

Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 30. november 2009

Ved

Kersti Larsdotter

Forsker ved Gøteborgs Universitet



Foto: Stig Morten Karlsen, OMS

Militära interventioner och framgång i inbördeskrig

Ärade församling.

Jag vill börja med att tacka Oslo Militære Samfund för att jag har fått möjligheten att presentera delar av min pågående forskning för er här i kväll. Jag tänkte tala om militära interventioner och framgång i inbördeskrig.

Olika former av militära interventioner i inbördeskrig är idag en vanlig företeelse. Men vad innebär dessa interventioner? Hur anses interventionerna kunna bidra till fred och säkerhet? Och vet vi verkligen när fred och framgång är uppnått? Jag tänkte använda kvällens föreläsning till att problematisera dessa tre aspekter av militära interventioner och framgång i inbördeskrig.

Jag har delat in min föreläsning i tre delar. Jag tänkte börja med en diskussion kring fredsoperationer och upprorsbekämpning. Dessa former av militära interventioner är ofta tydligt skiljda åt, både i vetenskapliga teorier och i den politiska debatten. I t.ex. Norge, Sverige och Tyskland har det tydligt framkommit i debatten att dessa staters engagemang i Afghanistan handlar om fredsfrämjande verksamhet och inte om upprorsbekämpning. Men i praktiken är detta inte lika enkelt, vilket vi kommer att se när det gäller det internationella militära engagemanget i Afghanistan. Därefter tänkte jag gå närmare in på olika sätt som fredsoperationer och upprorsbekämpning anses bidra till fred i inbördeskrig, t.ex. genom att öka förtroendet mellan de stridande parterna, genom att vinna lokalbefolkningens stöd eller genom att oskadliggöra den icke-statliga aktören, d.v.s. rebellerna. Även här kommer jag att exemplifiera de teoretiska resonemangen med de militära operationerna i Afghanistan. Slutligen tänkte jag presentera olika sätt att definiera och förstå fred och framgång i dessa operationer. Beroende på vilket sätt

man värderar utfallet kan det internationella engagemanget i Afghanistan både ses som ett misslyckande och som en framgång.

Militära interventioner i inbördeskrig

Eftersom det ofta finns en tydlig uppdelning i debatten mellan å ena sidan fredsoperationer och å andra sidan upprorsbekämpning kommer jag i den här första delen av föredraget diskutera skillnader och likheter mellan dessa två sorters operationer. Den ofta framhållna distinkta uppdelningen är dock, som vi ska se, inte alldeles självklar.

Fredsoperationer, ibland kallade fredsfrämjande operationer, är ett samlingsnamn på olika sorters operationer, t.ex. fredsbevarande och fredsframtvängande operationer. Målet med dessa operationer är att skapa fred och säkerhet. Utöver detta finns det olika uppfattningar om vad som är den gemensamma nämnaren för dessa operationer. Det mest vanliga argumentet är att dessa operationer är *opartiska*, d.v.s. att operationen inte stödjer någon av parterna i konflikten. Den primära skillnaden mellan fredsbevarande operationer och fredsframtvängande operationer är att fredsbevarande operationer endast etableras efter att de stridande parterna har gett sitt samtycke (*consent*) till operationen. Vidare är de militära förbandens möjlighet att använda fysiskt våld vanligen begränsat till självförsvar. Denna typ av förband är därför ofta endast lätt beväpnade.

I fredsframtvängande operationer har de stridande parterna inte alltid har gett sitt samtycke till operationen och risken för våld är därför är högre än i fredsbevarande operationer. Här finns också ett större utrymme för de militära förbanden att använda våld eftersom de förväntas genomdriva målet för operationen med alla tänkbara medel, oavsett parternas vilja. Denna typ av förband är därför ofta mer robusta än förbanden i fredsbevarande operationer.

Upprorsbekämpning (*counterinsurgency*) är däremot en benämning på operationer där målet är att bekämpa ett uppror mot statsmakten. Upprorsbekämpning genomförs primärt av den angripna staten. Det är dock vanligt med externt stöd, vilket är den aspekt som är viktig för min diskussion här. Militära interventioner inom ramen för upprorsbekämpning genomförs således för att *stödja den angripna staten*. Vidare har rebellerna inte gett sitt samtycke till interventionen och våldsnivån är vanligtvis högre i denna sorts operationer än i fredsoperationer, särskilt jämfört med fredsbevarande operationer. Detta beror delvis på att operationerna inte har samtycke från rebellernas sida men också på att upprorsbekämpning ofta inkluderar mer offensiva operationer. Vissa menar till och med att upprorsbekämpningens särdrag är att genomföra offensiva operationer mot rebellerna.

Den stora skillnaden mellan fredsoperationer och upprorsbekämpning utifrån detta resonemang är således att i det första fallet är de militära förbanden *opartiska* och i det andra fallet *partiska*, då de stödjer den statliga aktören i konflikten. Dessutom anses målet för en fredsoperation vara fred och säkerhet medan målet med upprorsbekämpning primärt anses vara att bekämpa en av parterna i konflikten, oavsett om detta leder till fred eller inte. Detta anses ofta utgöra en tillräcklig grund för att aldrig sammanblanda teorier om och genomförande av fredsoperationer och upprorsbekämpning.

Men även om fredsoperationer och upprorsbekämpning skiljer sig åt när det gäller just dessa aspekter är de ofta lika när det gäller vilka uppgifter som anses viktiga inom ramen för operationen. I både fredsoperationer och upprorsbekämpning genomförs t.ex. ofta samma sorters militära uppgifter och både bistånd och politiska reformer anses viktiga. Skillnaden mellan fredsoperationer och upprorsbekämpning är dessutom inte alltid klar i praktiken, vilket är tydligt i fallet Afghanistan.

Det militära internationella engagemanget i Afghanistan utgörs av två olika operationer, dels Operation Enduring Freedom (OEF) vilken från början bestod av en koalition mellan USA och Storbritannien, dels International Security Assistance Force (ISAF) vilken från början vara auktoriserad av FNs säkerhetsråd.

Den 7 oktober 2001 angrep USA och Storbritannien talibanska och al-Qaeda-mål i Afghanistan. Detta var ett svar på al-Qaedas attacker mot World Trade Center i New York den 11 september 2001. USA och Storbritannien åberopade artikel 51 i FN-stadgan som stöd för sitt angrepp, d.v.s. de ansåg att de handlade i självförsvar. Detta var startskottet för det så kallade *Global War on Terrorism*. Fokus för angreppet var al-Qaedas träningsläger och den talibanska regimens militära installationer i Afghanistan. Den första delen av operationen dominerades av en bombkampanj, men redan i den inledande delen av operationen användes specialförband vilka stöttade olika anti-talibanska grupper i landet. I december samma år hade talibanerna fördrivits från makten och OEF fokuserade sina insatser på att bekämpa de kvarvarande grupperna av talibanska och al-Qaeda-krigare. OEFs del av det internationella militära engagemanget i Afghanistan har allmänt ansetts bestå av upprorsbekämpning och operationen är tydligt *partisk*.

Under OEFs inledande operationer förhandlade FN med ledarna för de största grupperna i Afghanistan och den 5 december slöts ett avtal som innebar att en inhemsk interim-regering skulle ta över ansvaret för Afghanistan från och med den 22 december (det så kallade Bonn-avtalet). Den 20 december auktoriserade FNs säkerhetsråd en militär operation genom resolution 1386, ISAF. Till en början var ISAF begränsad till områdena runt Kabul, men i december 2003 påbörjades en expansion som inkluderade hela Afghanistan. Denna del av operationen har ofta setts som en fredsoperation. Enligt t.ex. den svenska regeringens benämning är ISAF en fredsfrämjande insats. Detta är kanske inte så konstigt eftersom operationen syftar till att skapa fred och säkerhet i Afghanistan, vilket stämmer väl överrens med delar av definitionen på fredsoperationer.

Men enligt det ursprungliga mandatet från FNs säkerhetsråd är ISAFs uppgift att:

assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as personnel of the United Nations can operate in a secure environment.

Vidare framhålls vikten av att ISAF ska arbeta i nära samarbete med den Afghanska interimregeringen i implementeringen av sitt mandat. Detta innebär att ISAF ska stödja den statliga aktören i konflikten vilket i allra högsta grad gör dem *partiska*. Detta skulle enligt den rådande teoribildningen om fredsoperationer, men också FNs egen definition av fredsoperationer, innebära att ISAF inte kan klassificeras som en fredsoperation. På senare tid har även officiella förespråkare för ISAF påpekat att ISAF genomför upprorsbekämpning i Afghanistan även om detta inte var explicit uttryckt under ISAFs tidiga år.

Det är alltså inte helt enkelt att genom olika definitioner skilja mellan fredsoperationer och upprorsbekämpning. Men även om skiljelinjen inte är helt tydlig skiljer sig tänkandet kring dessa typer av operationer förvånansvärt mycket åt när det gäller hur de militära förbanden anses bidra till fred och säkerhet i inbördeskrig.

Militärt agerande i fredsoperationer och upprorsbekämpning

I denna andra del av föredraget tänkte jag gå närmare in på tre olika förhållningssätt till hur tredje parts militära förband anses kunna bidra till fred i inbördeskrig, nämligen genom att 1) påverka relationen mellan de stridande parterna, 2) påverka relationen mellan lokalbefolkningen och staten, samt 3) påverka den icke-statliga aktören i inbördeskrig. Jag kommer också att beskriva några olika sätt som de intervenerande förbanden i Afghanistan har genomfört sin verksamhet på.

Påverka relationen mellan de stridande parterna

I teorier om fredsoperationer anses de militära förbanden främst kunna bidra till fred i inbördeskrig genom att påverka relationen mellan de stridande parterna. Denna syn utgår från att inbördeskrig är ett resultat av att två eller fler parter i en konflikt har oförenliga mål vilka de är beredda att kämpa för med alla till buds stående medel, inklusive våld. Exempel på oförenliga mål kan vara att en part vill bryta sig loss från en stat medan den statliga parten inte tillåter detta, eller att parterna har olika syn på hur staten ska styras. Om parterna hittar en lösning som de alla kan enas om anses konflikten vara löst och fred ha uppnåtts.

Inom dessa teorier anses parterna även vara rationella aktörer vilka baserar sina handlingar på en kostnadsberäkning utifrån kostnader och intäkter. Om en parts kostnad för att använda våldsamma medel för att uppnå sitt mål är lägre än värdet på målet man vill uppnå så kommer man, enligt denna syn, att fortsätta kriget. Om kostnaderna däremot beräknas vara högre än värdet på målet man vill uppnå med hjälp av våldsamma medel, så kommer man sluta strida och börja samarbeta. Valet att starta ett krig och att fortsätta använda våld för att uppnå sina mål anses bland annat bero på vilka medel man har till sitt förfogande eller hur kostsamt kriget har varit, t.ex. gällande antalet förluster.

Utifrån dessa antaganden anses fredsoperationer i första hand vara viktiga för att hjälpa parterna att hitta en kompromisslösning som alla kan acceptera. Här anses de intervenerande förbanden kunna bidra på primärt två sätt. Dels anses de kunna öka kommunikationen mellan de stridande parterna, vilket anses leda till ökade möjligheter för parterna att hitta gemensamma intressen och minska risken för att missförstånd ska uppstå mellan dem. Dels anses förbanden kunna påverka kostnadsberäkningen för parterna så att samarbete och fred blir mer attraktivt än fortsatt konflikt och därigenom öka incitamenten för parterna att hitta en gemensam lösning på konflikten.

Det finns många olika sätt som de intervenerande förbanden anses kunna öka fördelarna med fred på. De kan t.ex. höja de materiella fördelarna med fred, genom att föra med sig katastrofbistånd, skapa jobb åt lokalbefolkningen inom ramen för operationen – t.ex. chaufförer, översättare och vakter – och bygga upp statens infrastruktur. De kan också öka fördelarna med fred på ett mer indirekt sätt. Eftersom fredsoperationer vanligtvis är sanktionerade av FN och därigenom anses vara legitima av det internationella samfundet, kan de erbjuda legitimitet åt parterna i konflikten om

de slutar strida. Att bli erkänd som en legitim part i en konflikt kan vara helt centralt för icke-statliga aktörer och därigenom utgöra ett starkt incitament för att sluta fred.

Fredsoperationer kan också öka kostnaderna för parterna att fortsätta en våldsam konflikt, framförallt genom att göra de stridande parternas angrepp mer kostsamma. När en fredsoperation är på plats måste parterna inte bara strida mot varandra, de måste även strida mot de intervenerande förbanden. Förbanden kan också öka kostnaderna för de stridande parterna genom att övervaka parternas förbandsförflyttningar, vilket gör överraskningsangrepp mer kostsamma, eller fungera som en utlösande faktor för etablering av en mer robust operation eller för att bistånd ska dras tillbaka om någon av parterna fortsätter använda våldsmedel.

Men ibland, även när parterna har kommit överrens och hittat en lösning som alla kan acceptera och fördelarna med samarbete och fred överstiger fördelarna med fortsatta stridigheter, så fortsätter parterna att strida. Detta anses bero på att parterna i inbördeskrig befinner sig i samma anarkiska strukturella situation som stater i det internationella systemet. Eftersom statens förmåga att beskydda sina medborgare har brutit samman när ett inbördeskrig uppstår måste de stridande parterna garantera sin egen fysiska säkerhet. En fredsprocess inkluderar dock avväpning och demobilisering av parternas förband. Detta leder till att parterna inte längre kan garantera sin egen säkerhet ifall den andra parten inte avväpnar och demobiliserar i samma takt.

I sådana situationer anses fredsoperationer i första hand kunna bidra till att öka förtroendet mellan de stridande parterna. Genom att övervaka implementeringen av fredsavtal och rapportera till alla parter när någon handlar i strid med avtalet kan parterna i större utsträckning sätta tilltro till varandra. På detta sätt kan närvaron av tredje part leda till att förtroendet mellan parterna ökar och därigenom att möjligheten för fred ökar. Detta liknar den funktion fredsoperationen har för att öka kostnaderna för fortsatt strid, men fokus är inte primärt att öka kostnaderna utan att öka förtroendet mellan parterna så att de vågar avväpna och demobilisera.

De intervenerande förbanden kan också utgöra en fysisk garant för de stridande parterna. Om någon part inte följer avtalet kan de intervenerande förbanden garantera att de inte kommer att kunna utnyttja sitt övertag genom att fysiskt hindra dem från att angripa sina motståndare. I denna funktion har tredje parts förband samma uppgifter som när de ska öka kostnaden för parterna att fortsätta väpnad konflikt, men fokus är återigen inte på att öka kostnaderna utan på att garantera parternas säkerhet så att förtroendet för varandra ökar.

Det som är gemensamt för alla dessa perspektiv på fredsoperationers funktion är alltså, återigen, att fokus är på relationen mellan de stridande parterna.

Påverka lokalbefolkningen

Men inbördeskrig består inte enbart av de stridande parterna. Oftast har stora delar av lokalbefolkningen inte tydligt tagit ställning för den ena eller den andra parten, och stödet till parterna kan variera över tid. Inom teorier om upprorsbekämpning ses stödet från lokalbefolkningen som en pågående process som är mycket viktig att påverka. Beroende på hur de olika parterna agerar kommer fler eller färre personer att stödja den ena eller den andra parten. Konflikter ses således som en "tävling" mellan rebellerna och staten över lokalbefolkningens stöd och inte primärt som en konflikt mellan stridande parter. Utifrån denna syn på inbördeskrig anses de intervenerande

förbandens primära uppgift vara att få anhängare till rebellerna att bli neutrala och att få de som är neutrala att börja stödja staten. Det finns i princip två olika förhållningssätt till hur detta ska gå till, dels genom att vinna lokalbefolkningens förtroende (*hearts and minds*), dels genom att använda tvångsmakt (*coercion*).

Enligt det första förhållningssättet måste de intervenerande förbanden vinna lokalbefolkningens förtroende, deras "hearts and minds" för att få deras stöd. Detta kan uppnås genom att förbanden motverkar orsakerna till upproret. Inbördeskrig anses primärt ha sin grund i statens oförmåga att tillgodose lokalbefolkningen grundläggande behov, så som mat och husrum. Därigenom kan icke-statliga grupper utveckla lockande alternativ till staten och en väpnad konflikt kan uppstå om makten att styra befolkningen. Genom att de intervenerande förbanden hjälper staten att erbjuda lokalbefolkningen ökade materiella tillgångar anses lokalbefolkningens förtroende för staten återigen öka och deras stöd flyttas från rebellerna tillbaka till staten.

Enligt det andra förhållningssättet så kan lokalbefolkningens stöd snarare erhållas genom en *kombination* av positiva incitament och tvångsmakt. Lokalbefolkningen anses i detta fall inte behöva ha förtroende för statens förmåga för att stödja dem, utan det viktiga är hur de väljer att agera, för eller emot staten. De anses göra en rationell kostnadsberäkning utifrån kostnader och intäkter, precis som de stridande parterna anses göra en rationell kostnadsberäkning i fredsoperationer. Om lokalbefolkningen anser att de tjänar på att stödja rebellerna kommer de att stödja dem. Om de anser att staten kan erbjuda mer än rebellerna kommer de att stödja staten. Men enligt denna syn kommer de även att stödja staten ifall det kostar mer att stödja rebellerna än att stödja staten. Detta öppnar för användning av tvångsmakt. Genom att straffa de som stödjer rebellerna tillräckligt hårt anser man kunna vinna deras stöd. Kostnaden blir helt enkelt för stor för att inte stödja staten.

Påverka rebellerna

Ett sista sätt att förhålla sig till inbördeskrig är att se det som "vanlig krigföring". Målet blir då att oskadliggöra sin motpart, dvs. rebellerna. Detta är ett vanligt synsätt inom upprorsbekämpning, men det kan också appliceras på så kallade spoilers i fredsoperationer (alltså grupper som lämnar fredsförhandlingar och med våldsamma medel försöker få förhandlingarna att haverera). Fokus hamnar då på den militära förmågan att besegra sin motpart. Tre faktorer anses viktiga för att kunna uppnå detta i inbördeskrig.

För det första anses underrättelser vara mycket viktiga. Om man inte hittar sin motpart kan man heller inte oskadliggöra den. En mängd olika tekniker kan användas, alltifrån olika former av tvingande tekniker, som t.ex. tortyr, till tekniker där lokalbefolkningen själva väljer att vidarebefordra information till de intervenerande förbanden. Olika former av tekniska hjälpmedel kan också användas, som t.ex. avlyssning och flygspaning.

För det andra anses det viktigt att separera rebellerna från lokalbefolkningen. Eftersom rebellerna enligt denna syn är beroende av lokalbefolkningen för bl.a. mat, skydd och underrättelser anses en separation leda till stora problem för rebellerna. Det finns flera olika sätt som de intervenerande förbanden anses kunna uppnå detta, t.ex. genom att kontrollera befolkningen genom undantagstillstånd, tvångsflyttning till säkra byar (så kallad *villagization*) och internering, och genom att begränsa rebellernas möjlighet att förflytta sig genom t.ex. fotpatruller, posteringar och krypskyttar.

För det tredje anses det viktigt att förstöra rebellernas tillgångar, t.ex. genom att förstöra deras matförråd, möjlighet att gömma sig i naturen och tillförsel av vapen och ammunition. Detta kan primärt uppnås med bombningar eller så kallade *search and destroy*-operationer. Extern tillförsel av resurser kan t.ex. förhindras genom övervakning av gränser och olika former av fysiska barriärer.

Militärt agerande på taktisk nivå

Så uppenbarligen finns det en del skillnader i vilken funktion fredsoperationer och upprorsbekämpning anses ha för att skapa fred i inbördeskrig. På den taktiska nivån, i själva genomförandet av operationerna, är det dock många saker som är lika oavsett huruvida målet är att skapa förtroende mellan de stridande parterna eller om det är för att få lokalbefolkningen att stödja staten. I båda former av operationer existerar en svår balansgång mellan att å ena sidan inte använda för mycket våld eller hot om våld och å andra sidan vara robust nog för att kunna skapa säkerhet.

Vikten av att de intervenerande förbanden använder så lite våld och hot om våld som möjligt är kanske störst för fredsoperationer där förbanden ska bidra till ökad kommunikation mellan parterna samt öka förtroendet mellan parterna genom att övervaka deras efterlevnad av överenskomna fredsavtal. För att våga lita på förbanden är det i båda dessa fall viktigt att parterna upplever de intervenerande förbanden som opartiska. När förband använder våld och hot om våld upplevs de ofta som mer partiska, särskilt av dem som blir utsatta för förbandens agerande.

Men att begränsa användningen av våld och hot om våld är också viktigt för både fredsoperationer som har avsikten att öka fördelarna med fred och i upprorsbekämpning med syfte att vinna lokalbefolkningens förtroende och stöd. I båda dessa fall kan förbanden erbjuda ekonomiska incitament för att uppnå sina syften. Om förbanden använder sig av våld eller hot om våld i dessa situationer riskerar de att minska fördelarna med fred för de stridande parterna och förlora stödet från lokalbefolkningen. Även i upprorsbekämpning med fokus på att besegra rebellerna kan användningen av så lite våld som möjligt vara mycket viktig. I detta fall anses begränsad våldsanvändning av de intervenerande förbanden kunna leda till att lokalbefolkningen erbjuder information om rebellerna och låter bli att försörja rebellerna med mat, husrum, vapen och information.

Mer robusta förband med förmåga att genomföra offensiva operationer är också viktigt i både fredsoperationer och upprorsbekämpning. I fredsoperationer med fokus på att öka kostnaderna för fortsatt strid krävs förband som är tillräckligt robusta för att kunna erbjuda motstånd ifall parterna väljer att fortsätta strida. Det är också viktigt för fredsoperationer som syftar till att öka förtroendet mellan parterna, då de måste kunna försäkra parterna säkerhet om de avväpnar och demobiliserar sina förband. I upprorsbekämpning är förmågan till våldsanvändning viktig på flera sätt, kanske framför allt för att kunna separera rebellerna från lokalbefolkningen och för att kunna förstöra deras tillgångar.

Afghanistan

Denna balans mellan frånvaron av våld å ena sidan och användning av våld och hot om våld å den andra sidan ser olika ut i olika delar av Afghanistan. I de norra delarna av Afghanistan är våldsnivån lägre än i de södra och östra delarna och fram tills nyligen har verksamheten där mer liknat fredsfrämjande verksamhet än upprorsbekämpning. I

de södra och östra delarna av Afghanistan har verksamheten dominerats av åtgärder som mer liknar upprorsbekämpning. Eftersom min avhandling främst behandlar tidsspannet mellan 2004 och 2006 ligger det till grund för min beskrivning av genomförandet i denna del.

I norra delen av Afghanistan genomfördes under denna tid operationer främst genom olika former av patruller. Målet var främst att skapa kontakt med lokala makthavare och urskilja områden som kunde vara problematiska. I det nordvästra området hade PRT Mazar-e Sharif ansvar för fyra provinser. PRT bestod av ca 100 soldater. Till största del genomfördes patruller med 6-8 personer i 2 oskyddade fordon. De hade varken mycket beväpning eller mycket skydd. I det nordöstra området hade PRT Kunduz ansvar för två provinser. PRT bestod av ca 400 soldater. Patrullerna var något större än i det nordvästra området och bestod ofta av mellan 20-30 personer i upp till 10 fordon. De hade alltid med sig en bepansrad ambulans i sina patruller och hade i allmänhet både mer vapen och mer skydd.

I de södra och östra delarna av Afghanistan var våldsnivån mycket högre och verksamheten var i mycket större utsträckning överensstämmande med upprorsbekämpning. Målet för verksamheten var att å ena sidan bekämpa talibanerna i området och å andra sidan försöka vinna lokalbefolkningens stöd. I det östra området, vilket inkluderade 10 provinser, fanns 8 PRT, ca 5000 soldater och två brigader afghanska soldater. Både de intervenerande förbanden och afghanska soldaterna genomförde olika former av offensiva operationer för att bekämpa talibanerna. Till skillnad från förbanden i de norra områdena använde dessa förband vanligen bepansrade stridsfordon och tyngre beväpning.

Utfall i fredsoperationer och upprorsbekämpning

Nu är jag framme vid den sista delen av mitt föredrag. För att veta vilken sorts militärt agerande som leder till framgång i fredsoperationer och upprorsbekämpning måste man ju också veta hur man ska mäta utfallet. Precis som det finns många olika uppfattningar om hur man bäst uppnår fred, finns det många olika uppfattningar om vad fred egentligen innebär, och vad man egentligen kan uppnå med hjälp av militära interventioner i inbördeskrig. I denna del tänkte jag kort diskutera tre olika sätt man kan mäta fred och framgång på: maximalistiska eller minimalistiska definitioner, absoluta eller relativa definitioner samt huruvida det är hela eller delar av konflikten som är av intresse.

Maximalistisk eller minimalistisk definition

Olika definitioner av fred och framgång kan delas in i en skala från maximalistiska till minimalistiska definitioner. I ena änden finns maximalistiska definitioner som t.ex. inkluderar en lösning av den underliggande konflikten och ekonomisk och social rättvisa. För att fred ska anses vara uppnådd måste t.ex. den underliggande konflikten vara löst, ekonomisk och social rättvisa måste existera och mänskliga rättigheter efterföljas. Fördelen med att definiera fred på detta sätt är att fler värden än bara frånvaron av krig ligger till grund för definitionen. Nackdelen är dock att de flesta fredsoperationer utifrån denna typ av definitioner är misslyckade. Användningen av denna sorts definitioner kan i värsta fall leda till att fredsoperationer inte längre anses vara meningsfulla redskap för att uppnå fred.

När det gäller konflikten i Afghanistan är det tydligt att fred ännu inte har uppnåtts utifrån denna sorts definition. Utöver att Afghanistan fortfarande är ett av världens fattigaste

länder så råder stora politiska och ekonomiska skillnader mellan delar av befolkningen, korruptionen är utbredd och alla delar av befolkningen har varken samma möjligheter eller rättigheter. T.ex. förbjuds fortfarande flickor i stora delar av landet att gå i skolan.

I den andra änden av skalan finns minimalistiska definitioner, vilka ofta utgår från frånvaron av fysiskt våld. Det kan handla om att konflikten inte har spridit sig till nya områden eller att våldet har upphört mellan de stridande parterna. Utifrån denna typ av definitioner är det lättare att hitta framgångsrika exempel på fredsoperationer. Problemet är dock att även om det inte längre existerar något fysiskt våld så kan andra former av förtryck fortfarande vara närvarande.

När det gäller konflikten i Afghanistan är det även med minimalistiska definitioner tydligt att fred ännu inte har uppnåtts. Enligt t.ex. Brookings rapport *Afghanistan Index* så är våldet fortfarande utbrett i Afghanistan, både mellan de olika parternas förband och mot lokalbefolkningen. Under 2008 uppgick t.ex. antalet dödade afghanska civila som ett resultat av direkt strid mellan de stridande parterna till över 2000 personer, och redan i oktober 2009 var antalet dödade afghaner uppe i nästan 2000 personer. Dessutom har konflikten spridit sig utanför Afghanistan och idag är även gränstrakterna i Pakistan en del av i konflikten.

Mellan dessa två ytterpunkter på skalan finns ett antal olika sätt att definiera fred och framgång i fredsoperationer och upprorsbekämpning. Uppfyllande av fredsoperationens mandat är ett vanligt sätt att definiera utfallet på. När mandatet är uppfyllt kan fredsoperationen anses vara framgångsrik. Men dagens mandat är ofta mycket omfattande, och många gånger hamnar de långt ut på den maximalistiska sidan av skalan. Mandaten är dessutom ofta politiska och sällan tillräckligt precisa i sina beskrivningar för att tydlig kunna särskilja när fred eller framgång har uppnåtts. Mandaten har även en tendens att förändras över tid, vilket gör det svårt att avgöra vad som ska uppnås för att de ska anses vara uppfyllda.

Detta är tydligt utifrån mandatet för ISAF-missionen i Afghanistan. I det första mandatet var ISAFs uppgift att hjälpa den afghanska staten att skapa säkerhet så att andra aktörer kunde bygga upp landet igen. I senare mandat inkluderas både avvärning och demobilisering, stöd till narkotikabekämpning, stöd till uppbyggnad av den afghanska militären, polisen och rättsväsendet, samt stöd till implementeringen av *Afghan National Development Strategy*, en strategi med målet att återuppbygga hela det afghanska samhället.

Ett annat mellanliggande sätt att definiera utfallet på kan vara att fokusera på flera olika saker inom den maximalistiska-minimalistiska skalan, t.ex. 1) faktorer fokuserade på säkerhet, inklusive avvärning och demobilisering av parternas soldater och uppbyggnad av lokala säkerhetsstrukturer, 2) olika faktorer relaterade till infrastruktur, t.ex. vägar, el och telefon, samt 3) olika faktorer fokuserade på återuppbyggnad av samhället, som t.ex. skolor och sjukhus. Fördelen med detta sätt att mäta fred och framgång på är att man fångar fler aspekter än enbart fysisk säkerhet. Nackdelen är dock att genom att använda olika mått kan man hamna i en situation där vissa saker är uppfyllda men inte andra vilket kan göra det oklart när fred kan sägas vara uppnådd.

Beroende på vilka faktorer man inkluderar i detta sätt att mäta utfall på kan Afghanistan sägas vara en framgång. Många faktorer är inte uppnådda. Antalet inhemska militära och polisiära förband har ännu inte uppnått det antal som anses behövas för att den afghanska staten ska kunna garantera säkerhet på egen hand. Stora delar av

Afghanistan har fortfarande varken vägar, vatten eller el och en stor del av befolkningen har mycket långt till sjukhus och skolor. Men några faktorer kan anses vara uppfyllda. T.ex. kan avvärning och demobilisering av förband i viss mån anses ha uppnåtts. Redan 2006 ansågs de förband som tillhörde den före detta afghanska staten (*Afghan Military Forces*) ha lämnat in sina sista vapen och genomgått demobilisering. Avvärningen och demobiliseringen av icke-statliga grupper pågår dock fortfarande.

Sammantaget ser det således ganska dystert ut för Afghanistan utifrån dessa sätt att definiera fred och framgång. Men oavsett vilka faktorer man väljer att titta på så kan man också välja mellan absoluta tal, d.v.s. det som jag hitintills har använt, och relativa tal.

Absolut eller relativt

Även om utfallet oftast mäts utifrån huruvida man faktiskt har uppnått den definition på fred som man har valt kan relativa definitioner vara viktiga för både teori och praktik. I relativa definitioner av fred och framgång är det själva förändringen som är av intresse. Genom att ha en relativ definition på fred och framgång kan man identifiera skillnader inom operationer som ännu inte uppnått fred. Samtliga definitioner ovan, från maximalistiska till minimalistiska definitioner, kan användas, även om det i de mest maximalistiska definitionerna kan vara svårare att identifiera skillnader än i de mer minimalistiska definitionerna. Det krävs i så fall tydliga indikatorer på vad som menas med t.ex. social och ekonomisk rättvisa.

Ifall vi applicerar denna form av mått på konflikten i Afghanistan så framkommer en delvis annan bild av det internationella militära engagemanget. Eftersom det kan vara svårare att urskilja förändringar i maximalistiska definitioner kommer jag här att fokusera på mer minimalistiska definitioner.

När det gäller begränsningen av våld är situationen i Afghanistan ett tydligt misslyckande även med en relativ definition. Enligt t.ex. Anthony Cordesman så har antalet attacker ökat från i genomsnitt 50 attacker per månad under 2003 till 566 attacker per månad 2008.

Ifall man istället tittar på ett antal mellanliggande faktorer så kan man dock se en förbättring inom flera områden. Vissa förbättringar kan skönjas inom faktorer relaterade till säkerhet. Enligt Brookings *Afghanistan Index* så har t.ex. de afghanska militära förbanden ökat från 6000 soldater 2003 till över 95 000 soldater 2009, samtidigt som deras förmåga att genomföra avancerade operationer också anses ha ökat. Inom faktorer relaterade till infrastruktur har t.ex. antal telefonanvändare ökat från ca 1 miljon 2002 till närmare 8 miljoner 2009. Och inom faktorer relaterade till återuppbyggnad av landet har vissa förbättringar skett. T.ex. har antal barn inskrivna vid skolor ökat från lite över 2 miljoner 2002 till närmare 6,5 miljoner 2009, och andelen utbildad personal på hälsokliniker har ökat med ca 70% mellan 2004 och 2006.

Hela eller delar av konflikten

Men dessa olika sätt att mäta utfall på kan problematiseras ytterligare. Fred och framgång mäts oftast utifrån en hel konflikt. Men detta är inte alltid relevant, särskilt inte när man använder sig av mer minimalistiska och relativa mått. Olika faktorer kan ju ha förändrats på olika sätt inom olika delar av en konflikt. T.ex. när det gäller lokalbefolkningens uppfattning om säkerhetssituationen så har andelen som anser att säkerhetsläget är bra eller väldigt bra ökat från 54% till 67% mellan 2006 och 2008 i de

östra delarna av Afghanistan medan i de sydvästra delarna av Afghanistan så har denna andel minskat från 47% till 26% under samma tid.

Fördelen med att mäta fred och framgång på detta sätt är att man kan hitta variationer inom en konflikt. Detta är kanske särskilt viktigt om man vill veta hur en viss typ av militärt agerande påverkar möjligheten till fred och framgång, eftersom, vilket vi såg tidigare, det militära agerande ofta ser olika ut i olika delar av en konflikt.

Det verkar således som att det kan vara viktigt att närmare definiera vad man menar när man pratar om fred och framgång i fredsoperationer och upprorsbekämpning, eftersom utfallet kan variera beroende på vilken sorts definition man använder. Det är också viktigt att tydliggöra vilka aspekter man anser är viktiga för fred och framgång. Det är kanske inte alltid relevant att enbart fokusera på i vilken utsträckning våldnivån har minskat. Andra faktorer kanske är minst lika viktiga i utvärderingen av fredsoperationer och upprorsbekämpning. Det kan också vara viktigt att uppmärksamma om utvecklingen är olika i olika delar av en konflikt. Detta skulle t.ex. kunna indikera att olika former av militärt agerande påverkar utfallet olika inom ramen för en konflikt. Det skulle dock också kunna vara ett resultat av motpartens strategi.

Avslutning

I kvällens föredrag har jag försökt att problematisera militära interventioner i inbördeskrig. Jag har dels gått igenom problematiken att definiera en operation som tydlig fredsoperation eller upprorsbekämpning, detta är kanske särskilt tydligt när det gäller den FN-auktoriserade operationen i Afghanistan. Jag har också pekat på några olika sätt som fredsoperationer och upprorsbekämpning anses påverka möjligheten att uppnå fred och framgång i inbördeskrig; genom att påverka relationen mellan parterna, påverka lokalbefolkningen och genom att påverka rebellerna. Utifrån en mycket översiktlig genomgång av hur militära förband agerar i Afghanistan är det tydligt att genomförandet av militära operationer till stor del skiljer sig åt i olika delar av Afghanistan. Slutligen har jag gått in på olika sätt att definiera fred och framgång. Beroende på hur man väljer att definiera fred och framgång kan det internationella engagemanget i Afghanistan både ses som ett misslyckande och som en framgång.

Jag hoppas att jag genom detta har demonstrerat hur oerhört komplext detta ämne är och hur svårt det är att veta hur man ska handla. En djup förståelse för denna komplexitet och med denna en stor ödmjukhet inför uppgiften kan dock kanske bidra till en effektivare konflikthantering i framtiden.

Jag hoppas att ni har haft en trevlig kväll och jag tackar för er uppmärksamhet!

Frågor?