

# Kan militär och biståndsorganisationer samarbeta?

En studie av svensk policyimplementering i Afghanistan.



# Abstract

This paper deals with the existing Swedish Civil-Military Co-Operation capacity (CIMIC) in the Swedish Armed Forces in Afghanistan. We intend to clarify how advanced this capacity is, and try to highlight any changes that may lead to increased interoperability and effectiveness of the capacity in the future. The analysis is based on three different organizational theories, which together create an effective theoretical tool for how to interpret the capacity. The capacity is analyzed both by qualitative text analysis, examining several national policy-documents and strategies, in order to clarify how to treat the concept of CIMIC at government level. A second analysis produce, through qualitative interviews, the perception of the CIMIC-capacity at staff who have served in the organization. The results of the paper makes clear that the capacity has priority in policy documents and that there is a developed, functioning interaction function at the strategic level in Afghanistan. In contrast, there is uncertainty in how the capacity is to be used in the Armed Forces and you ask for clearer structures for whether to use the capacity in a inter-organizational or intra-organizational way.

*Nyckelord:* CIMIC, civil-militär samverkan, kvalitativ textanalys, kvalitativa intervjuer.

*Antal ord:* 10 268

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 PRT-konceptet och svenskarnas arbetsområde.....	2
1.2 Frågeställning.....	3
1.3 Avgränsning.....	4
1.4 Tidigare forskning.....	5
<b>2 Teori</b> .....	<b>6</b>
2.1 Comprehensive Approach.....	6
2.1.1 Att tyda koherens.....	7
2.1.2 Begränsningar för Comprehensive Approach.....	8
2.1.3 Långtidseffekt vs. korttidsoutput.....	8
2.1.4 Motstridande värderingar, principer och mandat.....	9
2.1.5 Intern och extern obalans.....	9
2.2 Organizational behavior.....	10
2.2.1 Grundläggande analysenhet.....	10
2.2.2 Organisationella koncept.....	11
2.2.3 Drivande krafter inom en organisation.....	11
2.2.4 Generella ansatser.....	12
2.3 Organizational Change.....	12
<b>3 Metod</b> .....	<b>14</b>
3.1 Kvalitativ textanalys.....	14
3.2 Kvalitativa intervjuer.....	15
<b>4 Analys I. Riktlinjer och styrdokument</b> .....	<b>16</b>
4.1 Sveriges internationella politiska ramar.....	16
4.2 Strategi för internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.....	17
4.2.1 Politisk målsättning.....	17
4.2.2 Medel och metoder.....	18
4.3 Riktlinjer för Sveriges insatser i Afghanistan.....	19
4.3.1 Diskrepans mellan bistånd och militärt insats, två olika identiteter.....	20
4.3.2 Öka den civila representativiteten.....	20
4.4 Försvarsmakten.....	20
4.5 Sammanfattning.....	21

<b>5</b>	<b>Analys II. Intervjuer</b> .....	<b>22</b>
5.1	Utifrån några gruppcheferers perspektiv.....	22
5.1.1	Relevans för CIMIC.....	22
5.1.2	Befintliga rutiner för CIMIC.....	23
5.1.3	Tvivelaktiga grunder och låg kontinuitet.....	23
5.1.4	Rotationsproblemet.....	24
5.1.5	Förberedande utbildning.....	24
5.1.6	Utvecklingspunkter.....	25
5.2	Utifrån några officerares perspektiv.....	25
5.2.1	CIMIC på taktisk nivå.....	25
5.2.2	CIMIC på strategisk nivå.....	26
5.2.3	Kulturell förståelse.....	26
5.2.4	Utvecklingspunkter.....	27
5.3	Utifrån en Sida-anställds perspektiv.....	27
<b>6</b>	<b>Slutsatser</b> .....	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>31</b>
<b>8</b>	<b>BILAGA 1: Intervjuguide</b> .....	<b>34</b>

# 1 Inledning

I skrivande stund har Sverige varit i Afghanistan med militär personal i nästan tio år, vilket är en förhållandevis lång tid i ett insatsområde. Utvecklingen för den internationella närvaron har gått en brokig väg och huruvida man ska betrakta denna som positiv eller mindre positiv finns det många delade uppfattningar om. Mycket har förändrats sedan FN, ISAF och den internationella närvaron började sitt arbete i landet. Demokratiska grunder har införts, såsom folkvald president dito parlament (Utveckling i Afghanistan, sida.se, 16 juni 2011). Det sker en uppbyggnad på bred front i landet av rättsväsen, säkerhet, hälsovård, utbildningsväsen och andra essentiella instanser för ett fungerande samhälle (Världsbanken, maj 2011). Däremot har man haft problem med att splittra talibanrörelsen under denna period, vilket är ett av huvudmålen med ISAF-styrkan (isaf.nato.int, 16 juni 2011.) Motståndsrörelsen, minskade i storlek och omfattning i Afghanistan i början av 2000-talet. Detta berodde dock inte på att man var på väg att upplösa denna, utan för att den hade rört sig över de territoriella gränserna och befann sig i Pakistan under flera år, skyddad från ISAF (Olsson 2011: 9). Under senare tid har motståndsrörelsen ökat och är åter utbredd i landet och bidrar till hög säkerhetsrisk för utvecklingsarbetet för det hårt drabbade Afghanistan (Utveckling i Afghanistan, sida.se, 16 juni 2011).

Utifrån den afghanska nationella strategin ANDS, som förklarar hur utvecklingsarbetet ska ske inom Afghanistans närmsta framtid, arbetar nu Sverige och andra givarländer för att samverka mer med de afghanska myndigheterna i syfte att överlämna ansvarsområden och förefintlig verksamhet. År 2014 uppskattas de stridande styrkorna ha lämnat Afghanistan. Viss personal kommer vara kvar i landet, som en stödjande förmåga (Prop 2010/11:35, sid 17). Dessa riktlinjer och processer vid överlämnandet ska vara i linje med Parisdeklarationens principer om ökad biståndseffektivitet (UD, strategi för Sv i Astan). Den omfattande överlämningen ställer höga krav på kommunikation och samverkan mellan givare och inhemsk mottagare. Inte minst krävs det god kommunikation inom givarländerna och då främst inom gränslandet där civila aktörer samverkar med militära aktörer. Sveriges regering betonar vikten av civil-militär förmåga genom följande:

”Militära insatser kan inte på egen hand skapa förutsättningar för fred och återuppbyggnad i ett konfliktdrabbat område. Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn på samverkan mellan militära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade medel. ... Det finns därmed behov av samverkan mellan civila och militära myndigheter och metoderna för att koordinera användningen av dessa medel måste utvecklas.” (Prop 2008/09:140, sid 110)

Den internationella närvaron är idag mycket hög i landet (Afghanistan Analyst, 17 juni). Trots att det har uppstått en s.k. givarträngsel bland stater och organisationer står man dock inför omfattande problem, t.ex. korruption, fattigdom och framställandet av heroin, där man knappt kan se någon förändring efter tio års utvecklingsarbete (Utveckling i Afghanistan, sida.se, 16 juni 2011). Antalet väpnade incidenter riktade mot biståndsarbetare och militära styrkor ökar för varje år som går (ANSO 20 juni 2011). Svenska soldater har omkommit i strid och i april 2011 dödades en svensk FN-anställd i Mazar-e-Sharif, svenskarnas ansvarsområde (SR, 20 juni 2011). Man kan konstatera att läget i Afghanistan är djupt allvarligt och riskfullt för den svenska insatsen. Därmed anser jag att man bör se närmre på hur verksamheten bedrivs och hur svenskarna arbetar för att uppnå effekt och verkan i det afghanska samhället. Närmare bestämt vill jag knyta an stor vikt vid den befintliga verksamheten mellan civila och militära aktörer. Vidare klarlägger regeringen behovet av vidare kunskap inom civil-militära relationer.

”Koordineringen mellan svenska militära och civila internationella insatser kan alltså förbättras. Förbättrad samordning innebär att den samlade effekten av insatserna blir större och målen för den svenska närvaron i det land där insatserna genomförs blir lättare att uppnå. Bristande kontinuitet när det gäller insatsernas ledning, samt avsaknaden av en systematisk struktur för erfarenhetsåterföring, minskar effekten av insatserna.” (Prop 2008/09:140, sid 110.)

I kombination med att man har börjat överlämningen för verksamheten i Afghanistan samt att man från Regeringskansliet vill förbättra den civil-militära förmågan, anser jag att det är av relevans att undersöka hur implementeringen av denna policy uppfattas och verkställs i insatsområdet Afghanistan.

## 1.1 PRT-konceptet och svenskarnas arbetsområde

ISAF<sup>1</sup> skapades vid slutet av år 2001 och Försvarmakten har i tidigt skede bidragit med militär personal till den internationella säkerhetsstyrkan. Bidragets storlek och karaktär har förändrats under 2000-talet. År 2001 beslutade man att skicka en styrka om högst 45 personer (prop. 2001/02:60). Det svenska bidraget har sedan dess ökat och år 2011 ställdes en styrka till ISAF:s förfogande om högst 855 personer (Prop. 2010/11:35).

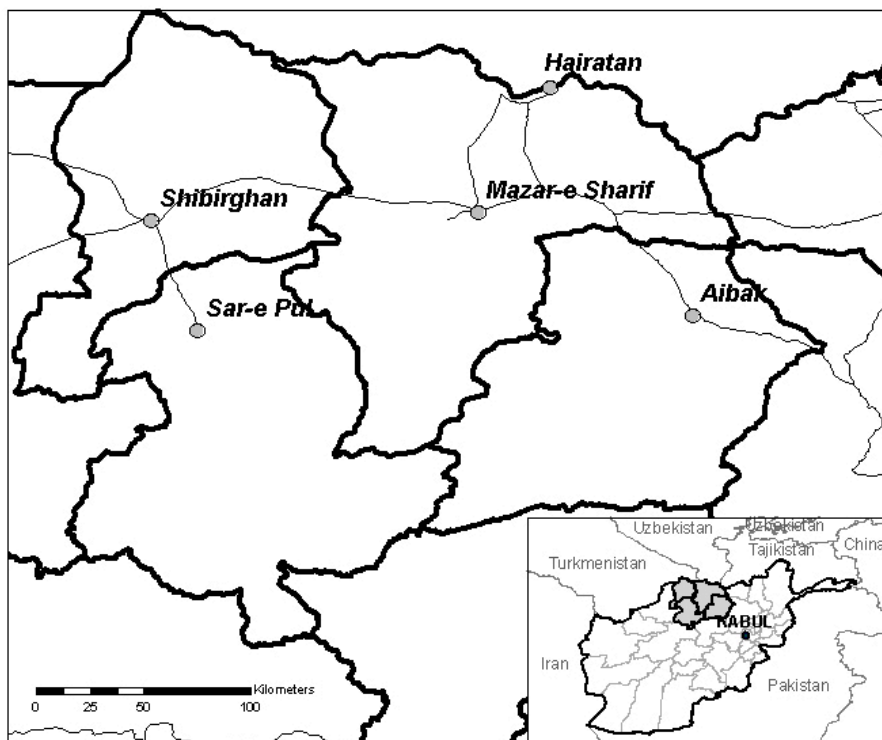
År 2006 tog Sverige över ansvaret för ett Provincial Reconstruction Team (PRT) vid staden Mazar-e-Sharif, i norra Afghanistan (Försvarmakten (1), juli 2011). I och med detta övertagande ändrade man den huvudsakliga befattningen från att främst bistå med CIMIC-personal, till att utöva militär närvaro i de norra delarna (Prop. 2003/04:71, sid. 10). Det svenska ansvarsområdet, PRT-MeS,

---

<sup>1</sup> International Security Assistance Force (ISAF) är en säkerhetsstyrka som är sanktionerad av FN:s säkerhetsråd. Fr.o.m. år 2003 har styrkan varit ledd av NATO (isaf.nato.int, 16 juni 2011)

omfattar fyra provinser (Balkh, Samangan, Jowzjan och Sar-e-Pul), vilka tillsammans motsvarar en femtedel av Sveriges landyta (mil.se, Afghanistan, 27 juni 2011).

PRT-konceptet är inrättat inom ramen för ISAF och började etableras i Afghanistan år 2003. Idag finns det 26 PRT som täcker hela Afghanistan. Syftet med PRT är att på ett effektivt sätt skapa goda förutsättningar för samhällsutvecklingen i Afghanistan. PRT består med kunskap och stöttning vad gäller **säkerhet**, **utveckling** och **samhällsstyrning** (nato.int, 20 juli 2011). De olika PRT-områdena leds av olika stater. I PRT-MeS ingår personal från både Sverige och Finland (mil.se, Afghanistan, 27 juli 2011).



## 1.2 Frågeställning

Svenska Försvarsmakten befinner sig idag i en reformeringsprocess. Man går från att ha varit ett invasionsförsvar med fokus på att försvara de territoriella gränserna, till att bli ett insatsförsvar där man prioriterar enheter som skall kunna agera utanför Sveriges närhet och kunna lösa komplexa uppgifter. Att man därutöver förändrar personalförsörjningen, genom att lämna den allmänna värnplikten, till att börja med anställd personal, gör att förändringarna är minst sagt omfattande och utmaningarna inför framtiden är stora. I denna omdaning av Försvarsmaktens uppgifter och karaktär, belyser regeringen vikten av den civil-militära förmågan inom insatsförsvaret i syfte för att skapa ökad effektivitet i insatsområdet. Därmed vill jag anse att karaktären av Försvarsmakten idag har



förändrats jämfört med dess karaktär under 1900-talet. Man vill eftersträva en militär styrka som bl.a. har hög anpassningsförmåga till enskilt insatsområde, där man kan samverka med övriga aktörer och uppnå hög effektivitet av utvecklingsarbetet på plats.

”För att nå största möjliga effektivitet i de fredsfrämjande insatserna är det även fortsättningsvis en ambition att utifrån etablerade principer, bl.a. inom ramen för FN:s fredsfrämjande verksamhet, fortsatt utveckla den svenska förmågan när det gäller civil-militär samverkan i insatserna.” (Skr. 2007/08:51)

Detta får mig att fundera över dagens och framtidens militära styrkor. Kan man tyda en förändring av Försvarmaktens identitet. Är Försvarmakten, genom dess förändring i organisation och verkansområde och genom en internationell generell förändring av syftet med militära styrkor, på väg till att ändra karaktär till att mer vara en resurs och en del av enskilda internationella utvecklingsarbeten. Med denna presumtiva hypotes kommer min frågeställning för denna uppsats att vara;

*- Hur väl fungerar den svenska civil-militära förmågan i Afghanistan?*

Denna frågeställning är i linje med vad som efterfrågas på nationell nivå, då man uttrycker behovet av vidare forskning och kunskap inom området.

”En väsentlig del av att stärka effektiviteten och den civil-militära dimensionen, i sådana insatser, är att effektivt lära av erfarenheter. Detta kräver att utvärdering, uppföljande och återförande måste utgöra en integrerad del av planeringsprocessen.” (Prop 2010/11:35)

För vidare undersökning och för att försöka svara på en mer abstrakt efterfrågan, vill jag även försöka besvara följande generella fråga;

*- Hur kan man öka interoperabiliteten mellan olika aktörer för att åstadkomma ökad effekt inom utvecklingsarbetet i Afghanistan?*

### 1.3 Avgränsning

Denna uppsats kommer att analysera den svenska civil-militära förmågan och hur väl denna implementeras. Beroende på flertalet aktörer inom analysområdet, finns det flera perspektiv på begreppet. Jag ämnar titta på verksamheten från den svenska militärens, Försvarmaktens, perspektiv, där den befintliga civil-militära förmågan kallas för CIMIC (Civil-Military Co-operation). Genom dess naturliga interaktion med andra aktörer kan man inte utesluta dessa och jag kommer därför att även inbegripa svenska biståndsorganisationen, styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, och dess verksamhet i analysen. Regeringskansliet och dess vitala roll i sammanhanget bidrar till en naturlig del i analysen. Med

tanke på de förbestämda ramarna för denna typ av uppsats avgränsar jag analysen till dessa aktörer. Även ifall det skulle vara av stort intresse att vidga analysen genom att t.ex. inbegripa lokala aktörer i insatsområdet och ta med deras viktiga del i implementeringsprocessen, är jag tvungen att bortse från dessa. Relevans ligger i hur de svenska aktörerna implementerar och genomför CIMIC, oberoende hur välutvecklad verksamhet och organisation är inom enskilt insatsområde.

Jag ämnar titta på utvecklingen av Sveriges bidrag i Afghanistan. Man har varit i insatsområdet under en längre tid och insatsområdet är gynnsamt för analys genom det rikligt befintliga material av strategier och erfarenheter som finns av den pågående verksamheten.

## 1.4 Tidigare forskning

Det har skrivits mycket om begreppet civil-militär samverkan, CIMIC, i ett internationellt perspektiv. Vad gäller studiet av svenskarnas verksamhet har Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, genererat många intressanta artiklar. Det är dock min bedömning att det saknas motsvarande analys som har den teoretiska grund som jag ämnar utgå från och som genomför analys utifrån personalens uppfattning om begreppet och förmågan.

## 2 Teori

Uppsatsen ska försöka belysa begreppet civil-militär samverkan och hur etablerat det är i en militär organisation. För att skapa grund och hög validitet för begreppet, kommer jag att utgå från teorin om Comprehensive Approach. Denna teoribildning resonerar kring det allmänna intresset av en ökad koherens mellan olika aktörer och man ger ett förslag till hur man kan mäta och uppskatta denna.

Comprehensive Approach resonerar kring interaktionen mellan olika organisationer. Därmed finner jag det av vikt att jag klarlägger hur organisationer fungerar och beter sig, samt vilka drivkrafter dessa består av. Här tar jag hjälp av Allison's teorier om Organizational Behavior.

Möjligheten att hitta och skapa förändringar inom och mellan organisationer förklarar Morgan på ett adekvat sätt i sina tankar om Organizational Change, vilken jag därmed också finner relevant för denna uppsats.

Jag anser att dessa tre olika teorier kompletterar varandra på ett bra sätt och utgör en bra grund för min analys av den svenska civil-militära samverkan. Comprehensive Approach ger mig teoretiska ramar för samverkansförmågan. Organizational Behavior förklarar organisationers beteende och begränsningar och slutligen kommer Organizational Change till nytta i syfte för att försöka hitta alternativ till möjliga förändringar.

### 2.1 Comprehensive Approach

FN m.fl. har varit för sig uttryckt att man ska förbättra koordineringen och sammanhållningen vid internationella fredsfrämjande operationer. Flera uttalanden gör denna förmåga prioriterad bland de olika organisationerna, t.ex. inom NATO;

”We need a comprehensive approach, a reinforced interaction between our military efforts and our endeavours with regard to civil reconstruction” (Gen.sekr. Anders Fogh Rasmussen, aug. 2009)

Comprehensive Approach (CA) är ett etablerat ramverk i det internationella samfundet. Perspektivet, med fokus på koordinering och samverkan inom ett operationsområde, har med tiden fått stor förklaringskraft och är därmed i hög grad relevant för denna uppsats.

CA är ett koncept som verkar inom den internationellt ökande, komplexa och interdependenta styrningen av konflikthantering (de Coning, Friis, sid 2).

Comprehensive Approach är per definition en process som arbetar för att förenkla sammanhållningen världen över inom områdena säkerhet, governance, utveckling och politiska led inom internationella freds- och stabilitetsoperationer (ibid).

FN m.fl. har var för sig skapat styrdokument för hur koordinering och samverkan mellan olika resurser skall förbättras. Förenta Nationernas alternativ är ett av de mer sofistikerade och uppfattas som ledande (ibid). På nationell basis har olika stater utvecklat specifika handlingslinjer, s.k. whole-of-government approach, dvs diverse tillvägagångssätt hur staten ska agera vid enskilda internationella engagemang (ibid). Den vanligaste modellen är att man följer ett s.k. 3D-koncept, vilket är ett tätt samarbete mellan försvar, utveckling och diplomati (defence, development, diplomacy).

CA har olika innebörd för vilken typ av aktör/organisation man undersöker. FN:s synsätt koncentreras kring förloppet utveckling-säkerhet och sammanhållningen mellan de olika element som finns inom organisationen. EU har fokus på civil-militära relationer, t.ex. rättstatsprincipen, beskyddande- och ledningsaspekter. De olika staternas whole-of-governments förfaranden kretsar främst kring sammanhållningen mellan de nationella departementen och dess motsvarighet i mottagarlandet (de Coning, Friis, sid 6). Vad som binder samman samtliga nämnda aktörers/organisationers synsätt är de delar ett implicit teoretiskt antagande. Det verkar finnas ett konsensus kring att fredsfrämjande operationer blir mer effektiva och ändamålsenliga. Dessa operationer anses få ökad betydelse, när skilda aktörer delar en gemensam strategi, som i sin tur grundar sig på en ömsesidig uppfattning om problemet, teori om förändring och en synkroniserad plan för att implementera och utvärdera denna (Nilsson et al, 2008). Man kan därmed utvärdera ett orsak-verkan samband mellan sammanhållning, effektivitet, verkningsgrad och hållbarhet och att denna rationalitet är en förlängning från den nationella till den internationella kontexten, eller vice versa (de Coning, Friis, sid 6).

### 2.1.1 Att tyda koherens

I denna uppsats tar man del av den tolkning av CA som Coning och Friis framställer. Dessa urskiljer fyra nivåer där koherens kan ske samt sex olika förhållandetyper av koherens. De fyra nivåerna av koherens är;

- intra-agentur
- whole-of-government
- inter-agentur
- internationell-lokal koherens (Coning och Friis, sid 8).

Denna uppdelning är inte definitiv i sin framställning och förbindelser kan mycket väl skapas mellan de olika nivåerna, vilket är vanligt förekommande. Förenklingen är till hjälp vid analys och man bör se det som att processer rör sig genom de olika nivåerna vid enskilda förlopp.

Utöver de olika nivåerna, beskriver Coning och Friis sex olika typer av relationer som skildrar graden av koherens. De olika relationerna gestaltar sig utifrån den kontext de härstammar från. Även vid denna framställning vill man uppmärksamma läsaren att graden av koherens inte behöver vara homogen bland aktörer eller gentemot en specifik strategi utan kan skilja sig från aktör till aktör beroende på skillnader i ansvarsområden, värderingar, legitimitet och trovärdighet. De olika typerna av relationer är: aktörer är enhetliga, aktörer är integrerade, aktörer samarbetar, aktörer koordinerar, aktörer samexisterar samt aktörer konkurrerar (de Coning och Friis, sid. 10).

### 2.1.2 Begränsningar för Comprehensive Approach

Omfattande undersökningar, där man har analyserat olika länders ageranden i fredsfrämjande operationer visar låg verkningsgrad av koherens. Låg koherens inom bl.a. humanitära organisationer, utvecklingsarbete, samt inom politiska- och säkerhetsled är väl dokumenterat genom utvärderingar och studier (Dahrendorf, 2003). En undersökning som genomfördes år 2003 klargjorde att över hälften av de interventioner som analyserades saknade helt koppling till större nationell strategi för samverkan och koherens (urvalet i undersökningen var Tyskland, Holland, England och Norge) (Smith, 2003). Anledningen till denna brist i koherens, vill man huvudsakligen tillskriva låg erfarenhet av policyimplementering. Koherens på denna nivå, mellan olika typer av aktörer, är ett relativt nytt koncept, att man inte har haft möjlighet att utvärdera dess effekt. En ökad koherens föreslås genom ökad koordination, bättre träning och förbättrade organisationer, system och processer (de Coning och Friis, sid 13). Utöver detta huvudargument till varför koherens har varit låg under början av 2000-talet, vill man tydliggöra tre övriga argument, vilka tillsammans beskriver svårigheterna med att uppnå ökad koherens.

### 2.1.3 Långtidseffekt vs. korttidsoutput.

Man vill mena att samverkan mycket väl kan vara etablerat mellan olika organisationer, att man utbyter information och överlappar vitala ansvarsområden, för att minska risken att utfört arbete går förlorat. Denna samverkan äger emellertid rum mellan olika individer på taktisk nivå. För att lyckas med hållbar utveckling i ett visst konfliktområde, menar man att koherens bör primärt uppnås på en strategisk nivå. Man ska verka för att aktörer delar samma uppfattning om hur man ska agera för hållbar utveckling i området. Man bör alltså delvis frångå agerandet som genererar effekt på operationell nivå, till att samarbeta för att uppnå påverkan på längre sikt (de Coning, Friis, sid 14)

Samtidigt som man vill uppnå påverkan på längre sikt, är enskilda organisationer drivna av att maximera ens output på operationell nivå (ibid). Det finns således en spänning mellan huruvida organisationer ska agera för att skapa

en långtidseffekt i konfliktområdet, samtidigt som man vill utföra arbeten som genererar stark output, i ett kortare tidsperspektiv.

Denna balansgång mellan egenintresse för specifik organisation, kontra samverkan och ökad koherens för hållbar långsiktig utveckling, är ett av de problem som man anser är närvarande i dagens komplexa ledningsstruktur för utvecklingsarbetet i konflikttrabbade områden. Det är dock inte ett onåbart problem. Förbättrade processer kan uppnås genom ökad kommunikation, förbättrad organisation och dialoger mellan taktiska och strategiska nivåer inom och mellan aktörer (de Coning, Friis, sid 16).

#### 2.1.4 Motstridande värderingar, principer och mandat

Organisationers olika mandat och värdegrunder har vitt skilda ursprung. Exempelvis skiljer sig principerna inom en människorättsorganisation som Amnesty International gentemot den militära organisationen NATO. Den ena observerar människors rättigheter och säkerhet, medan den andre agerar genom gradvis väpnad intervention. Olika organisationer har skilda mandat och därmed olika prioriteringar i ett konfliktområde, vilket i sin tur skapar skiljaktiga värderingar. Att förändra dessa värderingar genom ökad koherens är naivt att föreställa sig (de Coning, Friis, sid 17). För humanitära aktörer, överskuggar hela verksamheten att man är oberoende från politiska och militära aktörer. Detta dels pga värderingar, men även av säkerhetsskäl (ibid). Att införa ökad koordination för en humanitär aktör gentemot andra aktörer är därmed knappast aktuellt i ett längre tidsperspektiv. Det är mer realistiskt vid vardagliga avvägningar och vid specifika situationer (de Coning, Friis, sid 18).

Värderingar och principer som fungerar som riktlinjer för hur man ska agera är mer sannolikt att hamna i konflikt med varandra i kontexter där internationella respektive lokala aktörer är oeniga. Man vill därmed tillknyta stor vikt vid riskfaktorn i konfliktområdet. Ju högre riskfaktor, desto sämre sannolikhet att koherens mellan olika typer av aktörer kan uppnås (ibid).

#### 2.1.5 Intern och extern obalans

En vedertagen utgångspunkt för lyckad utveckling av fredsfrämjande operationer, är att man inte endast har externt styrda processer (de Coning, Friis, sid 18). Fredsfrämjande insatser måste vara beroendebaserade och de prioriteringar som råder för hur utvecklingsarbetet skall bedrivas måste utgå från lokala viljor och beslutsfattare (ibid). Att upprätta ett koherent samarbete mellan externa organisationer och deras resurser med det krisdrabbade samhället med dess behov är således en av de mest centrala framgångarna, enligt CA. Vid denna process tillika balansgång råder två utmaningar. För det första råder det svårigheter för hur externa aktörer praktiskt ska samverka med interna, lokala aktörer, ur ett kulturellt perspektiv. Den andra utmaningen handlar om de marginella, ibland obefintliga

resurser och kapaciteter som den lokala aktören bör förfoga över för att utvecklingsarbete skall fortskrida (de Coning, Friis, sid 18).

## 2.2 Organizational behavior

Vid denna analys kommer man delvis att ta hjälp av Allison's teorier om organisationers struktur och beteende. En regering kan ses som en rationell aktör med central koordination, fullständig information och strävan att uppnå nyttomaximering genom organisationer. En regering och stat har onekligen inte en enda organisation utan, beroende på aktuellt sakområde finns det en rad olika organisationer, som samarbetar mer eller mindre med varandra. För att kunna genomföra komplexa uppgifter är central styrning en förutsättning. Detta i sin tur förutsätter att varje organisation följer ett flertal standard procedurer, SOP, vid olika händelser. SOP kan förklaras som ett förutbestämt beteende och tillvägagångssätt vid uppkommen situation. Därutöver är det av relevans att flera individer vilka kan utgå från samma eller multipla SOP:er, är samkoordinerade och lyckas samverka för att lösa aktuell uppgift. Man talar då om program, då flera individers enskilda insatser utgör en del av genomförandet av uppgift (Allison 1998:143).

Dessa organisationer, med dess mål, syfte, kultur och beteende är centrala analysområden för att försöka förstå hur en aktör agerar i specifika situationer. Organisationer är inte statiska utan förändras över tiden. Det tar däremot tid för att kunna särskilja märkbara förändringar av kultur och beteende inom en organisation, såvida inte drastiska omständigheter förändrar organisationens syfte och fundament för dess förefintlighet (Allison 1998:147).

### 2.2.1 Grundläggande analysenhet

Analysnivåerna för teorin är på statsnivå, där regeringskansliet är högsta instans. Därefter iakttas händelser från organisationsledning till enskilda individers påverkan. Effekten av en organisation utmärks framförallt i tre skeenden. För det första, är aktuella händelser ett resultat av befintligt organisationsbeteende. En organisation behandlar ett visst händelseförlopp med SOP och befintliga rutiner, vars åtgärder därmed påverkar händelseförloppet. Därmed framkallar beslutsfattare nya rutiner för organisationen, myndigheten. För det andra, är det beroende på de förmågor en organisation innehar, som skapar alternativurvalet för beslutsfattarna. Huruvida förberedd en organisation är på att en händelse kan äga rum samt hur händelsen kan komma att utformas, medför ökad effektivitet för beslutsfattarna och organisationen i helhet. För det tredje, som är nära relaterat till föregående argument, så är det beroende på hur en organisation uppfattar och behandlar en händelse, som påverkar framtida beslut och ageranden (Allison 1999:164).

## 2.2.2 Organisationella koncept

Organisationer är rationella i sitt beteende och kan emellanåt bestå av fler löst sammansatta organisationer. När man belyser ett policyområde och försöker sätta definitioner och gränser för vad som bör vara ett ansvarsområde för den aktuella organisationen, möts man av svårigheten att konkret bestämma vad som bör ingå i organisationens uppgifter. Att försöka hitta någon fast punkt för organisationen kan vara svårt att uppnå, då det med tiden ständigt sker förändringar som påverkar mål och genomförande. I strävan efter att uppnå ökad effektivitet, delas ansvarsområden upp emellan olika organisationer och problem bryts ner i mindre beståndsdelar. Detta medför att varje organisation genererar egen information, processar uppkomna problem på egen basis och utför därefter olika åtgärder. Här kan man iaktta de ständiga frågorna för vad en organisation förväntas uppnå och på vilket sätt organisationer reagerar på uppkomna problem (Allison 1999:167). En organisation blir mer effektiv ifall den slipper gå igenom flera instanser, såsom institutioner och andra organisationer, vilka man inte är samkoordinerad med. Man säger att en organisation är vid fullgod hälsa, då man uppnår fullständig autonomi. Detta medför att en organisation växer och inkluderar eller skapar nya delar som underlättar det befintliga, dagliga uppgiftshanterandet. Samtidigt löper man en risk för att glida ifrån själva policyområdet, att organisationen utvecklas till något annat än vad den i början grundades för att hantera och den genererade effekten av organisationen försämras.

Varje organisation har sina egna specifika mål, förmågor och egen kultur (Allison 1999:167). Den sektor och det policyområde som organisationen arbetar i och har primärt ansvar över, utformar ett anpassat arbetssätt för att hantera de aktuella uppgifterna. De frågor som blir tilldelade organisationen översätts i sakfrågor och man definierar olika delmål med relaterade uppgifter. Denna process formar en viss kultur inom organisationen, vilken i sin helhet påverkas av bl.a. definitionen av framgång för organisationen, den information som organisationen genererar, tekniken som är en del av operationaliserandet, erfarenheterna av beslut som görs på tjänstemannanivå och hur belöningar distribueras inom organisationen (ibid.)

## 2.2.3 Drivande krafter inom en organisation

Huruvida effektiv en organisation är beror på flera faktorer. En grundläggande faktor är samförståndet med andra aktörer och organisationer, dvs hur pass medveten man är om vad ens ansvarsområde omfattar respektive när annan aktör bör ta initiativet vid aktuell situation. Detta är ett gränsland och uppfattningar kan skilja organisationer emellan. En annan faktor, som springer ur föregående, är graden av utvecklad förmåga att belysa aktuella problem och ta itu med dessa. Dvs att kunna observera ett kommande problem, engagera adekvata förmågor och därefter vidta åtgärder. Som man har nämnt tidigare i texten är organisationens framarbetade rutiner och standardförfarande (SOP) en annan betydande faktor för dess effektivitet. På vilket sätt dessa är formade och i vilken grad SOP:er



engagerar olika delar inom organisationen är avgörande för aktuellt utfall. Om man tittar närmare på hur operationaliseringen ser ut inom en organisation är SOP grundstenen för de åtgärder som utförs vid en händelse. Beroende på händelsens storlek engageras olika enheter inom organisationen, vilket definierar ett program inom operationaliseringen. Dessa program kan skilja i antal inom organisationen beroende på erfarenheter och sannolikheter för att en händelse äger rum. SOP, rutiner och program är alla problembaserade. Genom att det inte är möjligt att veta vad som kommer att hända, söker organisationen efter eventuella problem och i preventivt syfte försöker klargöra vilka åtgärder som är lämpliga vid händelse. Detta problemsökande beteende utgör ytterligare en faktor av hur effektiv en organisation är (Allison 1999:171). En sista faktor är hur pass väl man tar hand om organisationens erfarenheter och i vilken utsträckning utvärderingar av olika händelseförlopp tas med och påverkar framtida rutiner och förfaranden.

#### 2.2.4 Generella ansatser

Allisons teori stiftar vissa generella ansatser som förenklar genomförandet av analys inom ett visst problemområde. I kortfattad form består dessa avgränsningar av följande påståenden:

- Befintliga förmågor påverkar ledarskiktets val av alternativ.
- Prioriteringar inom organisationen skapar dess implementering.
- Nuvarande implementering återspeglar befintliga, aktuella rutiner.
- En beslutsfattare underskattar i regel alltid behovet av administration som ett aktuellt beslut innefattar.
- Begränsad flexibilitet och inkrementell förändring inom en organisation.
- Imperialism råder för en organisation. En organisation definierar sig själv som fullt operativ när den uppnår autonomi. Detta driver en ständig vilja att växa sig större. (Allison 1999: 176-181)

### 2.3 Organizational Change

Gareth Morgan beskriver organisationer som ständigt utvecklande. Genom dess roll i en särskild pågående kontext, formas organisationer kontinuerligt (Morgan 2006:43). Vid försök att aktivt förändra en organisation och dess struktur i en ständigt levande kontext, föreslås följande analyspunkter;

- Ompröva föreställningen av en viss organisation, framförallt naturen av hierarkin och befintlig kontroll.
- Lära sig konsten att styra och förstå förvandlande kontexter.

- Lära sig implementera små förändringar som genererar stora effekter.
- Att leva med kontinuerlig transformation och framväxande ordning som en naturlig utveckling.
- - Att vara öppen för nya metaforer som kan förenkla processen av självorganisering. (Morgan 2006:254)

Istället för att se ordning och organisation som olika kvaliteter som införs i komplexa miljöer, bör man betrakta dessa egenskaper som framväxande ur den befintliga kontexten (Morgan 2006:256). Top-down hierarkier i sk. mekaniska organisationer skapar väg för framväxande hierarkier, genererade av behovet att kunna lösa skilda oförutsedda händelser i en kontext (ibid). Ansvariga som verkar i denna miljö är delaktiga i den framväxande hierarkin. Genom deras behov att förenkla nya, uppkomna och okända processer, förespråkas anpassade tankesätt istället för mer traditionella föreställningar om ordning och organisation (Morgan 2006:257).

Förmågan att förstå och förvandla en kontext är central när man talar om organisatorisk förvandling. Man menar att en pågående omformning involverar skapelsen av nya kontexter. Nya kontexter i sin tur genererar nya insikter och uppfattningar. Nya insikter bidrar till nya ageranden (ibid).

”New understandings can transform the autopoietic processes of self-reference through which a system produces and reproduces its basic sense of identity” (Morgan 2006:257)

De frågor man bör ställa sig vid förändringen av en organisation är av tre skilda typer. För det första undersöker man vilka befintliga krafter som låser en organisation i sitt befintliga mönster (t.ex. strukturer, regler, kultur och maktförhållanden). Därefter tittar man på hur en eventuell förändring skulle kunna uppnås (hur mindre förändringar kan skapa stora effekter) för att slutligen ge en bedömning över vilka grundregler som skulle gälla för den nya organisationen (Morgan 2006:259).

## 3 Metod

Uppsatsen kommer att analysera policyprocessen för den svenska CIMIC-förmågan i Afghanistan. Man kommer att analysera policyimplementeringen utifrån två perspektiv, top-down och bottom-up. Empirin till uppsatsen kommer bestå dels av olika primärkällor i form av texter från Regeringskansliet, samt av genomförda kvalitativa intervjuer av personal som tjänstgjort i Afghanistan. Anledningen till varför jag ämnar undersöka utvecklingen just i Afghanistan, baserar jag främst på svenskarnas långa tjänstgöringstid i landet, samt att insatsen för närvarande är den största svenska insatsen, numerärt sett, i internationella engagemang.

Uppsatsen är en fallstudie där jag undersöker begreppet och förmågan av den förefintliga svenska civil-militär samverkan, även kallat CIMIC. Jag strävar givetvis efter att uppnå en analys med resultat som har hög intern validitet. Jag ämnar inte generalisera resultaten i alltför vid mening, med tanke på uppsatsens förbestämda ramar, gällande tid och resurser och jag vill därmed reservera mig för att försöka uppnå hög extern validitet<sup>2</sup>. Genom en empiriskt grundad undersökning vill jag däremot försöka ge en tolkning av hur den svenska samverkansförmågan fungerar, samt utifrån empirin försöka belysa eventuella förändringspunkter.

### 3.1 Kvalitativ textanalys

Genom att först behandla frågan om hur implementering ska ske, undersöker jag först policyprocessen utifrån ett top-down perspektiv, dvs jag undersöker hur riksdag och regering hanterar begreppet civil-militär samverkan, CIMIC. Detta genomförs genom kvalitativ textanalys, där jag kommer analysera befintliga styrdokument och strategier för verksamheten i Afghanistan. Jag ämnar klargöra tankestrukturen kring begreppet och lyfta fram det väsentliga innehållet i de olika texterna.<sup>3</sup> Materialet jag kommer att använda är olika propositioner, skrivelser, policydokument och aktuella strategier från Sveriges riksdag och regering. Jag kommer även undersöka vad de berörda departementen har för utvecklade tankar och rapporter om civil-militär samverkan. Det kommer främst vara försvarsdepartementet som är av relevans, men även utrikesdepartementet, vilket

---

<sup>2</sup> För vidare läsning om intern respektive extern validitet, läs Esaiasson et al 2007: 100.

<sup>3</sup> Vidare metodologiska resonemang hänvisas till Esaiasson et al, 2007: 238.

innefattar Sida, är en viktig del av analysen. Därutöver kommer jag ta del av tillgängligt material från Försvarshögkvarteret.

## 3.2 Kvalitativa intervjuer

I analysens senare del, kommer jag att undersöka implementeringen utifrån ett bottom-up perspektiv, genom att belysa erfarenheter och reflektioner om CIMIC, av personal som har arbetat i Afghanistan.

För att få tillgång till material om begreppet och hur samverkansförmågan uppfattas i Afghanistan, kommer jag använda mig av kvalitativa intervjuer, begreppsintervjuer. Främsta fördelen med denna metod är möjligheten till uppföljningsfrågor och beskrivningen av människors livsvärldar (Esaiasson et al 2007: 283).

Jag kommer i denna uppsats följa de råd & riktlinjer som Kvale & Brinkmann framställer vid genomförandet av kvalitativ intervju. Nämnda författare föreslår en planeringsmodell för kvalitativa intervjuer, som består av flera stadier, bl.a. planering, intervju, analys och rapportering (Kvale, Brinkmann, 2009: 118).

Begreppsintervjuerna som genomförs i denna uppsats ska huvudsakligen ha ett deskriptivt ändamål och försöka kartlägga centrala aspekter av intervjupersonens livsvärld. Detta innebär att intervjuerna med fördel kommer att genomföras som halvstrukturerade intervjuer, med alternerande rogerianskt, freudianskt och skinnerianskt perspektiv på frågorna (Kvale, Brinkmann, 2009: 143).

Inför intervjuerna kommer jag att förbereda en intervjuguide som beaktar den tematiska och dynamiska dimensionen (Kvale, Brinkmann, 2009: 147). Intervjuguiden baseras på de teoretiska grunder som redogörs i kapitel 2. Intervjuguide finns bifogad i Bilaga 1.

För att upprätthålla god reliabilitet använder jag mig av riktlinjer såsom omfattningen av korta intervjufrågor och längre intervjusvar, att intervjun tolkas i stor utsträckning under själva intervjun, samt att intervjuaren försöker verifiera sina tolkningar av intervjupersonens svar under intervjuens lopp (Kvale, Brinkmann, 2009: 180).

Registreringen av alla intervjuer kommer att ske skriftligen, simultant under varje intervju. I syfte för att få en så uppriktig bild som möjligt, kommer jag att värna om konfidentialiteten, vilket bidrar till att samtliga intervjupersoner är anonyma i rapportering och uppsatstext. Det finns inget standardiserat tillvägagångssätt hur man rapporterar kvalitativa intervjuer (Kvale, Brinkmann, 2009: 299). Jag kommer i denna analys att skriva i löpande form, där jag emellanåt använder mig av citat från olika intervjutillfällen.

## 4 Analys I. Riktlinjer och styrdokument

Denna analysdel består av textanalys där jag ämnar lyfta fram hur man tolkar och belyser civil-militär samverkan i olika propositioner, skrivelser och strategier som har genererats av Regeringskansliet. Analysen börjar med generella ansatser för Sveriges agerande och går därefter mot allmänna riktlinjer för att avslutningsvis beskriva konkreta direktiv för verksamheten i Afghanistan.

### 4.1 Sveriges internationella politiska ramar

2003 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen. Dess undertitel var Gemensamt ansvar: Sveriges Politik för Global Utveckling, PGU (Prop. 2002/03:122). Man kan förklara denna proposition som Sveriges generella policydokument gällande internationellt engagemang, fr.o.m. början av 2000-talet. Dess riktlinjer nämns i flertalet propositioner, skrivelser och strategier för internationella utvecklingsarbeten.

Centrala inslag i PGU:n är att man utgår från två perspektiv, närmare bestämt fattiga människors perspektiv på utveckling och rättssäkerhetsperspektivet (Prop. 2002/03:122). Båda perspektiven är i linje med FN:s synsätt på vardera sakområde. FN:s roll på det globala området är viktiga grundprinciper i svensk utrikespolitik och flera ansatser i PGU:n är i linje med FN:s grunder. Politik för Global Utveckling är ett vidsträckt dokument och behandlar åtta olika fokusområden, däribland konflikthantering och säkerhet. När PGU stiftades ansåg man att helhetssynen på konfliktfrågor skulle förbättras och vidareutvecklas genom fortsatt metodutveckling och överföring i praktisk verksamhet (Prop. 2002/03:122, sid 29). Man fann stor vikt vid ökad samverkan mellan olika diplomatiska, civila och militära krishanteringsinsatser.

”De tillgängliga instrumenten behöver på ett effektivare och mer metodiskt sätt få ta sin utgångspunkt i väpnade konflikters grundorsaker. En fortsatt metodutveckling är viktig på detta område” (Prop. 2002/03:122, sid 30)

Politik för Global Utveckling eftersträvar en stark samstämmighet i svensk politik. Detta pga politiska frågor som spänner sig över flera politikområden tillika departementsgränser och att skilda kompetenser i förvaltningen berörs samtidigt. Detta innebär i sin tur att ökad samstämmighet ökar effektiviteten, att

olika insatser förstärks istället för att motverka varandra (Prop. 2002/03:122, sid 32).

Under 2000-talet har utvecklingen av diverse konflikter runt om i världen satt än mer fokus på konflikthantering och man förespråkar fortsatt ökad samstämmighet. Man menar att tiden är förbi då man skickade militär trupp för att skilja stridande parter åt och att dagens insatser har en sammansättning som tar hänsyn till att uppnå målen som berör både säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Med grund i FN:s säkerhetsråds beslut om multifunktionella mandat, vill man skicka iväg insatser för att stärka fred och hela samhällen, med såväl militära och civila insatser (Skr. 2007/08:89, sid 37).

## 4.2 Strategi för internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

2008 framställde regeringen en skrivelse om hur Sverige ska delta i internationella operationer (Skr. 2007/08:51). Skrivelsen förklarar att den nationella strategin ska ha ett långsiktigt perspektiv och ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar (Skr. 2007/08:51, sid. 1). Strategin tydliggör behovet av knyta utrikes-, utvecklings-, säkerhets- och försvarspolitiken närmre varandra i syfte för att öka effektiviteten i de internationella insatser som Sverige genomför (Skr. 2007/08:51, sid 3).

### 4.2.1 Politisk målsättning

Sveriges medverkan i freds- och säkerhetsfrämjande insatser runtom i världen, grundar sig i försvar av ett antal universella normer och värden, såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling (ibid). Svenskt deltagande ska alltid vila på en folkrättslig grund och de svenska insatserna ska i allt väsentligt ske inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE (ibid).

Sveriges samarbete och delaktighet i ovannämnda organisationer bidrar till en kvantitativ ökning och att insatserna blir alltmer komplexa och mandatet bredare. Sveriges deltagande i internationella insatser skall eftersträva långsiktighet samt att de svenska bidragen bör vara samlade, med både civila och militära delar. Denna samverkan ska förbättras genom en nationell övergripande målsättning för enskilt insatsområde (Skr 2007/08:51, sid. 8). Insatser ska sträva mot samma mål och kopplingen mellan säkerhet och utvecklingsinsatser är vital.

## 4.2.2 Medel och metoder

Säkerhet, utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter förutsätter och förstärker varandra (Skr. 2007/08:51, sid. 15). Dagens återuppbyggnadsinsatser förutsätter att man samordnar befintliga resurser och medel i både förberedelsefasen och vid genomförande. Man vill tillskriva Sveriges engagemang i Afghanistan som ett bra exempel där utvecklingsinsatser har pågått under många år. Insatser i konfliktdrabbade områden skall i största mån stödja FN:s och EU:s fredssträngningar, men man ska eftersträva att upprätta en nationell övergripande plan, där strategisk planering och förbättrad samordning mellan kortsiktiga och långsiktiga mål, liksom mellan olika aktörer, ska vara utgångspunkten. Man vill uppnå en samlad styrka som består av både militära och civila delar (Skr. 2007/08:51, sid. 16). Man tillknyter bl.a. arbetsområdet SSR<sup>4</sup> som ett område där svenska insatser kan bidra med insatser och hjälpa till vid förändringar.

I Regeringens nya försvarspolitiska inriktning som lades fram år 2008 underströk man särskilt vikten av civil-militär samverkan vid internationella insatser och att denna skulle konkretiseras (Prop 2008/09:140, sid. 8-10). Man belyser gränslandet mellan olika myndigheters kompetensområden och att det är av vikt att man koordinerar de olika förmågorna vid återuppbyggnad av ett konfliktdrabbat område.

”De militära resurserna krävs inte sällan för att möjliggöra de civila insatserna, men de civila insatserna är oftast de viktigaste för att uppnå långsiktig stabilitet.” (Prop 2008/09:40, sid 110)

För att stärka den civil-militära samverkan föreslogs inrättande av en samverkansfunktion för berörda departement inom Regeringskansliet (Prop. 2008/09:140). Den nationella samverkansfunktionen är idag verksam och utgörs av att statssekreterarna från justitie-, försvar-, respektive utrikesdepartementet träffas några gånger per år. Mötena är oregelbundna och man behandlar civil-militära frågor kopplade till internationella insatser i stort (Fö, juli 2011).

---

<sup>4</sup> SSR handlar om att tillföra resurser till ett drabbat land och stödja uppbyggnaden av ett fungerande rättsväsen. Samhällen är beroende av en fungerande säkerhetssektor, vilken upprätthåller rättssäkerheten och mänskliga rättigheter. Myndigheter såsom polis, rättsväsende och försvar inkluderas i denna sektor. Förutsättningen för en fungerande säkerhetssektor är att den vilar på en demokratisk kontroll och insyn. Detta medför att det krävs både militära och civila delar för att skapa fred och bevara fred i ett konfliktdrabbat område (Regeringskansliet, 20 juli 2011).

### 4.3 Riktlinjer för Sveriges insatser i Afghanistan.

2005 enades OECD-länderna<sup>5</sup> i Paris om särskilda riktlinjer, i syfte för att skapa ett bättre och effektivare bistånd runtom i världen. En del av denna sk Parisdeklaration innebar att varje medlemsland skulle framställa särskilda strategier för enskilda mottagarländer av bistånd (Regeringskansliet, 22 juli 2011). Sverige har därför idag en utarbetad allmän strategi för sitt stöd till Afghanistan (UF2010/36396/ASO). Strategin förklarar bl.a. vilka riktlinjer som gäller för de svenska insatserna i landet. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetet, Sida, framställer sina visioner och mål med biståndsinsatsen i Afghanistan under tidsperioden 2009 till 2013 genom sin Strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan (UF2009/46364/ASO). Dessa två policydokument inbegriper till stor del vad Regeringskansliet har för mål och syfte med Sveriges insats i Afghanistan.

Bland de allmänna riktlinjerna för Sveriges insatser ska man sträva efter att stärka afghanernas förmåga att själva hantera utvecklingsarbetet. Det svenska bidraget ska vara allsidigt för att med olika instrument bidra till det övergripande målet. Svenska myndigheter ska samverka samtidigt som man ska upprätthålla hög kompetens inom vardera myndighet. Detta skapar möjliga synergier och ökad effektivitet för utvecklingsarbetet. Man delar upp det svenska bidraget i tre delar; politiska-, militära- respektive utvecklingsinsatser. Inom ramen för det diplomatiska arbetet bör Sverige arbeta för att identifiera och stödja förändringsaktörer (UF2010/36396/ASO, sid. 19). Det huvudsakliga ändamålet för de svenska militära styrkorna är att bistå den afghanska regeringen i att skapa säkerhet för både den afghanska befolkningen och för de insatser som görs till stöd för landet. Detta bör främst genomföras genom att bistå och stötta de afghanska säkerhetsstyrkorna (ibid: sid 21). Det övergripande målet för Sveriges utvecklingsinsatser är att minska fattigdomen och förbättra levnadsförhållandena för befolkningen, främst gällande kvinnor och barn (UF2009/46364/ASO: sid. 2)

Vad gäller biståndssituationen i Afghanistan är denna mycket komplex och Sida:s utredning förklarar flera svårigheter med givarbilden. Det finns många aktörer i landet och koordineringen är problematisk. Det råder ”givarträngsel” och det är ett svagt afghanskt ledar- och ägarskap vilket bidrar till ett fragmenterat bistånd (ibid: sid. 9). I sammanhanget är Sverige en liten givare och man måste således söka ömsesidiga kanaler för att de svenska bidragen ska få ökad effekt (ibid: sid. 1). Man vill verka för en ökad samstämmighet i svensk Afghanistanpolitik genom att en fjärdedel av det svenska bidraget skall fördelas till PRT MeS. Stödet till PRT MeS ska spegla det nationella programmet och Sveriges allmänna arbete i Afghanistan ska gå i linje med den nationella antagna utvecklingsstrategin, *Afghanistan National Development Strategy (ANDS), 2008-2013*.

---

<sup>5</sup> OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) är en internationell samarbetsorganisation för ekonomisk utveckling. Huvuddelen av medlemsländerna är ifrån Europa och Nordamerika. (oecd.com, 13 juli 2011)



### 4.3.1 Diskrepans mellan bistånd och militärt insats, två olika identiteter

Samtidigt som man belyser en starkt samverkan mellan olika myndigheter och att svenska insatser ska vara allsidigt sammansatta, vill man betona vikten av att det ska finnas en tydlig diskrepans mellan militära bidrag och bistånd. I Sveriges allmänna Afghanistanstrategi förklaras vikten av åtskillnad mellan identiteterna på följande sätt:

”Samverkan ska ske med bibehållande av en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning. Synergier ska eftersträvas men det är viktigt att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning mellan säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingsarbetet, så att de civila och militära rollerna hålls isär.” (UF2010/36396/ASO, sid 18).

Sida belyser också vikten av att myndigheter ska ha ökad koherens, samtidigt som man uttrycker en tydlig skiljelinje mellan militära och icke-militära aktörer.

”Synergier ska eftersträvas men en viktig princip är att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning baserat på myndigheternas skilda kompetenser och inte sammanblanda säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingsarbetet.” (UF2009/46364/ASO, sid. 16)

### 4.3.2 Öka den civila representativiteten

För att förbättra implementeringen av det civila arbetet i norra Afghanistan, har utrikesdepartementet inrättat en Senior Civil Representant (SCR) i Mazar-e-Sharif. Tillsammans med några rådgivare utgör dessa personer ett civilt kontor och verkar som en förlängd arm till den svenska ambassaden i Kabul. Förutom att bistå ambassaden, ska det civila kontoret fungera som stöd och resurs vid det svenska PRT med dess diplomatiska, säkerhetshöjande och utvecklingsfrämjande verksamhet inom ramen för ISAF (UF2010/36396/ASO: sid. 19). SCR ska i samverkan med den militära chefen för PRT MeS vara kontaktperson för både externa kontakter i ansvarsområdet samt för den svenska civila verksamheten i området (Prop 2010/11:35, sid. 19).

Det svenska PRT har alltid haft en militär chef. Det planeras dock för att en övergång ska äga rum under år 2012 och att den regionala återuppbyggnadsenheten då skall stå under civil ledning (ibid: sid. 20).

## 4.4 Försvarsmakten

Jag har haft med kontakt med Försvarsmaktens högkvarter och undersökt ifall man kan ta del av policydokument eller riktlinjer för hur CIMIC ska bedrivas i Afghanistan. Några aktuella dokument finns inte att tillgå och det finns inte någon central styrning över hur den civil-militära samverkansförmågan skall bedrivas.

CIMIC-arbetet i Afghanistan varierar mellan olika kontingenter och utbildningen i Sverige genomförs delvis på ad hoc-basis (INSS, 11 juli 2011).

## 4.5 Sammanfattning

Sveriges internationella engagemang grundar sig i att värna om folkrätten och universella normer såsom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Man strävar efter att uppnå en koherens mellan olika myndigheter och deras insatser i ett konfliktdrabbat område. Detta dels pga ett ökat internationellt engagemang, vilket har skapat en komplexare kontext med ökat inflytande från flera aktörer, samt att man vill åstadkomma ökad effektivitet och verkansgrad av Sveriges insatser i ett konfliktområde. Utifrån etablerade strategier tillknyter man mycket fokus på koordineringen av olika aktörer och dess insatser i Afghanistan. Civil-militär samverkan som begrepp är inte särskilt använt i dessa riktlinjer. Däremot framhävs vikten av dess funktion och behovet av dess förefintlighet. Förutom att man betonar vikten av att upprätthålla en tydlig skillnad mellan den militära rollen respektive biståndsrollen, förtydligar man inte på ett ingående sätt hur den civil-militära samverkansfunktionen ska verka och lösa koordineringen.

## 5 Analys II. Intervjuer

I denna analysdel kommer jag, utifrån samtal med personal som tjänstgjort i insatsområdet, att beskriva en förefintlig uppfattning om den civil-militära samverkansfunktionen i Afghanistan. Först kommer jag att redovisa intervjuer som har genomförts med militär personal, tio personer till antalet. Därefter kommer jag att redovisa en intervju med en Sida-anställd person.

### 5.1 Utifrån några gruppchefers perspektiv

Utvecklingen i Afghanistan är högst komplex för den svenska militära styrkan och det är svårt att upprätthålla den vardagliga verksamheten; att patrullera och visa närvaro i svenskarnas ansvarsområde. Man har lyckats med flera viktiga framsteg, såsom att bygga upp samhället och att den afghanska befolkningen har kunnat genomföra olika demokratiska val. Däremot har säkerhetsläget försämrats under de senaste åren. Tidigare förflyttade sig den svenska styrkan i mindre grupper över större sträckor, med oskyddade fordon. Idag är det nästan uteslutande bepansrade fordon som man använder sig av och den förhöjda säkerhetsrisken bidrar till att man förflyttar sig med mer personal jämfört med tidigare. Trots att det totala antalet svenska soldater successivt har ökat i ansvarsområdet, så har det varit svårt att uppvisa lika hög närvaro som man tidigare har gjort. Det ska också tilläggas att svenskarnas patrullområde är till ytan mycket stort, motsvarande en femtedel av Sveriges landarea. Dessa förutsättningar uppfattas som komplicerade för att uppnå målet med den svenska insatsen.

#### 5.1.1 Relevans för CIMIC

Det råder en viss osäkerhet om vad CIMIC innebär för det svenska förbandet och vad som förväntas av enskild soldat. Man är väl medveten om att det finns en sektion stabsofficerare vid förbandet som arbetar med CIMIC-relaterade uppgifter, men ramen för vad som CIMIC implicerar är diffus. Tidigare var det patrullers huvudsakliga syfte att åka runt i ansvarsområdet och samverka med de olika byarna. Verksamheten har förändrats och denna konstellation av förmåga har mer eller mindre bytts ut mot patruller som syftar till att visa närvaro i området. Vad som konkret tillskrivs CIMIC är oklart. Ur gruppchefens perspektiv kan det handla om två olika typer av verksamhet. Antingen handlar CIMIC om att vara en resurs för det egna förbandet och primärt verka för att skydda de egna.

Detta kan då tillskrivas begreppet ”force protection”, ett sedan tidigare etablerat begrepp bland militär personal. Eller så handlar CIMIC om att etablera kontakt och initialt förmedla samhällsbehov till diverse civila organisationer som sedan ska utföra återuppbyggnadsprojekt i det afghanska samhället. Det senare alternativet är föga beprövat, utan vad gruppchefer i första hand relaterar till CIMIC är force protection, dvs att genomföra punktinsatser i ansvarsområdet. En förutsättning för att dessa insatser skall genomföras, är att den militära styrkan ska kunna dra nytta av enskild åtgärd. Därmed är uppfattningen att den befintliga CIMIC-förmågan innebär insatser såsom byggande av broar och kulvertar samt att klarera vägar från sprängladdningar, s.k. IED:er.

### 5.1.2 Befintliga rutiner för CIMIC

När man är ute i ansvarsområdet genomförs ofta samtal med befolkningen. Dessa samtal handlar primärt om hotläget och ifall motståndsmän har befunnit sig i området. Man berör även övriga frågeämnen såsom t.ex. behov av infrastruktur och hälsoläget i området.

Vad gäller rapporteringen efter denna typ av samtal så är det gruppchefen, i samförstånd med sin grupp, som skriftligen för vidare informationen. Beträffande frågor som inte berör hot och information om motståndsmän, framförs dessa i rapportens avslutande del, där gruppchefen har möjlighet att kommentera ifall särskilda behov har uppmärksammats. Om man vid patrull ser någon större skada eller förstörelse i området, fotograferas detta och framförs i samma del av rapporten. Denna rapport förs samman med övriga rapporter, vilka tillsammans redovisas för högre chef. Detta är huvudsakligen de befintliga rutiner som finns för att belysa behov som är av annan karaktär än underrättelser om motståndsmän i området. Några operationella, konkreta SOP:er för hur CIMIC ska bedrivas anses inte vara etablerade.

### 5.1.3 Tvivelaktiga grunder och låg kontinuitet

”Vi tillhör ett militärt förband, ett skyttekompani. Då förväntar jag mig att vi ska lösa skytterelaterade uppgifter. Vi ska inte vända papper.” (Gruppchef 3)

Man uttrycker att rutinerna för hur eventuella CIMIC-frågor som ska behandlas för en skyttegrupp är oklara och man frågar sig ifall det verkligen tillhör gruppens uppgift. Den huvudsakliga uppgiften för den svenska militären i Afghanistan är att bidra till fred och stabilitet i ansvarsområdet. När detta är upprättat kan man börja utföra eventuella CIMIC-projekt. Med tanke på det höga riskhotet, uppfattas därmed inte CIMIC som högsta prioritet för förbandet i dagsläget. Detta kan också förklara att återkopplingen av tidigare genomförda CIMIC-ärenden är svag. Man har uppfattningen att de uppgifter som berör CIMIC, inte behandlas på kort

tid utan förs vidare i organisationen utan någon konkret direkt verkan. I relation till den korta verkanstid som varje kontingent har i Afghanistan, är villkoren svåra för att uppnå kontinuitet för samverkansförmågan.

#### 5.1.4 Rotationsproblemet

De svenska soldaterna tjänstgör i ansvarsområdet under en sexmånadersperiod. Därefter byts, roterar, huvuddelen av styrkan och ny personal verkar i området. Detta tillvägagångssätt, att byta ut huvuddelen av styrkan under en kortare tidsperiod, skapar vissa problem. I helhet, bidrar rotationsprocessen till att verksamheten i området blir mer statisk än dynamisk. När en ny styrka anländer till Afghanistan, behöver denna lära känna området och hitta rutinerna för hur man ska utföra sina uppgifter. Detta tar tid och när man har ett etablerat arbetssätt, är det inte mycket kvar av tjänstgöringen innan man ska lämna över till nästkommande styrka. Detta rotationsproblem är känt sedan tidigare och man arbetar kontinuerligt med att förbättra överlämningarna och, generellt sett, så har det blivit bättre. Överlämningar styrkor emellan har blivit effektivare och under vissa överlämningar har man förstärkt med extra personal i området, så att man upprätthåller närvaron i samhället. En annan bidragande faktor, är att den genomsnittliga erfarenheten bland soldaterna har ökat, vilket bidrar till att man snabbare kommer igång med kunna verka i området. Dock verkar det svårt att förmedla en tillräckligt detaljerad lägesbeskrivning om vad man har åstadkommit i området och det är vanligt med att ett visst glapp i kommunikationen inträffar mellan olika styrkor. Detta har medfört att man ibland inte har haft en klar uppfattning om vilka CIMIC-projekt och undersökningar som tidigare har genomförts i ett område. Detta har i sin tur lett till att dubbleringar har ägt rum och att vissa överenskommelser med lokalbefolkningen har runnit ut i sanden.

#### 5.1.5 Förberedande utbildning

Man genomför utbildning i Sverige som kretsar kring samverkan och allmän orientering om utvecklingsarbetet i Afghanistan. All militär personal som är ute och patrullerar i ansvarsområdet tar del av denna utbildning och den pågår under en dag. Den handlar både om praktiska och kulturella kunskaper, såsom vad man ska tänka på vid personliga möten för att inte väcka anstöt hos den enskilde afghanen. Utbildningen innehåller även en politisk genomgång om syftet till varför svenskarna är i Afghanistan. Denna genomgång uppfattas som relativt tung och intensiv. Utbildningen uppskattas, men dess kompakta sammansättning gör det svårt att få med sig all kunskap och ta del av denna när man är i Afghanistan. En del av den befintliga kulturella förståelsen kompletteras till stor del av varandras erfarenheter på plats.

### 5.1.6 Utvecklingspunkter

Gruppchefer känner att man behöver en tydligare plan med insatsen i Afghanistan. Man saknar emellanåt en nationell strategi som tydligt framställer vad man har för mål med insatsen och hur dessa ska uppnås. Denna oklarhet finns också i hur man ska hantera CIMIC-förmågan. Man förespråkar rätt person på rätt plats. Det ifrågasätts ifall en skyttegrupp, som den är utbildad idag, bör syssla med samverkan. En åsikt är att de som är mer tränade och utbildade för uppgiften (samverkansofficerarna) bör göra detta. På senare tid har man ofta haft med samverkansofficerare på patruller, vilket har uppskattas. Då har man rätt kompetens med sig och verkansgraden med patrulleringen har uppfattats som ökad. Denna personalstyrka är begränsad till en handfull personer och man föreslår alltså att öka antalet personer så att kompetensen kan spridas på förbandet.

## 5.2 Utifrån några officerares perspektiv

Synsättet och uppfattningen på civil-militär samverkan skiljer sig inte mycket mellan gruppchefer och officerare. Rotationsproblemet uppfattas som ett centralt problem, då agendan förändras något när ny styrka tar över ansvaret. Detta bidrar till att ambitionen för vad man vill uppnå skiftar mellan olika styrkor. Civila organisationer har goda förutsättningar för att etablera ett långsiktigt utvecklingsarbete i insatsområdet, medan Försvarensmandatets mandat och uppgifter i Afghanistan baseras på beslut som riksdagen fastslår på årlig basis. Kanske kan dessa förutsättningar vara en bidragande faktor till de skiftande ambitionerna i insatsområdet.

### 5.2.1 CIMIC på taktisk nivå

På taktisk, operationell nivå anses CIMIC vara en intressant förmåga för den svenska styrkan, men det förutsätter att man använder den på rätt sätt. Idag anses det saknas tydliga strukturer i det svenska förbandet om hur CIMIC ska bedrivas. Det finns en avdelad stabsfunktion som är tilldelad för civil-militär samverkan, men hur denna förmåga används, skiftar mellan olika kontingenter. Det råder en viss oklarhet ifall CIMIC är till för den egna styrkans verksamhet, eller ifall förmågan huvudsakligen ska verka som kontaktyta gentemot andra myndigheter.

Ett förekommande exempel då man anser att CIMIC skulle kunna verka, är vid operationer som syftar till att skapa stabilitet i ett enskilt området. Med underlag om osäkerhet och hot i ett visst området, ingriper förbandet med resurser som efter hand skapar en initial stabilitet i området. Sveriges militära personal i Afghanistan är begränsad och man inte har förmågan att stanna kvar och behålla denna stabilitet, utan att övrig verksamhet blir påverkad. Därmed tvingas man

lämna området, oftast utan att någon annan aktör tar över och upprätthåller den sköra stabiliteten. Huvudtanken är att afghansk polis, ANP, ska ta över närvaron och kontrollen i området, men ANP är mycket underbemannad och har i allmänhet inte den kapacitet som krävs för att lyckas med detta. Detta grundar sig främst i bristande utbildning och utrustning hos polisen. Därmed efterfrågar man ytterligare handlingsalternativ för att säkerställa stabilitet i området, vilket CIMIC möjligtvis skulle kunna handha. Denna möjlighet förblir dock oklar genom avsaknaden av etablerade rutiner och riktlinjer för hur civil-militär samverkan ska utövas.

### 5.2.2 CIMIC på strategisk nivå

På strategisk nivå har samverkan mellan de militära respektive civila delarna förbättrats. Det civila kontoret, som inrättades i ny fattning med den seniora civila representanten, har bidragit till ökat medvetande hos militären gällande de civila delarna i området. Detta främst genom militärens ökade förståelse för det civila kontaktnätverket. De civila tjänstemännen har även upplyst militären om eventuella risker vid enskilda genomföranden i området, vilket har värdesatts. Samverkansofficerare har inte någon kontakt med civila organisationer, utan huvudsaklig kontakt sker med det civila kontoret, vilket i sin tur har kontakt med olika organisationer genom sitt etablerade kontaktnätverk. Det finns en tydlig uppfattning bland militär personal att civila organisationer inte vill ha någon samverkan överhuvudtaget med den militära styrkorna och man har därför i princip aldrig varit i kontakt med dessa aktörer.

### 5.2.3 Kulturell förståelse

Afghanistan är ett gammalt stamsamhälle, där man värdesätter relationer högt, möjligen högre än resultat i samhället. Därmed bör man öka förståelsen inom detta område, menar en samverkansofficer. Istället för att fokusera på kortsiktiga projekt som t.ex. vägbygge, bör civil-militär samverkan till stor del handla om att upprätta goda relationer med lokalbefolkningen.

”Det handlar om konsten att bemöta människor. Idag förstår vi spelet, men inte spelreglerna.”  
(Officer 4)

Denna kulturella dimension är komplex i svenskarnas ansvarsområde. Bemötandet mellan militär och bybor skiljer sig mycket mellan olika byar. I vissa områden blir man vänligt bemött medan man i andra områden inte alls är välkommen. Detta medför att man inte kan ha ett universellt standardförfarande vad gäller CIMIC, vilket komplicerar förutsättningarna för hur förmågan ska kunna nyttjas.

## 5.2.4 Utvecklingspunkter

De vidtalade officerarna är samtliga överens om att verksamheten skulle bli effektivare med en tydligare nationell svensk agenda. De eftersträvar övergripliga mål, som bottnar både i den afghanska utvecklingsstrategin ANDS samt från vad Sverige vill få ut av insatsen. En generell uppfattning är att CIMIC-förmågan i dagsläget genererar olika ad hoc-lösningar inom olika kontingenter. Detta har inneburit att verksamheten har varit personberoende, vilket gör att verksamheten både har varit bräcklig och inte särskilt koherent mellan olika kontingenter. Man bör förtydliga hur och när civil-militär samverkan skall äga rum.

Därefter skiljer det sig något i uppfattningen om vad som skulle kunna förändras och förbättras. En förekommen åsikt, är att öka det egna anslaget inom Försvarsmakten, vilket idag är mycket litet. Detta skulle kunna användas vid det nämnda händelseförloppet ovan, att man skapar sysselsättningar åt lokalbefolkningen i direkt anslutning till att man har skapat stabilitet i ett område.

Vissa officerare förespråkar bättre utbildning inför rotation till insatsområdet. Fokus bör vara på att utveckla samverkansutbildningen och arbeta fram funktionsdugliga rutiner för hur CIMIC-förmågan ska användas. Nära relaterat till detta är, att man ska öka förståelsen och vikten för den inhemska kulturen med prioritet på relationerna mellan svensk militär och afghansk befolkning. Man delar tidigare nämnd uppfattning om rätt person på rätt plats, att det skulle vara verkansfullt ifall CIMIC-sektionen kunde utökas och vara med på fler patruller i större utsträckning. På så sätt ökar man validiteten i uppgifter och CIMIC-sektionen skulle sannolikt vara mer aktiv.

## 5.3 Utifrån en Sida-anställds perspektiv

Samverkan mellan Sida och militären anses fungera bra. Det civila kontoret samverkar på hög nivå, med den militära ledningen, där man uppfattar att man bidrar med viktiga ståndpunkter. Det gäller bl.a. att man för in ett mer långsiktigt tankesätt vid planeringen av militära operationer, att man är ifrågasättande och att man stöttar planeringsfasen med de civila erfarenheter som tjänstemännen förfogar över. Det gäller även att få en kritisk röst hörd till vissa militära förslag, vilka kan vara i gränslandet mellan utvecklingsprojekt och biståndsprojekt. När det gäller biståndsprojekt, anses detta vara en verksamhet som militären inte ska syssla med. Detta dels pga låg erfarenhet och kompetens om hur man ska bedriva bistånd samt att man inte besitter de omfattande rutiner som de civila organisationerna har.

Vid det svenska PRT:t är ansvarsområdena uppdelade mellan de militära och civila delarna. Militären sköter säkerheten i området och det civila kontoret sköter bistånd och samhällsbyggnad. De olika delarna koordineras på hög nivå, så att man arbetar med samma målsättning. Arbetsformen för biståndet i Afghanistan skiljer sig inte gentemot övriga länder. Man kanaliserar biståndet genom olika



organisationer i strävan att komma så nära den afghanska staten som möjligt. Sida har ingen egen genomförandeorganisation, utan arbetar för lokalt ägarskap. Militären har en viss summa pengar till förfogande för olika projekt. Dessa medel är mycket begränsade och ska huvudsakligen vara till för reparationer och ersättningar, då man har skadat egendom, eller motsvarande, vid patrullering i det afghanska samhället.

Den civil-militära samverkan består huvudsakligen av två delar. En del handlar om kontakten och bemötandet ute på fältet mellan soldater och lokalbefolkning. Därefter finns det en civil-militär samverkan där svenska civila ämbetsmän för diskussioner med svensk militär, på strategisk nivå. I sin helhet anses den svenska insatsen vara väl fungerande, utifrån sina förutsättningar. De svenska soldaterna uppfattas som välutbildade och har en respektfull attityd, med förståelse för andra kulturer samt för värderingar såsom mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Den landstrategi som regeringskansliet har fastställt för Afghanistan beskriver riktlinjer och mål för den svenska insatsen, men man efterfrågar mer klarhet i vad man vill uppnå med det svenska arbetet. Arbetet på plats i Afghanistan fungerar bra under omständigheterna, men det skulle underlätta för arbetet ifall departementen utarbetade tydligare mål som man kunde arbeta mot.

## 6 Slutsatser

Sveriges regering och riksdag har belyst vikten av civil-militär samverkan under hela 2000-talet och man har i strategier och policydokument framfört samverkansfunktionen som en central punkt för att få en ökad effektivitet av Sveriges samlade insatser i ett konfliktråde. Sveriges strategi för insatserna i Afghanistan är ett sammansatt program, som man kan likställa ett whole-of-government koncept, där försvarsdepartementet, utrikesdepartementet och Sida samverkar på plats i PRT MeS. Koherens har ökat på plats genom att man i Sverige beslutade att föra samman de olika rådgivarna i Afghanistan, som leds av en nyinrättad Senior Civil Representative. Genom denna nya organisation har samstämmigheten ökat på ett strategiskt plan, bl.a. genom att den civila personalen har introducerat ett mer långsiktigt tankesätt vid planeringsfasen. Därmed kan man bedöma relationen mellan de säkerhetsfrämjande insatserna och utvecklingsinsatserna som *samexisterande* och att de rör sig mot att vara mer *koordinerade*.

Genom att Sverige har agerat uppdelat från början, angående tilldelat ansvarsområde till rätt myndighet, anses det inte vara något större problem med motstridiga principer och mandat mellan svensk militär och biståndsorganisationer. När det civila kontoret på senare tid har bidragit till ökad samverkan med den militära ledningen på strategisk nivå finner man organisationen relativt effektiv. Däremot anser jag att problemet med att söka samförstånd i diverse insatsers syfte, dvs korttidsoutput vs långtidseffekt, är närvarande i Afghanistan. Jag anser att rotationsproblemet är centralt inom denna problematik. Man kan enkelt förklara det som att militären arbetar snävt och kortsiktigt med att upprätthålla stabilitet, medan de civila arbetar brett och långsiktigt för att genomföra hållbara utvecklingsprojekt. Med tanke på att biståndsprojekt generellt sett löper över längre tid bedriver man en mer omfattande planeringsfas innan själva genomförandet. Detta i sin helhet innebär skillnader i de olika organisationernas agerande och därmed svårigheter för att uppnå koherenta utvecklingsprojekt samt hög kontinuitet för CIMIC-förmågan.

En viktig del för att lyckas med den militära verksamheten är att upprätthålla stabilitet i området över en längre tid. I teorin är detta den afghanska polisens uppgift, men i praktiken är ANP så bräcklig aktör att de inte kan lösa denna viktiga uppgift och säkerheten äventyras ideligen. Situationen belyser problemet, att internationella aktörer förutsätter en viss grad av inhemska kapacitet och resurser, samtidigt som man bedriver sin egen verksamhet. Det är en uppfattning att man lägger mycket resurser på att utbilda den afghanska armén i förhållande till polisen, när det är den senare som svenskarna är i störst behov utav.

Begreppet civil-militär samverkan, CIMIC, är till viss del omtalat inom Försvarsmakten och man har varit i kontakt med begreppet i samband med

verksamheten i Afghanistan. Det finns en tilldelad organisatorisk plats för förmågan i förbandet men strukturer och rutiner för hur denna förmåga ska verka kan generellt förbättras och förtydligas. Det förefaller finnas två plausibla verkansområden för CIMIC, intraorganisatorisk och interorganisatorisk. Det intraorganisatoriska området handlar om kontakten med andra aktörer, vilket idag antas fungera genom befintliga enheter och strukturer, centralt på PRT MeS. Det interorganisatoriska området handlar om hur CIMIC-relaterade uppgifter behandlas inom den militära organisationen. Detta område uppfattas som relativt utvecklat och man efterfrågar stöd och klarhet i hur CIMIC ska verka inom förbandet. Den förefintliga förvaltningen, är ett tydligt exempel på att alternativurvalet som ställs inför beslutsfattare är beroende på den befintliga förmågan. Enheter som är ute och verkar i området uppfattas inte ha den rätta förmågan för CIMIC och frågar sig själva ifall det är relevanta uppgifter att prioritera i samband med den rådande oron och riskläget i området. Den befintliga processen för hur informationen förs vidare inom förbandet är bräcklig. Med dessa exempel vill jag påstå, med härledning till Allison's resonemang, att det finns klara brister för den svenska CIMIC-förmågan och dess effektivitet.

Den interorganisatoriska CIMIC-förmågan hos militären kan uppfattas som betydelsefull med tanke på de kulturella förutsättningar som råder i landet, att goda relationer är minst lika viktiga för hållbar utveckling såsom byggnationer, t.ex. En möjlig förändring, som redan har skett i liten skala, är att utöka personalen inom den befintliga CIMIC-sektionen på förbandet och att denna interagerar med patrullerande enheter. Därmed utvecklar man den enskilda förmågan för samverkan, som är införlivad i de ordinarie enheterna och som har en egen agenda med egna prioriteringar, vilket bör främja för ökad interoperabilitet.

Denna studie belyser efterfrågan av tydligare riktlinjer, mål och medel för den svenska militärens arbete i Afghanistan. Jag anser att denna analys har belyst ett glapp i implementeringsfasen mellan regeringskansliet och försvarsmakten. Tydligare ramar från departement och Försvarshögkvarteret skulle underlätta för den militära styrkan hur man ska nyttja civil-militär samverkan på ett effektivare sätt.

Jag vill nämna min strävan att upprätthålla hög objektivitet under hela uppsatsarbetet. Vid de intervjuer som jag genomfört, har tidsaspekten inte varit något problem och jag har i stort sett alltid haft möjligheten att verifiera uttalanden och resonemang under intervjuprocessen. Därmed har jag verkat för att få hög reliabilitet i intervjumaterialet. Varje intervjuperson har blivit tilldelad bearbetat analysmaterial och haft möjligheten att kommentera ifall något inte överensstämmer med personens uppfattning och uttalanden vid intervjun. Justeringar har genomförts, vilket jag anser har bidragit till ökad reliabilitet för materialet. Samtidigt som jag avser att arbetet innehar en hög validitet och reliabilitet, vill jag påpeka studiens begränsade generaliserbarhet. Studiens metodologiska ramar ger en bild av CIMIC. Med hopp om att detta kan vara en vedertagen bild i försvaret, har jag inga incitament eller aviskter att bekräfta detta.

## 7 Referenser

- Allison, Graham, & Zelikow, Philip, 1999. *Essence of Decision – explaining the Cuban Missile Crisis*. 2 upplagan. New York: Longman
- ANSO, 20 juni 2011. *The ANSO Report (1-15 June 2011)*. [http://www.afgnso.org/2011/The%20ANSO%20Report%20\(1-15%20June%202011\).pdf](http://www.afgnso.org/2011/The%20ANSO%20Report%20(1-15%20June%202011).pdf)
- de Coning, Cedric & Friis, Karsten, 2011. ”Coherence and Coordination, the limits of the Comprehensive Approach”, *Journal of International Peacekeeping* vol. 15, sid. 243-272.
- Dahrendorf, Nicola, 2003. *A review of Peace Operations: A case for Change*. London: King’s college.
- Esaiasson, Peter et al, 2007. *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3 upplagan. Vällingby: Norstedts Juridik AB.
- Fö, Försvarsdepartementet, 27 juli 2011. Mailkorrespondens med departementssekreterare Charlotte Svensson.
- Fogh Rasmussen, Anders, 2009. *First NATO Press Conference, 3 August 2009*. 5 juni 2011, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_56776.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56776.htm)
- INSS, insatsstaben, Försvarsmakten, 11 juli 2011. Mailkorrespondens med tjänstgörande Erik Lindmark.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2 upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Morgan, Gareth, 2006. *Images of Organization*. 2 upplagan. Kalifornien: Sage Publications
- Olsson, Stefan, juni 2011. ”Afghanistan efter 2014”, sid 7-13, i Hellström, Jerker, Eriksson, Mikael & Granholm, Niklas (red.) *Strategisk utblick 2011*. [http://www.foi.se/FOI/templates/PublicationPage\\_\\_\\_171.aspx?qu=Strategisk%20utblick&au=&yr=&fomr=&sort=ar%20DES](http://www.foi.se/FOI/templates/PublicationPage___171.aspx?qu=Strategisk%20utblick&au=&yr=&fomr=&sort=ar%20DES)
- Nilsson, Claes, Hull, Cecilia, Derblom, Markus, Egnell, Robert, 2008. *Contextualising the Comprehensive Approach, the elements of a Copmrehensive Intervention*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut
- Proposition 2001/02:60, 2001. *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*.
- Proposition 2002/03:122, 2003. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.
- Proposition 2003/04:71, 2004. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*.
- Proposition 2008/09:140, 2009. *Ett användbart försvar – försvarspolitisk proposition*.

- Proposition 2010/11:35, 2010. *Fortsatt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.*
- Skrivelse 2007/08:51, 2008. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.*
- Skrivelse 2007/08:89, 2008. *Sveriges politik för global utveckling.*
- Smith, Dan, 2003. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: the Synthesis Report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding.* Oslo: International Peace Research Institute
- UF2010/36396/ASO, Regeringskansliet, 2010. *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan.*
- UF2009/46364/ASO, Regeringskansliet, 2010. *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan för perioden 2009 – 2013.*
- Världsbanken, maj 2011. *Afghanistan Economic Update, may 2011.*  
<http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1297184305854/AfghanistanEconomicUpdateJune2011.pdf>

## Internetkällor

- Afghanistan Analyst, 17 juni 2011. *NGOs operating in Afghanistan.*  
<http://afghanistan-analyst.org/ngo.aspx>
- Isaf.nato.int, 16 juni 2011. *About ISAF,* <http://www.isaf.nato.int/mission.html>
- mil.se, 27 juni 2011. *Om insatsen i Afghanistan.*  
<http://www.forsvarsmakten.se/sv/Internationella-insatser/Afghanistan--Isaf/Om-insatsen/>
- Nato.int, 20 juni 2011. *Provincial Reconstruction Teams look at way forward in Afghanistan,*  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_62256.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_62256.htm?selectedLocale=en)
- OECD.org, 13 juli 2011. *About OECD.*  
[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36734103\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html)
- Regeringskansliet, 20 juli 2011. *Stöd till SäkerhetsSektorReform, SSR.*  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/10454/a/101938?setEnableCookies=true>
- Regeringskansliet, 22 juli 2011. *Parisdeklarationen – så blir biståndet effektivare.*  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/13065/a/143752>
- Sida.se, 16 juni 2011. *Utveckling i Afghanistan,*  
<http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Asien/Afghanistan/Utvecklingen-i-Afghanistan/>
- SR.se, 20 juni 2011. *Svensk dödad i attack mot FN-bas,*  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4434336>

## Intervjupersoner

Soldat 1, 13 juli 2011.

Officer 1, 14 juli 2011.

Officer 2, 19 juli 2011.

Gruppchef 1, 21 juli 2011.

Gruppchef 2, 25 juli 2011.

Gruppchef 3, 25 juli 2011.

Gruppchef 4, 25 juli 2011.

Gruppchef 5, 25 juli 2011.

Officer 3, 26 juli 2011.

Officer 4, 26 juli 2011.

Sida-anställd, 2 augusti 2011.

## 8 BILAGA 1: Intervjuguide

### **Del 1. Bakgrund och nivå av erfarenhet**

1. När har du tjänstgjort i Afghanistan?
2. Vad hade du för befattning?

### **Del 2. Uppfattning om begreppet CIMIC**

3. Vad tänker du på när du hör begreppet CIMIC?
4. Anser du att CIMIC är relevant för den svenska insatsen i Afghanistan?
5. Finner du CIMIC-förmågan vara närstående?
6. Om inte, vad finns det för på problem för förmågan?
7. Vem är det som arbetar med CIMIC-verksamheten i insatsområdet?
8. Kan du ge exempel på återkommande CIMIC-projekt?
9. Hur är din uppfattning om FM kontaktyta med andra organisationer?
10. Dina erfarenheter av CIMIC?

### **Del 3. Organisationella sakfrågor**

11. Vilka effektiva organisationsstrukturer anser du gäller i insatsområdet?
12. Finns det rutiner och regler för hur CIMIC-projekt skall bedrivas?
13. Hur rapporterar man CIMIC-relaterade uppgifter?
14. Hur utvärderar man CIMIC-projekt?
15. Genomgår man någon förberedande utbildning för CIMIC?

### **Del 4. Förändringsaspekter**

16. Hur skulle du vilja se att civil-militär samverkan fungerade?
17. Vilka strukturer anser du vara begränsande för CIMIC i Afghanistan?
18. Vilka små förändringar anser du skulle förbättra interoperabiliteten?