

**Forsvarets högskole**

**våren 2012**

**Masteroppgave**

**Utveckla eller avveckla?**

*Sverige och Comprehensive Approach*

**Örln Stefan Abrahamsson**



**Abstract**

This master paper has the purpose to answer the question “Could Sweden develop the Swedish ability to contribute to Comprehensive Approach in international operations?”

To answer this question I will explain what CA is, throughout to develop the ideal form of Comprehensive Approach by first have my one definition of what Comprehensive Approach is.

The paper will continue to extract key sine qua non to do the ideal form of CA comparable with the Swedish contribution. I will analyze the Swedish contribution in level of strategic and operational level and search for Comprehensive Approach to interpret how Swedish contribution will achieve to the ideal CA.

Finally, I will sum up the extract of the areas where Swedish contribution could develop the contribution to Comprehensive Approach in international operations.

**Sammanfattning**

Uppsatsens syfte är att beskriva på vilka arenor som Sverige kan förbättra sin förmåga att bidra till Comprehensive Approach (CA) vid komplexa internationella operationer. För att kunna identifiera vad som kan förbättras så tar uppsatsen för sig att definiera en CA modell som benämns som en ideal typ av CA. Den ideala CA tillnärmningen beskrivs utifrån den strategiska och operationella nivån och där med beskrivning av vad som karaktäriserar dessa nivåer genom mål, metod och medel. Vilka intressanta arenor och aktörer återfinns under den strategiska och operationella nivån och vad är det som skall koordineras. Genom att extrahera ut dessa arenor och sedan beskriva det svenska förhållningssättet av CA på strategisk och operationell nivå genom mål, metod och medel, tar uppsatsen ställning till vilken grad som Sverige tillnärmar sig den ideala CA modellen på respektive arena. Jämförande matrisen presenteras i slutet av kapitel 3 för att sedan i kapitel 4 belysa vilka arenor som Sverige skulle kunna förändra för att kunna samlat öka sin nations bidrag till CA.

## Förord

Mitt intresse för ämnet Comprehensive Approach började under första året på Stabstudiet i Oslo 2010. Komplexiteten av dessa operationer och speciellt vid studier kring operationen i Afghanistan ökade mitt intresse för våra gemensamma ansträngningar av dessa insatser. Höjdpunkten av mitt egenintresse kom under andra året, hösten 2011 då vi på Masterstudiet läste *Sikkerhetspolitikk, militærmakt og internasjonale operasjoner* och då hade förmånen att åhöra en föreläsning av Lene Ekhaugen (IFS, Oslo) om just Comprehensive Approach. Jag bestämde mig för att skriva något svensk tillnärmning av Comprehensive Approach.

Problematiken runt ämnet var komplex och antalet frågeställningar många, då det som exempel inte finns någon egen definition av begreppet. Hur anpassar Sverige sina metoder för att kunna leverera mest effekt i operationer som den i Afghanistan? Frågor som denna inspirerade mig till den slutgiltiga syftet med min uppsats: ”Syftet med uppsatsen är att beskriva och analysera hur Sverige förhåller sig till CA, samt att identifiera och diskutera vilken utvecklingspotential som finns inom olika områden och huruvida avsikten är att implementera CA.”

För att kunna metodiskt komma fram till någon modell för att tillnärma mig problemformuleringar och uppnå syftet med uppsatsen har min handledare Magnus Petersson (IFS, Oslo) varit till stor hjälp. Inspirationen som han bidrog med under skrivandet har varit helt enastående, då motivationen inte varit på topp under hela ”resan” har Magnus på ett utmärkt sätt stöttat mig under våren. Min fru, Tina, har också längtat till den 23 maj då uppsatsen skall levereras. –” Tänk att få tillbaka en man som kan svara på de frågor jag ställer och inget annat som tex. Comprehensive Approach”. En speciellt tack till bibliotekarierna, Nina och Silje vid skolan, som alltid har stöttat oss och varit till en otrolig hjälp vid såväl litteratur hämtning som APA formalia. Ett stort tack till er alla!

Stefan Abrahamsson

Forsvarets høgskole maj 2012

<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING .....	7
1.2 METODBESKRIVNING .....	7
<b>2 Comprehensive Approach som idealtyp</b> .....	<b>10</b>
2.1 STRATEGISK NIVÅ .....	14
2.2 OPERATIV NIVÅ .....	25
2.3 SAMMANFATTNING AV INTERAKTIONSARENOR DÄR KOORDINERING MÅSTE GENOMFÖRAS FÖR ATT UPPNÅ CA .....	39
<b>3 Sverige och Comprehensive Approach?</b> .....	<b>41</b>
3.1 INTER-AGENCY-ARENAN .....	42
3.2 INTRA-AGENCY-ARENAN .....	47
3.3 INTER-GOVERNMENTAL ARENAN .....	49
3.4 WHOLE-OF-GOVERNMENT-ARENAN .....	52
3.5 INTERNATIONAL-LOCAL ARENAN .....	62
3.6 AREA OF OPERATION ARENAN .....	64
3.7 INTER-COMMUNITY ARENAN .....	66
3.8 SAMMANFATTNING .....	70
<b>4 Svensk internalisering av Comprehensive Approach</b> .....	<b>72</b>
4.1 WHOLE-OF-GOVERNMENTAL-ARENAN .....	73
4.2 INTERNATIONAL-LOCAL .....	74
<b>5 Avslutning</b> .....	<b>77</b>
5.1 REFLEKTION AV RESULTATET .....	81
<b>Litteraturförteckning</b> .....	<b>84</b>

## 1 Inledning

Förståelsen av den komplexitet vad avser hur att genomföra operationer som den i Afghanistan har föranlett flera nationer att ta ett helhetsgrepp på den politiska nivån för att tillmötesgå effektiviteten och dynamiken som dessa operationer omfattar. Några nationer har således omorganiserat sina högsta politiska strukturer för att kunna bidra på det mest operationella och effektiva sätt för att kunna tillmötesgå komplexiteten i operationerna. Alla dessa olika aktörernas egna bidrag till att uppnå mest effekt av det samlade koordinering av civila och militära instrument kallas för Comprehensive Approach (CA) (de Coning, 2010).

De militära operationella metoderna har också utvecklats då de traditionella metoderna inte har varit effektfulla, från EBO (Effect Based Operations) till COIN (Counter Insurgency)-operationer med en idag tillnärmning av CA. Den CA-anpassade COIN-metoden är den senaste av metoderna som tillämpas av ISAF<sup>1</sup> i Afghanistan. Dagens CA-modell, har sitt ursprung ifrån den amerikanska erfarenheten från COIN-operationer men har tolkats och definierats av många. Någon gemensam tolkning finns inte utan NATO, EU, FN och enskilda nationer har sin egen tolkning (de Coning, 2010).

Sverige verkar emellertid inte ha genomfört några större förändringar av den politiska strukturen för att kunna tillmötesgå och politiskt/strategiskt stötta en operation med CA som ambition, trots att regeringen ofta bekänner sig till detta förhållningssätt. Strukturen att biståndspengar och biståndsresurser inte direkt koordineras med den militära insatsen/operationen verkar kvarstå sedan tidigare, vilket är ett hinder för att kunna genomföra operationer som matchar CA-modellen. Vilka andra viljor eller förändringar i tankesätt som råder och därigenom styr, är svårt att utläsa i den offentliga debatten och riktlinjerna för utrikespolitiken och Försvarsmakten, men den svenska tillpassningen av sin militärpolitiska strategi framstår därmed som paradoxal (Egnell & Nilsson, 2011).

Dagens komplexa konflikter och den globalisering som skett efter kalla krigets slut samt Sveriges ambitioner att vara delaktigt på den gemensamma europeiska utrikes- och säkerhetspolitiska arenan, har medfört att Sverige deltar i operationer som kräver ett djupare och bredare engagemang än tidigare militära bidrag har krävt. Den djupt rotade, men inte direkt uttalade, säkerhetspolitiska strategin som delas av andra småstater att det är viktigare att delta i operationen än vad själva effekten av operationen slutmål ger vid hand (Bailes, 2009).

---

<sup>1</sup> International Security Assistance Force

En utveckling i riktning mot CA av svenska doktriner och strukturellt anpassade organisationer såväl på den politiska nivån som på den operationella militära nivån skulle kunna bidra att effektivisera svenska internationella operationer. Men vad har gjorts hittills och vad skulle kunna göras ytterligare för att uppnå detta?

### **1.1 Syfte och frågeställning**

Syftet med uppsatsen är att beskriva och analysera hur Sverige förhåller sig till CA, samt att identifiera och diskutera vilken utvecklingspotential som finns inom olika områden och huruvida avsikten är att implementera CA.

Uppsatsen skall inte i utgångspunkt ha en föreställning om att en *ny* organisation skall vara den svenska lösningen på CA utan mer att de befintliga resurser som finns inom systemet, skall kunna styra och leda operationer utifrån den politiska viljan till hög effekt av insatta resurser vid internationella operationer. Ambitionen är dock att uppsatsen skall vara användbar för framtida operationer och inte bara belysa den aktuella operationen i Afghanistan som snart är i fasen att avvecklas, utan också operationer med en mer generell utgångspunkt som kan gälla alla typer av konfliktoperationer.

För att uppnå syftet med uppsatsen avser författaren att svara på tre underliggande frågeställningar:

- [1] Vad betyder CA på den strategiska och operativa nivån?
- [2] I vilken utsträckning anammar Sverige CA?
- [3] Vilka åtgärder skulle kunna öka svensk internalisering av CA?

### **1.2 Metodbeskrivning**

Uppsatsen har ett antal metodologiska och analytiska utgångspunkter som ligger till grund för arbetet. Dessa utgångspunkter kommer att kort redovisas nedan tillsammans med en beskrivning av hur problemställningen operationaliseras. Ett viktigt antagande är att CA-utveckling och -implementering är en rationell företeelse. För att kunna besvara uppsatsens frågeställningar och därmed uppnå syftet krävs en metod.

Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara att utnyttja en induktiv metod och ur empirin försöka extrahera några slutsatser om den svenska utrikes- och säkerhetspolitiska tillnärmningen i operationer som kräver CA som därefter värderas mot teorier inom planering och genomförande av CA i COIN-operationer likt operationen i Afghanistan.

Det andra sättet är att använda sig av en deduktiv metod där ett antal indikatorer ur teorin om hur CA skall kunna genomföras, används på det empiriska materialet som ett analysverktyg. Uppsatsen kommer att bygga på både en deduktiv metod och en induktiv metod. För att besvara fråga 1 i kapitel 2 använder jag mig av en induktiv metod där jag ur empirin bygger en teori om vad CA är och kan tolkas som ur ett idealt perspektiv. Denna teori använder jag mig senare av i kapitel 3 för att besvara fråga 2 – således genom ett deduktivt tillvägagångssätt.

*Den första frågan* kommer alltså att besvaras induktivt genom att konstruera en idealtyp av CA. Då det råder olika uppfattningar kring vad CA är och hur den skall definieras kommer jag att ta utgångspunkt i en egen definition som jag benämner som den ideala. Definitionen vilar framförallt på att de civila och militära medlen måste kunna verka på alla nivåer, mellan de ingående aktörerna, och att koordineringen måste vara systematiserad. Uppbyggnaden av den ideala typen av CA bygger på Max Webers vetenskapliga tillnärmning i sin forskning om sociala fenomen genom att skapa en idealtyp (Eliaeson, 2000). Ur ett liknande tillvägagångssätt kommer min idealtyp att konstrueras. Ur induktiva iakttagelser och analyser extraheras adekvata indikatorer fram som representerar CA. Framtagandet av den ideala typen för CA vilar inte direkt på att den skall vara tillpassad för den svenska modellen utan mer ur ett idealt synsätt där den mest optimala tillnärmningen skall tas fram. Vilka målsättningar, metoder och med vilka resurser kan den ideala typen av CA byggas upp runt? Vilka aktörer skall koordinera sina bidrag, på vilka interaktionsarenor finns dessa och var – inom den strategiska eller den operationella nivån – befinner sig dessa interaktionsarenor. Genom att se den strategiska och den operativa nivån genom mål, metod, medel och därigenom extrahera de viktigaste förutsättningarna för en optimal CA-tillnärmning, skapas en idealtyp av CA. Det induktiva tillvägagångssättet medför att uppsatsen har en ambition att kategorisera dessa aktörer och arenor och placera in dessa på nivån strategisk och/eller operationell vid besvarandet av den första frågan. Inom detta kapitel kommer ett antal engelska definitioner att översättas till svenska för att öka förståelsen för författarens uppbyggnad av en idealtyp av CA. Hänvisningar till originaltexten kommer att anges i direkt anslutning till dessa egna översättningar, för att lätt kunna finna den jämförande originaltexten.

De olika arenorna får sedan passa in i en helhet som utgör en kontext på både den strategiska och den operativa nivån. Koordineringsarenorna och dess aktörer kommer framförallt analyseras och diskuteras utifrån olika doktriner, analyser av organisationer och operationella erfarenheter inom COIN-operationer (Eliaeson, 2000). Andra nationers organisering på politisk och militär nivå kommer i detta sammanhang att belysas.

Cohens (Cohen, 2001) och Huntingtons (Huntington, 1957) beskrivningar av hur den politiska och den militära ledningen kan organisera sin interaktion för att tillmötesgå militära



professionen och objektiviteten *vs* den militärpolitiska förståelsen och det yttersta politiska ansvaret för bruk av militärainstrument. Dessa två författare är av intresse då dessa just tar upp problematiken inom den departementala strukturens inverkningsområden på den militärpolitiska arenan för att kunna verka.

Uppsatsen kommer därefter att beskriva ideala CA-begrepp på en strategisk och operationell nivå samt inom respektive nivå identifiera graden av civil-militär koordinering på de mest essentiella kontaktytorna för CA. Dessa interaktionsplaner har framkommit efter analys av vilka aktörer som verkar på den strategiska och operationella nivån samt där det föreligger ett koordineringsbehov för att uppnå CA vid komplexa internationella operationer. På den strategiska nivån är huvudsakligen nationer och staters interaktion men också nationers interaktion och koordinering mellan organisationer som representerar stater såsom EU, NATO och FN. Den operationella hänvisar huvudsakligen till hur en enskild nation är organiserad för att möjliggöra en samlad koordineringsgrund för sina samlade resurser vid internationella insatser.

*Den andra frågan* kommer att besvaras genom att jämföra förhållandena i Sverige med idealtypen. Deduktiv metod har valts då den kommer att kunna beskriva den samlade effekten av svensk tillnärmning till CA på ett överskådligt sätt på både strategisk och operationell nivå. Uppsatsen kommer att synliggöra var och inom vilka arenor graden av överensstämmelse är hög, tillfredställande och otillfredsställande jämfört med idealtypen.

Graden av likhet jämfört med idealtypen kommer att mätas med kvalitativ metod och grundas på analyser av riktlinjer/styrdokument, organisationsformer, doktriner och strategi. Analys av slutrapporter från den svenska insatsen i Afghanistan år 2011 kommer att vara värdefull då den kommer att ge kopplingen mellan politik och den operationella verkligheten. Avslutningsvis inom varje jämförelse mot den svenska tillnärmningen ges ett resultat av koordineringsnivå som sedan sammanfattas som helhet i slutet av kapitel 3.

*För att besvara fråga tre* kommer jag efter jämförelsestudien i kapitel 3 redovisa en överskådlig matris där koordineringsgraden på de olika nivåerna – strategisk och operativ nivå – presenteras. Matrisens betydelse är framförallt att på ett överskådligt sätt belysa var den svenska koordineringsgraden av CA kan stärkas, men också visa var den svenska tillnärmningen är god. Resultatet av detta kommer jag att analysera under kapitel 4 där jag tar ut de arenor och nivåer som idag har en otillfredsställande koordineringsgrad och därefter peka på vilka åtgärder som skulle kunna vidtagas för att öka svensk internalisering av CA. Avslutningsvis diskuteras uppsatsens resultat och implikationerna av dessa resultat.

## 2 Comprehensive Approach som idealtyp

Under de senaste åren har allt fler diskussioner för en förbättrad koordinering och samordning mellan de internationella aktörernas engagemang i Afghanistan förts. Inför en våg av våld, begränsade utvecklingsmässiga och ekonomiska framsteg, ett dysfunktionellt samt olämpligt politiskt ledarskap, påvisas att samordning bland internationella aktörer står inför många och stora utmaningar. Dessa utmaningar ges ofta uttryck i något nyskapat uttryck som t.ex. "CA", "Unity of effort", "Integrated approach" eller "Whole of Government" eller något liknande. Dock har det blivit uppenbart att sådan gemensam samstämmighet är oerhört svårt att uppnå. De olika aktörernas strategier, motiv, resurser, prioriteringar, förbehåll eller "caviats", kulturer och politik tenderar att skilja sig avsevärt åt. Därför, trots tillsynes förenade ambitioner för samstämmighet och samordning är de olika initiativ och idéer som uttalas, nödvändigtvis inte det samma som total enighet. De icke uttalade politiska budskapen kan många gånger dölja en konkurrerande politisk agenda som begränsar den realpolitiska förmågan och viljan till att bidra till CA (Friis, 2010).

Det finns ingen definition av CA som det råder en bred enighet om, vilket i sig utgör ett problem. Inom många organisationer/stater har tillnärmningen om en bred koordineringsstrategi för att etablera kontaktytor i en given konfliktsituation för stater eller regioner blivit erkänd som "CA". Enskilda länder förhåller sig till begreppet "Whole of government" medan organisationer som EU och NATO benämner det som CA. FN har en egen definition som de kallar *Integrated Approach* eller *Integrated Missions*, men där det samlade målsättningen för den helhetliga tillnärmningen kan benämnas som CA (de Coning, 2010). Den gemensamma målsättningen med *Integrated Approach* är enligt de Coning:

The goal is to bridge the security development divide, and to integrate the political, security, developmental, economic, and other dimensions required to ensure a system-wide response to any specific conflict system (de Coning, 2010, p. 287).

De Coning definierar CA som en process som försöker att lägga tillrätta för en koordinering på bredden av säkerhet, förvaltning, utveckling och den politiska dimensionen i internationella freds- och stabiliseringsoperationer. De Coning menar att CA skall vara "...a process aimed at facilitating system-wide coherence across the security, governance, development and political dimensions of international peacebuilding process" (de Coning, 2010, p. 281).

Petersen et al. skriver att CA innebär koordinerat bruk av nödvändiga internationella civila och militär maktmedel, "...the collaborative engagement of all requisite civilian and military elements of international power..." (Petersen, Binnendijk, Barry, & Nielsen, 2010, p. 76).

Skillnaden mellan de två beskrivningarna är att den förstnämnda behandlar en process som kommer att underlätta samordningen (coherence) och den andra antyder att CA är koordineringen i sig själv (collaborative engagement). De Conings definition och målsättning utgår av förståelse för FN:s integrated missions, medan Petersen m.fl. tar utgångspunkten i förståelsen av NATO:s och enskilda länders funktion till att bidra vid internationella operationer.

Den första definitionen befinner sig tillsynes på en liten annan abstraktionsnivå och är kanske därmed inte särskilt behjälplig när det gäller att konkretisera vad CA egentligen är. När man översätter "coherence" och "collaborative engagement" till svenska blir det "koherens" och "samhandling". Abstraktionsnivån i den första definitionen "coherence" hör enligt författaren, mer hemma på den strategiska nivån medan den andra "collaborative engagement" hör hemma på den operationella nivån. Koordinering av de samlade resurserna är den gemensamma nämnaren i dessa två definitioner, så oavsett nivå och abstraktion så bör en överordnad och allmängiltig definition av CA vara:

*Comprehensive Approach innebär en systematisk koordinering av civila och militära instrument inom och mellan olika nivåer.*

Ur min definition av CA framgår det vikten av systematisk koordinering av de tillgängliga instrumenten, både civila och militära, men även att dessa koordineringar måste ske på olika nivåer. Men vilka är dessa aktörer som skall koordineras och framförallt på vilka arenor finns aktörerna? Denna fråga kommer det att ges svar på under delkapitel 2.1 och 2.2.

Definitionen av CA tas utifrån ett flertal relativt enkla begrepp men som har föranlett stora utmaningar för det internationella samfundet vid internationella insatser, som operationen i Afghanistan. Genom att arbeta tillsammans och dra i samma riktning skall resultatet av ansträngningarna vara att uppnå ett bättre resultat än vad varje enskild aktör skulle kunna uppnå på egen hand. CA är tänkt att bidra till att skapa förutsättningar för en varaktig fred och har beskrivits som ett viktigt framgångskriterium i komplexa operationer. Grundläggande är att det finns ett erkännande om att någon ensidig lösning på utmaningarna och för att uppnå de övergripande målen så måste man använda olika säkerhetspolitiska verktyg på samma gång, där den civil-militära koordineringen är essentiell (de Coning, 2010).

CA-aktörerna förväntas att optimera sin resursanvändning genom en bred samordning och samarbete. Komplexa internationella operationer som involverar en mängd aktörer är beroende av att insatser görs för att samordna de olika aktörerna så att de blir så effektiva som möjligt. Det råder en bred enighet om behovet för samordning och samarbete i dag. Idén om att alla skall verka åt samma håll så effektivt som möjligt för att uppnå störst och mest effekt till så hög nyttjandegrad som möjligt är det inte svårt att enas om (Försvarsmakten, 2011).

Olika stater har utvecklat egna versioner av CA. Oftast kallar vi nationella tillnärmningar för "whole-of-government". Dessa modeller bygger vanligtvis på försök att samordna arbetet i olika departement och myndigheter som deltar i fredsbevarande och stabiliserande operationer, såväl hemma som utomlands. Vi kan skilja mellan två typer av "whole-of-government":

*Den institutionella tillnärmningen;* där staten har utvecklat specifika enheter för ändamålet, huvudsakligen placerade i de nationella departementsstrukturerna. Kanada, USA och Storbritannien har utvecklat sådana enheter. Storbritanniens och Kanadas enheter, kommer jag att belysa vidare nedan (Hull & Derblom, 2011).

*Den processinriktade tillnärmningen;* där behovet av koordinering är politiskt och understöds av ett antal olika mötesplatser där koordineringen sker. Den svenska tillnärmningen hör hemma här. Vilken modell som olika länder väljer är beroende av ett antal faktorer. Eftersom Sverige är ett litet land så är en specifik myndighet eller ett departement för att utföra dessa koordineringar inte aktuellt. Olika länder påverkas också av erfarenheter och lärdomar från komplex verksamhet som Irak och Afghanistan. Man skulle kunna hävda att Provincial Reconstruction Team (PRT<sup>2</sup>) i Afghanistan, utgör ett försök att genomföra de nationella modellerna i praktiken på operationell nivå, där de olika ländernas tillnärmning avspeglar förmågan till att uppnå CA (Hull & Derblom, 2011).

Icke-statliga organisationer (NGO) har utvecklat sina versioner och tolkningar av CA-begreppet. De icke-statliga organisationerna mäktar sällan med detta då de blir mer upptagna av debatten om det humanitära rummet (Aall, 2000). Att NGO låter sig koordineras på ett systematiskt sätt och inte med en ad hoc-tillnärmning är en väsentlig aspekt i det långa perspektivet, för att uppnå stabila förutsättningar en positiv utveckling (de Coning, 2010).

Aktörers olika tidsmässiga engagemang kan begränsa koordineringsförmågan, den långsiktiga, strategiska åtagandet kan stå i en icke önskevård relation till kortsiktiga insatser. Långsiktiga insatser innebär att aktörerna bidrar till en hållbar fredsprocess över tiden. CA

---

<sup>2</sup> Idag benämns PRT som TST Transitional Support Team

tänkandet förutsätter att aktörerna har det som strategi. Framgång på kort sikt i insatser mäts genom organisationens förmåga att maximera sin egen roll och är kopplad till överlevnad och tillväxt. Aktörer agerar i enlighet med sina egna intressen. Detta begränsar möjligheterna till samordning. Den andra faktorn som bidrar till att begränsa möjligheterna till samordning/koordinering är att olika aktörer har olika värderingar, uppdrag, roller, organisationsformer och målsättningar (de Coning, 2010).

CA förutsätter att de civila och militära instrumenten skall samordnas så att deras insats gemensamt blir förstärkande. Detta har visat sig svårt att genomföra i praktiken. Rivalitet och rädsla för att göra intrång på varandras arenor leder till att organisationer eller myndigheter blir bakbundna av att tillmötesgå och samverka med andra, vilket medför att målsättningarna blir reducerade för att tillmötesgå de andra aktörernas kapacitet. Den minsta gemensamma nämnaren blir den som kan samverka med lägst ambitionsnivå. Denna påtvingade sänkta ambitionsnivå med den minsta gemensamma nivån skapar ett ”gap” mellan den politiska viljan och den praktiska realiteten.

Där det uppstår brister i koordineringen är det oftast orsakat av skillnader i mandat, intressen och värdesystem hos någon av aktörerna, så man kan hävda att detta innebär att det finns gränser för hur hög grad av koordinering det realistiskt eller möjligt att uppnå. Man kan arbeta för att förbättra koordinering och samordning men vid en punkt är det inte längre ändamålsenligt eller längre möjligt. Det som efterlyses är en mer realistisk inställning till samordning. Koordinering i sig självt är inte alltid bra, om den eftersträvar att vara på lika villkor i alla situationer och med samma insats av alla aktörer. Det är snarare en sammanhangsberoende funktion som skall hantera ett ömsesidigt beroende. Koordinering måste således återspegla en djupare förståelse och ömsesidig flexibilitet för att fullfölja ett CA-koncept (Paris, 2009). Roland Paris skriver vidare att “too much, too little or the wrong type of coordination could do more harm than good” (Paris, 2009, p. 53). Detta kan ses som att den koordinering som skall genomföras måste vara systematisk och vara inrättad i ett större sammanhang, där förståelse för de övergripande strategiska målsättningarna och de tilldelade resurserna skall användas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Den strategiska och operationella nivån behöver också förstås ur sina egna och särpräglade egenarter. Den övergripande definitionen bryts således ner för att kunna bli hanterbar på de underliggande nivåerna. Den strategiska nivåns definition blir således: *Strategisk CA är en process som syftar till att underlätta systemomfattande samstämmighet inom säkerhet, styrning och utveckling ur den politisk-strategiska dimensionen av internationella freds- och stabilitetsoperationer* (jämför, de Coning, 2010, p. 287).

Definitionen ovan blir gällande för den strategiska nivån och är hämtad och översatt från Cedric de Conings beskrivning . Definitionens huvudsakliga fokus är att den strategiska nivån måste säkerställa CA genom att etablera systematiska processer och för att erhålla en hög grad av samordning och koordineringsmöjligheter inom den strategiska nivån för att tillrättalägga för de egna och underliggande nivåerna att kunna genomföra sin verksamhet i så hög grad av CA som möjligt.

Till den operationella nivåns definition av CA har uppsatsen hämtat delar av Petersens m.fl. förståelse av CA och översatts till svenska. *Operationell CA är det samlade koordinerade internationella engagemanget av erforderliga civila och militära komponenterna i en koordinerad internationell säkerhetspolitisk insats* (jämför, Petersen, et al., 2010, p. 76). I definitionen ovan så tas en högre grad av effekt ut ur den tidigare definitionen, vilket gör den anpassningsbar under den operationella nivån. Det strategiska tillrättaläggandet av CA skall således på den operationella nivån verkställas och koordineras så att erhållen effekt motsvarar uppställda och definierade mål. Den operationella nivån kommer på samma sätt som den strategiska nivån, analyseras utifrån de olika arenorna av koordineringsmöjligheter.

Sammankopplingen av dessa och hur dessa arenor som koordinering sker och hänger samman kommer jag att redovisa under analysens gång. Därefter kommer jag i sammanfattning i nästkommande delkapitel redovisa alla interaktionsarenor samt vilken nivå de befinner sig på i en matris.

## 2.1 Strategisk nivå

Hur uppnås då en systematisk koordinering av civila och militära instrument på den strategiska nivån? I detta delkapitel kommer jag att skapa en idealbild av CA på den strategiska nivån. Vilka förutsättningar måste vara på plats enligt mig för att strategisk CA skall kunna möjliggöras. Vilka aktörer är viktiga för att uppnå en hög grad av strategisk CA? Gemensamma *ends* (målsättningar), *ways* (metoder) och *means* (medel/resurser) är en av den strategiska nivåns viktigaste planeringsuppgifter (NATO, 2010d). Genomförandet av en operation är direkt beroende av att dessa är väl definierade på den strategiska nivån. Utan att dessa finns på plats och är tydliga för alla aktörer kommer inte en fullt genomförbar CA att kunna genomföras.

I denna uppsats tar jag utgångspunkt i NATO:s definition av strategisk nivå:

The level at which a nation or group of nations determines national or multinational security objectives and deploys national, including military, resources to achieve them (NATO, 2010g, pp. 2-S-13).

I uppsatsen skall också mål, metod och medel ses utifrån följande CA-förståelse:

*Mål (Ends):* Ur ett CA-perspektiv är detta kärnfrågan och huvuduppgiften för den strategiska nivån att innan operationen, vara helt klar och tydlig med sina mål och definition av slutläget. Avsaknad av dessa kommer att underminera hela konceptet av CA-ambitionerna. Ju mer samstämmighet initialt av dessa strategiska mål för de aktörer som har ambition att delta i internationella operationer desto högre grad av CA kommer att kunna uppnås. Detta gäller också de aktörer som agerar på NGO-arenorna. Mål måste bygga på en hierarkisk form, där FN utgör den högsta och övriga aktörer sluter upp under dessa strategiska mål.

*Metod (Ways):* Kopplingen mellan mål och resurser är den tillämpade metoden. Hur skall de strategiska målen uppnås och vilka aktörer skall bidra till denna strategiska målsättning. Ur ett CA-perspektiv skall dessa metoder framförallt harmoniseras mellan de aktörer som har identifieras för innevarande eller kommande operation. Organisationer och enskilda länders metoder för att genomföra operationer måste ur ett CA-perspektiv likriktas. Likriktningen i metoder medför att den palett av bidrag kan användas på ett liknande sätt oberoende vilken organisatorisk tillhörighet resursen kommer ifrån. ROE (Rules of Engagement) för operationen kommer då att vara ett av de viktigaste instrumenten att justera operationens engagemang. Ju mer situationsanpassad metod som kan erhållas desto högre grad av CA kan erhållas.

*Medel (Means):* De totala gemensamma resurserna som kommer att vara tillgängliga i och i närheten av operationsområdet. Aktörers olika bidrag skall sammansättas och koordineras så att så höga synergier som möjligt kan uppnås. Utnyttjandet av medlen som en operation förfogar över måste harmonisera med högre politiska målsättningar men även med givna FN-mandat. För att kunna erhålla en så hög grad av CA med givna medel så måste samtliga tillgängliga resurser identifieras och användas på ett för den aktuella operationen så effektivt som möjligt (NATO, 2010d, pp. 4-2).

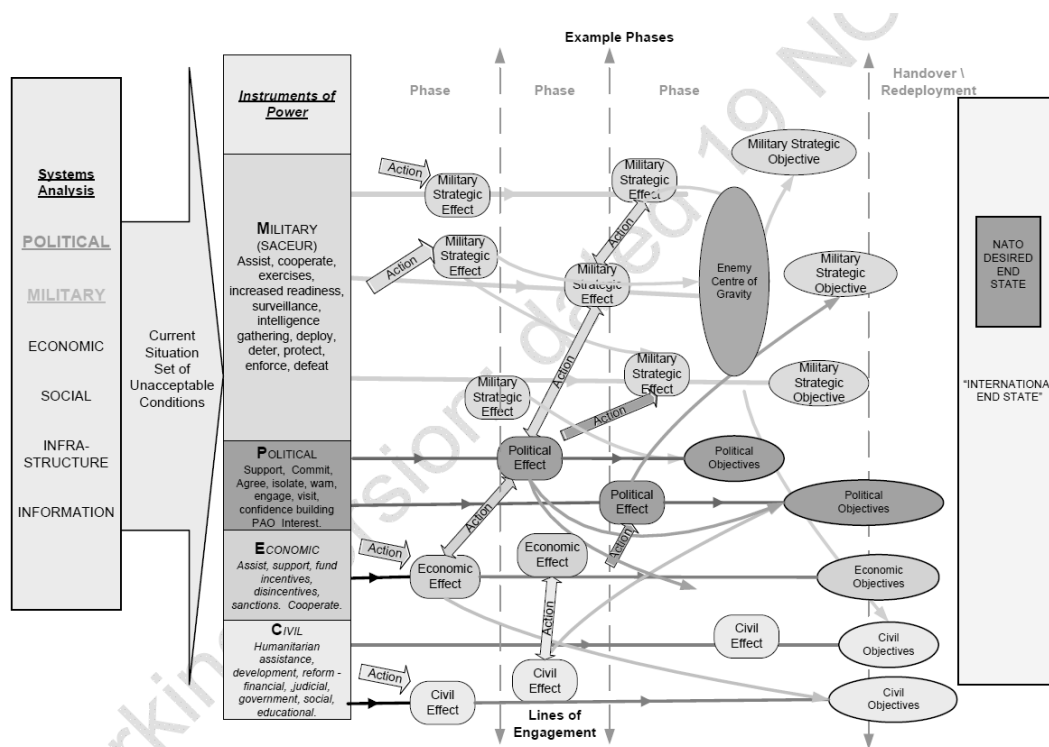


Bild 1

Bild 1 (COPD, pp. 3-33) är en komplex bild men beskriver framförallt på ett tydligt sätt hur det på den strategiska nivån förståelse av hur de olika strategiska målsättningarna med tilldelade medel kan harmonisera och koordinera metoderna för att skapa effekter som bidrar till synergier för andra operationslinjer och bidrar till helheten för operationen. Ur detta sammanhang skall också koordinering av de olika ingående aktörerna förstås.

### 2.1.1 Mål

NATO som organisation och under senare års utveckling och tillnärmning av CA är för mig tämligen central i min tillnärmning i det mellanstatliga segmentet och för att NATO:s problem även väl belyser andra aktörers problem i liknande situationer. Ur detta resonemang kring NATO:s problem och ambitioner konkretiserar jag några gemensamma indikatorer som kan vara mig behjälpliga för vidare arbete med den ideala CA-tillnärmningen på strategisk nivå ur det mellanstatliga perspektivet.

Idag är deltagande i krishanteringsoperationer utanför NATO:s traktatområde en integrerad del av organisationens aktiviteter: Insatserna på Balkan, Afghanistan, Irak och i Libyen är exempel på detta. Enligt NATO:s strategiska koncept från 2010 (NATO, 2010h) har implikationerna av erfarenheterna av sådan verksamhet, särskilt på Balkan och i Afghanistan, gjort det tydligt för NATO att effektiv krishantering kräver en övergripande politisk, civil och



militär strategi, där alla medverkande aktörer måste enas om gemensamma strategiska mål för att effektivt kunna skapa stabilitet.

Enskilda nationers strategi måste harmonisera med vilken politik som förs inom egen stat. Men det måste även finnas en strategi med sitt deltagande i de internationella gemensamma operationerna. Det politiska budskapet måste kunna avspeglas i den operationella effekten och kunna vara spårbart i doktriner och strategiska styrdokument för att kunna vara trovärdiga över tiden i ett operationsområde. Därtill måste även läggas att den egna nationens strategi behöver vara i harmoni och balans med det samlade världssamfundets värderingar för att kunna verka och bidra till en enhetlig tillnärmning (Bailes, 2009).

Förbehåll eller ”caviats”, eller nationers strategiska begränsningar av det egna bidraget, är per definition av ondo i idealbilden av CA. Där skall det vara en samstämmighet mellan den översta politiska ledningen ner till den taktiska situationen. Bidragarländers uppträdande i ett operationsområde skall vara så homogent som möjligt, det skall således begränsas att uppträdandet i en sektor/provins är annorlunda än i en annan (Petersen, et al., 2010).

Som tidigare redovisats inom de enskilda staternas så är behovet av att de ickestatliga aktörerna involveras i en struktur av planering, målsättningar och en koordinering helt essentiell för CA. En högre grad av samstämmighet mellan NGO-aktörerna och övriga ingående aktörers målsättningar desto högre grad av CA erhålls.

De ickestatliga aktörernas egna policy och strategiska mål måste vara så tillpassade att dessa kan översättas till och harmonisera med övriga aktörer i ett operationsområde. Dilemman för de ickestatliga organisationernas strategiska agerande kan vara att de drivs av enskilt stödjande organisationer eller bidragsgivares önskemål, istället för att drivas av och ageras utefter, en klar och tydlig egen strategisk vision. Ju tydligare en ickestatlig organisation kan vara frikopplad från dess bidragsgivare desto högre grad av CA kommer att kunna levereras i den operationella miljön.

Organisationernas enade mål kan inte direkt definieras då många av organisationerna fokuserar på ett specifikt område men fyra huvudområden kan ändå organisationernas huvudmålsättningar grupperas i (Aall, 2000):

- Humanitärt bistånd
- Mänskliga rättigheter
- Samhälls- och demokratibyggnad
- Konfliktlösning

De ickestatliga aktörernas förmåga och målsättningar skall inte vara kortsiktiga, utan verka över tiden för att bidra till en så stabil utveckling som möjligt. Att organisationerna kan verka på en global arena utan politiska eller ekonomiska styrningar gör dessa organisationer till en nyckelspelare för CA. De icke-statliga aktörernas förmåga att kunna agera utan att FN eller någon annan stor organisations politiska agenda förespråkar en insats, så bidrar dessa organisationer med en unik förmåga till att med ett opartiskt förhållningssätt, med de tidigare nämnda fyra huvudmålen, att fylla det vakuum som kan uppstå för andra aktörer och dess förmåga till att agera. Antalet organisationer har ökat efter andra världskriget och det är inte ovanligt att ett hundratal organisationer är involverade i en operation, alla med sina målsättningar och prioriteringar. På den strategiska nivån bör dessa ambitioner koordineras av en IGO (International Governmental Organisation). Den mest lämpade organisationen att bidra till en gemensamt planerad målsättning för NGO-aktörerna är FN (de Coning, 2010, p. 288).

### **2.1.2 Metod**

En av CA-definitionens viktigaste beståndsdelar på den strategiska nivån är ways. Vilka processer och strategiska metoder ligger till grund för hur de gemensamt uppsatta målen skall kunna operationaliseras. Systematiska processer måste vara etablerade mellan och inom samtliga aktörer involverade i den strategiska planeringen av pågående eller kommande internationella freds- och stabiliseringsoperationer.

Samarbete och samordning mellan NATO och andra aktörer är ingenting nytt. Detta har genomförts under lång tid, men på mer ad hoc-basis. CA kan sägas representera ett försök att sätta sådana förhållanden i ett system och erhålla en gemensam struktur av sina ansträngningar.

FN har en tillnärmning som kallas Integrated Mission, vilket i sin kontext har en liknande planeringsstruktur som andra allianser eller nationer har, den så kallade Integrated Missions Planning Process (IMPP), vilket möjliggör en homogen och en koordinerad planering (United Nations, 2006). Även operationaliseringen av de strategiska direktiven har klara likheter med övriga alliansers sätt att planera sitt genomförande av direktiv till den operativa nivån (NATO, 2010b).

De mellanstatliga organisationerna måste inom den strategiska nivån kunna integrera sin planering och vara kapabla till utbyte av expertis, personal, strukturer eller materiel. Den organisation som bäst lämpad för att genomföra den strategiska planeringen understöds av de andra nationerna eller organisationerna. Detta för att erhålla en så hög grad av koordinering och integrering av civila, politiska och militära kapaciteter som möjligt.

Att kontinuerligt genomföra övningar och utbyte av erfarenheter ökar förmågan till att kunna genomföra/planera gemensamma operationer, ökat förtroende mellan aktörerna vilket i sig bidrar till en ökad strategisk mellanstatlig CA. Samarbeten med dessa internationella organisationer såsom NATO, FN, och EU men även de andra icke-statliga organisationerna, ökar den ömsesidiga respekten och för andras likheter och olikheter (den organisatoriska kulturen) som också bidrar till en ökad möjlighet till CA. Att öva som man har tänkt att genomföra sin framtida strategiska planering och operationer är en nyckel till framgång.

Att de mellanstatliga organisationerna har koordinerade strategiska planeringsverktyg är en förutsättning för CA. NATO:s och FN:s planeringsincitament är olika men i grunden använder de sig av samma språk och "main body" för att förstå innebörden i planeringssteg och rytmen i planeringsprocessen. Förståelse för vilka "ord" som används och betydelsen av dessa är en väsentlig grund för att erhålla en så bred förståelse av den gemensamma planeringen. Ett exempel på en sådan ansats är när NATO har utgett ett gemensamt planeringsverktyg till ett flertal andra mellanstatliga organisationer och enskilda samarbetsländer som benämns "Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive", förkortat COPD (NATO, 2010b). COPD används idag för planeringen inom t.ex. ISAF<sup>3</sup>. Ju fler som använder sig av samma eller liknande (tillpassade efter egen organisation) planeringsverktyg och som kan förstås av de andra ingående aktörerna desto högre grad av CA kan uppnås.

Koordinering och samordning i all ära, men är denna inte ändamålsenlig kommer den heller inte att kunna leverera någon effekt för den operationella nivån. Planeringscykler, doktriner, språk, kultur och alla dessa möten för att erhålla en så gemensam lägesuppfattning och god planeringsgrund att stå på, mäktar inte alla mindre organisationerna att delta i. De mindre organisationerna eller länderna som är en aktör måste då kunna erhålla den personal och expertis som erfordras för att kunna bidra med de resurser som enkel aktören kan bidra med till den operationella eller taktiska nivån. De strategiska resurserna skall inte vara de som hindrar den operationella effekten i en CA (Paris, 2009).

Många nationer har under de senaste åren försökt att få en mer professionell metodisk tillnärmning till nationsbyggande. Det kan nog sägas att det har varit USA som efter sitt Irak II-engagemang, var tvunget att tänka om vad avsåg sin egen förmåga att återupprätta fred och stabilitet i länder som totalt saknar detta (Dobbins, 2007). Under 2004/05 reformerade ett flertal länder och organisationer sin byråkrati / sitt arbetssätt för att metodiskt tillmötesgå de nya

---

<sup>3</sup> International Security Afghanistan Forces

förutsättningarna för en stabil och helhetlig tillnärmning för att lösa nationsbyggande på ett mer effektivt sätt. Dessa förändringar antogs av bl.a. USA, Storbritannien, Kanada, Tyskland, FN, EU och G8-länderna, alla med sin egen lösning och *approach* till hur organisationen skulle se ut. Var och en av dessa organisationer har sina fördelar och nackdelar och metodiska målsättningar på hur de skall utvecklas på sikt. I uppsatsen kommer uppbyggnaden av den ideala CA på det inomstatliga segmentet, belysas av Kanadas och Storbritanniens organisationer. Dessa två länders metodiska organisering på departementsnivå kommer jag att redovisa senare i detta kapitel.

Enskilda länder måste ha en strategi som harmonierar med den tänkta tillnärmningen i en operation är tämligen klart och odiskutabelt. Många småstater saknar detta, de handlar ofta med en ad hoc-tillnärmning till problem som uppkommer vilket i sin tur kan leda till en svårighet att tillmötesgå det internationella samfundets gemensamma syfte och målsättning med operationen. Ju mindre klyfta det finns mellan en nations ”grand strategy” och politiskt utövande, desto högre grad av CA kan en nation uppnå. Vi kan se detta i den pågående operationen i Afghansistan där flera småstaters uppträdande i sina tilldelade provinser (PRT) inte erhåller den effekt av CA som är önskvärd på grund av den dysfunktionella statliga förmågan till att etablera flerdepartementala lösningar som kan koordinera det samlade statliga bidraget till en effektiv och samordnad insats. Ju högre grad av tvärdepartementala lösningar en nation kan uppbringa desto högre grad av CA (Egnell, 2011).

Idealbilden av den ickestatliga aktören inom det strategiska segmentet är att det fundament (den strategiska idé) organisationerna står på skall så förbli, detta är till godo för CA-tillnärmningen. Verksamheten skall vara involverad och koordinerad av gemensam strategisk planering och institutionell struktur vilket ökar graden av CA för den enskilda ickestatliga aktören. Ju högre grad av denna strukturella planering och koordinering desto högre grad av bidrag till positiv CA för den totala gemensamma operationen.

Liksom den mellanstatliga nivåns förmåga till att kunna genomföra strategisk planering, är det också viktigt för den inomstatliga nivåns att kunna effektivisera sin strategiska planeringsförmåga. Att träna sin egen nations samlade krafter och för att genomföra en större internationell operation måste genomföras regelbundet. Fler samlade övningar ger större möjlighet till högre grad av CA. Organisationen för att upprätthålla denna kompetens och struktur kan inte vara på en ad hoc-nivå utan måste vara strukturerad och institutionaliserad (Egnell, 2011).

Kommandostrukturen på den strategiska nivån måste vara ensad, där de gemensamma strategiska målsättningarna, syften och ansträngningarna skall harmonisera. Den strategiska nivåns betydelse är i fallet gemensam kommandostruktur viktigast, skall alla tänkta aktörer vara underställda en kommandostruktur. Hur strukturen senare ner till den operativa eller taktiska nivån regleras i kommandostrukturen, kan vara mer av en pragmatisk tillnärmning när det gäller vissa NGO-aktörer. Detta förhållningssätt möjliggör effekt för vissa NGO:s då dessa måste vara frånkopplade från det militära bidraget i operationsområdet för att kunna bidra fullt ut till en CA. Detta är inte motsättningsfullt, utan situationsanpassad ledningsstruktur skapar möjligheter att fler aktörer kan bidra till en CA. Nationer är suveräna vilket i sin tur innebär att en nations bidrag till en operation alltid kommer att stå under dess nations operationella ledning OPCOM (AAP-6, pp. 2-O-3). Vikten av att den politiska ledningen via den militära strategiska ledningen har en klar och tydlig ledning av sina styrkor i den operationella miljön är helt avgörande (de Coning, 2010). Ju klarare en sådan kommandostruktur är desto högre grad av CA erhålls.

Exempel på lösningar för att effektivisera ”whole of governmental” metodiskt genom en institutionalisering på departementsnivå är Storbritannien och Kanada. Storbritannien har skapat en ny underkommitté till kabinettet, *Conflict Prevention and Reconstruction Committee*, för att överblicka policyn och två *Conflict Prevention Pools* för att stödja finansiering och genomförandet av krishantering och stabiliseringsaktiviteter. Den brittiska regeringen skapade också en *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) i september 2004, för att koordinera och effektivisera sina resurser som tidigare var allokerade på flera olika avdelningar. På så sätt erhöll briter en stark och insatsklar grupp av civil expertis. Gruppen blev organiserad som en gemensam grupp under flera departement. Den leds av utrikesministern.

Målsättningen är att PCRU skall bidra med integrerade bedömningar underbyggda med en operationell kapacitet för att kunna leverera mer effektivitet i stabiliseringsoperationer. Enheten har visat sig mycket effektiv i både Irak och Afghanistan (Bensahel, 2007). Nackdelen med den brittiska lösningen är att den inte direkt tillhör ”någon” i den Brittiska administrationen vilket gör att den inte erhåller någon direkt byråkratiskt stöd hos någon.

Kanada reviderade sin National Security Policy 2005 att även innehålla Kanadas *International Policy Statement*. Den riktade sig främst mot de bräckliga och söndrade staternas hot mot Kanada som stat men även ett instrument som kan användas vid globala hot som utgör ett hot för hela världssamfundet (såsom Afghanistan). Kanadas analys gav vid handen att det internationella systemet behöver förmåga till att förhindra och/eller agera för att inte stater skall haverera och att snabba, effektiva medel i sådana insatser kräver en integrerad civil-militär lösning med flexibla finansieringslösningar.

Kanada bildade en *Stabilization and Reconstruction Task Force* för att säkerställa att det finns en långsiktighet i sin planering för snabba internationella insatser och att dessa enheter är insatsklara. Kanada säkrar finansieringen av organisationen genom att placera den under Utrikesdepartementet och det internationella biståndsorganet, vilka tillhandahöll en fond på ca \$500 miljoner år 2005

Dess uppgifter är att:

- säkerställa effektiva och koordinerade åtgärder vid internationella kriser som kräver flerdepartementala lösningar,
- planera och leverera helhetliga, effektiva konfliktförebyggande åtgärder, krisåtgärder, skydda civilbefolkning och stabiliseringsinsatser i bräckliga stater och stater som betecknas som "failed state",
- samt att handha och förvalta freds- och säkerhetsfonden.

Uppbyggnaden av denna organisation skiljer sig relativt mycket från den tidigare beskrivna brittiska organisationen. Den utvecklades i samband med en större omorganisation av departementen i Kanada och fick en självklar plats i den politiskt/byråkratiska strukturen, vilket har medfört att den inte har några direkta konflikter vad avser dess auktoritet eller legitimitet. Denna *Task Force* har etablerats i Kanadas PRT i Afghanistan bland annat för att bidra till en ökad effektivitet och samordnat militär-civilt insatsarbete i "sin" provins (Bensahel, 2007).

Enskilda stater har en möjlighet till att anpassa och organisera sina staters samlade instrument på ett effektivt och organiserat sätt, vilket många andra aktörer saknar. Det kanske är fel att hävda att de ickestatliga organisationernas deltagande i operationer missgynnar den överordnade strävan efter att erhålla en CA. Men lite sanning ligger det i uttalandet. De ickestatliga organisationernas strävan efter att vara opartiska, opolitiska samt inte vara beroende av någon eller något och endast fokusera på en del (sin del) av en komplex situation, är per definition inte att anse som Comprehensive. De ickestatliga aktörernas "goda vilja" att stå för det humanitära rummet ensidigt kan i den operationella helheten vara kontraproduktivt. Inte bara i sitt eget utövade bidrag utan även för andra aktörer i operationen.

Men, då många konflikter idag inte involverar världssamfundet, t.ex. inlägg av vetoröstning i FN:s säkerhetsråd eller icke-konsensus i NATO-överläggningar, som omöjliggör en insats, utgör den ickestatliga aktörerna de enda aktörerna som agerar för de humanitära insatserna och med ambitioner att minska det mänskliga lidandet.

Den mest lämpade organisationen att genomföra och tillrättalägga de metodiska tillkortakommanden många av de ingående NGO-aktörerna har, är FN. Med hjälp av FN:s

organisation och planeringsinstrument erhålls en transformering av de icke statliga aktörernas metodik via FN till den militära strategiska planeringen. FN-funktionen som mellanaktör medför också att FN skall förmedla de militära och IGO samlade målsättningar till NGO-aktörerna. FN blir således det kommunicerande kärlet av den samlade metodiska tillnärmning för att erhålla en god CA på den strategiska nivån (de Coning, 2010).

### 2.1.3 Medel

Ingen egen organisation eller enskild nations samlade resurser kommer att kunna bidra fullt ut in i en internationell kris med en CA. Det handlar framförallt för de mellanstatliga aktörerna att fokusera på deras bidrag till en CA. Ett så brett spektrum som möjligt av civil och militära instrument skall eftersträvas (NATO, 2010h).

Organisationer som är specifikt militära eller civila, utvecklar kapaciteter utanför dessa områden såsom NATO deklarerade 2010 (NATO, 2010h) med initiering av en utveckla av moderata civila kapaciteter, eller EU:s ambitioner till att utveckla en militärkapacitet, bidrar denna kapacitetsutveckling till att utveckla CA både inom och mellan organisationerna. Att världssamfundet erhåller en så bred palett av systematiskt koordinerade säkerhetspolitiska instrument som möjligt ökar graden av CA.

De mellanstatliga allianserna måste skapa en öppenhet och en samarbetsvilja som medverkar till en så bred och beslutskraftig underlag för att kunna understödja FN:s säkerhetsråd resolutioner i så hög grad som möjligt. Ju högre grad av bredare samarbeten när det gäller bruk av maktmedel desto högre grad av CA kan uppnås.

Gemensamt kommandospråk och kommunikationsmöjligheter, krypton och format så kallad kommunikationsinteroperabilitet på strategisk nivå, möjliggör ett kontinuerligt meddelandeflöde och förståelse för meddelande innehåll och strukturen vilket möjliggör en hög grad av CA på den kommunikativa arenan. De mellanstatliga mer resursstarka organisationerna måste tillse att de gemensamma kommunikationsmöjligheterna finns representerade vid andra mindre resursstarka tilltänkta aktörer. Ju högre grad av kommunikationsinteroperabilitet som uppnås desto högre grad av CA ges det förutsättningar för.

Dagens befintliga mellanstatliga organisationer måste inneha förmåga att kunna organisera och effektivisera sina strukturer och gemensamma ansträngningar. Dessa har inte alltid fungerat utan friktion och med låsningar som en produkt av enskilda nationers oförmåga att kunna samarbeta. Exempelvis kontroverserna mellan Turkiet och Cypern vilka många anser begränsar både EU och NATO:s agerande. NATO:s system med konsensusbeslut och FN:s med

vetorätt är bara två exempel på vad som direkt hämmar världssamfundet att agera resolut och helhetligt.

Enskilda länders samarbeten är en viktig del i det mellanstatliga segmentet. De mer pragmatiska lösningarna kan komma till stånd mellan enkla länders samarbeten. Det kan vara att lösa de operativa/taktiska utmaningar som kan ställas på kort varsel till en nations förfogande. Länder har också ett stort ansvar för att tillse att dess militär/civila funktioner och strukturella förutsättningar finns för att deras bidrag skall vara interoperabla, vältränade, utbildade och med rätt utrustning för att kunna vara insatsklara. Den struktur som vi idag ställer till förfogande av säkerhetspolitiska resurser som klara att kunna bidra och ingå i en konfliktlösande operation, måste tränas och kontrolleras (certifieras) för att kunna uppnå status att bli ett insatsklart förband.

Dynamiken i det bidrag enskilt land har ställt till förfogande måste vara ett för situationen anpassat bidrag, inte ett statiskt. Om så situationen kräver måste bidraget kunna vara flexibelt för att kunna anpassa sin sammansättning och struktur i vad avser både det civil och militära bidraget. En nations suveräna instrument för att kunna ta sig an kriser och andra nationella säkerhetsrisker, bör ingå och bidra till nationens internationella krishanteringssystem. Särskilt för små nationer, då de befintliga resurserna ofta är en begränsande faktor.

Icke-statliga organisationer ofta med relativt små byråkratiska resurser, måste kunna erhålla planeringsverktyg och information av de mellanstatliga organisationer som ofta genomför operationen. Att alla NGO-aktörerna skall vara delaktiga i alla möten som fortgår under och innan en operation är inte praktiskt genomförbart. Att i stället den planeringsansvariga organisationen använder sig av omvänd liason för att överbygga de viktiga NGO-aktörernas mindre resurser och förmåga att vara delaktiga. Ju högre grad av utbyte av liasoner mellan den mellanstatliga organisationen och den icke-statliga organisationen, desto högre grad av CA erhålls.

Resursanvändandet av organisationers bidrag till att lösa en konflikt måste mätas över tiden. Att bidrag går till humanitära rummet är inte lika med att dessa bidrag genererar stabilitet och utveckling. Flera av idag pågående konflikter t.ex. den i Somalia där konflikten har varit i minst 20 år och bistånd från världssamfundet har pågått under samma tid har kanske inte varit så effektiva som man har hoppats på. Den djupa förståelse av hur biståndsresurserna kommer till användning och hur de ekonomiska strömningarna fungerar i en "failed state" måste ligga till grund för resurserna som man använder. Den cyniska kan framhålla att genom att fortsätta med icke kontrollerat resursbidrag till "failed states" underhåller pågående konflikt och katastrof. Organisationers bidrag till det humanitära rummet måste kunna vara mätbara, precis som de militära bidraget måste kunna mätas (Löfgren, 2012).



### 2.1.4 Generering av arenor på strategisk nivå

Genom att identifiera aktörerna som på den strategiska nivån skall koordinera sina mål, metoder och medel med ger analysen vid handen att det mellanstatliga, inomstatliga och de icke-statliga perspektivet kan brytas ner till mer hanterbara arenor där aktörerna skall koordinera sin interaktion. Följande interaktionsarenor har identifierats på den strategiska nivån:

**Inter-agency:** Koordinering av olika externa internationella organisationerna som opererar i en komplex operation, till exempel NATO, EU och FN.

**Intra-agency:** Samordning som äger rum internt inom en organisation, såsom inom EU och FN eller vid NATO.

**Inter-governmental:** Belyser aspekten av koordinering och samordning av enskilda länders säkerhetspolitiska samspel.

**Whole-of-government:** Handlar om koordinering av handlingar och politik för enskilda länder, alltså koordinering mellan ett lands olika departement och myndigheter.

**Inter-community:** Koordinering av nationella och internationella civila företag som kan vara behjälpliga med resurser och expertis.

I en idealtyp av CA på strategisk nivå måste det alltså ske en systematisk koordinering av civila och militära instrument inom alla dessa interaktionsarenor när det gäller mål, metoder och medel/resurser. Hur ser det då ut på operativ nivå, vilka arenor kommer att vara de viktigaste att en systematisk koordinering av militära och civila instrument genomförs på, för att uppnå en ideal CA. Uppsatsen kommer nedan att analysera den operationella nivån på ett liknade sätt som den strategiska nivån analyserats.

## 2.2 Operativ nivå

Hur uppnås en systematisk koordinering av civila och militära instrument på den operativa nivån?

Med den operativa nivån menas den nivå som omarbetar den strategiska nivåns målsättningar och syften med den tilltänkta effekten av användandet av de säkerhetspolitiska instrument som har tilldelats av Säkerhetsrådet i FN.

Med den operativa nivån i denna uppsats utgår jag från NATO:s definition:

The level at which campaigns and major operations are planned, conducted and sustained to accomplish strategic objectives within theatres or areas of operations (NATO, 2010g, pp. 2-O-3).

Den operativa nivån kan ledas och genomföra operationer sammansatt av allianser eller av enkelstater. Den operativa nivåns uppgift är att möjliggöra effekten av de tilldelade resurserna

att i operationsområdet vara så effektiva som möjligt. Uppsatsen kommer att tolka den svenska PRT i Afghanistan som den svenska operativa nivån.

För att uppnå en CA på den operativa nivån så krävs det att effektiv koordinering och integrering av de ingående aktörerna som till exempel kan vara från det militära bidraget: Egna och andra alliansers bidrag, enskilda staters militära bidrag med personal och materiel som bidrar till det gemensamma erforderliga behovet av militärt maktmedel.

Den operationella förmågan till CA vilar fyra grundläggande principer att tidigt kunna förebygga kriser, gemensam situationsförståelse, fokus på effekten av eget agerande och samarbetet mellan de olika aktörerna (AJP-3 (B)NATO, 2010c, pp. 1-2). Min tidigare angivna definition av CA på den operativa nivån var: *Operationell CA är det samlade koordinerade internationella engagemanget av erforderliga civila och militära komponenterna i en koordinerad internationell säkerhetspolitisk insats* (jämför, Petersen, et al., 2010, p. 76).

Den operationella miljön är oftast mycket komplicerad och vilka krav som det samlade operationella bidraget ställs inför belyser Berdal tydligt i sin studie kring att bygga fred. Berdal (Berdal, 2009) påvisar i sin bok (kapitel 2) fasen mellan krig och fred liksom mellan ”konflikt” och ”icke konflikt” är mycket svår att definiera. Synkroniseringen av de ingående instrumenten måste hela tiden vara uppdaterad, tillfället för ett enskilt instruments verkan kan vara helt avgörande i operationens framgång. Vilka insatser som då skall kunna harmoniseras för att bygga fred och stabilitet måste vara väl koordinerade och kunna i sin flexibilitet verkställas för att inte tappa momentum i sina målsättningar.

Berdal pekar på i sin forskning, hur legitimitet och hur att bygga ett fungerande statsystem är baserat på en djup kulturell förståelse på hur landets egna strukturer och maktbalans fungerade innan konflikten bröt ut. Han beskriver i ett exempel på hur Afghanistan är uppbyggt av microsamhällen med en tydlig lokal funktion, där folket känner trygghet och där det råder en balans mellan makthavare och ”folket”. Problem att handlingar som stöttar den centrala ledningen i huvudstaden inte ger någon effekt till de små provinserna utan ofta istället ger politiska spänningar mellan provinserna och den centrala ledningen. Folket ser inte heller förbättringarna som går till den centrala ledningen vilket kan leda till att folket i sin tur inte litar på den lokala provinsledningen. Utifrån mitt synsätt så beskriver Berdal mycket väl hur den gemensamma förståelsen av den kulturella komplexa miljön påverkar den operationella nivån som måste synkronisera och koordinera sina insatser för att uppnå CA.

Vad man då har åstadkommit är risken för att på grund av bristande förståelse bidragit till en kontraproduktiv åtgärd, som vid första anblicken verkade bra i all välmening. Han påpekar också att ett land som har präglats av ett krig under så lång tid har byggt upp en ”krigarkultur”

vilket också förespråkar en lokal uppbyggnad (*bottom-up*) av samhället. Folket har inget eller väldigt litet förtroende för landets centrala ledning. Genom att få en lokal förankring av lag och ordning samt att folket har sina basbehov tillgodosedda, skapas en säkerhet och trygghet menar Berdal (Berdal, 2009).

*Foot-print*-dilemmat, här återfinns ännu ett dilemma för det internationella samfundet. Vilket avstamp och inverkan skall och behöver operationen ge för att skapa den effekt som avses. Skall man ockupera ett helt land eller skall man koncentrera sina operationer inom specifika områden för att sedan få en *spill-over*-effekt som påverkar hela systemet i området. Eller ska man gå in fullt i hela landet på en gång. Vi har sett flera varianter på denna operationella tillnärmning i Afghanistan, från en amerikansk enskild insats som till med specialförband koncentrerade sin insats till att störta Taliban-styret och ta al-Qaida-ledaren Osam bin Laden, vidare till en multinationell insats över hela landet i en PRT tillnärmning, som har till sitt syfte att skapa säkerhet och en hållbar demokratisk utveckling i hela Afghanistan (Paris, 2009, pp. 82-94).

Ekonomi i de länder som en operation genomförs i har naturligtvis också en betydelse liksom Berdal påpekar, vad har dessa nationer levt på och hur har dessa samhällens handelsstruktur utvecklats. Om man som internationell insatsstyrka skall göra intrång i dessa domäner så krävs det en djup förståelse i dessa sammanhang (Paris, 2009, pp. 130-147).

Vi kan se många av dessa bräckliga länders ekonomi som bygger på korruption och illegala handelsvaror som deras huvudsakliga inkomst och trygghet. En bristande förståelse för dessa sammanhang kan leda till att ockupationsmakten med ädla syften stoppar den illegala handeln med till exempel opium men som får till en bieffekt att folket inte har någon inkomst att leva på. Utan inkomst tar en "krigarkultur" till andra medel för att komma tillrätta med inkomst problemen, liksom Talibaner och anhängare gjort i Afghanistan. Vad som var syftet med operationen att skapa legaliserad handel skapar istället en osäkerhet och kaos (Paris, 2009).

Det är ofta inte målen utan metod som brister i dessa operationer. Målen att ta bort krigsherrarna och etablera demokratiska värden och en stabil marknad är inte det direkta felet utan vilka metoder man har använt sig av för att åstadkomma denna säkerhets och ekonomiska utveckling som brister (Paris, 2004).

NATO, EU och FN:s tätare samarbete för att gemensamt uppnå de samlade och koordinerade målsättningarna är en förutsättning för en god CA. Detta ger också den operationella nivån möjlighet att effektuera de strategiska målsättningarna. Dubblering av kapaciteter är inte nödvändigt, att brygga kapaciteter, komplettera och utveckla dessa är det mest

effektiva sättet att erhålla mest effekt (Friis Petersen, et al). Inom den operationella nivån kommer mål, metod och medel att erhålla följande betydelse:

*Mål:* Innebär att definiera vad som skall verkställas i operationsområdet för att uppnå de strategiska målen. Om de politiska målen ändras under operationen gång måste således också *Joint Force Commander* (JFC) sörja för att ändra de militära målen så att de strategiska målen uppfylls.

*Metod:* är att definiera vilka tillvägagångssätt som etablerar den situation som är önskvärd efter givna mål och resurser. Hur skall de civila och militära medlen koordineras och synkroniseras för att uppnå effekt och synergier.

*Medel:* är vilka kapaciteter och resurser som skall användas inom givna ramar för att skapa förutsättningar för att operationen skall kunna lösas. Koordinering av icke-militära resurser och kapaciteter skall även de vägas in (*capabilities/resources*).

Den operationella planeringssekvensen av ovanstående begrepp är omvänd på den operationella nivån. Den logiska följd är därför mål, medel, metod. Det logiska i detta är för att den strategiska nivån har tilldelat de resurser som skall användas för att uppnå ställda mål. Den operationella nivåns stora utmaning blir således hur de skall användas. Uppsatsen kommer att bibehålla den tidigare följd av begreppen för att underlätta läsningen och jämförandet av nivåer.

Uppsatsen kommer under den kommande kapitelindelningen mål/metod/medel, ta upp den komplexa operationella miljön för att sedan extrahera fram de mest betydelsefulla kriterierna och vilka aktörer som ur min synvinkel måste koordinera sina ansatser för att skapa en så hög grad av CA som möjligt.

### **2.2.1 Mål**

Den operativa mellanstatliga nivån är ofta den nivå där det skall koordineras, synkroniseras och genomföras det som den strategiska mellanstatliga nivåns militärpolitiska mål och avsikter. Denna nivåns betydelse av den sammanlagda effekten och effekten av en operation är oftast helt avgörande. Den operationella nivån utgör nivån mellan den politisktstrategiska nivån och den taktiska nivån, således utgör nivån länken mellan strategisk och taktisk nivå. Detta beskrivs bra inom begreppet "Operational art". Huvudessensen blir således att koordinera och tillrättalägga förutsättningarna för den taktiska nivån så att de högre strategiska målsättningarna uppnås. Den operationella nivån har alltså sina stora utmaningar att operationalisera de militär-politiska

målsättningarna till konkreta och militära planer. Den operationella nivån ansvarar därför för (AJP-01(D) NATO, 2010d, pp. 1-5--1-6):

- a. Bestämna vilka operationella mål (*objectives*) som är nödvändiga för att nå de strategiska målen.
- b. Bestämna i vilken ordning dessa mål skall uppnås.
- c. Tilldela styrkor och resurser till underställda så att de kan lösa sina uppgifter.
- d. Planera logistiken, tillsammans med truppbidragsgivande nationer för att få uthållighet i operationen.
- e. Koordinera och integrera operationerna med andra instrument i operationsområdet.
- f. Koordinering och integrering av de andra ingående maktmedlen.
- g. Bestämna vilken risk som skall tas för missionen och styrkorna.

Den operationella nivåns syfte är att uppnå synergier från de aktörerna som ingår i operationen, med ett högt tempo för att hela tiden ha momentum i sin plan, med ett gemensamt fokus, och en klar kommandostruktur uppnå önska effekt för att alla delarna skall kunna bidra till att nå det slutgiltiga *end-state*.

Den mellanstatliga förståelsen är kanske den viktigaste, då många gånger att den strategiska nivån misslyckas med sina ansträngningar beroende på dessa organisationers uppbyggnad,

- NATO: Ingen civil kapacitet, konsensusomröstningar.

- EU: Ingen egen ledningsstruktur, begränsad militärmakt.

- FN: Ingen egen militärmakt, röstbegränsningar vad avser de fem vetorösterna.

Således har dessa organisationer inte möjligheten själva att åstadkomma egen CA utan var och en av dessa kan bidra till och tillsammans genomföra en gemensam CA.

Förståelse för varandras egenheter och förmågor är en viktig ingående komponent men den viktigaste koordineringsfaktorn är förståelsen för de gemensamma strategiska målsättningarna. Att alla aktörer skall vara samlade under en ledning är kanske orealistiskt men att aktörerna samlas under gemensamma målsättningar och synkroniserad insats är en förutsättning för att CA skall kunna genomföras (de Coning, 2010). Förmågan måste således genomföras med kontaktpunkter där den militära delen kallar detta för CIMIC-funktion, länken mellan den militära och den civila arenan. NATO har identifierat sina brister i vad avser den civila förmågan och vill i sitt nya strategiska koncept utveckla den civila förmågan för att kunna vara en mer effektiv CA leverantör (Rasmussen, 2010, 8. oktober).

De ickestatliga aktörerna har en speciell funktion som inte går att bortse ifrån och som har implikationer i och inom CA. Det finns både för och nackdelar. De stora fördelarna är att de icke statliga aktörerna kan få tillgång till arenor och kontaktytor som de statliga aktörerna per definition inte kommer nära. Dessa kontaktytor är en mycket stor bidragsgivare in till den totala CA-tillnärmningen. Men om dessa kontakter på de unika arenorna inte koordineras i ett större sammanhang kan dessa åtgärder bli minimaliserade av ett icke koordinerat sammanhang. Ju högre grad av de unika arenorna som kan koordineras sina respektive huvudmål att kunna vara ett synkroniserat delmål för den totala insatsens skulle detta medföra att en högre grad av CA kan uppnås (de Coning, 2010).

**2.2.2 Metod**

För många av aktörerna styrs metod upp av doktriner och andra styrdokument som ligger till grund för hur koordinering och samverkan skall utföras i praktiken. COPD (NATO, 2010b) beskriver med en skiss (bild 2) hur komplext och dynamiskt ett konfliktområde kan se ut, i en typisk CounterInsurgency operation (NATO, 2010e).

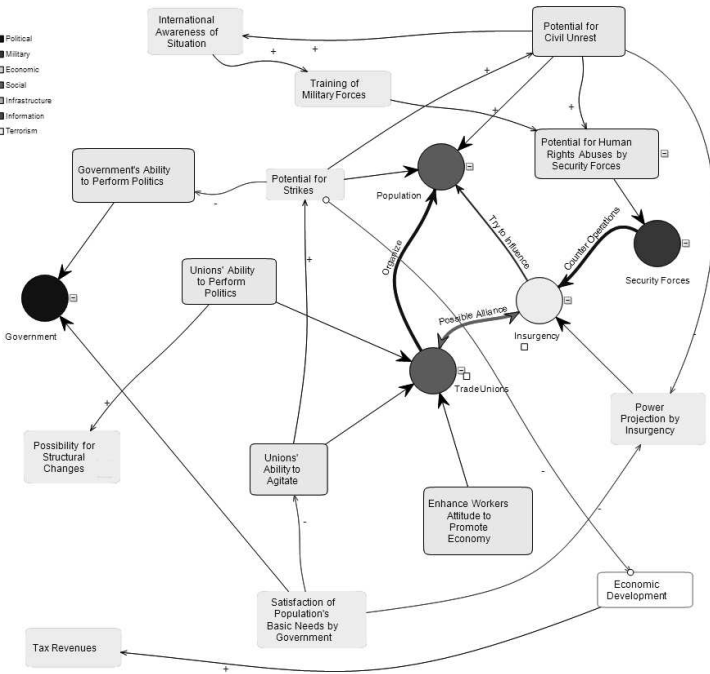


Bild 2

Problematiken av de komplexa operationerna som bilden ovan illustrerar, måste avspeglas i den metodiska tillnärmningen av operationen. *Lines of operation* på den operationella nivån kan, på liknade sätt som dessa beskrivs i kapitel 2.3 på strategiska nivån bild 1, med de

ingående instrumenten skapa effekter och synergier indirekt till andra operationslinjer än den egna. Denna koordinering av instrument medför att de operationella målen kan nås men även att det övergripande strategiska syftet med operation kan uppnås. Illustration skall också förstås i helheten av hur detta kan se ut i en kampanj över tiden.

Bild 3 nedan förklarar på ett enkelt sätt vad en operationella nivåns ansvar/uppgifter är (AJP-01 (C)NATO, 2007, pp. 4-14):

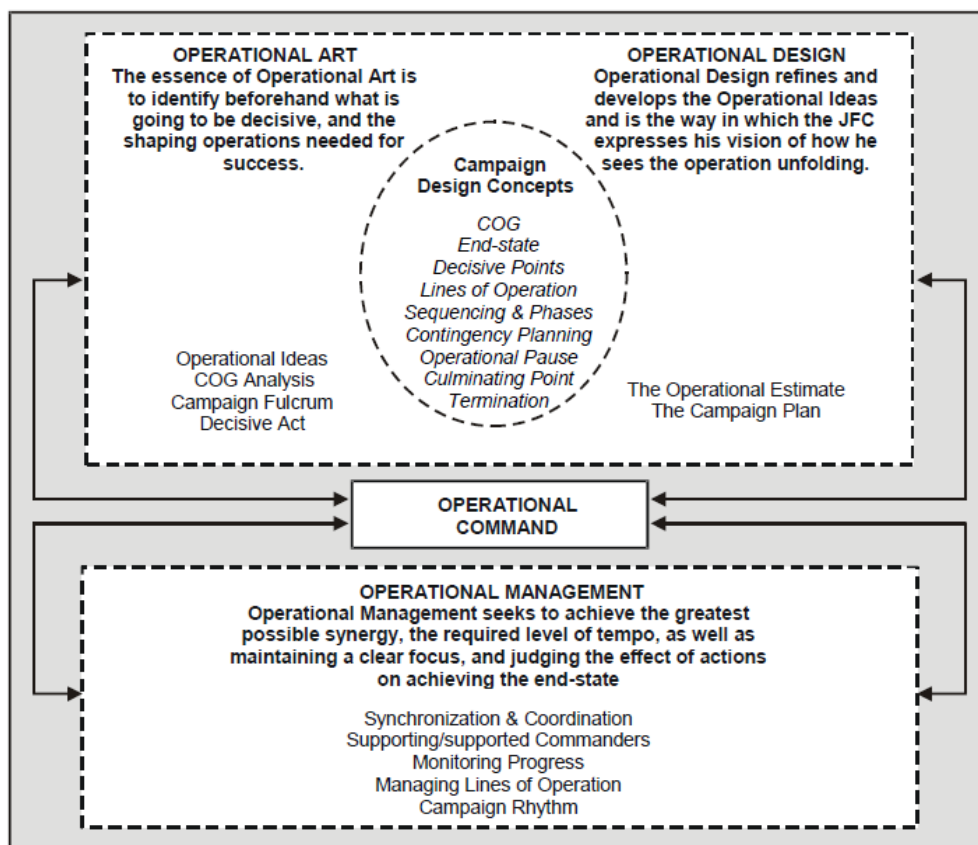


Bild 3

Den övre halvan av bilden visar vilka ”byggklossar” som ingår i själva planeringen och den undre delen visar hur den operationella nivån genomför och styr en operation.

Vid själva genomförandet av en gemensam operation är det operationella nivåns viktigaste funktion att koordinera prioritera och synkronisera alla aktiviteterna för att de underställda styrkorna och i ett tätt samarbete med andra militära styrkorna och civila aktörerna i operationsområdet (AJP-3(B)NATO, 2010c, p. 42).

Den operationella nivå skall då som tidigare har sagts överföra de militärstrategiska målsättningarna ner till konkreta och genomförbara planer. Detta gör JFC huvudsakligen genom sitt ”mission intent”. JFC intent blir således i detta sammanhang en sorts koppling mellan hans

vision om den kommande operationen och hans underlydande chefers situationsbedömningar och agerande.

Själva ledandet av genomföringen har sitt fokus på att synkronisera och monitorera hur operationen går för att kunna då det inte går som planerat kunna styra operationen på rätt spår eller utveckla alternativa planer för att man skall kunna nå förväntade mål och slutmål. Den operationella planeringen genomför och lämnar ifrån sig produkter som Concept of Operation och Operation Plan där det mer i detalj står vad chefen vill att den taktiska nivån skall utföra. Ju fler ingående aktörer/arenor som återfinns under en gemensam planering desto högre grad av CA uppnås. I den ideala CA-modellen ska samtliga ingående aktörer vara representerade.

Koordinering och synkronisering är två av de viktigaste funktionerna som en operationell chef måste behärska. Nedan tar jag upp de viktigaste koordinerings- och synkroniseringsområdena:

*Tid* och rum är en stor utmaning i att koordinera och synkronisera de olika komponenterna inom. Alla enheterna tar olika lång tid på sig för att förflytta sig, det kräver olika mycket och kvalificerat underhåll och logistik, vilket innebär att man inte alltid kan utnyttja de resurser man tror att man kan använda, och heller inte att de skall vara på en annan plats när man så önskar. Det tar tid med militära operationer och ibland mer tid. Rumsdimensionen ligger det inte minst en utmaning i att komponenterna inte är O-synkrona vilket kan föranleda vådabeskjutningar.

*Effekt/Synergi* genom att koordinera och synkronisera sina styrkor för att nå önskad effekt och erhålla synergieffekter av de olika komponenterna så krävs det en stor förståelse för vilka komponenter som harmoniserar med vilka och hur dessa på bästa sätt kan sättas samman. Att som tidigare bild över planeringsmatrisen där militärtuppdrag genererar en effekt till de politiska avgörande villkor som måste uppfyllas för att nå de överordnade politiska målen. Ju högre grad av synkronisering och förståelse för alla de ingående maktinstrumentens inneboende *spill-over* effekter desto högre grad av CA (NATO, 2010c).

*K2 /kommando och kontroll*, är en utmaning då det gäller att synkronisera de olika komponenterna för att uppnå önskade effekter. Denna nivå är klart utmanad i CA då detta gäller vem som är chef och ansvarar för vad som skall effektueras ner till den taktiska nivån samt vem som har kontrollen över produkterna av effekten och vad som sedan skall till för att uppnå strategiska mål. Denna aspekt måste visualiseras och harmoniseras ur ett idealiskt CA perspektiv. Att alla de ingående aktörerna skall erhålla sina respektive professioner tillgodosedda



och att det inte bara är den militära bidraget som styr en operation. Likställda komponenter som existerar på samma nivå med gemensamma mål och slutlägen samt är interoperabla vad avser kommunikation och lägesbildsuppfattning är förutsättningar som eftersträvas, ju högre grad av jämställda komponenter som är interoperabla och harmoniserad sinsemellan desto högre grad av CA erhålls (NATO, 2010d). Kommandostrukturen är således en mycket viktig del, även för enkel stats förmåga till CA, då detta medger en transparens mellan de strategiska målen och de operativa kraven. Den politiska dimensionen från den inomstatliga departementsstrukturen måste vara direkt delaktig i den operativa miljön för att kunna bidra till att göra samtliga säkerhetspolitiska instrumenten möjliga vilket ökar graden av CA på den operativa miljön.

*Kulturella* interna skillnader finns inbyggda i de olika komponenterna vilket medför att man operera på olika sätt. Förståelsen för dessa är en utmaning på den operationella nivån och måste tas hänsyn till. Kulturella externa skillnader är kanske en större utmaning. Förståelse för hur de samhällen och kulturer som man opererar i och hur dessa är uppbyggda är naturligtvis helt avgörande för hur man sedan lägger sin plan för tillnärmningen och utförandet av sin operation. Många operationer har erfarenhet av en för dålig underrättelse för den kulturella förståelsen och betydelsen av denna då de strategiska och de operationella målen fastställs. Många gånger har den västerländska synen på demokrati och samhällsstrukturer försatt de internationella säkerhetspolitiska bidraget med ett felaktigt fokus och målsättningar. Att bara koncentrera sina bidrag till den centrala makten i ett land är kanske inte det mest optimala då landet styrs och är uppbyggd som ett mikrosamhälle. Förståelsen på hur ekonomin fungerar är också en ingående del i den externa kulturella förståelsen. Vad är det folket lever på, hur såg det ut innan operationen startade, vilka förutsättningar finns för att kunna utveckla denna ekonomi så folk kan känna sig trygga och även se att detta kan vara en hållbar utveckling även då de säkerhetspolitiska maktmedlen försvinner. Detta kräver en mycket god förståelse och en grundlig underrättelse för att åstadkomma. När denna analysgrund är lagd skall den ligga till grund för de strategiska målsättningarna som sedan skall operationaliseras till hanterbara delmål som sedan den taktiska nivån skall genomföra (Berdal, 2009). Ju högre grad av intern och extern kulturell situationsförståelse som erhålls desto högre grad av möjlig CA möjliggörs.

*Interoperabilitet* är en utmaning och speciellt då styrkorna är "joint" (flera nationer) med civila och militära bidrag. Samverkan mellan dessa olika system hur dessa komponenter interagerar med varandra. De gemensamma systemen skall i sin tur bidra med att de ingående aktörerna erhåller en gemensam situationsförståelse. Den operativa mellanstatliga nivåns utmaning är att säkerställa interoperabilitet för alla ingående aktörer såsom de allierade men

också de lokala aktörerna som skall vara en nod i det gemensamma nätverket. Ju högre grad av interoperabilitet som erhålls på den operativa nivån desto högre grad av möjliggörandet av CA uppnås (NATO, 2010d).

*Förbehåll:* Vissa nationer har nationens egna begränsningar, ta till exempel det Svenska bidraget med JAS till Libyen konflikten, dessa kunde inte användas för att bekämpa markmål utan endast bidra till att upprätthålla luftherradömet. Detta blir då en utmaning i att komponera ihop styrkorna och ha en detaljerad kunskap i hur de olika styrkornas bidrag kan harmonisera med varandra och helst ändå skapa synergieffekt (NATO, 2010c). Den mellanstatliga nivåns utmaningar är att minimera de deltagande aktörernas förbehåll, ju mindre enskilda aktörers förbehåll begränsar det gemensamma bidragets effekt, desto högre grad av CA uppnås.

*ROE (rules of engagement)* Är också en utmaning, att ge tillräckligt robusta ROE för att komponenterna skall erhålla det utrymme som krävs för att uppnå önskad effekt, så att de olika komponenterna harmoniserar i ROE i operationsområdet. För det mellanstatliga segmentet på den operativa nivån, gäller det att kommunicera till den strategiska vilka ROE måste finnas på plats för att kunna genomföra de övergripande målen i den givna situationen. En hög grad av dynamik och robusthet i givna ROE ökar möjligheten till att den operativa nivån kan använda sig av de olika instrumenten som har tilldelats på ett så situationsanpassat sätt så att önskad effekt uppnås av givna åtgärder (NATO, 2010c).

*Monitorering* av hur effektiva operationerna är och hur synkroniseringen av uppdrag och uppgifter gentemot önskade effekter och uppnåelse av avgörande villkor, är i sig en utmaning. På ett så tidigt sätt kunna skapa sig en situationsförståelse på den operationella nivån för att kunna styra komponenterna till att ge nya eller implementera nya uppgifter till cheferna. Att på den operationella nivå ha så goda mät indikatorer för effektivitet MOE (AAP15,2010f, p. M 16) som möjligt, ger chefen möjlighet att koordinera sina effekter på ett så för situationen optimalt sätt. Detta är en av huvuduppgifterna för det operationella högkvarteret att åskådliggöra, mäta och rapportera. Denna information är viktig för det mellanstatliga segmentet på den operationella nivån att kommunicera till den strategiska nivån. Hur operationen fortgår och att de tilldelade resurserna är i paritet med de mål och effekter som är önskvärda. Ju högre grad av möjlighet att kommunicera en så riktig bild över hela dynamiken i operationsområdet desto högre förutsättningar medges för att tillrättalägga möjligheterna för en anpassad kraftsamling av de gemensamma resurserna man handhar. Detta leder i sin tur möjliggörandet av en CA, då alla tilldelade resurser skall användas där de kan utgöra en önskad effekt och bidra till de gemensamma målen (NATO, 2010c).

Gemensam planering och kontroll för att skapa en gemensam lägesbild och skapa förutsättningar för koordinerade insatser är till exempel NATO *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB). I Afghanistan idag är EU, NATO, FN, enskilda länders bidrag, afghanska departement, afghanska grannländer och Världsbanken samlade för att skapa denna lägesbild (AD 80-70, NATO, 2010a). Dessa koordineringsmöten på den operationella nivån är en förutsättning för att CA skall lyckas på den taktiska nivån (NATO, 2010c). I exemplet ovan har å andra sidan inte NGO aktörerna några representanter med, vilket medför att den CA effekten minskar.

PRT i Afghansistan är ett bra exempel på hur de enskilda staters koordinering av civila och militära medel fungerar från den strategiska nivån till den operativa nivån. Ansvar för den operativa situationsförståelsen i respektive provins vilar tungt på respektive ansvarig nation. Enskilda nationers vilja, strategi avspeglas således momentant av resultaten och utvecklingen i dess PRT. Många av dessa nationer agerar i någon typ av samförstånd att inte ”mer behövs” och andra till exempel Storbritannien har gjort stora förändringar som redovisats under det strategiska avsnittet, vilket har bidragit till en ökad operationell effekt (Egnell, 2011). Den kulturella, ekonomiska, samhällsstrukturella kunskapen för den operationella nivån är många gånger helt avgörande. Den så viktiga i bottom-up metodiken som t.ex. är helt essentiell i den afghanska samhällsstrukturen, tas inte omhand av någon organisation utan vilar starkt på enskilda länders förmåga till att utveckla sin egen tillnärmning (Berdal, 2009).

Erfarenheterna från Storbritanniens inomstatliga förståelse för den operativa miljön i deras PRT i Afghanistan gav de operativa förutsättningarna till en mer CA, där framförallt resurser från alla säkerhetspolitiska instrument kanaliserades ner till den operativa ledningen för att tillmötesgå de operativa behoven men som i sin tur var en förutsättning för att uppnå de strategiska målen (Egnell, 2011).

På de enskilda nationernas ansvar vilar även styrningen av biståndspengar och den underbyggda strategi som får operativa konsekvenser med val av metod för fördelning och distribution av detta bidrag. Risken för korruption föreligger alltid, då det är mindre utvecklade eller dysfunktionella myndighetsstruktur skall handha eller förmedla stora mängder pengar. Ibland får man ta risker med satsade pengar i konfliktländer och dess uppbyggnad men dessa satsningar måste kunna monitoreras och precis som de militära operationer noga mäts och kontrolleras utifrån avsedd effekt (Löfgren, 2012).

Alla konflikter är olika vad avser civila biståndsanslag, från krig till fredliga svält- och naturkatastrofer. Att använda sig av den samma struktur och strategi i alla dessa typer är således inte förenligt med CA. Ju högre grad av tillpassning och styrning med en strategi som operationaliseras och som mäts och synkroniseras/koordineras med övriga insatser, desto högre grad av CA uppnås.

De olika nationernas tillnärmning varierar också. I respektive PRT i Afghanistan så använder inte alla deltagande nationer sina biståndsmedel riktad till respektive provins, utan en mer generell tilldelning till andra icke-statliga organisationer (motsv. NGO, IO) som i sin tur inte är organiserade under en gemensam operativ ledning. Nationer skickar sina bidrag till centrala myndigheter eller organisationer i förhoppning om att dessa kommer till godo men utan någon kontroll (Riksrevisionen, 2011).

Den största av alla utmaningar vad avser CA är kanske den på den operativa nivån och samspelet mellan de större internationella organisationerna och de ickestatliga aktörerna. Det fundamentala i CA är att de ickestatliga företag och organisationer låter sig fungera i ett större sammanhang och tillåta sig koordineras för att med sina och andras instrument skapa synergier och effekter som tillsammans skapar mervärden är CA. Att tillsammans vara delaktig i planerings och koordineringsmöten med andra organisationer möjliggör en CA. Att vara koordinerad skall inte sammanblandas med att vara integrerad (se bild 1) (NATO, 2010c).

Att skapa en gemensam situationsförståelse är alla aktörer betjänta av, framförallt vad avser synkronisering och koordinering av sina egna insatser. Att kunna vara en nod i det större nätverket för att bidra till en ökad effekt av det gemensamma bidraget är en förutsättning då det gäller att kunna koordinera och synkronisera sina operationer effektivitet. Men det gäller även de övriga aktörernas förmåga att kunna optimera sin avsikt med den operationella effekten. Ju högre grad av gemensam situationsförståelse som kan uppbringas i den operationella nivån desto högre grad av CA uppnås.

Delta i koordinerade planeringsmöten med loka och allierade organisationer skapar förutsättningar inte bara för den egna organisationens framgångsfaktorer utan även en bidragande funktion för de övriga aktörernas effektivitet i sina operationer. Ju högre grad av koordinerade planerings och synkroniserings möjligheter som finns desto högre grad av CA kan möjliggöras till den taktiska nivåns utförande (NATO, 2010d).

### 2.2.3 Medel

Hur väl den mellanstatliga nivån lyckas att utföra sina operationer ligger oftast i hur bra dessa civila och militära styrkebidrag kan koordineras och synkroniseras. Vad som krävs är en CA där de politiska, civila och militära resurserna och ansatserna är koordinerade. Idag blir operationer lidande av att det saknas civila resurserna i operationsområdena och den militära effekten försvinner. Både de civila och militära ansträngningarna på var sina håll åstadkommer mycket lite då dessa inte är koordinerade. Synkroniseringen av civila och militära aktörer är avgörande i operationsområdet.

Internationella operationer är ofta sammansatta med ett antal länders militära kapaciteter. Flera vapengrenar samarbetar i samma operationsområde. Genom att kombinera olika försvarsgrenars förmågor kan den operativa nivån uppnå effekter som ingen enskild försvarsgren kan uppnå ensam, dvs. synergier. De resurser som kommer att kunna användas måste också samtränas på en stående basis. Internationella övningar där enskilda länder, IGO och NGO aktörer bidrar med de resurser som är allokerade för gemensamma operationer. Genom övningar uppnår den operationella nivån förmåga att kunna koordinera sina insatser och således också öka sitt bidrag till CA. Gemensamma erfarenhetsutbyten ökar också den operationella nivån förmåga att effektivisera sina bidrag och ju högre effekt desto större bidrag till CA erhålls.

Styrkebidragen måste avspegla en ändamålsenlig uppbyggnad som härleds utifrån de övergripande målsättningarna och operationens karaktär. Detta innebär att de resurser som efterfrågas på den strategiska planeringsnivån också skall avspeglas på enskilda nationers, IGO:s och NGO:s bidrag till det internationella sammansatta styrkebidraget. Ju högre grad av dynamiskt och situationsanpassad det gemensamma styrkebidraget är desto högre grad av CA kommer att kunna operationaliseras.

De nationella bidragens struktur och sammansättning är helt avgörande av hur det samlade bidraget kommer att kunna utföra sina operationella målsättningar. Nationers förmåga att från den politiska ledningen via den operationella nivån för att ge effekt till den taktiska kräver en klar nationell "chain of command". Den operationella nivån betydelse för att kommunicera de taktisk/operationella kraven som operationen kräver, till den nationella strategiska/politiska nivån har en mycket stor betydelse för hur det nationella bidraget kan anpassas för att passa in i pågående eller planerade operationen. Som tidigare redovisats på strategisk nivå, den Brittiska och den Kanadensiska förmågan till att ställa om sitt bidrag och anpassa styrkesammansättningen samt att upprätthålla en klar "chain of command" är helt essentiellt för att kunna maximera sitt bidrag till CA. Den operationella nivån uppgift är att vara

just denna länk att kommunicera nationens effekt av de ställda resurserna (Hull & Derblom, 2011).

Interaktionsaktörer för NGO är många, om man definierar dessa organisationer som övriga organisationer som inte tillhör stater eller andra överstatliga organisationer. Organisationerna präglas av dess opolitiska och oberoende ställning som framförallt sätter det humanitära biståndet i centrum. Att påstå att dessa inte är politiska och inte har en agenda som styrs av bidragsgivare eller andra styrningar är tämligen naivt ur mitt synsätt att se dessa. Alla som är och blir finansierade av någon är också beroende av någon. Utan dessa bidrag så upphör många av dessa organisationers verksamhet. Finansiärerna är således de som skall koordinera sina resurser till NGO:s. När dessa finansiärer/bidragsgivare är stater så underlättar det administrativa arbetet till att styra dessa bidrag till vad det samlande bidraget skall göra nytta (de Coning, 2010). Andra organisationer som är privatfinansierat eller som till och med är kontrakterade företag som "Black Water" eller numera "Xe services" som debiterar den amerikanska staten för sina tjänster. Dessa aktörer kan också bidra till en gemensam CA om de är systematiskt koordinerade och har en strategisk målsättning som överensstämmer med de övriga aktörernas gemensamma mål (de Coning, 2011).

Statsstöd till andra NGO:s eller överstatliga organisationer såsom World Food Program (WFP) bör vara styrda för hur var och med vilken strategi det skall ges. Härifrån kan senare krav på mätverktyg för att mäta effektiviteten ställas som krav. Stödet skall också ses som en total statlig strategi för engagemanget i den aktuella operationen. Detta är tämligen kontroversiellt för dessa organisationer och många av dessa är detta den största farhågan att bli ett politiskt instrument för den stat som ger bidrag till organisationen. Denna koordinering mellan staten och bidragstagande organisationer bör ges med direktiv och styrningsinstrument om vad staten avser med sitt ekonomiska bidrag. Ju högre grad av statlig styrning av de bidragstagande organisationer desto högre grad av CA kommer att uppnås för den internationella samlade effekten.

#### **2.2.4 Generering av arenor på operativ nivå**

De huvudaktörer som skall koordinera sina mål, metod och medel på den operativa nivån kan på liknade sätt som på den strategiska nivån konkretiseras till att vara följande:

Inter-agency: Koordinering av olika externa internationella organisationerna som opererar i en komplex operation, till exempel NATO, EU och FN.

Whole-of-government: Handlar om koordinering av handlingar och politik för enskilda länder, alltså koordinering mellan ett lands olika departement och myndigheter.

International-local: Koordinering mellan värdlandet (provinsmyndigheter, centrala myndigheter) och olika internationella aktörer.

Area of operation: Den äger rum inom en viss sektor, men mellan olika organisationer och stater. Försök till samordning av övergripande humanitära arbete i ett konfliktområde är ett exempel.

Inter-community: Koordinering av nationella och internationella civila företag som kan vara behjälpliga med resurser och expertis.

Vi ser följande att den första, andra och den femte arenan också återfinns under den operativa nivån, varför dessa arenor kan ses som den överbyggande huvudarenor som skapar kontaktytan mellan den strategiska och den operationella nivån. Den huvudsakliga skillnaden mot den strategiska nivån är att koordineringsaktörerna befinner sig mer i det operationella området, men även att strategiska aktörer återfinns där. Detta gör att den operationella nivåns betydelse för genomförandet av operationen är direkt avgörande till den operationella nivåns förmåga till att genomföra koordinering.

### **2.3 Sammanfattning av interaktionsarenor där koordinering måste genomföras för att uppnå CA**

Sammanfattningsvis kan följande arenor extraheras fram ur den strategiska och den operativa nivån, där en systematisk koordinering av civil- militära instrument måste ske för en CA skall kunna genomföras:

1. Inter-agency: Koordinering av olika externa internationella organisationerna som opererar i en komplex operation, till exempel NATO, EU och FN.
2. Intra-agency: Samordning som äger rum internt inom en organisation, såsom inom EU och FN eller vid NATO.
3. Inter-governmental: Belyser aspekten av koordinering och samordning av enskilda länders säkerhetspolitiska samspel.
4. Whole-of-government: Handlar om koordinering av handlingar och politik för enskilda länder, alltså koordinering mellan ett lands olika departement och myndigheter.
5. International-local: Koordinering mellan värdlandet (provinsmyndigheter, centrala myndigheter) och olika internationella aktörer.

6. Area of operation: En sjätte typ av samordning kan vi kalla sektorn samordning. Detta äger rum inom en viss sektor, men över olika organisationer och stater. Försök till samordning av övergripande humanitära arbete i en konflikt område är ett exempel.
7. Inter-community: Koordinering av nationella och internationella civila företag som kan vara behjälpliga med resurser och expertis.

Vi kan då sammanfatta att utifrån mål metod och medel på den strategiska och den operationella nivån återfinns tre arenor som återfinns på båda nivåerna. Dessa är Inter-agency-, Whole-of-government- och Inter-community-arenorna.

CA innefattar oftast flera av dessa koordineringsnivåer samtidigt. Den svenska koordineringen för insatsen i Afghanistan måste förhålla sig till samtliga utav dessa interaktionsarenor, vår egen departementsstruktur, vårt förhållande för koordinering mot och med EU, NATO och andra deltagande länder, men även den international-lokala och den sektorkoordineringsnivån måste Sverige ta hänsyn till och koordinera och samverka sina insatser med på den strategiska och operativa nivån.

För att illustrera dessa arenor och på vilken nivå de befinner sig på, sammanfattar jag det i nedanstående matris. Matrisen kommer jag vidare att använda för att i kapitel 3 mäta den svenska tillnärmningen inom dessa arenor. I min idealbild av CA erhåller den civil-militära koordineringen gradering ”hög” inom samtliga arenor. Graderingen av vad och när en kod uppnår ett visst kriterium för att erhålla den kod som nivån genererar, får anses vara den kontextuella förståelsen i analysen av respektive arenas systematiska koordineringsgrad.

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Inter-agency	Hög	Hög	
Intra-agency	Hög		Endast stra.nivå
Inter-governmental	Hög		Endast stra.nivå
WHOGA	Hög	Hög	
International-local		Hög	Endast op nivå
Area of operation		Hög	Endast op nivå
Inter-community	Hög	Hög	

Hög: Hög grad av civil-militär koordinering.

Tillräcklig: Tillfredställande grad av civil-militär koordinering.

Otillräcklig: Otillfredsställande grad av civil-militär koordinering.



### 3 Sverige och Comprehensive Approach

Vilken är den svenska förståelsen av CA eller som det kallas på svenska ”*Allomfattande ansats*”?

Uppsatsen beskriver i kapitel 2 en idealbild över vad CA betyder och vad den strategiska och operationella nivåns interaktionsarenor är och vad dessa aktörer skall koordinera (Mål, Metod och Medel). Därigenom har de sju aktörsarenor extraherats som utgör de viktigaste grupperna för att koordinera sitt bidrag tillsammans med. För att mäta den svenska tillnärmningen av svensk CA måste således svenskt förhållningssätt mot dessa aktörer mätas med hur bra målsättningar, metodiskt tillvägagångssätt och med vilka resurser och medel som överensstämmer på strategisk och operationell nivå.

I det svenska FOI-projektet *Ledning i multifunktionella insatser* (Marklund & Wiklund, 2011) har ett stort arbete gjorts för att förklara en allomfattande ansats olika definitioner samt hur idéerna från en allomfattande ansats på olika vis kan stärka och utveckla ledningen i multifunktionella insatser. Därför finns det i projektet redan en gripbar definition av konceptet i bredare mening (Hull & Derblom, 2011; Roosberg, 2011):

Den allomfattande ansatsen är ett systemövergripande förhållningssätt vari aktörer, även lokala och externa, harmoniserar sina insatser utefter en föreställning om gemensamt beroende och gemensamma synergieffekter (Roosberg, 2011, p. 13).

Den ovanstående definitionen kan ses som en sammanfattning av vad som MSD 12 (Militärstrategisk doktrin 2012) förklarar angående svensk ”allomfattande ansats”(Försvarsmakten, 2011, pp. 84-87) Jämförelsen med min tidigare definition av ideal CA *Comprehensive Approach innebär en systematisk koordinering av civila och militära instrument inom och mellan olika nivåer* är min definition av CA på ett övergripande plan. Den svenska breda definitionen karaktäriserar en allomfattande ansats mer som ett gemensamt förhållningssätt, framför samordning och koordinering av en ”whole of governmental” förståelse. Således blir den svenska definitionen ingen målsättning utan mer av en reell verklighetsdefinition av hur Sverige kan bidra till CA och inte av karaktären vad den egentliga betydelsen av uttrycket omfattar. Det är då processer och metoder som implementeras och utvecklas, egentligen inte ansatsen i sig själv (Roosberg, 2011). Det koncept och förhållningssätt man fastslår kan däremot göra avtryck i svensk strategi, doktrinutveckling, säkerhetspolitik och i institutionellt arbete.

I Sverige görs inom Försvarsmakten en åtskillnad mellan politisk strategi (grand strategy) och militärstrategi (strategy). Militärstrategi är därmed underordnad den politiska strategin och verkar parallellt med andra maktmedel (Försvarsmakten, 2011). I Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin (MSD) (Försvarsmakten, 2011, p. 43) ges en mer allmän definition av strategibegreppet och Försvarsmakten definierar då strategi som: ”Plan eller förhållningssätt i form av mål, medel och metoder för hur tillgängliga resurser bör utvecklas, tillföras eller användas för att uppnå överordnade syften” (Försvarsmakten, 2011, p. 43).

Nästa steg är att analysera den svenska tillnärmningen av de olika huvudarenorna som tidigare har extraherats fram i kapitel 2. Efter respektive delkapitel sammanfattas jämförandet mot den tidigare ideala CA systematiska koordineringen, i en matris. Matrisen utgår från tre kriterier som är hög, tillfredställande och otillfredställande grad av koordinering mot en ideal CA. Dessa kommer att illustreras genom tidigare definierade koder: hög, tillräcklig och otillräcklig koordinering.

### **3.1 Inter-agency-arenan**

Vilka är då målsättningarna inom denna arena för svenskt vidkommande? Var återfinner vi det svenska engagemanget mellan organisationer för att öka den svenska men också den gemensamma koordineringen för de civil-militära instrumenten som skall bidra till en effektivare harmonisering och synkronisering av det samlade bidraget? Vilka metoder är det som koordineras och hur ställer sig Sverige till dessa? I vilken utsträckning bidrar Sverige till att öka den civil-militära koordineringen av det totala resursanvändandet mellan organisationerna? I kommande avsnitt så tar uppsatsen utgångspunkt i svensk strategisk och operationell nivå och avhandlar den svenska CA tillnärmningen på given arena, med fokus på organisationerna FN, EU och NATO.

#### **3.1.1 Strategisk**

Den nationella strategin för svensk deltagande i internationella insatser tar sin utgångspunkt i regeringens skrivelse 2007/08:51 ”Nationell strategi vad avser svensk deltagande i internationella insatser” (Regeringen, 2008b).

Sveriges strategiska förhållningssätt när det gäller global freds- och säkerhetspolitik är att detta inte kan genomföras av enskilda länder utan i samförstånd med andra aktörer såsom EU, FN, NATO och AU.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU (GUSP) ligger till grund för det europeiska säkerhetsarbetet. Inom GUSP återfinns den europeiska gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) som innehar både civila och militära funktioner.

En grundläggande förutsättning för att genomföra internationella operationer är att dessa är sanktionerade av FN:s säkerhetsråd. I synnerhet då det är insatser i enighet med FN-stadgans kapitel VII<sup>4</sup> (fredsfrämjande insatser). Detta gäller också för svenskt deltagande i kapitel VI<sup>5</sup> operationer (fredsbevarande insatser), ett tydligt stöd från FN:s säkerhetsråd skall eftersträvas. Svenskt bidrag kan här under utöva våld som är förenligt med resolutionerna men också svarar upp mot de folkrättsliga stadgarna. I mycket extrema situationer kan svenskt bidrag användas då FN:s säkerhetsråd inte förmår sig kunna fatta beslut ändå kunna agera för att förhindra folkmord eller grava överträdelser av de mänskliga rättigheterna, i linje med vad det internationella samfundet kommit överens om under FN-toppmötet 2005 (Regeringen, 2008b).

Den övergripande politiska *målsättningen* är också att Sverige skall ta ett större och mer samordnat ansvar i fred- och säkerhetsfrämjande insatser som genomförs av FN, EU, NATO och OSSE. Svenskt deltagande i internationella operationer skall präglas av en samlad insats med både civila och militära ingående enheter. Sveriges övergripande målsättning för deltagandet i internationella insatser är tre och återfinns i Regeringens skrivelse 2007/08:51 till Riksdagen (Regeringen, 2008b).

- ”Sverige ska vara en aktiv internationell aktör och fullt ut tillvarata det multilaterala systemets möjligheter. De svenska insatserna ska i det multilaterala samarbetet i allt väsentligt ske inom ramen för EU, FN, Nato och OSSE samt vara grundade på reella och efterfrågade behov”(Regeringen, 2008b, p. 6).

Den andra övergripande målsättningen för att öka svensk förmåga är:

- ”Sveriges förmåga till internationella insatser ska förbättras. Det militära deltagandet i insatser ska öka, så att en dubbling av utlandsstyrkans förmåga åstadkoms. Vidare ska effekten av svenskt deltagande öka i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Ökningen ska bl.a. uppnås genom mer sammanhållna insatser”(Regeringen, 2008b, p. 7).

Den tredje strategiska målsättningen för svenska internationella insatser för att uppnå ett samlat bidrag är:

---

<sup>4</sup> Kapitel VII i FN-stadgan, ”Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar”, artikel 39-51.

<sup>5</sup> Kapitel VI i FN-stadgan. ”Fredlig lösning av tvister”, artikel 33-39.

- ”Svenska freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska utformas så att de utgör en integrerad och samlad del av svensk politik gentemot det aktuella landet/regionen. De svenska bidragen bör utformas som samlade bidrag, med både militära och civila delar i de insatser där det är efterfrågat och möjligt. Utvecklingssamarbetet utgör här en viktig del av den samlade svenska förmågan. Möjliga och genomförbara synergier med utvecklingssamarbetet ska alltid eftersträvas”(Regeringen, 2008b, p. 8).

De svenska strategiska målsättningarna för att öka graden av koordineringen av såväl militär som civila instrument till arenan Inter-agency präglas av en förståelse av hur det samlade internationella bidragets helhet blir den avgörande sluteffekten. Koordineringen av resurserna utgår framförallt att dessa skall harmoniseras med övriga organisationers bidrag för att utgöra ett så komplett styrkebidrag som möjligt. Det svenska bidraget skall vara ett dynamiskt och flexibelt bidrag som skall harmoniseras efter behov. Målsättningen med ökade resurser medför i sig inte någon ökad koordineringsförmåga men med dubbling av utlandsstyrkan, så ökar graden av flexibilitet i styrkebidragets utformning och i sig ökar graden av möjlig koordinering. Det svenska bidraget skall vila på gemensamma målsättningar om operationens slutläge. Arbetet för en alleuropeisk fredsordning, där Sverige aktivt deltar inom samtliga organisationer och länder som delar våra värderingar och intressen, utgör grunden för svensk säkerhetspolitik. Sverige stöttar EU:s målsättningar till att öka sin civil-militära krishanteringsförmåga som ett komplement till diplomatiska, ekonomiska och biståndspolitiska instrumenten. EU:s målsättning att öka den totala effekten av gripbara instrument är bra exempel på hur EU och NATO kan komplettera varandras förmågor, vilket har understöttats av och gentagits i de svenska strategiska målsättningarna (Regeringen, 2008b). EU:s svårigheter (även då att möjligheterna finns) att åstadkomma koordineringar i målsättningar, metoder och koordinera gemensamma resurser, är en helt annan fråga men det ”stuprörslignade” beslutssystemen präglar även denna organisation och förlamar förmågan till CA (Marklund & Wiklund, 2011, p. 35)

De svenska ansträngningarna för att öka den strategiska koordineringen av *metoder* mellan organisationer som FN, EU och NATO och OSSE är framförallt att det svenska styrkebidraget militärt som civilt skall vara så interoperabelt som möjligt. Detta gäller framförallt genom att svenska doktriner, materiel och utbildning skall vara så koordinerade som möjligt. Den svenska tilltron på den metodiskt koordinerade institutionella förmågan inom EU och FN:s säkerhetsarbete avspeglas i den svenska strategiska säkerhetspolitiken. Sverige ställer sig även aktivt bakom det reformarbete som genomförs inom FN som framförallt handlar om hur

säkerhetsrådet kan bli mer representativt men också fördelningen av vetorätten, vilket i sin tur skulle medföra att FN-systemet effektiviserade sin metodtillnärmning. Den svenska metodutvecklingen ligger främst i att samverka mellan det svenska militära och de civila aktörerna vid internationella insatser bör förbättras så att det samlade svenska styrkebidraget blir harmoniserat och anpassningsbart. Den svenska politiska metodiska tillnärmningen är framförallt att de politikerområden som berörs också vara med i planering/ledning av operationer (Regeringen, 2008b).

De knapphändiga strategiska *resurser* som världssamfundet handhar ställer stora krav på en koordinering av de samlade resurserna. Sverige anser att ansträngningar skall göras för att effektivt resursutnyttjande skall eftersträvas genom att koncentrera sina bidrag till en större och homogen insats och där det samlade internationella bidraget blir så omfattande att de innehar alla tillgängliga aktörer och resurser. Sverige vill bidra med både civila och militära snabbinsatsresurser till EU. Sveriges ambition är att en effektivisering av de gemensamma EU- och NATO-resurserna skall minska riskerna med dubblering av kapaciteter. Sverige stöttar därför och är aktiv i synkroniseringen av det totala bidragets effekt mellan EU och NATO, som är en ingående del i det så kallade Berlin plus-avtalet. Det svenska ansvaret för den nordiska stridsgruppen (NBG) inom EU ger oss ett särskilt ansvar i att koordinera de gemensamma resurserna. Sverige bör bidra till att tillmötesgå de ökande efterfrågan av civiltdeltagande i internationella insatser. Detta bör genomföras genom att delta med polis, domare, åklagare och annan rättsstödspersonal men även politiska rådgivare, rådgivare för utvecklingsfrågor och expertis inom mänskliga rättigheter och genderfrågor (Regeringen, 2008b). Dessa åtgärder och ökade resurstilldelningen kommer i sig att öka den gemensamma förmågan till att genomföra operationer inom CA.

### **3.1.2 Operationell**

Målsättningarna för den militära operationella nivåns interaktion till inter-agency arenan präglas framförallt av att vara interoperabla och delaktiga. Svenskt styrkebidrag skall kunna svara upp till de tidigare redovisade strategiska målsättningarna. Detta gäller såväl från doktrinnivå ner till operationsmanualer. Det svenska försvarets omvandling från ett invasionsförsvaret till ett insatt insatsförsvaret har bidragit till att interoperabiliteten har ökat på de försvarsförmågor som finns kvar. Deltagande på den internationella arenan och interaktion mot EU och NATO präglas kanske framförallt, under de senaste åren, av svenskt bidrag till de stående styrkebidraget till EU-Battlegroup, Afghanistan, Libyen, Atalanta, Kosovo, deltagande i ett flertal PfP-övningar

och vårt engagemang för det nordiska försvarssamarbetet. Detta leder till att det svenska militära instrumentet utvecklar sin förmåga till en metodisk och resursmässig interoperabilitet som i sin tur ökar förmågan att positivt bidra till en CA.

Det svenska koordinerade humanitära bidrag till inter-agency arenan präglas framförallt genom att organisationerna (SIDA, MSB och FBA) har stor tillit till de internationella aktörerna och då framförallt de olika FN organen. Svenskt bistånd kanaliseras genom organisationerna och bidrar till de övergripande koordinerade målsättningarna det internationella samfundet har beslutat om. Direktiven från UD om hur och vad som biståndsmedlen skall användas till genomförs och kanaliseras till de NGO, IO som har det största möjligheterna att nå ut och erhålla effekt med tilldelade resurser (Ödlund, 2011). Någon systematisk metodisk koordinering mellan de civil-militära bidragen på den operationella nivån går inte att utläsa från de offentliga styrdokumenterna.

Koordinering av svenska enskilda aktörers bidrag till att samordna sina delar av den helhetliga internationella operationen, görs genom de internationella paraplyorganisationens strukturer. Detta innebär för svenskt vidkommande att den tvärorganisatoriska koordineringen på den operativa nivån aldrig kommer tillstånd. Den svenska operativa metodtillnärmningen präglas av att bidragen är och skall förbli åtskilda (Statskontoret, 2011-10-06).

Inga resurser eller medel för den svenska systematiska koordineringen av de civil-militära bidragen går att finna. Den svenska militära insatsen i Afghanistan har präglats av en relativt liten men ändå fungerande CIMIC-funktion. Uppgifterna för denna grupp har varit att upprätta kontaktytan mellan de civila aktörerna och det svensk/finska militära bidraget (FS 20 rapport, ISAF/SWECON, 2011). Då Sverige inte är en NATO-medlem försvåras en gemensam situationsförståelse, framförallt av sekretess och systemskillnader. Vi kan här se att en fulländad PfP-nation inte har samma medel som en fulländad NATO-medlem i dessa avseenden, vilket begränsar koordineringsförmågan och minskar bidraget till CA.

### ***Sammanfattning***

Som framgått ovan skiljer sig graden av civil-militär koordinering mellan strategisk och operativ nivå på inter-agency-arenan. Medan målen, metoden och medlen på den strategiska nivån framstår som väl koordinerade, verkar den operativa nivån ha brister på när det gäller metoder och medel. Min bedömning är ändå att graden av koordinering på den operativa nivån är tillräcklig därför att de funktioner som återfinns i den operationella miljön har adapterat många

utav de gemensamma metodtillnärmningarna och förståelse av vilka faktorer som blir avgörande i genomförandet av komplexa operationer dock ter sig medlen på den operativa nivån något otillräckliga och kanske då framförallt CIMIC funktionen. Enskilt är de civila och det militära bidraget och dess förmåga att interagera med och på arenor som EU, NATO och FN hög. Ambitionerna är högt ställda och det svenska engagemang i att utveckla dessa arenors förmågor till att effektivisera sina förmågor till ett samlat gemensamt bidrag till det internationella samfundets totala effektivitet.

Det totala svenska civil-militära bidragets målsättningar är att dessa skall vara åtskilda och inte koordineras i någon annan utsträckning än att dessa skall kunna bidra till och på samma arena. Arenan får tilltrots betraktas som tämligen god på den strategiska nivå men något sämre på den operationella jämfört med den ideala systematiseringen, då dessa strategiska tillkortakommanden får effekt på den operationella koordineringsförmågan.

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Inter-agency	Hög	Tillräcklig	

### 3.2 Intra-agency-arenan

Nästa arena att analysera är intra-agency-arenan som omfattar harmonisering av verksamhet inom större organisationer som regionala och internationella organisationer (främst FN, EU, AU, NATO) vilka ofta fungerar som paraplyorganisationer under en insats (Ödlund, 2011). Detta gäller även arbetet för att utveckla organisationernas förmåga att kunna optimera sina organisationers förmåga att kunna koordineras och samverka i internationell krishantering. Målsättningen med detta arbete är att optimera det totala bidragets effekt och utnyttja organisationsspecifika fördelar för att erhålla ett samlat mervärde av det samlade bidraget. Analysen genomförs endast på strategisk nivå då det enligt den idealtypen av CA framförallt kunde härledas till denna nivå.

#### 3.2.1 Strategisk

Den svenska tillnärmningen till den intra-agency-arenan präglas framförallt av en målsättning som är att föra dessa organisationer närmare varandra och utveckla organisationernas förmåga till att kunna verka globalt vid internationella konflikter. Sverige är en stark pådrivare av att den europeiska gemensamma säkerhetspolitiska utveckling går framåt och att EU skall vara en stark aktör med både civila och militära maktmedel. Sveriges målsättningar och engagemang i vad avser utvecklingen av FN-system vad avser beslutsfattande och FN -perativa förmåga är också

tydligt. Sveriges inflytande i FN-organisationen har också stärkts 2012 genom att Jan Eliasson tillträder som vice generalsekreterare.

Sveriges målsättningar innanför EU:s säkerhetspolitik är att Sverige skall utgöra kärnan i det europeiska samarbetet och verka pådrivande för utvecklingen av unionens politik och förmågor. Den svenska metodiska tillnärmning är att vara en stark pådrivare för att den snabbinsatsstyrka som finns inom unionen skall vara så komplett med både civila och militära förmågor. Men även de att Sverige aktivt deltar i insatser som är under EU-ledning, bidrar till att stärka EU som en säkerhetspolitisk aktör. Koordinering av de samlade resursbidraget är en förutsättning för att de samlade bidraget skall vara effektivt. Sveriges strävan är att denna förmåga skall utvecklas inom den gemensamma europeiska säkerhetspolitiken. Den konceptuella gemensamma utgångspunkten för de gemensamma resurserna (civil-militära) togs 2003 då EU antog den gemensamma säkerhetsstrategin (ESS) (Regeringen, 2008b).

Den svenska ambitionen för förhållandet mellan EU-FN präglas också av att skapa harmoni mellan organisationerna. EU skall stödja FN-operationer som genomförs av FN eller sådana operationer som FN inte själva är på plats med personal. Sverige stödjer FN i sitt förhållningssätt till *Integrated Mission* som avspeglar den ur FN-organisationens förståelse och bidrag till CA. Sverige har till ambition att främja samarbetet mellan EU och FN, genom att öka utbytet på den mellanstatliga nivån, där det möjliggörs att utbyte mellan organisationerna kan ske på tjänstemannanivå. Arbetet för att stärka relationerna mellan EU-FN gäller inte bara på den strategiska nivån utan sträcker sig ner till den taktiska nivån (Regeringen, 2008b). Sverige arbetar aktivt för en utveckling av FN:s säkerhetsråd för att effektivisera den metodiska beslutsförmågan av systemet som i sin tur ökar effektiviteten i organisationen totalt, vilket uppsatsen även tar upp i kapitel 3.1.1.

Sverige arbetar också för en ökad integration mellan EU och NATO. Att dessa två organisationer besitter tillsammans västvärldens samlade säkerhetspolitiska maktmedel, möjliggör ett nära samarbete mellan organisationerna en ökad förmåga till att skapa fred och stabilitet i världen. Sveriges målsättningar är att samordning och samarbete på den strategiska, operativa och den taktiska nivån skall utvecklas. Det metodiska tillvägagångssättet är bl.a. att genom svenskt deltagande i PFF (partnerskap för fred, mellan enskilda nationer och NATO) vilket ökar den svenska interoperabilitetsförmåga till att kunna ställa sina bidrag till förfogande vid internationella insatser (Regeringen, 2008b). Den svenska metodiska inställningen till att bidra med civil-militära instrument och operera under NATO-kommando har också bidragit positivt till att samordning och koordinering mellan NATO och PFF nationer ökar. Vilket i sin



tur ökar de totala tillgängliga gemensamma resurserna. En av effekterna av koordineringsmålen kan vi se i den svenska PRT där USAID representation är på plats för att vara en koordinerad funktion mellan ISAF-USA-Sv för det civilt bistånd (ISAF/SWECON, 2011).

Det svenska förhållandet till andra organisationer såsom Afrikanska Unionen och till det Nordiska försvarssamarbetet etc. präglas av att dessa organisationer skall utvecklas och att det svenska bidraget till dess förmåga är av betydelse (Regeringen, 2008b). Det svenska engagemanget i det nordiska försvarssamarbetet vilar på det ömsesidiga beroende vi som grannländer har gentemot varandra ur ett säkerhetspolitiskt synsätt men även vad ett nordiskt försvarssamarbete kan ge i synergieffekt till alla nordiska ländernas förmåga till att utveckla och bidra till internationella insatser. Medlen för att genomföra dessa målsättningar är att delta aktivt och representera Sverige i och runt organisationernas beslutande organ.(Regeringen, 2008b).

### *Sammanfattning*

Den svenska strategiska tillnärmningen på intra-agency arenan präglas av relativt tydliga målsättningar och metoder för att koordinera civil-militära instrument. Den svenska funktionen i dessa sammanhang återspeglar den svenska tron på gemensamma organisationers förmåga till att värna om de mänskliga rättigheter, frihet och demokrati. De resurser som Sverige bidrar till att öka den strategiska civil-militära koordineringen med, bör ses som tämligen goda. Nivån av koordinering erhåller således en gradering ”hög” av analysen.

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Intra-agency	Hög		

### **3.3 Inter-governmental-arenan**

Arenan skall avspegla koordinering och samordning mellan enskilda länders säkerhetspolitiska samspel. Hur ser då graden ut av svensk civil-militär koordinering ut på den strategiska nivån inom arenan? I vilken utsträckning har Sverige gemensamma mål, tillämpas gemensamma metoder och delas resurser för att åstadkomma en hög grad av CA? Arenan kommer att analyseras på den strategiska nivån då all väsentlig koordinering sker på denna nivå. Nästkommande analys kommer att ta utgångspunkt i svensk förmåga till koordinering av de säkerhetspolitiska instrumenten i svenskt närområde.

### 3.3.1 Strategisk nivå

Svensk koordinering av sina säkerhetspolitiska instrument med andra länder för att uppbringa en högre grad av civil-militära synergier är svårt att finna goda exempel på. Att Sverige ger internationellt bistånd till andra stater (och direkt till andra länders statsbudgetar) och på så sätt har en viss påverkan av utvecklingen i dessa länder är inte riktigt det huvudrubriken avser. Ett mer konkret exempel är svenskt deltagande i nordiska försvarssamarbetet. I Norden föreligger en stark värdegemenskap mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge. Detta illustreras bl.a. av rapporten om ett fördjupat nordiskt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete som den f.d. norske försvars- och utrikesministern Thorvald Stoltenberg, på uppdrag av de nordiska utrikesministrarna, lade fram i februari 2009 (Stoltenberg, 2009). En nordisk solidaritetsförklaring lades fram 5 april 2011, av utrikesministrarna, vilken fördjupar vår gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik men även ett solidariskt ansvar för om något av våra länder skulle bli utsatt för påfrestningar utifrån. Redan år 2007 överlämnade de svenska och norska försvarsmakterna ett gemensamt förslag om fördjupat samarbete till respektive regering (Syrén & Diesen, 2007). Därefter har samarbetet på försvarsområdet utökats till att omfatta samtliga nordiska länder och ytterligare analyser har gjorts för att identifiera möjliga samarbetsprojekt. Några ansträngningar annat än de respektive länders politik vad avser den civil-militära koordineringen går inte att utläsa av tidigare redovisade målsättningar. Vilket inte annat resulterar i den svenska WHOGA förhållningssättet, vilket i sig också överensstämmer med en norska tillnärmningen, hur att genomföra ”helhetlig tillnärmning”(Regeringen, 2009), blir det rådande tillvägagångssättet.

Ett närmare metodiskt och koordinerat samarbete mellan de nordiska försvarsmakterna ska leda till ökad arbetsfördelning och effektivare samverkanslösningar, bidra till en mer effektiviserad resursanvändning och bredd i den militära förmågan liksom förbättrad internationell samverkansförmåga. Detta skall bidra till ökad förmåga att möta nya strategiska hot och utmaningar, globalt och i vårt närområde. Samarbetet påverkar säkerhetsutvecklingen i vårt närområde positivt och möjliggör för de nordiska länderna att tillsammans ta ett större regionalt säkerhetsansvar. Samarbetet utgår från gemensamma intressen och därav liknande mål och krav på operativ förmåga i olika avseenden. Som ett resultat av bl.a. detta, täcker det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet många verksamhetsområden av vikt för svensk försvarspolitik, såsom internationella insatser, civil-militär samverkan, säkerhetssektorreform, mänskliga rättigheter, gemensam anskaffning liksom operativa samarbeten och sjöövervakning (Regeringen, 2009). Dessa effekter bidrar positivt till en den militära delen av CA. Regeringen förslår också att inför varje uppkommen internationell operation, söka möjligheten till en

samordning av insatserna. Det metodiska arbetssättet för att åstadkomma den ökade ömsesidiga förståelsen att gemensamma nordiska målsättningar kan effektivisera nationernas användande av försvarsmedel, kan mycket väl kopplas till den utökade och fördjupade nordiska försvarssamarbetet (NORDEFECO). Några metodiska koordinerade civil-militära insatser på arenan går inte att utläsa.

Gunilla Carlsson (biståndsminister) lämnade också som delaktig i arbetsgruppen för fortsatta biståndet till Afghanistan gruppens syn på hur det civila biståndet bör se ut framgent (Biståndsarbetsgruppen, 2010). Att den fokuserar på de norra delarna av Afghanistan är ju i sig bra men det står inte någonstans i rapporten om en CA tillsammans med någon annan nation eller till hur biståndet skall koordineras med den svenska militära närvaron i området. Vi kan här se att någon CA i det hela taget i och runt det Svenska bidraget inte går att uttyda från denna deklARATION av regeringen.

Att med bilaterala avtal nationer emellan öka effektivitet av användandet av medel har påtagligt ökat de senaste åren. PRT uppbyggnaden i Afghanistan har medfört att många mindre stater har ingått bilaterala avtal för att framförallt klara av målsättningarna. Detta har föranlett en rad Inter-governmental koordineringar. Den svenska lösningen på denna typ av effektivisering var att ingå ett bilateralt avtal med den finska regeringen vad avser trupp till PRT i Mazar-e-Sharif. Även samordning mellan den Svenska och den Norska PRT i N. Afghanistan påvisar att arbete för gemensamma målsättningar och delande på resurser kan medföra en rad effektiviseringar i användandet av begränsade resurser och som i sin tur medverka till en ökad CA. Samverkan har medfört samordning vad avser logistik, personaltransporter och erfarenhetsutbyten (Regeringskansliet, 2012b). Det nordiska försvarssamarbetet handlar i mycket lite grad om effektivitet i och runt det operationella nivåerna och där man tar upp det ”internationella” avses främst graden av förmågan till att vara interoperabel.

### ***Sammanfattning***

Många ansträngningar har genomförts för att öka den svenska förmågan till att systematiskt koordinera sina säkerhetspolitiska instrument med andra nationer. Framförallt då det gäller det Nordiska försvarssamarbetet. Avsaknaden i denna koordinering är hur att koordinera sina civila bidrag på ett effektivt sätt. Den strategiska nivån har goda målsättningar, forum för metodik och relativt bra resurser koordinerade för den militära delen av CA. Men den civila delen saknas helt inom mål, metod och medel. För att erhålla en hållbar lösning på både kort och långsikt bör insatserna också omfatta humanitära-, återuppbyggnads- och utvecklingsstöd. Detta kräver att

det samlade bidrag måste vara systematiskt koordinerat. Den strategiska tillnärmningen av NGO måste således vara en ingående biståndsdelen i det samlade bidraget. Ur de svenska strategiska målsättningarna kan utläsas att det är viktigt att dessa organisationer förmås till att operera i det humanitära rummet så oberoende och neutralt till de väpnade styrkorna som möjligt. Detta är helt centralt, utan denna frikoppling kan eller blir de icke statliga aktörernas arbete försvårat eller omöjliggjort. En samordning skall därför ske med dessa aspekter som förutsättning för det koordinerade bidraget (Regeringen, 2008b). Nivåns koordinering får betraktas som tämligen god men kan på många avseenden förbättras och erhåller koden ”tillräcklig” i koordineringsmatrisen nedan.

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Inter-governmental	Tillräcklig		

### 3.4 Whole-of-government-arenan

WHOGA omfattar nationell samverkan på olika nivåer inför en internationell insats såväl som inför nationella kriser. Målsättningen är främst att åstadkomma koordinering av olika myndigheters agerande och att skapa en effektiv användning av resurser från ett nationellt perspektiv (Ödlund, 2011). Hur ser då den svenska förmågan till att koordinera de civil-militära nationella instrumenten ut? Arenan kommer att analyseras på strategisk och operationell nivå för att belysa hur väl mål, metoder och medel som samordnas inom respektive nivå.

#### 3.4.1 Strategisk nivå

De övergripande strategiska målsättningarna med den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, vad avser det totala svenska statens bidrag till en helhetlig internationell insats, går att återfinna i Regeringsskrivelsen 2007/08:51 ”Nationell strategi vad avser svensk deltagande i internationella insatser” (Regeringen, 2008b) (se också kapitel 3.1.1). Liknelsen med den tidigare analyserade arenan, inter-agency-arenan, blir påtaglig vid analys av målsättningarna för det svenska koordinerade internationella insatser. De svenska målsättningarna är väl harmoniserade med övriga tänkta samarbetspartners såsom EU (GUSP) där framförallt samarbetet för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) vars innehåll och ambition är både civil som militära maktmedel. Att de svenska målsättningarna är väl synkroniserade med framförallt EU möjliggör att de svenska målsättningarna kan mycket väl bidra positivt till CA. Målsättningarna för det svenska civil-militära instrumentens synergier effekter har varit föremål

för en livlig debatt under de senaste åren. Effekten av de strategiska målsättningarna har givit att nya instruktioner och målsättningar till berörda myndigheterna FM (Regeringen, 2011a) och framförallt MSB (Regeringen, 2012a) där samverkan mellan civila och militära instrumenten lyfts fram speciellt. ”Samverkan mellan myndigheter – civila och militära, nationellt och internationellt – är en förutsättning för att såväl kunna förebygga och förhindra, som att kunna hantera dessa hot” (Regeringen, 2012a, p. 19). Målsättningarna med Försvarmakten och MSB går att ta del av i Regleringsbrevet 2012 (Regeringen, 2011a) som där framförallt tar upp målsättningar och ambitioner med det svenska försvaret. Analysen av regleringsbrevet utifrån ett CA perspektiv och återkoppling till de övergripande målsättningarna så återfinns målsättningarna i uppgifter och inriktningar för Försvarmakten (Regeringen, 2008b, 2009). Det råder således koherens mellan de säkerhetspolitiska målsättningarna och direktiven till myndigheten Försvarmakten och MSB. I regeringens direktiv till myndigheten SIDA:s verksamhet går det inte att härleda något av de övergripande målen för svensk säkerhetspolitik och heller inte något om samverkan med svenska Försvarmakten (Regeringen, 2011b).

De lösningar vi utvecklar ska vara förenliga med FN:s och EU:s koncept kring integrerade missioner och helhetslösningar för civila och militära fredsfrämjande insatser och återuppbyggnad. Även Nato har integrerat civil-militär samordning både som funktion och verksamhet inför fredsfrämjande operationer... 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, uppföljning och återförande måste utgöra en integrerad del av planeringsprocessen. För ytterligare synergieffekter bör det nordiska samarbetet även med avseende på denna aspekt kunna stärkas (Regeringen, 2009, p. 110).

Det metodiska tillvägagångssättet svensk civil-militär samverkan på strategisknivå inom WHOGA arenan kan analyseras enligt följande text. Den svenska konstitutionen och uppbyggnaden av de styrmekanismer och funktioner som både styr, leder och driver statsmakten framåt och upprätthåller lag och ordning har sina rötter från tidigt 1600-tal. Det fanns många skäl till att Axel Oxenstierna (f 1583- d 1654) fick uppgiften att reformera den svenska statsmakten och styrningen av den. Huvudsaken var bland annat att hålla ihop landet, effektivisera förvaltningen då kungen var i krig och i slutändan ledde Oxenstiernas arbete till att det var folket som fick mer makt och den svenska adeln var enad med kungen (Hallenberg, Holm, & Johansson, 2008). Departement, riksråd, län och kommuner var några av de styrmekanismer som blev inrättade. Denna gamla struktur har många likheter med hur den svenska regeringen, riksdagen och statsförvaltningen ser ut idag. Förankringen i att det är folket som styr är således mycket djuprotat i den svenska modellen. De regerande i Sverige styr inte direkt sina myndigheter utan denna styrning går via riksdagen och vidare ut till direktiv som våra

myndigheter skall arbeta efter. Strukturen medför många fördelar men också en del nackdelar. Koordineringen och samspelet mellan politik och militären präglas mer av den strukturen som Huntington(1957) förespråkar att särskilja mellan den politiska ledningen och den militära ledningen. Ur ett CA perspektiv är det nödvändigt med denna sammankoppling, då militärmakt är en förlängning av landets politik och således måste vara starkt samordnade och koordinerade även under en operations genomförande (Cohen, 2001). Den svenska regeringsformen har således inbyggda mekanismer att inte kunna vara direkt flexibel i sin ledning av militära och civila förmågor då Sverige deltar i internationella militära insatser. Ur ett CA-perspektiv försvåras de strategiska målsättningarna att kunna vara verkningsfulla genom den strukturella maktkonstruktionen. Den svenska modellen har byggt starka myndigheter och byggt in ett nästintill ”självstyre” åt dessa. Detta får konsekvensen att även om den politiska viljan finns så kan den inte ändra på myndigheternas agerande.

Nedan följer en relativt kort redogörelse för det metodiska tillvägagångssätt den svenska statsförvaltningen har valt, den skall beskriva i stort hur ärenden och samarbetsmetoder skapar förutsättningar till att regering och riksdag kan fatta beslut men också hur myndigheter kan styras.

Den svenska samlande utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningarna skall ligga till grund för det svenska bidragets användande av civil-militära maktmedel internationellt. Men förutom Utrikesdepartementet skall även Försvarsdepartementet och Justitiedepartementets bidrag beaktas. Dessa tre politikområden utgör grunden för den svenska strategiska styrningen av de säkerhetspolitiska instrumenten som kan komma att användas vid internationella insatser. Vidare så anges det att det svenska bidraget skall präglas av en så helhetlig process som möjligt i den strategiska styrningen av de politikområden som är involverade (Regeringen, 2008b).

Samverkan mellan departementen företas framförallt genom arbetsgrupper, nedan vill jag redovisa dessa grupper och dess funktion för att ge en förståelse av hur samverkan mellan departementen utförs.

- Operationsgruppen: Tjänstemän på handläggarnivå från bl.a. Justitiedepartement UD och FD och representanter från andra relevanta myndigheter såsom FM. Gruppen saknar formell auktoritet och beslutskraft. Här genomförs framförallt informationsutbyte och det diskuteras inte det strategiska eller operationella målsättningarna med en insats. Sådant beslutas på högre politisk nivå (Egnell & Nilsson, 2011; Regeringskansliet, 2012a).

- Beredningsgruppen: BFF också en informell grupp som består av tjänstemän ifrån UD FD JD som möter representanter från berörda myndigheter. Huvuduppgiften är att bereda beslut på förfrågningar från FN och OSSE (Egnell & Nilsson, 2011; Regeringskansliet, 2012a).
- Insatsarbetsgruppen: Gruppen som i viss del har ersatt den gamla interdepartementala gruppen för civil-mil samverkan, huvuduppgift att lösa eventuella konceptuella problem och ledningsproblem i samverkan (Egnell & Nilsson, 2011; Regeringskansliet, 2012a).
- Kansliet för krishantering: Regeringen är ansvarig för krishanteringen på nationell nivå. Departementen ansvarar vid kriser för sakfrågor inom sina ansvarsområden, medan kansliet för krishantering vid Statsrådsberedningen ansvarar för samordning och stöd (Egnell & Nilsson, 2011; Regeringskansliet, 2012a).
- Gruppen för strategisk samordning: För krishantering finns en grupp för strategisk samordning inom Regeringskansliet. Gruppen består av statssekreterare och dess viktiga ställning inom de olika departementen kan medföra att överenskommelser i samverkansgruppen kan ha en reell maktfunktion (Egnell & Nilsson, 2011; Regeringskansliet, 2012a).
- Krishanteringsrådet: Forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter vid krishanteringsrådets möten träffas Regeringskansliet, berörda myndigheter och andra aktörer för att utbyta information (Egnell & Nilsson, 2011; Regeringskansliet, 2012a).

När det gäller internationella insatser bör enligt regeringens civila och militära aktörer ”verka för samma övergripande mål och i ökad utsträckning samordnas i de insatser där det är efterfrågat och möjligt, för att uppnå synergieffekter i både planering, genomförande och utvärdering av insatser”(Regeringen, 2010, p. 27). Således är det värt att notera att denna ambition sträcker sig längre än till nationell samordning av svenska aktörer och att målen för en svensk insats behöver ställas mot övergripande mål för insatsen som helhet. Men tolkningen av samverkan på nationell basis behöver inte nödvändigtvis betyda att svenska civila och militära delar i en insats samverkar på plats i insatsområdet. Samverkan kan istället handla om att identifiera om det går att nå ökad effekt genom nationell koordinering utifrån en helhetssyn på förmågor och resurser (Ödlund, 2011). Ur ett CA perspektiv så minskar den operativa effekten om det inte genomförs systematisk koordinering av de svenska målsättningarna – metoder – medel från den strategiska nivån genom den operativa nivån för att möjliggöra CA effekt i operationsområdet (Marklund & Wiklund, 2011, p. 28).

Exempel på arbetsgrupper har inrättats för civil-militär samverkan:

AG ISAF, som syftar till att samordna det svenska bidraget till Afghansistan.

AG CMS, som syftar till att identifiera, förbättra och samordna Försvarmaktens arbete avseende civil militär samordning och samverkan nationellt och internationellt, samt en arbetsgrupp för myndighetssamverkan på strategisk nivå.

AG MyndSam, för långsiktig utveckling av civil-militär samverkan inom respektive myndighets arbetsområde med fokus på internationella fredsfrämjande insatser (Ödlund, 2011).

I början av 2012 så tillsattes det en civil chef i den svenska PRT i Afghanistan. Vilka ambitioner detta har föranletts av kan vara flera, det militära bidraget skall dras ner under 2012 med 100 soldater och en avveckling av det svenska militära bidraget har fått ett slutdatum till 2014. I ljuset av detta kan man se en mer civil tillnärmning av bidraget men inte en mer CA tillnärmning. Om vi hade haft en civil chef för PRT från början som ett led i den koordinerade kommandostrukturen i PRT mellan civila och militära instrumenten, hade den metodiska tillnärmningen hjälpt till med att skapa koherens mellan medel och mål.

Ett brett spektrum av freds- och säkerhetsfrämjande insatser där militära och civila instrument bidrar och, när så är relevant, integreras vid planering och genomförande av internationell krishantering är ett centralt instrument i säkerhetsarbetet. Det är inte minst relevant för verksamhet inom ramen för stabiliseringsoperationer och säkerhetssektorreform (SSR). Det senare omfattar åtgärder och insatser som syftar till att främja uppbyggnad och förstärkning av demokratiska institutioner, rättsvårdande myndigheter och säkerhetsstrukturer (Försvarsdepartementet, 2007).

Omstruktureringen av svensk Försvarmakt under de senaste årtionden med fokus på att ställa om försvaret från ett invasionsförsvaret till ett insatt insatsförsvaret som skulle kunna användas för såväl internationella operationer som territoriell integritet har medfört en högre grad av operabilitet av de svenska samlade militära resurserna. Systemförändringar inom personalstruktur har också medfört en högre grad av profession inom den svenska officerskåren. Värnpliktsystemets avskaffande under 2010 och införande av tvåbefälssystem med anställda soldater och sjömän understryker ytterligare denna ambition att kunna använda det militära försvaret med en högre grad av dynamik än tidigare.

Svensk operativa förmågan har höga ambitioner på att vara så integrerade och interoperabla som våra politiska förutsättningar medger. Svenskt EU-medlemskap har medfört att en högre ansats för europeisk säkerhetspolitik tas på operativt allvar. Ansvar för en av EU snabbinsatsbataljoner EU-Battlegroup under flera tillfällen avspeglar ambitionsnivån av svenskt operativt mellanstatligt engagemang.



Whole-of-governmental-begreppet kommer till sin prövning för den svenska operationen i Afghanistan. Det svensk/finska bidraget har i sin PRT i Afghanistan det fulla ansvaret i sin provins och genom detta också avspeglar den svenska förmågan att genomföra CA ur whole-of-governmental perspektivet och där vi kan konstatera att det finns ett gap mellan den politik som förs och då framförallt mellan Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet (Biståndsarbetsgruppen, 2010; Regeringen, 2008b) och det operationella utfallet (Lindell & Wiklund, 2011). Incitamenten för att koordinera de civil-militära medlen i Afghanistan saknas då detta inte är reglerat i myndigheternas direktiv. Det stuprörliknande metodanvändandet får till konsekvens att någon svensk systematisk koordinering av civila och militära medel inte går att uppbringa.

### 3.4.2 Operationell nivå

Sverige bidrar sedan 2002 också till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF). Den svenska styrkan uppgår idag till cirka 500 personer. Sverige ansvarar sedan 2006 för PRT (Provincial Reconstruction Team) i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan (30\*30 mil och ca 2 milj inv), där de är samgrupperar med det finska bidraget. Utöver de diplomatiska ansträngningarna, vårt bistånd och vårt deltagande i ISAF bidrar Sverige även med poliser och med civila experter till EU:s polisinsats (EUPOL) (Regeringen, 2011d).

Utrikesministerns målsättningar jämfört med biståndsministerns målsättningar är en aning divergerande. Som tidigare har redovisats så uttrycker den svenska utrikespolitiken höga målsättningar med civil militärt samarbete och samordning av dessa insatser vilka skall bidra med synergier på den operationella nivån (Regeringen, 2008b). Medan den biståndspolitik som framförs på strategisk nivå präglas däremot av en klar skiljelinje mellan det militära och det civila bidraget (Biståndsarbetsgruppen, 2010). De operativa målsättningarna präglas av den strategiska biståndspolitik som regeringen för. Ingen samordning eller koordinering av dessa instrument skall genomföras (Lindell & Wiklund, 2011, p. 12). De civila bidragen har alltså en egen målsättning och de militära har sin. Vilka var för sig skall bidra till den överordnade internationella strategiska målsättningen. Avsaknaden av strukturerade styrningen av de framförallt två myndigheterna som operera i den svenska PRT, SIDA och Försvarsmakten, bidrar till att ingen gemensam målsättning med deras respektive bidrag finns (Lindell & Wiklund, 2011). Den nya svenska militärstrategiska doktrinen (MSD) där begreppet CA tas upp

Komplexiteten i internationella insatser har också visat på behovet av nya multifunktionella metoder där militära och civila insatser koordineras och harmoniseras.

Utvecklingen av *allomfattande ansats* (CA) och *effekttänkande* är exempel på detta (Försvarsmakten, 2011, p. 5).

Allomfattande ansats skall således liknas med CA ur ett svenskt perspektiv, där det primära är att se detta som ett förhållningssätt som inte kan regleras i lagar och förordningar, utan mer ur perspektivet att det måste till en interaktion med civila aktörer vilket är ett vidare begrepp än CIMIC (civil military cooperation). De internationella insatserna skall inte sammanfogas med totalförsvarets struktur, utan hållas skilda, vilket medför att den civila sidan på krishantering inte blir integrerad. MSD tar inte upp på vilket sätt denna allomfattande ansatsen skall operationaliseras utan mer belyser detta som ett fenomen.

Den struktur och ledning vi genomför våra operationer idag har varit föremål för flera undersökningar om vilken effekt dessa bidrar med. Flera olika mätmetoder har använts för att kunna visualisera och beskriva dessa. Men hur man än vrider på flertalet av dessa undersökningar så erhålls relativt negativa resultat. Utvecklingen går framåt i vissa av våra ansatsområden medan andra uppvisar en negativ utveckling.

De negativa trenderna är inte bara ett svenskt fenomen utan relativt genomgående i hela den internationella operationen ledd av ISAF. Till följd av denna utveckling har stora ansatser gjorts för att byta taktik. Förståelsen av operationens komplexitet har medfört en metodförändring från ISAFs sida som kan sammanfattas med CA. Flera deltagande nationer har adapterat denna metod i sina PRT medan andra inte har gjort några förändringar, vilket också medför en rad olika metodtillnärmningar i operationsområdet Afghansistan. Detta i sig är ett mycket stort problem som jag inte direkt kommer att belysa i uppsatsen med mer än att vikten av "unity of command, unity of effort, unity of purpose and unity of situation awareness" är grundstenarna i alla militära operationer och ingen operation blir bättre än den svagaste länken i dessa grundelement. Att det svenska militära bidraget har svårigheter att utbyta information med i området opererande NGO (Norén, 2011), får alltså ses som en icke fungerande gemensam situationsförståelse för ingående instrument. Carl Bildt uttalade sig i detta ämne på sin blogg den 13 januari 2012 och säger så här:

ÖB Sverker Göransson kom förbi för diskussion om olika aktuella säkerhetspolitiska frågor, bl.a. utvecklingen vad gäller den militära insatsen i Afghanistan. Vi stärker ju nu de civila och politiska insatserna, och det är viktigt att samarbetet mellan dem och de militära fungerar väl. Och det kunde vi bägge konstatera att de i allt väsentligt gör. Om ett år kommer ju våra militära insatser att ha börjat minska, och då blir detta än viktigare (Bildt, 2012).

Men utan att styra upp den metodiska tillnärmningen av framförallt SIDA för att kunna adaptera COIN-doktrinen (Lindell & Wiklund, 2011) och den gemensamma civil-militära

metodiska koordineringen i operationsområdet kommer effekten av ökade civila resurser inte att ge önskad effekt. Det Svenska biståndssystemet är också föremål för en utredning som utförs av statskontoret på uppdrag av UD, innehållet i den rapporten var huvudfokus på ”om vi gör sakerna rätt och inte om vi gör rätt saker”, det andra var att de jämförde andra nationers organisationer och hur dessa var organiserade. I rapporten (Statskontoret, 2011-10-06) kunde det gå att läsa att den brittiska och kanadensiska organisationen med den integrerade planeringsstrukturen för att tillmötesgå CA modellen, lyste med sin frånvaro i svensk tillnärmning.

Folke Bernadotteakademin (FBA) har den övergripande uppgiften att förbättra samordningen av Sveriges internationella freds-, säkerhetsfrämjande-, konfliktförebyggande- och krishanteringsinsatser. Till uppgifterna hör att bedriva utbildning, samträning och övningsverksamhet för att utveckla Sveriges samlade förmåga på området (FBA, 2012). FBA har främst fyra uppgifter när det gäller internationella insatser (Ödlund, 2011).

- Rekrytera, utbilda, utrusta och sända ut civil personal
- Samordna ansvaret när fler än en (civil) myndighet sänder ut personal
- Ansvara för lägesuppdatering för civil personal i insatsområden
- Erfarenhetshantering

Försvarsmakten samverkar med Folke Bernadotteakademin m.fl. myndigheter i flera olika grupper som bildats för samverkan i internationella insatser för, bl.a. Nationella kontaktgruppen för SSR<sup>6</sup>-frågor samt Referensgruppen för konflikt och krishanteringsfrågor (Ödlund, 2011).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ur ett CA-perspektiv kan MSB-ansvar utläsas att vara enligt instruktion (Regeringen, SFS 2008:1002):

- Företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

---

<sup>6</sup> SSR: Security Sector Reform – metod för att bygga upp stater efter konflikt eller bräckliga stater vad avser t.ex. försvar, polis och rättsväsende

- Kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder.
- Kunna stödja biståndsinsatser som avser humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer.

Samverkan med Försvarsmakten kan ske inom flera av MSB:s internationella verkansområden, exempelvis inom civil konflikthantering, räddningsarbete i katastrofområden eller genom biståndsinsatser i konfliktmiljöer. Samordning eller samverkan mellan MSB och Försvarsmakten kan därför också ske på olika nivåer i organisationen, både bland insatspersonal ute i fält och bland personal på högkvarteren (Ödlund, 2011).

SIDA ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser och för att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Målet för det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Tre områden har prioriterats för en rättvis och hållbar utveckling: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö (Regeringen, 2011b). SIDA skall (enligt förordning 2010:1080) samverka med andra aktörer som kan bidra till att uppfylla regeringens mål för det internationella utvecklingssamarbetet. När SIDA och Försvarsmakten verkar i samma områden så finns det ett behov av samverkan på både den strategiska nivån och operativa nivån. Idag sker en samverkan vid sådana tillfällen framförallt på den strategiska nivån i samverkansgruppen i Regeringskansliet (Ödlund, 2011). Ett problem för SIDA är att det saknas tydlig politisk styrning. Det finns två policys; en som gäller humanitärt bistånd som bygger på FN:s principer om opartiskhet och neutralitet och en relativt ny policy från 2010, vilken handlar om utveckling inom utvecklingssamarbetet. Den senare policyn trycker på vikten av civil-militär samverkan (integrated approach), vilket riskerar att krocka med de krav på opartiskhet i ett insatsområde som ställs inom det humanitära biståndet (Ödlund, 2011). Problematiken för SIDA att förhålla sig till dessa mål understöds inte av den kommandostruktur Sverige väljer i Afghansistan (Marklund & Wiklund, 2011).

Rikskriminalpolisens (RKP) uppdrag kan delas in i tre delar; bekämpning av grov organiserad brottslighet, internationellt samarbete och krisberedskap. RKP är Sveriges kontaktpunkt för internationellt polissamarbete och brottsbekämpning. Arbetet sker inom ramarna för Interpol, Europol, Sirene<sup>7</sup>, Östersjösamarbetet (BSTF)<sup>8</sup> och polis- och tullsamarbetet

---

<sup>7</sup> Supplementary Information Request at the National Entry, Gränssamarbete mellan Schengenstaterna.

mellan de nordiska länderna. RKP ansvarar även för polisens fredsfrämjande verksamhet, där svenska poliser deltar i missioner utomlands. Samverkan med Försvarsmakten sker framförallt i form av informationsutbyte i formella samverkansorgan såsom samverkansgruppen för Afghanistan och nationella kontaktgruppen för SSR. Idag sker ingen koordinerad metodiska samverkan mellan RKP och Försvarsmakten då RKP skickar sin personal till organisationerna EU och FN. Incitamentet för nationella koordineringsmöjligheten är på så sätt borta och om det skall ske någon samordning görs detta genom EU:s respektive FN:s organisationer (Ödlund, 2011).

### ***Sammanfattning***

Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå sker i dag i olika samverkansgrupper. Grupperna används i huvudsak för informationsutbyte och fasta myndighets- och nivåöverskridande strukturer utifrån kraven som ställs i en allomfattande ansats saknas. Man kan avläsa att det finns en divergens mellan den metodiska tillnärmningen på strategisk nivå. Om målsättningarna med civil-militär koordinering skall stå fast i den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, måste de metodiska processerna förändras. När det gäller den politiska nivån har studier se (Riksrevisionen, 2011) visat att nödvändig samordning inom regeringskansliet mellan berörda departement saknas. Detta medför otydlig och otillräcklig styrning och inriktning från politisk nivå, vilket försvårar genomförandet av samordning mellan myndigheterna. Eftersom styrning handlar om resurser och inriktning minskar otydlighet om civil-militär samverkan motivationen hos enskilda myndigheter. Det blir osäkert vad som är relevant att lägga kraft på. Ett exempel är om det ska vara prioriterat att försöka minska kulturella skillnader mellan SIDA som arbetar med utvecklingsfrågor och Försvarsmakten som arbetar med säkerhetsfrågor (Ödlund, 2011). Den svenska tillnärmningen får således betraktas som otillfredsställande på både den strategiska och operationella nivån då framförallt avsaknaden av de strukturella metodiska förutsättningarna för koordinering saknas. Nivån erhåller koden därför ”otillräcklig” på både strategisk och operativ nivå.

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
WHOGA	Otillräcklig	Otillräcklig	

---

<sup>8</sup>Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region,

### 3.5 International-local-arenan

Hur kan Sverige bidra till en ökad civil-militär koordinering mellan värdlandet och olika internationella aktörer? I vilken utsträckning har man gemensamma målsättningar, metodiskt tillvägagångssätt och hur koordineras resursanvändandet?

#### 3.5.1 Operationell nivå

Den svenska tillnämningen av bistånd till länders myndigheter och statsförvaltning präglas av en relativt naiv bild av hur dessa länders institutionella förmåga att hantera dessa resurser. Divergensen mellan svenska och internationella målsättningar och den realitet biståndet genererar är ibland till och med kontraproduktivt (Jönsson, 2010).

Bistånd som har pågått under många år och situationen har förändrats men inte biståndet. Någon direkt effekt går inte att utläsa från de resurser som direkt går till centralmyndigheter. SADEV (Swedish Agency for Development Evaluation) har som uppgift att evaluera svenskt bistånd. SADEV utvärderar det svenska biståndet utifrån de politiska mål som finns och vad den önskade effekten av biståndet skall vara mot det verkliga utfallet av resurstilldelningen i ett land eller provins.

I metoderna för svenskt bistånd är fortsatt att detta skall vara åtskiljt mellan militära och civila resurser. Detta går att utläsa på flera myndighets visions- och styrdokument såsom Svenska Afghanistan Kommittén vision och Regeringens styrning av SIDA. Det svenska biståndet går framförallt genom SIDA, ca 75 % av svenskt bistånd kanaliseras via myndigheten (Sadev, 2012).

Det militära bidraget lägger ner stora resurser för att öka sin förmåga till det civil-militära samarbetet för sin egen organisation, det som kallas CIMIC<sup>9</sup> (FS20, Slutrapport, 2011). Det militära bidraget handlar på ett liknande sätt som det civila. Enskilt uppträdande utan möjligheter att skapa synergieffekter av en samlad kraft och metodisk vilja för att uppnå de gemensamma målen. Även processen av informationsoperationer är knapphändig (ISAF/SWECON, 2011). Den metodiska koordineringen som det svenska militära bidraget utför kan betraktas som enskilda händelser utan något helhetligt helhetssyn, där det militära bidraget uppträder O-synkront med de civila instrumentens förmågor och effekter (ISAF/SWECON, 2011).

Den metodiska tillnämningen det svenska biståndet har är framförallt att resurserna som SIDA distribuerar går framförallt till lokala aktörer som verkställer och genomför fältarbetet. För

det första är det viktigt i enlighet med bland annat Parisagendan (High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005) att det lokala ägarskapet för insatserna är starkt. De övergripande afghanska målsättningarna skall vara det som styr den metodiska tillnärmningen. Det är också viktigt för SIDA att följa de strukturer som finns i landet, såsom utvecklingsplaner och utvecklingskommittéer på provinsnivå. Målsättningarna är att det är människors behov som ska styra biståndet och SIDA skall skapa en metod för att detta stöd kan ges där de mest behövande erhåller hjälp. SIDA ställer inte sig direkt bakom att styra bistånd till en viss provins för att vara behjälplig, t.ex. den svenska PRT utan att detta är per definition fel. Detta är en av bakgrunderna till varför det svenska utvecklingssamarbetet inte har mandat att styras av ISAF:s operationsplanering (Lindell & Wiklund, 2011).

Denna tillnärmning får konsekvenser som analysen har visat tidigare, att operationslinjer inte följs och synkroniseringen är helt frånvarande. Ingen eller vid väldigt få tillfällen kan SIDA projekt koordineras med det svenska militära bidraget. Den svenska insatsen i Afghanistan har upplevt att samarbeten av CIMIC med ANSF, GIROA, IO och NGO har varit de delarna som har varit framgångsfaktorerna för våra operationer. CIMIC funktionen i den svenska PRT MES har präglats av personalbrist (ISAF/SWECON, 2011). CIMIC funktionen har därför inte kunnat verka på alla arenorna där de skulle kunna göra och bidra med effekt. Exempel på detta är att kunna genomföra informationsoperationer som har varit klart begränsade (ISAF/SWECON, 2011). Förståelsen för vad som ingår i informationsoperationer och att informationsoperationer inte är en enkel funktion utan är en helhetlig process där flera underliggande funktioner bidrar till denna process (såsom Psyops, Targeting, Computer networking, Electronic Warfare etc) förefaller att saknas. (ISAF/SWECON, 2011). CIMIC skall i detta fall ses som ett ingående verktyg för PRT chefen att använda sig av i informationsoperationernas process.

### ***Sammanfattning***

Effektiviteten av koordinering av den operationella nivån, präglas framförallt av samstämmighet vad avser målsättningar men där den metodiska tillnärmningen till hur att koordinera sina samlade bidrag saknas. Både den civila och de militära resurserna som tilldelas är i förhållande till komplexitet som den i Afghanistan otillräckliga. Att synkroniseringen och koordineringen av de olika instrumentens inverkan har stora konsekvenser för hur bra en CA tillnärmning kan utföras, detta är helt essentiell i den ideala CA tillnärmningen. Koordineringsgraden inom arenan International-local arenan får därför anses vara ”otillräcklig”.

---

<sup>9</sup> NATO. (2010): Nato Glossary Of Terms And Definitions [AAP-6(2010)], sid 2-C-5

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
International-local		Otillräcklig	

### 3.6 Area of operation-arenan

Graden av koordinering inom Area of operation (AOO) arenan betraktas främst på den operationella nivån. Hur ser graden av civil-militär koordinering ut på AOO-arenan? I vilken utsträckning har man gemensamma mål, tillämpas gemensamma metoder och koordinering av resurser?

#### 3.6.1 Operationell nivå

Uppdelningen och koordineringen av det samlade svenska bidraget till en internationell insats präglas som tidigare har redovisats av att bidragen skall vara åtskilda. Metodtillnärmningen som bl.a. används i Afghanistan som har sitt ursprung från COIN-doktrinen är att operationslinjen har en skedes indelning av operationen som kan delas upp i Clear (rensa), Hold (hålla), Secure (säkra), Build (bygga) fas.(NATO, 2010e) I denna form av indelning i operationen kan man på ett överskådligt sätt se hur processen med de olika maktmedlen, politiska, ekonomiska, militära bidragen skall synkroniseras i de olika faserna av en operation. Det svenska militära bidraget använder sig av COIN doktrinen medan biståndsorganet SIDA inte gör det (Lindell & Wiklund, 2011, pp. 30,45). En operation av storleksordningen av ISAF-operationen i Afghanistan kan befinna sig i ett antal olika faser av operationen och således också med olika aktörer som har den övervägande effekten av sitt instrument beroende på vilken fas man befinner sig i. Den komplexa operationen i Afghanistan delades upp i olika provinser PRT som land eller länder fick eget ansvar för. Skälen till detta är många men en av effekterna man ville åstadkomma var att underlätta operationens olika faser över det totala området och att det helhetliga CA tillnärmningen skulle enskilt land ansvara för. Det övergripande ansvaret för hela operationen och ledningen av operationen genomför av ISAF HQ. Detta är en NATO ledningsoperation och struktur. NATO har inga egna civila resurser som jag har redovisat i tidigare kapitel. Detta faktum ställer höga krav på de enskilda ländernas tillnärmning i sitt tilldelade operationsområde.

Vid internationella insatser tenderar styrkebidragen att vara ansvariga för ett område per nation för att minska friktionen av samarbete med andra nationer. I Afghanistan är det på ett liknade sätt. Afghanistan är uppdelat i ett antal PRT där nationer eller grupper av nationer är ansvariga för sitt område.



Att det svenska militära bidraget i Afghanistan FS20 endast vid enstaka tillfällen kommit till fasen "Hold" i delar av sitt operationsområde är inte konstigt, eftersom det är dit det militära bidraget kan vid goda förutsättningar eventuellt på egen hand tas sig.(ISAF/SWECON, 2011) Utan att synkronisera sina insatser kommer operationen aldrig att tas sig längre än så och ta sig till build fasen kommer aldrig att inträffa. Som tidigare avhandlats i uppsatsen har just den här delen belyst under kapitel 2. Tiden som ges för att kunna erhålla effekt och momentum i operationen "golden hour" måste tas omhand. Utan detta kommer operationen att nå till en nivå eller fas för att sedan gå tillbaka eftersom inga andra medel eller instrument kommer för att bygga synergier och bidra till möjligheterna till en utveckling (Berdal, 2009). Denna frustration kunde man också uppfatta hos den norska PRT chefen i Afghanistan överste Rune Solberg, då den militära förmågan inte mäktar med att utgöra det helhetliga instrumentet för att lyckas med uppbyggnad. Den totala avsaknaden av support från de civila maktmedlen i Solbergs engagemang i säkerhetsrådet i Faryab påvisar att synkronisering och koordinering av de samlade bidraget är och kommer att förbli en framgångsfaktor i internationella komplexa operationer (NRK, 2011). Andra metodiska dilemmans som operationen i Afghanistan brottas med är till exempel civil militär koordinering och synkronisering av operationslinjerna. Detta är en mycket essentiell uppgift för att som tidigare redovisats, erhålla rätt önskad effekt, rätt i både tid och rum. För att belysa avsaknaden av detta vill följande exempel tas. De tre operationslinjerna som insatsen i Afghanistan bygger på är:

- Säkerhet
- Samhällsstyre
- Utveckling

Inom dessa operationslinjer skall faserna Rensa, Hålla, Säkra och Bygga innefattas. Ansvaret för den översta operationslinjen är det militära bidraget medan de andra är en civil uppgift. För de civila operationslinjerna skall det "civila kontoret" ansvara för. Kontoret består av representanter från SIDA, Rikskriminalpolisen och FBA. Enligt FOI-rapporten (Lindell & Wiklund, 2011, p. 43) så menar flera att SIDA inte befattar sig med några operationslinjer och låter sig inte underkastas någon överhet såsom ISAF HQ. En konsekvens är således att det svenska bidraget hitintills inte har opererat på mer än en operationslinje, under alla dessa år, vilket författaren anser vara under all kritik.

För att öka den metodiska koordineringen av civil-militära instrument har det svenska militära bidraget vid PRT:n i Afghanistan underställt det civila sektionskontoret. Kontoret leds idag av den civila seniora representanten H. Landerholm. De metodiska fördelarna är framförallt

att det svenska civila och militära bidraget skall vara samstämmigt (Regeringen, 2011d). Vad effekten av denna omorganisering av ledningen av det totala svenska bidraget kommer att få, får framtiden visa men detta får anses som en hög svensk ambition och förutsättningar till en metodisk tillnärmning av civil-militärt koordineringsarbete. Vidare så får resultatet av den eventuellt kommande synkronisering och harmonisering av de samlade svenska instrumenten vänta något. Faktum kvarstår att det militär och civila bidraget inte skall sammanblandas (Biståndsarbetsgruppen, 2010, p. 2). Ad hoc-koordinering är kanske den metod som har varit gilltligt hitintills vilket också går att läsa i FS 20 slutrapport (ISAF/SWECON, 2011).

I Afghanistan har den svenska militära delen av PRT ett par civila representanter, dessa är framförallt från SIDA, RKP, FBA och amerikansk representant från USAID. Den koordinering som kan uppstå mellan dessa är kanske framförallt att de afghaner som har erhållit skador på enskild egendom erhåller skadeersättning. I enstaka fall har de civila representanterna initierat civila projekt för gemensam koordinering (ISAF/SWECON, 2011; Lindell & Wiklund, 2011).

### ***Sammanfattning***

Ovan genomförda analys av Area of operation (AOO) arenan framstår de koordinerade målen och medlen relativt goda medan metoden för att uppnå denna koordinering saknas. Sammantaget kan sägas att den svenska totala bidraget på AOO-arenan i mycket stora drag präglas av en icke-koordinerad insats. Detta kan härledas till en icke-koordinerad metodisk tillnärmning genom att de civila och militära bidragen skall hållas isär. Intressant är också de två ministrarnas (utrikesminister och biståndsminister) olika uppfattningar om hur det samlade svenska bidraget skall operationaliseras på fältet. Den operationella verklighet som ändå uppdagas i en operation som den i Afghanistan får dock betraktas som relativt god men med en betydande förbättringspotential, och erhåller koden ”tillräcklig” i matrisen. Bristerna i den metodiska koordineringsförmågan får anses inte direkt härröra till denna arena i sig utan skall härledas till den svenska WHOGA-arenan.

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Area of operation		Tillräcklig	

### **3.7 Inter-community-arenan**

Koordinering av nationella och internationella civila företag som kan vara behjälpliga med resurser och expertis. I vilken utsträckning bidrar Sverige med att koordinera sina strategiska och

operativa målsättningar för att bidra till synergier. Finns det uttalade gemensamma metoder och delas resurser för att lägga till rätta för en CA?

### 3.7.1 Strategisk nivå

De svenska målsättningarna är att fånga upp företag att kunna koordinera sina bidrag till det gemensamma säkerhetsarbetet. Arbetet som stärker säkerheten måste ses i en helhetligt och i ett tvärsektorieellt sammanhang. Aktörer som kan vara behjälpliga finns såväl inom som utanför den offentliga förvaltningen. Privata aktörer såsom banker, telekom- och energibolag spelar en avgörande roll för att bidra med instrument till en helhetlig tillnärmning. Sverige ställer också sig bakom FN:s säkerhetsråd som har slagit fast behovet av att förebygga väpnade konflikter genom att angripa grundorsaker som fattigdom, brist på demokrati och mänskliga rättigheter (Försvarsdepartementet, 2007, p. 8). Den svenska målsättningen påvisar att de instrument som finns tillgängliga för att kunna bidra till de övergripande målen måste kunna koordineras och användas.

Den metodiska styrning sker genom direktiv till berörda departement som sedan går ut med riktlinjer till sina myndigheter. Regeringens målsättningar avspeglas kanske mest på den styrning som SIDA erhållit i regeringsbeslut 2011-11-24 (Regeringen, 2011c), där Regeringen fastställer sina målsättning med myndigheten SIDA:s engagemang i Afghanistan. Prioriteringarna efterstavar framförallt till att peka på vart resurser skall gå:

- Starkt engagemang med UNAMA, UNICEF, UNDP och UNOPS
- EU, EUPOL tillsammans med FBA, Rikspolisstyrelsen.
- Nordiskt samarbete
- Svenska Afghanistankommittén, svenska Röda Korset och Rädda Barnen
- Världsbankens styrning av ARTF (Afghanistan Reconstruction Trust Fund)
- Utveckling av den privata sektorn framförallt på lokal nivå

Ett brett fokus ligger på att stärka det afghanska folket, kvinnor och barns rättigheter samt uppbyggnad av infrastruktur och inhemsk ekonomi, där framförallt biståndet går i form av bilateralt bistånd. Sverige skall leva upp till Kabulprocessens mål att minst 50 % av biståndet skall gå genom det afghanska regeringssystemet. SIDA utför inte direkt något eget fältarbete i Afghanistan utan den metodiska tillnärmningen är att detta läggs ut på underorganisationer och företag i operationsområdena (Lindell & Wiklund, 2011). Hur dessa synkroniseras eller vilka dessa är går inte att utläsa i det offentliga forumet. Synkronisering med det militära bidraget

saknas helt och vilken helhetssyn som präglar operationerna går inte att urskilja (Lindell & Wiklund, 2011).

På hemsidan till ”Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete” (Sadev) går det att hitta en mängd information om det svenska biståndets fördelning till länder och genom vilka myndigheter och organisationer som biståndet går genom och till. Distribution av bistånd kan delas upp mellan det bilaterala biståndet via SIDA och de bilaterala via andra myndigheter såsom FBA, Rikspolisstyrelsen och Regeringskansliet. Biståndet som går till exempelvis Afghanistan år 2010 fördelades över 90 % av biståndet genom SIDA. Sammanlagda bilaterala biståndet genom SIDA var år 2010 ca 15,5 miljarder kr, varav 650 miljoner kr till Afghanistan. Övriga myndigheters totala bistånd var år 2010 ca 4,5 miljarder kr, där Regeringskansliet och Rikspolisstyrelsen var de största bidragsgivarna (Sadev, 2012).

SIDA:s bistånd till Afghanistan och inriktning framåt går att läsa i Regeringsbeslutet 2011-11-24 ”Reviderad samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan 2011-2014”(Regeringen, 2011c). Ur Regeringsbeslutet går att läsa vilka styrningar som Utrikesdepartementet ger SIDA vad avser koordinering av sina bidrag och med andra bidragsinstrument. Bidraget skall ge synergier och skall ses som en bidragande del till helheten. Det skall ges ett särskilt fokus på de norra delarna av Afghanistan och speciellt i den svenska provinsen där Sverige har ett speciellt ansvar för utvecklingen och situationen inför överlämnandet till afghanska myndigheter. Den civil-militära samordningen eller koordineringen tas ånyo upp som ”Samsyn och samordning ska präglade den samlade insatsen, nära samverkan ska ske vid behov, men sammanblandning mellan civila och militära uppgifter ska dock undvikas”(Regeringen, 2011c). I dessa riktlinjer och ambitioner sägs ingenting om att gemensam planering och situationsförståelse skall koordineras, heller inte något om hur den operationella förståelsen för bidraget ur ett CA-perspektiv i en COIN-operation skall genomföras. En total avsaknad av dessa styrningar påvisar ytterligare Regeringens oförmåga till att styra myndigheterna att genomföra CA. Den andra formen av svensk bistånd kan kategoriseras av biståndet till multilaterala organisationer. Inom denna grupp återfinns framförallt FN-organ men även Världsbanken och andra internationella utvecklingsfonder (Sadev, 2012).

Swedfund, som är en statlig organisation, har till uppgift att stimulera tillväxt för lokala företag. Deras ambition är att vara behjälplig med en aktiv tillförsel av kapital vilket skall stimulera tillväxt och en hållbar utveckling som stimulerar arbetskraft och ekonomisk tillväxt. Swedfund kan också aktivt främja upparbetandet av kontakter och möjlighet för svenska affärsdrivande företag att etablera sig i länder som saknar ett fungerande finansieringsinstrument.

Swedfunds verksamhet i Afghanistan går inte att utläsa på deras hemsida eller i Regeringens styrdokument för svenskt bistånd. Att dessa länder som skall återuppbyggas kan vara en god affär för svenska företag är kanske inte så konstig, men om man inte deltar med det militära bidraget såsom i Irakkriget har nationen mycket svårt att erhålla kontrakt. I Afghanistan är inte fallet sådant och behovet enormt för att konstruera/återkonstruera det afghanska samhället. Varför inte Svedfund är på plats för att investera och hjälpa svenska företag att etablera sig i Afghanistan och där koordinera sina insatser med SIDA och FBA som i sin tur synkroniserar det civila bidraget med de militära insatserna, är en fråga man kan ställa sig.

### **3.7.2 Operationell nivå**

Folke Bernadotte akademien (FBA) är en myndighet för fred säkerhet och utveckling, myndigheten har funnits i ca 10 år och utvecklas hela tiden. Akademien är underställd utrikesdepartementet och är organiserat inom tre huvudområden (FBA, 2012):

- Enheten för utbildning, samträning och övning.
- Enheten för personalförsörjning och insatsstöd.
- Enheten för policy, forskning och utveckling.

Målsättningen och uppgift är att samordna de civila myndigheter/organisationer som kan bidra till att öka säkerhet och utveckling i länder av särskilt intresse. FBA har inte till sin uppgift att samordna SIDA och Försvarmaktens bidrag i konfliktområden. Generaldirektör för organisationen var fram till 2011 Henrik Landerholm, men som nu lämnar organisationen och blir ansvarig chef för den svenska PRT i Afghanistan. Vi kan se en viss vilja att sammanfoga erfarenheter och kunskap mellan det civila och det militära men fortfarande med en klar skillnad på integration av planering och genomförande av insatser i områden som Afghanistan (Lindell & Wiklund, 2011). Den metodiska tillnärmningen för att öka den civil-militära koordineringen går inte att finna i min efterforskning. FBA är representerade i den svenska PRT i Afghanistan där de samgrupperar med SIDA, UD och RKP på det civila kontoret. Vilka effekter denna representant har haft går inte att utröna och vilka koordineringar som har genomförts för att öka effekten av tilldelade resurser går heller inte att finna. Om FBA har gemensamma operationslinjer och arbetar utifrån COIN-doktrinen som den militära delen av PRT, går heller inte att utröna. SIDA:s metodiska inriktning är att kontraktera andra NGO för att bistå med resurser och där långsiktigheten är av stor betydelse och koordinering med den militära av mindre betydelse (Lindell & Wiklund, 2011).

Ett annat exempel tillvägagångssätt för företag är Ericsson som arbetar med bistånd. Ericsson har inom kris- och konflikthantering, upprättat en "Ericsson Response" som syftar till att erbjuda kostnadsfria kommunikationslösningar vid naturkatastrofer och andra kris- och katastrofsituationer och utgör därmed ett exempel på hur näringslivet alltmer kommit att engagera sig i bistandsfrågor. Denna utveckling uppmuntras av FN, bland annat genom "A Global Compact" med motivering att det stärker möjligheterna att förverkliga FN:s globala agenda. Ericsson har utvecklat ett nära operativt samarbete med FN genom OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) och Internationella Rödakors- och Rödhalmånenorganisationen. Dessutom har en överenskommelse som täcker hela FN-systemet tecknats (SOU 2000:74 Bilaga 4 sid 117).

### **Sammanfattning**

Även under analysen av Inter-community arenan så skiljer sig graden av koordinering mellan den strategiska och operativa nivån. Mellan mål och medel så framstår den strategiska nivån något mer koordinerad medan de metodiska koordineringarna av civil-militära medel saknas. Den operationella nivåns förutsättningar utifrån koordinerade mål, metoder och medel framstår som otydliga och då framförallt FBA inverkan i den svenska PRT:n. Länder som har en hög industriell kapacitet bör koordinera dessa resurser genom en strategisk planering och styrning av hur och vart nationens samlade bidrag skall åstadkomma ett så samlat och situationsanpassat bidrag som möjligt. De strategiska målen är tämligen goda men metoden skapar inte förutsättningar till koordinering på den operativa nivån. Den strategiska nivån erhåller koden "tillräcklig" och den operativa nivån erhåller koden "otillräcklig".

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Inter-community	Tillräcklig	Otillräcklig	

### **3.8 Sammanfattning**

Förutsättningarna på svensk strategisk nivå är relativt goda för att kunna internalisera CA i en högre grad. De deklarerade medlen för att främja säkerheten uttrycker sig regeringen med en politisk vilja att man i ett brett perspektiv vill att de civila och militära instrumenten integreras vid planering och genomförande av operationer, vilka är centrala instrument i säkerhetsarbetet.

Den svenska ambitionen är att de olika aktörerna skall samordna och koordinera sina respektive bidrag till och i Afghanistan. Denna ambition gäller även den parlamentariska delen, våra involverade departement (UD, FD, RK) kommunicerar där vi har vår variant av "whole-of-

government” som är ett processinriktat arbete och där mötesplatserna finns på olika nivåer. Kontaktytor på tjänstemannanivå upprättas men utan direkt makt och inflytande. Varken pengar eller beslutanderätt vilar på dessa arbetsgrupper, vilket försvårar styrandet av underliggande myndigheter. Ambitionerna och utfallet av förd politik döljer någon typ av paradox. Denna paradox hänförs av uppsatsen till problematiken med de civila bidraget till en komplex operation, där det saknas politiska styrningar av aktuella myndigheter och då framförallt SIDA, FBA och MSB vid utförande av metodisk koordinering av dess bidrag till operationsområdet.

Den svenska versionen kännetecknas av en skarp åtskillnad mellan militär och icke-militär verksamhet. Sverige har här valt en väg som delas med andra nationer och då kanske framförallt de nordiska men skiljer sig mot övriga aktörer genom att gå sin egen väg. Detta innebär i praktiken att medan andra länder, såsom Storbritannien och Kanada, har integrerade utvecklingsprojekt som en del av en militär strategi, har Sverige det inte. Arenorna tenderar att gå i varandra under analysens gång, vilket i sig inte är så konstigt då dessa arenor befinner sig rummässigt tämligen nära varandra. En övergripande reflektion av analysen är att strategiska metodiska tillvägagångssätt skapar stora konsekvenser på både strategisk och operationell nivå, vad avser effekt och uppfylla mål.

En sammanfattning och sammanslagning av den strategiska och den operationella nivåns koordinering och tillnärmning av CA kan illustreras med följande matris nedan:

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Inter-agency	Hög	Tillräcklig	
Intra-agency	Hög		
Inter-governmental	Tillräcklig		
WHOGA	Otillräcklig	Otillräcklig	
International-local		Otillräcklig	
Area of operation		Tillräcklig	
Inter-community	Tillräcklig	Otillräcklig	

#### 4 Svensk internalisering av Comprehensive Approach

I det förra kapitlet identifierade jag ett antal områden där den civil-militära koordineringen av mål, metoder och resurser är otillräcklig. I detta kapitel kommer jag därför att diskutera några konkreta åtgärder som skulle kunna öka den svenska internaliseringen av CA. Jag vill ta fram dessa förslag genom min egen analys men även från den litteratur som jag har använt mig av i uppsatsen. Jag väljer att utgå från de båda nivåerna strategisk och operativ nivå.

De svenska samlade bidragen till en civil-militär samverkan och koordinering kan ur ett CA-synsätt som redovisats ovan ter sig något fragmenterat och svårgreppbart. Det kanske är just här som de största insatserna kan göras för att på ett tydligare sätt styra sina strategiska resurser att kunna koordineras och samlas. I Sverige finns det en kultur som har gjort åtskillnad mellan de militära bidragen och de civila när Sverige genomför internationell krishantering. Det finns en förvaltningskultur och författning som styr mycket av hur vi styr våra departement och myndigheter. Om vi bortser från denna kan många innovativa lösningar falla på plats. Modeller som det brittiska eller kanadensiska systemet kan vara som förebild som har redovisats i kapitel 2. Dessa systems huvuduppgift är att skapa en homogen strategisk strategi vad avser mål, medel och metod av en nations samlade bidrag till den internationella krishanteringen. Således skulle den svenska modellen utvecklas av att transformeras från en *processinriktad tillnärmning* till en mer *institutionell tillnärmning* av sina departement och myndighetskultur som redovisats under kap 2. Detta skulle kunna motverka tendenser till det stuprörsliknade departementsstruktur Sverige har idag, vilket i sin tur leder till en liknande styrning av sina underliggande myndigheter. De svenska myndigheterna och departementen gör allt vad de kan inför sina befogenheter. En analys av de matrisresultat som har redovisats i kapitel 3 kan sammanställas i följande:

Arena/Nivå	Strategisk	Operativ	Anm
Inter-agency	Hög	Tillräcklig	
Intra-agency	Hög		
Inter-governmental	Tillräcklig		
WHOGA	Otillräcklig	Otillräcklig	
International-local		Otillräcklig	
Area of operation		Tillräcklig	
Inter-community	Tillräcklig	Otillräcklig	



Den svenska tillnärmningen till Inter-agency- och Intra-agency-arenan präglas av en hög ambition och ett djupt engagemang. Institutionernas betydelse för utvecklingen av effektiviteten i de internationella militär- civila koordineringsmöjligheter för de internationella krishanteringsoperationer, anser Sverige vara betydelsefullt för framtida utveckling och effektivitet. FN, EU och NATO spelar här en avgörande roll för Sverige och Sveriges förhållningssätt för hur det internationella samfundet skall ta sig an de nya komplexa internationella fredsoperationerna. Jag kommer nedan att redovisa förslag på de arenor som Sverige skulle med bäst effekt kunna öka sin nations bidrag till CA. Jag tar då utgångspunkt i matrisen ovan ”otillräckliga” fält där den systematiska koordineringen är som lägst mellan civila och militära instrumenten och som vid åtgärder skulle kunna bidra med mest effekt, på både den strategiska och operationella nivån. Arenorna är: Whole-of-governmental- och International-local-arenan. Kapitlet avslutas genom att ta upp övriga generella iakttagelser av den svenska koordineringsmetodens inverknings på övriga arenor.

#### **4.1 Whole-of-governmental-arenan**

Samverkansgrupperna som idag präglar den svenska strategiskt departementala strukturen för att tillmötesgå en mer sammansatt och koordinerad insats tenderar att bli en mötesgrupp som utbyter sina erfarenheter med varandra. Arbetsgrupperna saknar beslutsrätt och egen budget. För att erhålla en högre effektivitet bör ett samlat mandat ge säkerhets och utvecklingsgrupper en mer given plats i den parlamentariska hierarkin som ger dessa en mer betydande roll. Förebilder för detta kan vara den brittiska eller kanske framförallt det kanadensiska departementala organisationen, där både beslutanderätt och budget är delegerat till organisationen.

Man kan också framhålla att det finns ett klart gap mellan den politiska viljan/målsättningar med civil-militärt samarbete och den operationella metoden/utkomsten av dessa viljor. Målsättningarna är goda men metoderna och medlen är mindre fullständiga. Detta belyser även min analys av den svenska tillnärmningen av CA under kapitel 3.

Det råder relativt stor enighet om att Sverige behöver större grad av samordning och koordinering av militära och civila instrument vid internationell krishantering. Regeringen har i sina direktiv uttryckt sin vilja och ambition till att detta är en nödvändighet i fredsfrämjande operationer. För att åstadkomma detta behövs flera funktioner till att erhålla ett samförstånd kring en gemensam ”grand strategy” utifrån mål, medel och metod (Egnell & Nilsson, 2011).

Kritiken från Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2011) avspeglar bristerna på ett relativt klart och tydligt sätt att den politiskstrategiska nivån bister på styrning av sina departementala

tillkortakommanden i samverkan och styrning av underställda myndigheter för att upprätta någon form av CA. Ad-hoc lösningarna med samverkansgrupper (AG) som skall lösa de problematiska strukturella problemen fungerar inte. En mer strukturell och formaliserad samverkan måste till för att uppnå de strategiskpolitiska förutsättningarna för CA. I Riksrevisionens rapport 2011, föreslås att Regeringen provar andra lösningar till att ge förutsättningar till tvärdepartemental samverkan. Vidare så bör regeringen tillse att de styrdokument till underställda myndigheter inte är motstridiga. Detta gäller framförallt den koordinering mellan civila och militära instrument i internationella insatser, vilket också Riksrevisionen påpekar i sin rapport 2011.

Försvarsmakten behöver tillsammans med främst MSB komma överens om och utarbeta underlag för planering etc. som kan förstås och användas av både civila myndigheter och militär. Detta omfattar metoder för att skapa en gemensam problembild och ställningstaganden kring användningen NATO:s planeringssystem COPD (Ödlund, 2011).

#### **4.2 International-local**

Den svenska insatsen i Afghanistan har upplevt att samarbeten av CIMIC med ANSF, GIROA, IO och NGO har varit de delarna som har varit framgångsfaktorerna för våra operationer. Att utveckla informationsoperationernas processer genom att tilldela resurser bl.a. genom att utöka den civila representationen i den svenska PRT och att CIMIC funktionerna tilldelas mer resurser kan svensk CA på det operationella området ökas.

En utveckling av svenska bistånds- och utvecklingsorganisationer som svenska staten finansierar, såsom SIDA och FBA, skulle kunna anamma en metodisk tillnärmning mer likt den amerikanska United States Agency of International Aid (USAID), som i kriget i Afghanistan har följande fokus: "As long-term development cannot take hold in an unstable environment, USAID also support the joint Afghan-U.S Government Counterinsurgency (COIN) Strategy..."(Friis, 2010, p. 14). Det fokus som USAID i detta fall proklamerar är att USAID skall ta ett aktivt ansvar för sin del i CA tillsammans med övriga departements bidrag men även till den gemensamma operationens utveckling i Afghansistan. Representanten för USAID i den svenska PRT svarade på frågeställning om de upplever det problematiskt med att operera utifrån de givna operationslinjerna som ISAF har angivit, med att det ansåg inte USAID (Lindell & Wiklund, 2011). Det direkta biståndsstödet till regeringar i "failed states" bör upphöra då dessa till stor del bidrar till en ökad korruption. Där ingen eller avsaknad av effektiva mätinstrument av vad biståndets operationella effekt bidrar med, bör inte något bistånd erläggas. Flera dagsaktuella situationer och där ibland dagens Somalia kris kritiserades hårt i SVT 2 program den 20 mars kl 20.30 (Löfgren, 2012). I programmet påvisas den inte fungerande lokala förståelsen och

samspelet mot de internationella organisationerna som WFP. Mat och bistånd går direkt till att understödja befintliga strukturer där krigsherrar tar hand om biståndet och som sedan säljs på gatorna. Pengarna från matförsäljningen går till att bibehålla terror och korrruption. Poängen i programmet understödjer också den så viktiga delen i förståelsen av de kulturella samt den dysfunktionella statsförvaltningen som inte maktar med att kontrollera och distribuera biståndet dit behövs som mest. Ur ett CA perspektiv är en sådan hantering rent förkastlig, och verkar kontraproduktivt (Berdal, 2009). Detta påvisar ännu en gång att kopplingen mellan mål och metod saknas.

Utvecklingen av den svenska myndighets och departementala samverkan på den strategiska och operationella nivån bör utgå från kända strukturer men också bygga på det nationella försvarets behov som kan användas i de internationella insatserna. Koordinering av resurser skulle öka den svenska möjligheten till CA genom att bygga på användbarheten av det nationella försvarets (totalförsvarets) resurser i internationell krishantering. Att öva en sådan organisation kan också skapa bättre förståelse och en ökad användbarhet av våra nationella resurser som idag är outnyttjade. Övningar och gemensam förståelse för varandras organisationer ökar den metodiska koordineringen och vilket i sin tur ökar möjligheten till CA.

Anna Ödlund pekar i sin FOI-rapport 2011 "Civil-militär samverkan ..." (2011) på en rad variabler för att samverkan skall erhålla effektivitet och vilka uppenbara problem som de olika organisationerna har för att samarbeta. Jag tänker inte gå in på dessa variabler i denna uppsats utan mer se de strategiska och operationella strukturerna som kan öka koordineringsmöjligheterna ur ett CA-perspektiv. Ödlunds rapport tar upp en för CA viktig variabel ur det organisatoriska förhållandet som då direkt blir avgörande för den strategiska nivån, nämligen den organisatoriska variabeln. En övergripande struktur skulle kunna minimera den tvärdepartementala arbetsgruppshysterin och starkt bidra till en strukturerad metodisk CA tillnärmning. Konsekvenser av detta synliggörs på ett tydligare sätt på den operationella nivån. Uppfattningarna om hur saker och ting fortlöper kan då av de ingående aktörerna ge divergens. I en intervju uttalade H Landerholm i Försvarets Forum 2012 (chef för den svenska samlade PRT i Afghanistan).

"Vår PRT har varit väl fungerande operationellt från både den militära sidan och när det gäller bistånd." men å andra sidan "Jag fattar inte besluten vare sig det gäller den militära verksamheten eller biståndsinsatser" (Eriksson, 2012, p. 17).

Den mosaikliknade kommandostrukturen, ledningsförhållanden, mandat, målsättningar, tidshorisonter och systematiskkoordinering som avspeglas i förhållanden i svenska PRT:n i Afghanistan, är ur ett CA-synsätt helt förkastligt.

#### 4.2.1 Övrigt

Analysen av inter-community-arenans operationella nivå erhöll otillräcklig koordinering och då framförallt genom avsaknad av den metodiska styrningen av den strategiska nivån. Den övergripande orsaken till detta är den genomgående civil-militära metodiska tillnärningen. Ingen direkt målsättning förutom Sadev övergripande målsättning att koordinera ett samlat bistånd för återuppbyggnad och internationellt bistånd går att finna. Ur ett CA perspektiv så skulle de svenska behoven i PRT få styra våra medel som skall kanaliseras till området och därigenom sondera möjligheterna för svenska företag att koordinera sina resurser och möjligheter att bistå det totala svenska bidraget i PRT:n. Svenska företag såsom Ericssons tillvägagångssätt att distribuera sina resurser via FN-organ och med en klar och tydlig målsättning med sitt bistånd är ett mycket gott exempel på civila företags biståndsarbete. Om den svenska övergripande politiska ståndpunkt fortsatt skall vara:

Sveriges humanitära insatser styrs av Sveriges policy för humanitärt bistånd, och bygger bland annat på principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende, liksom på målet att vara en god och effektiv humanitär givare. Det humanitära stödet utgår från faktiska behov och får inte underordnas politiska och säkerhetshöjande insatser; däremot bör samordning med det långsiktiga utvecklingssamarbetet eftersträvas, där så är möjligt, för att säkerställa hållbara lösningar”(Regeringen, 2012b, p. 23).

Så kommer Sverige svårligen att kunna närma sig en CA vid komplexa internationella insatser.

## 5 Avslutning

Syftet med uppsatsen har varit att beskriva och analysera hur Sverige förhåller sig till CA, samt att identifiera och diskutera vilken utvecklingspotential som finns inom olika områden och huruvida avsikten är att implementera CA. För att uppfylla syftet formulerades följande tre frågeställningar:

[1] Vad betyder CA på den strategiska och operativa nivån?

[2] I vilken utsträckning anammar Sverige CA?

[3] Vilka åtgärder skulle kunna öka svensk internalisering av CA?

*Den första frågeställningen* besvarades i kapitel 2 där Comprehensive Approach definierades, detta gjordes eftersom det inte tidigare fanns någon gemensam definition. Till grund för analysen utgjorde tidigare skrivna målsättningar och syften med CA där framförallt de Coning (FN-perspektiv) och Petersen et.al (NATO-perspektiv) redogörelser för förståelsen av vad CA är, min utgångspunkt. Analysen av dessa gav uppsatsen de grundläggande faktorer som då kunde implementeras i uppsatsens definition av CA: koordinering, systematik, arenor, olika nivåer och civil-militära instrument.

*Comprehensive Approach innebär en systematisk koordinering av civila och militära instrument inom och mellan olika nivåer.*

Ur definitionen skapades sedan förståelsen för koordinering, systematik och civil-militära instrument genom att beskriva en idealbild av CA på strategisk och operativ nivå genom mål, metod och medel. Produkten av analysen var generering av vilka nivåer och arenor som koordinering måste genomföras på. På så sätt hade den tidigare ideala CA-definitionen analyserat och skapat förutsättningar för att kunna fungera som en jämförande ideal modell mot svensk CA tillnärmning. En slutsats som drogs under skapandet av den ideala CA-mallen var att ingen enskild organisation eller nation kan ensamt genomföra en fulländad CA och svårigen göra detta tillsammans.

Analysen genererade sju arenor där systematisk koordinering skall utföras, vilka är *Inter-agency*, *Intra-agency*, *Inter-governmental*, *Whole-of-government*, *International-local*, *Area of operation* och *Inter-community*. En slutsats är att de sju arenorna kunde tillhör eller kategoriseras till att tillhöra en specifik nivå eller vara aktuell på både strategisk och operativ nivå. Arenorna befinner sig i en så komplex matris att synkronisera en systematisk koordinering i realiteten omöjliggör en fulländad CA. CA har kritiserats för att vara en målsättning som det inte går att nå

upp till och därför bör läggas till handlingarna men författaren vill ändå dra slutsatsen att en utveckling av det nationella bidragen till CA är det som kan göra den stora skillnaden att bidra till en effektivare freds- och stabilitetsuppbyggnad i svåra och komplexa insatser.

*Den andra frågeställningen* besvarades i kapitel 3 där analysen framförallt av arenan Whole of governmental (WHOGA) dragit slutsatser om den svenska departementala strukturen och myndighetsstrukturen är en begränsande faktor för svenskt CA-vidkommande. Detta får konsekvenser inte bara vid civil-militära insatser och implikationer på näst intill varje arena utan även på inrikes frågor där det krävs att flera departement och myndigheter bör kunna styras och metodiskt använda sig av alla de resurser som samhället har, för att kunna råda bot på stora samhällsproblem. Slutsatserna som skulle kunna utveckla svensk CA vilar därför tungt på den strategiska och operativa nivån på WHOGA-arenan som är och kanske förblir utifrån ett CA-perspektiv den svenska akilleshälen. Uppsatsen har kommit fram till att den politiska förståelsen och viljan till civil-militär koordinerad samverkan är hög och där det civila bidraget har den största utmaningen.

Sverige anammar ingen CA i en operation likt den i Afghanistan. Att Sverige bistår med både civila och militära medel är långt ifrån vad CA innebär. I målsättningar med de ingående instrumenten (framförallt FM och SIDA) återfinns ingen koordinerade överensstämmande riktlinjer för de båda myndigheterna möjlighet till att metodiskt koordinera sina medel vare sig på den strategiska eller operativa nivån. Paradoxen i Regeringens proklamerade politiska vilja med vad Sverige skall bidra med i internationella insatser och den realitet som våra soldater och biståndsorganisationer möter, är en återkommande divergens som är genomgående i analysen av svensk CA. Inom de arenor som Sverige erhåller *Hög* koordineringsnivå mot ideal CA är implikationerna mot svensk operationell nivå och konsekvenser för de ingående instrumenten som lägst. Motsatsen återfinns på arenorna där svensk koordineringsnivå är *Otillräcklig*, där dessa tillkortakommanden får en direkt avgörande inverkan på svenska CA tillnärmning.

*Den tredje frågeställningen* besvarades i kapitel 4 där uppsatsen tar upp förslag på lösning av de tidigare funna problem, inte för att vara en av idag Axel Oxenstierna men utav att den svenska modellen idag bör utvecklas. En utveckling av det metodiska arbetet skulle då kunna vara en utveckling från den *processinriktade tillnärmningen* till den mer *institutionella tillnärmningen* som per definition minska friktionen av ad-hoc samverkansproblemen och ökar förmågan till systematiska processer att koordinera sina internationella insatser. Författaren vill ändå poängtera att de politiskstrategiska målen, metoder och medlen förhållande till varandra måste utvecklas. Samverkan i all ära men sammanhanget måste utvecklas och framförallt på den

metodiska tillnärmningen av förutsättningarna till svensk CA. En övergripande slutsats i den här uppsatsen är att civil-militär samverkan behöver fastare och tydligare styrning och organisation.

Det civila bidraget storlek kontra det militära måste harmoniseras för att strategisk belysa var effekten skall vara och vilka målsättningar som skall uppnås. I ett idealt CA engagemang, likt operationen i Afghanistan skulle ett sådant resonemang medföra är att den civila delen skulle vara numerärt lika stor eller större än det militära bidraget. De ingående svenska instrumenten skulle vara samlade under en gemensam ledningsstruktur och underställt ISAF. Gemensamma operationslinjer är ett måste för möjliggörandet av synkronisering och koordineringseffekter. De strategiskt beroende instrumenten för den operationella nivån måste vara så tillpassade att de handhar makt och medel under en ledning. Detta medföra att kommandokedjan från politisk nivå till den taktiska nivån är ensad. Den ensade kommandokedjan kan då nå upp till ställda målsättningar och har möjligheten att styra operationen med tillsättande av medel. Den inre dynamiken i organisationen vid en organisering likt den ovan medför att den politiska nivån kan styra effekten av det samlade svenska bidraget och möjligheten för att bidra till en CA ökar. Förebilder för den metodiska tillnärmningen som författaren beskriver kan hämtas från Storbritannien eller Kanada som tidigare beskrivits som två exempel av organisering på departement och myndighetsnivå, som bidrar positivt till CA.

Min samlade bedömning är alltså att syftet med uppsatsen i stor grad har uppfyllts, därför att vid analysen av den svenska tillnärmningen av CA på både strategisk och operationell nivå framstår det relativt klart att svenska utrikespolitiska målsättningar är väl förankrade med CA. Viljan att bidra till det internationella samfundet är stark och förståelsen av de säkerhetspolitiska instrumentens inbördes avhängighet är stor. Dessa resultat har också kunnats påvisa under analysens gång och kanske då framförallt på Inter- och Intra-agency strategiska nivå. Uppsatsen har också klarlagt att de resurser som ställs tillförfogande mycket väl koordineras med övriga bidrag och de svenska medlen är väl interoperabla med övriga internationella aktörer av betydelse. Att inte vara delaktig i NATO-samarbetet var ingen direkt begränsande faktor vare sig på strategisk eller på operationell nivå, förutom vid viss klassificerad informationstjänst som försvårar lägesuppfattning och situationsförståelse, för att genomföra välkoordinerade insatser i operationsområdet. Utmaningen för det svenska systemet är framförallt på den metodiska tillnärmningen av hur att skapa förutsättningar och styrningar av det civila bidraget att fullt ut låta sig koordinera sitt bidrag vid komplexa internationella operationer. Uppsatsen har inte direkt kommit fram till om det finns ett "intresse" för att genomföra några större metodiska förändringar. Uppsatsen har dock uppmärksammat att både FOI och RRV har i sina rapporter

och analyser ifrågasatt det metodiska tillvägagångssättet vi internationella insatser såsom den i Afghanistan. Förändringar har sedan genomförts inom förvaltningarna, med nyskapande av arbetsgrupper och utnämningar av nya ledare. Dessa åtgärder är inte på långa vägar tillräckligt för att uppnå en ideal WHOGA CA men kanske kan tyda på ett ”intresse” av att effektivisera sina metoder för att erhålla bättre effekt. Den militära delen har länge eftersökt en större och mer omfattande civiltengagemang vid internationella insatser och ställer sig bakom doktriner som COIN och tanken bakom CA. Den operationella nivån är dock inte betjänt av ett större civilt deltagande om inte dessa är under samma ledningsstruktur och med gemensamma målsättningar och operera utifrån en gemensam plan, allt annat är ju faktiskt bara kontraproduktivt. Insatserna i Afghanistan där målsättningarna är framförallt politiska och inte militära så är författarens mening att det mest funktionella är en civil chef som även har befälet över den militära instrumentet och som i sin tur är underställt COMISAF. Detta skulle då, per definition, medföra en lättare koordinering av de civila instrumenten.

En djupare svensk internalisering av CA skulle på många sätt kunna lägga till rätta många av de framförallt metodiska tillkortakommanden som den operationella nivån konfronteras med. Klarare styrning av vad SIDA skall göra och i vilken struktur som SIDA skall inrättas sig i, hur FBA skall synkronisera sina NGO-aktörer samt att Sandev har en uppsökande verksamhet för att möjliggöra svenska företags intresse till investeringar i Afghansistan. Utöka den svenska militära CIMIC-funktionen och personal för Informationsoperationer. Dessa tilltag kan implementeras utan att egentligen göra någon större strukturell förändring och skulle kunna komma på plats genom att öka svensk internalisering av CA. Arenor som skulle erhålla effekt om tilltag som ovan gjordes för att öka svensk internalisering av CA är framförallt WHOGA-, International-local-, AOO- och Inter-community-arenan.

Under våren 2012 så görs det i Sverige flera intressanta försök till att utveckla sin förmåga till CA. Uttalanden av biståndsminister Gunilla Carlsson om hur biståndsmedlens målsättningar inte stämmer överens med vilka metoder som används för att förmedla dessa resurser. Korruption och terrorism som kan vara det allenarodnade i de dysfunktionella samhällsstrukturerna medför att det direkta stödet till centralmakterna cementerar fast denna struktur och hämmar en utveckling istället för att utveckla den. Utnämningen av ny försvarsminister Karin Enström tidigare militär under en tioårsperiod, och den civila chefen av den svenska PRT i Afghanistan Henrik Landerholm, förövrigt syskon, kan i sig betyda en svensk vilja till en utveckling av CA. Men tilltrots för dessa tilltag så ökar den svenska opinionen för att



ta hem våra soldater från Afghanistan (SVT2, 2012), de svenska strategiska målsättningarna har en svag kommunicerad förankring i samhället.

### **5.1 Reflektion av resultatet, fortsatt forskning och policyrekommendationer**

Mycket har skrivits om och kring civil-militär samverkan och dess behov av koordinering i samband med komplexa internationella operationer. Även i Sverige har framförallt FOI men även Riksrevisionens analys av svensk tillnärmning av CA i internationella operationer kommit fram till närliggande slutsatser om svensk tillnärmning. När utvecklingen av svensk säkerhetspolitik går från alliansfriheten och neutralitet, till att det är viktigt med allianser och gemensamma solidaritetsförklaringar för att skapa säkerhet i vår närhet men också att detta är en förutsättning för svensk säkerhet, går det inte som också Håkan Edström påtalar om norsk utveckling av säkerhetspolitiken, att den inte kan vila på idealistiska ad hoc-lösningar utan att idag bör utvecklas för att svara upp till den reella realistiska säkerhetspolitik som förs (Edström, 2009, p. 57).

Att genomföra traditionellt biståndsarbete i en komplex internationell Counter Insurgency-operation är som att rita en smörgås när man är hungrig, effekten uteblir. Att det humanitära biståndsarbetet måste hitta andra metoder till att arbeta i komplexa situationer och där det civil-militära samarbetet är en av de viktigaste framgångsfaktorerna för båda sidorna. Man kan ibland tro att biståndsaktörerna kommer från Venus och de militära bidragen är från Mars när man analyserar de båda sidornas totala skillnader. Att läsa Paris Deklarationen (High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005) som SIDA refererar till utan att stöta på ordet civil-militär samverkan är för mig besynnerligt. Deklarationen fyller säkert en mycket bra funktion i många biståndsoperationer världen över men passar inte in i den helhetliga tillnärmningen i en COIN operation. Att bygga in en dynamik och flexibilitet i det metodiska tillvägagångssättet skulle kunna gynna de civila biståndsorganisationerna och att målen kan få helga medlen vid extrema operationer bör väl även dessa organisationer tycka. Biståndsorganisationerna bör enligt författaren öka sin förståelse för komplexiteten i civil-militära operationer och där stötta sig på FN:s tolkningar vid *integrated approach*.

Utvecklingen av COIN-doktrinen har varit ett bidrag in till de militära aktörerna att förändra sin metodiska tillnärmning och harmonisera sina resurser för att uppnå målen på ett mer effektivt sätt. Det är glädjande att läsa att det svenska militära bidraget har anammat denna doktrin i Afghanistan.

CA-begreppet måste definieras och beskrivas i såväl militära doktriner, förordningar och rekommendationer till andra berörda myndigheter är helt essentiellt för att skapa en gemensam förståelse och kunskap i och runt hur svensk tillnärmning skall organiseras och interageras från strategisk nivå till den operativa miljön. En vidare forskning av den svenska internaliseringen av CA kan ge en mängd effekter som kan medföra en mer koordinerad tillnärmning av de säkerhetspolitiska instrumenten. Den metodiska utveckling som arbetet med CA skulle medföra skulle säkerhet medföra en hel del andra förändring av statsförvaltningen som effekt av detta arbete.

Den nationella framställningen inför CA måste ur författarens synsätt påbörjas ur en nationell strategi, en strategi där det samlade myndighetsutövandet bygger på en gemensam grund. Krishanteringar såsom militära eller andra samhällskriser vare sig nationella eller internationella bygger i sin grund på den nationella strategin (*grand strategy*) som anger vilka målsättningar och metoder som skall vara rådande för det svenska internationella utvecklings- och krishanteringssystemet. Sveriges gemensamma resurser skall koordineras med gemensamma metoder för att åstadkomma ett välkoordinerat strategiskt mål. Gemensamma planeringsinstrument, kommandolinjer, kommandospråk, kommunikationsmöjligheter, doktriner, samövningar etc. lägger en grund för det metodiska operationella tillvägagångssättet.

Uppsatsen föreslår en djupare analys om och kring en nationell krismyndighet som har till sin uppgift att ta det inomstatliga ansvaret för att koordinera och synkronisera alla de nationella aktörerna och resurserna för att kunna agera med CA såväl nationellt som internationellt. Hur skulle departementet/myndigheten organisatoriskt passa in i den övriga myndighetsstrukturen och hur skulle den anpassas så att det inomstatliga ansvaret både på den strategiska och operativa nivån beaktas ur ett CA synsätt. När man tar del av all forskning i Sverige om CA och då framförallt FOI rapporter, så tas endast problemområden som har identifierats upp och mycket sällan förslag på förbättringar. Försvarsmakten eller Regeringskansliet borde ställa en utredningsfråga till FOI om ”Hur kan Sverige effektivisera statsförvaltningen för att metodiskt tillrättalägga för en effektivare CA i Sverige”

### ***Alternativa “Whole of governmental”-förbättringar***

Författaren vill ändå framhålla att de politiskstrategiska målen, metoder och medlen förhållande till varandra måste utvecklas. Där framförallt den metodiska tillnärmningen måste utvecklas. Samverkan i all ära men sammanhanget måste utvecklas och framförallt på den metodiska tillnärmningen av förutsättningarna till svensk CA.

En utveckling av den metodiska delen skulle då vara en utveckling från den *processinriktade tillnärningen* till den mer *institutionella tillnärningen* som skulle per definition minska friktionen av ad hoc-samverkansproblemen och öka förmågan till systematiska processer att koordinera sina internationella insatser.

Uppsatsen har tidigare redogjort för alternativa tillnärningar för en stat genom att exemplifiera alternativ av WHOGA (brittiska och kanadensiska). Vilka alternativ som skulle vara den bästa för svenskt vidkommande skulle kunna väljas ur följande alternativ:

1. Fast tvärdepartemental struktur med Försvarsdepartementet som ansvarigt departement
2. Situationsbaserad struktur, där uppkommet behov styr sättet och strukturen på departements ledning
3. Nollalternativet, som tidigare struktur av organisationen men med klarare direktiv till departement och myndigheter.
4. Faststruktur som [1] men att UD har ansvar
5. Internationellt samarbete för att lyfta den nationella dysfunktionella strukturen till ett internationellt samarbetsforum såsom Nordiskt försvarssamarbete.

Författaren förespråkar alt [4] för att denna struktur kommer att kunna verka i både militära och rena biståndsoperationer över tiden och dessutom vara en tillräckligt stor departemental förändring som kan ge rätt signaleffekt till en systematisk arbetsstruktur.

Den svenska CA modellen som förespråkas kan användas i andra konstellationer för att uppnå en Allomfattande ansats på områden där enskild myndighet inte kommer fram till ett resultat som är avsett. Departementsnivån måste också där finna på lösningarna tillsammans med underställda myndigheter och identifiera interaktionsmöjligheterna utifrån givna mål samt organisera sig att den önskade effekten uppnås på det mest optimala sättet. Exempel på där en strategisk målsättning måste operationaliseras och en Whole of governmental lösning måste till, är kanske den organiserade brottsligheten i Malmö. Där en koordinering och synkronisering av samhällets alla medel måste samspelas för att uppnå ett önskat slutmål. Ad hoc-lösningar är inte lösningar som staten kanalisera sin strategi med och heller inte för att uppnå en samhällsförståelse för sin metodiska krishantering.

## Litteraturförteckning

- Bailes, A. (2009). Does a small state need a strategy? , *Occational paper no.2*(Reykjavik: University of Iceland International Center for the study of small states).
- Bensahel, N. (2007). Organising for nation building. *Survival*, 49 (2), 43-76.
- Berdal, M. (2009). *Building peace after war*. Abingdon: Routledge.
- Bildt, C. (2012, 10 maj). Arbetsdag i Stockholm. <http://carlbildt.wordpress.com/2012/01/page/2/>
- Biståndsarbetsgruppen. (2010). *Fortsatta civila-och biståndsinsatser till Afghanistan*. Retrieved from <http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/39/28/965ece5e.pdf>.
- Cohen, E. A. (2001). The Unequal Dialogue: The Theory and Reality of Civil-Military Relations and the Use of Force. In P. Feaver & R. H. Kohn (Eds.), *Soldiers and civilians: the civil-military gap and American national security* (pp. 429-458). Cambridge: MIT Press.
- de Coning, C. (2010). Mediation and Peacebuilding: SRSGs and DSRSGs in Integrated Missions. [Article]. *Global Governance*, 16(2), 281-299.
- de Coning, C. (2011). Civilian Peacekeeping Capacity: Mobilizing Partners to Match Supply and Demand. *International Peacekeeping* (13533312), 18(5), 577-592.
- Dobbins, J. (2007). *The beginner's guide to nation-building*. Santa Monica, CA: RAND National Security Research Division.
- Edström, H. (2009). National interest and the use of military power. In H. Edström (Ed.), *Approaching Comprehensive Two grand strategic options and some of their consequences* (03/2009 ed.). Oslo: The Norwegian Institute for Defence Studies (IFS).
- Egnell, R. (2011). Lessons from Helmand, Afghanistan: what now for British counterinsurgency? *International Affairs*, 87(2), 297-315.
- Egnell, R., & Nilsson, C. (2011). Svensk civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling. *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 215(1), 75-93.
- Eliaeson, S. (2000). Max Weber's methodology: An ideal-type<FNR></FNR><FN>This contribution is based on my forthcoming book, Max Weber's Methodologies. Interpretation and Critique , to be published by Polity Press. I also would like to express my gratitude to Stephen P. [Article]. *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, 36(3), 241-263.
- Eriksson, K. (2012). Han samordnar insatsen. *Försvarets Forum*, 13(3), 16-17.
- FBA. (2012). Folke Bernadotte akademien. Retrieved 2012-03-01, 2012, from <http://www.folkebernadotteacademy.se>

- Friis, K. (2010). The Politics of the Comprehensive Approach: The Military, Humanitarian and State-building Discourses in Afghanistan. [Article]. *Conference Papers -- International Studies Association*, 1.
- Försvarsdepartementet. (2007). Säkerhet i samverkan. Retrieved from <http://www.regeringen.se/sb/d/306/a/93589>
- Försvarsmakten. (2011). *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12)*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Hallenberg, M., Holm, J., & Johansson, D. (2008). ORGANIZATION, LEGITIMATION, PARTICIPATION. [Article]. *Scandinavian Journal of History*, 33(3), 247-268.
- High Level Forum on Aid Effectiveness. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/15/3/46874580.pdf>
- Hull, C., & Derblom, M. (2011). *Vad är Comprehensive Approach?: Tolkningar och definitioner* (Underlagsrapport). Stockholm: FOI.
- Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Belknap.
- ISAF/SWECON, U. (2011). *Slutrapport FS20, Bilaga 1 till 10 816:54142,H/R 09 500:60423* (Öppen ed.). Mazar-e-Sharif: Försvarsmakten.
- Jönsson, O. (2010, 2010-05-27). Regeringen byter ut Sidas ledning. *Aftonbladet*. Retrieved from <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article7196607.ab>
- Lindell, M. T., & Wiklund, C. H. (2011). *Jakten på synergier: erfarenheter av civilmilitär samverkan i PRT Mazar-e Sharif* (Användarrapport). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut
- Löfgren, C. J. (Writer). (2012). Vem bryr sig om Somalia? [Broadcast]. Sverige: Sveriges television ch 2.
- Marklund, J., & Wiklund, C. H. (2011). *Ledning i Multifunktionella Insatser* (Slutrapport No. FOI-R--3355--SE). Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.
- NATO. (2007). *Allied Joint Doctrine, [AJP-01(C)]*. Brussels: NATO Office of Information and Press.
- NATO. (2010a). *Allied Command Operations (ACO) 80-70 Campaign Synchronization and Joint Targeting in ACO*.
- NATO. (2010b). *Allied command operations comprehensive operations planning directive* (Vol. Working version). Shape: NATO Office of Information and Press.

- NATO. (2010c). *Allied joint doctrine for the conduct of operations [AJP-3 (B)]* (Vol. Ratification draft). Brussels: NATO Office of Information and Press.
- NATO. (2010d). *Allied Joint Doctrine, [AJP-01(D)]* (Vol. Ratification draft). Brussels: NATO Office of Information and Press.
- NATO. (2010e). *Bi-SC counter-insurgency (COIN) joint operational guidelines*. Shape: NATO Office of Information and Press.
- NATO. (2010f). *NATO Glossary of Abbreviations Used in NATO Documents and Publications, AAP-15 (2010)*. Brussel: NATO Office of Information and Press.
- NATO. (2010g). *NATO glossary of terms and definition (AAP-6)*. Brussels: NATO Office of Information and Press.
- NATO. (2010h). Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Retrieved from <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
- Norén, A. (2011). *Civil-militärt informationsutbyte vid PRT Mazar-e Sharif – En intervjustudie av militärt underrättelse- och samverkansperspektiv på informationsutbyte med civila aktörer i Afghanistan* (Underlagsrapport No. FOI-R—3366--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut
- NRK (Producer). (2011, 2012-03-29) Norge i krig. retrieved from <http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/741200/>
- Paris, R. (2004). *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Paris, R. (2009). Understanding the "coordination problem" in postwar statebuilding. In R. Paris & T. D. Sisk (Eds.), *The Dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge.
- Petersen, F., Binnendijk, H., Barry, C., & Nielsen, P. (2010). NATO in search of a vision. In R. R. Moore & G. Aybet (Eds.), (pp. XIII, 272 s.). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Rasmussen, A. F. (2010, 8. oktober). The new strategic concept: Active engagement, modern defence. Retrieved from [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_66727.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm)
- Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2008:1002 C.F.R. (2008a).
- Regeringen. (2008b). *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (2007/08:51)*.

- Regeringen. (2009). *Prop 2008/09:140 "Ett användbart försvar"* Retrieved from <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/29/57/853ca644.pdf>.
- Regeringen. (2010). *Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet*. Retrieved from [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Samhallets-krisberedskap---sta\\_GX03124/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Samhallets-krisberedskap---sta_GX03124/?text=true).
- Regeringen. (2011a). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarmakten*. Retrieved from [http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/regleringsbrev/Regleringsbrev\\_2012.pdf](http://www.forsvarsmakten.se/upload/dokumentfiler/regleringsbrev/Regleringsbrev_2012.pdf).
- Regeringen. (2011b). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (UF2011/71169/UD/PLAN)*. Retrieved from <http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev%202012.pdf>.
- Regeringen. (2011c). *Reviderad samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan 2011-2014*.
- Regeringen. (2011d). *Sveriges förbindelse med Afghanistan*. Retrieved from <http://www.regeringen.se/sb/d/13247/a/13691>.
- Regeringen. (2012a). *Porp:2011/12:1 Utgiftsområde 6 "Försvar och samhällets krisberedskap"* Retrieved from <http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/61bae7a5.pdf>.
- Regeringen. (2012b). *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*. Retrieved from <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/95/21/c7aa7e78.pdf>.
- Regeringskansliet. (2012a, 2011-09-29). Regeringen. Retrieved 2012-02-06, 2008, from <http://www.regeringen.se/sb/d/1477/a/108973>
- Regeringskansliet. (2012b). Sverige i Afghansistan. *Norden i Afghanistan* Retrieved 2012-05-08, 2012, from <http://www.sverigeiafghanistan.se/Detinternationellast%C3%B6det/Nordisktst%C3%B6d.aspx>
- Regjeringen. (2009). *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab provinsen i Afghanistan*.
- Riksrevisionen. (2011). *Svenska bidrag till internationella insatser*.
- Roosberg, H. (2011). *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin: En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC* (No. FOI-R-3321-SE). 164 90 Stockholm: FOI.

- Sadev. (2012). Statistikdatabas. Retrieved 2012-03-22, from Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete:  
<http://www.sadev.scb.se/sv/database/SADEV/bilateralt/bilateralt.asp>
- Statskontoret. (2011-10-06). *Styrning av svensk biståndspolitik*.
- Stoltenberg, T. (2009). *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo.
- SVT2 (Producer). (2012, 2012-05-13) Svenskarna: Afghanistannävaron dålig.  
Opinionsundersökning retrieved from  
[http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?formname=2800646&formtype=default\\_form\\_type&pollanchor=pa2800646&choice.type=SELECT&a=2800641&d=22620&choice=0&hasVoted=false&hasCookies=true&submitVoteError2800646=-1&#pa2800646](http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?formname=2800646&formtype=default_form_type&pollanchor=pa2800646&choice.type=SELECT&a=2800641&d=22620&choice=0&hasVoted=false&hasCookies=true&submitVoteError2800646=-1&#pa2800646)
- Syrén, H., & Diesen, S. (2007). "Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge". [Debatt].  
*DN*.
- United Nations. (2006). *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*. Retrieved from  
[http://action.web.ca/home/cpcc/attach/06\\_DPKO\\_IMPP\\_final\\_.pdf](http://action.web.ca/home/cpcc/attach/06_DPKO_IMPP_final_.pdf).
- Ödlund, A. (2011). *Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling* (Användarrapport No. FOI-R-3343-SE). Stockholm: FOI.
- Aall, P. (2000). *Guide to IGOs, NGOs and the military in peace and relief operations*. Washington: United States Institute of Peace.