

## Civil-militär samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande



Maria Asplund, Peder Beausang, Percy Hartoft och Maria Wahlberg



TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Avdelningen för Försvarsanalys  
172 90 Stockholm

FOI-R--0727--SE

April 2003

ISSN 1650-1942

**Användarrapport**

## **Civil-militär samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande**

Maria Asplund, Peder Beausang, Percy Hartoft och Maria Wahlberg

Omslagsfoto: Försvarets Bildbyrå/Malin Ahlander, Rick Forsling, Sven Åke Haglund och Henrik Berger

<b>Utgivare</b> Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Avdelningen för Försvarsanalys 172 90 STOCKHOLM	<b>Rapportnummer, ISRN</b> FOI-R--0727--SE	<b>Klassificering</b> Användarrapport
	<b>Forskningsområde</b> 4. Spaning och ledning	
	<b>Månad, år</b> April 2003	<b>Projektnummer</b> E 14301
	<b>Verksamhetsgren</b> 2. Forskning, kompetens och resursutveckling för det militära försvaret	
	<b>Delområde</b>	
<b>Författare/redaktör</b> Maria Asplund Peder Beausang Percy Hartoft Maria Wahlberg	<b>Projektledare</b> Percy Hartoft	
	<b>Godkänd av</b> Maria Hedvall	
	<b>Uppdragsgivare/kundbeteckning</b> Försvarsmakten	
	<b>Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig</b>	
<b>Rapportens titel</b> Civil-militär samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande		
<b>Sammanfattning (högst 200 ord)</b> Fredsfrämjande insatser omfattar vanligtvis ett brett spektrum av olika åtgärder och aktörer. Stora krav ställs på att dessa aktörer samverkar med varandra och samordnar sina verksamheter. Syftet med rapporten är att beskriva civil - militär samverkan vid internationella insatser och ge förslag på vad Försvarsmakten kan göra för att förbättra förmågan till denna samverkan. De åtgärder som föreslås rör förmågan till samverkan på fältnivå, men behöver till stor del implementeras av den centrala myndighetsnivån i Sverige.  I denna rapport behandlas den mycket viktiga samverkan som sker på fältnivå mellan civila och militära aktörer i samband med fredsfrämjande insatser. Rapporten är både deskriptiv och diskuterande och tar bl.a. upp skillnader mellan konceptuell nivå och fältnivå.  Mångfalden av olika organisationer, en oklar rollfördelning, kulturella och organisatoriska skillnader mellan civilt och militärt, är några bland flera faktorer som har komplicerat den civil-militära samverkan. I rapporten dras slutsatsen att det såväl utifrån det militära perspektivet som utifrån det humanitära biståndsperspektivet finns goda anledningar att vara restriktiv med användandet av militära resurser i civila insatser. Dock går det inte att på förhand exakt definiera situationer då det kan vara motiverat att militär ägnar sig åt civila insatser.		
<b>Nyckelord</b> Samverkansbehov, samverkan, samverkansformer, samordning, central nivå, internationell insats, CIMIC, civil – militär samverkan,		
<b>Övriga bibliografiska uppgifter</b>	<b>Språk</b> Svenska	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Antal sidor:</b> 85	
<b>Distribution enligt missiv</b>	<b>Pris:</b> Enligt prislista	

<b>Issuing organization</b> FOI – Swedish Defence Research Agency Division of Defence Analysis SE-172 90 STOCKHOLM	<b>Report number, ISRN</b> FOI-R--0727--SE	<b>Report type</b> User report
	<b>Research area code</b> 4. Command and Control	
	<b>Month year</b> April 2003	<b>Project no.</b> E 14301
	<b>Customers code</b> 2. Commissioned research	
	<b>Sub area code</b>	
<b>Author/s (editor/s)</b> Maria Asplund Peder Beausang Percy Hartoft Maria Wahlberg	<b>Project manager</b> Percy Hartoft	
	<b>Approved by</b> Maria Hedvall	
	<b>Sponsoring agency</b> Försvarsmakten	
	<b>Scientifically and technically responsible</b>	
<b>Report title (In translation)</b> Civil-military cooperation during Peace Support Operations: from concepts to practical implementation		
<b>Abstract (not more than 200 words)</b> <p>Peace support operations usually cover a wide range of different activities and actors. It is crucial that the actors involved cooperate with each other and coordinate their respective activities. The purpose of this study is to describe civil – military cooperation during peace support operations, and to propose recommendations to the Swedish Armed Forces on how to improve the ability to cooperate with civil actors. The measures that are suggested, concern civil - military cooperation on the field, or tactical level, but need mainly to be implemented on the national authority level.</p> <p>The report comprises descriptive, as well as reflective parts. The divergence between civil – military cooperation on the conceptual (policy) level and the field (practical) level, is one among many topics reflected upon.</p> <p>The multiplicity of different organisations, diffuse roles and areas of responsibility, cultural and organisational differences between the civil and military communities are some of the many factors that complicate civil – military cooperation. The report concludes that for both military and humanitarian reasons, it is necessary to restrict military participation in civil projects. It is however, not possible to specify in advance situations where the military could participate in civil activities.</p>		
<b>Keywords</b> Cooperation, coordination, national level, international operations, CIMIC, Civil –Military Cooperation		
<b>Further bibliographic information</b>	<b>Language</b> Swedish	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Pages</b> 85	
	<b>Price acc. to pricelist</b>	



# Innehåll

Förkortningar .....	6
Förord .....	7
Sammanfattning .....	8
1. Inledning .....	11
Bakgrund .....	11
Syfte .....	12
Avgränsningar .....	12
Tillvägagångssätt och disposition .....	13
Studieområdet civil-militär samverkan och källkritik .....	15
Begreppsdiskussion .....	17
2. Militära insatser .....	21
Ledning och organisation .....	21
Uppgifter och verksamhet .....	26
Militär i civil verksamhet .....	29
3. Civila aktörer .....	31
Mellanstatliga organisationer - IGO:s .....	31
Nationella statliga organisationer – GO:s .....	32
Icke-statliga organisationer - NGO:s och ICRC .....	32
Företag och näringsliv .....	33
4. Civil-militär samverkan, förutsättningar och behov .....	35
Kring vilka frågor behöver man samverka? .....	35
Olika typer av insatser och faser .....	40
Former och metoder för civil-militär samverkan .....	41
5. Diskussion .....	45
Biståndsinsatser med militära resurser? .....	45
Förberedelser i Sverige .....	50
CIMIC i praktiken .....	54
Problem och möjligheter vid civil- militär samverkan .....	56
EU-ledda insatser; reflektioner kring civil-militär samverkan .....	61
6. Slutsatser och rekommendationer .....	65
Tydligare mål och uppgifter i det svenska internationella engagemanget .....	66
Utbildning och rekrytering .....	67
Former för samverkan på plats .....	68
Förslag på fortsatta studier .....	68
Referenser .....	71
Bilaga 1 Konflikthantering under 1990-talet .....	75
Bilaga 2 Riktlinjer för civil-militär samverkan och samordning .....	79

## Förkortningar

<b>AOR</b>	Area of Responsibility
<b>CIMIC</b>	Civil – Military Cooperation
<b>CINCSOUTH</b>	Commander-in-Chief, Allied Forces Southern Europe
<b>CMCO</b>	Civil-Military Coordination (EU)
<b>CMCoord</b>	Civil – Military Coordination (FN)
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>DPA</b>	Department of Political Affairs
<b>DPKO</b>	Department of Peacekeeping Operations
<b>EAPR</b>	Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet
<b>ESDP</b>	EU:s säkerhets- och försvarspolitik
<b>FAO</b>	Food and Agricultural Organization of the United Nations
<b>GO</b>	Governmental Organisation
<b>HKV</b>	Högkvarteret
<b>ICRC</b>	International Committee of the Red Cross
<b>IDP</b>	Internally Displaced Person
<b>IGO</b>	Intergovernmental Organisation
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>KFOR</b>	Kosovo Force
<b>KUSP</b>	EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik
<b>MCDU</b>	Military Civil and Defence Unit
<b>MOU</b>	Memorandum of Understanding
<b>NAC</b>	North Atlantic Council
<b>NGO</b>	Non Governmental Organisation
<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<b>OHR</b>	Office of the High Representative
<b>OPIL</b>	Operativa insatsledningen
<b>OPLAN</b>	Operationsplan
<b>OSSE</b>	Organisation for Security and Cooperation in Europe
<b>PARP</b>	Planerings- och översynsprocess
<b>PfP</b>	Partnerskap för Fred
<b>PSO</b>	Fredsfrämjande operationer
<b>ROE</b>	Rules of Engagement
<b>SACEUR</b>	Supreme Allied Commander Europe
<b>SFOR</b>	Security Force
<b>SOFA</b>	Status of Forces Agreement
<b>SOP</b>	Standard Operating Procedures
<b>SOU</b>	Statens offentliga utredningar
<b>SRS</b>	Special Representative of the Secretary General
<b>SWEBAT</b>	Svenska bataljonen
<b>SWEDINT</b>	Försvarsmaktens internationella kommando
<b>TOR</b>	Terms of Reference
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UNMIK</b>	United Nations Mission in Kosovo
<b>UNPROFOR</b>	United Nations Protection Force
<b>WFP</b>	World Food Programme



## Förord

Vi vill tacka alla de personer som under det senaste året har delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter, givit oss viktiga inblickar i hur civil-militär samverkan fungerar ”i verkligheten” och avsatt tid för att diskutera små och stora frågor med oss. Tack till de kolleger som läst och lämnat viktiga synpunkter på rapportutkastet.

Vi vill också passa på att tacka OPIL och SWEDINT för intressanta seminarier och hjälp att få komma iväg till Kosovo. Ett särskilt varmt tack vill vi rikta till personalen vid samverkanssektionen S5 vid KS06 i Kosovo.

Stockholm, mars 2003

Maria Asplund

Peder Beausang

Percy Hartoft

Maria Wahlberg

## Sammanfattning

De fredsfrämjande insatser som görs i internationell samverkan i syfte att bidra till fredliga lösningar av konflikter omfattar vanligtvis ett brett spektrum av olika åtgärder. Med bland annat militära, humanitära, politiska och sociala insatser försöker världssamfundet stoppa pågående väpnade konflikter och bevara ingångna eldupphör- och fredsavtal. Ofta är ett mycket stort antal aktörer, däribland de militära fredsstyrkorna, stora FN-organisationer och mindre NGO:s, involverade i fredsfrämjande verksamhet inom ramen för en given insats. Stora krav ställs på att dessa aktörer samverkar med varandra och samordnar sina verksamheter.

I denna rapport behandlas den mycket viktiga samverkan som sker på fältnivå mellan civila och militära aktörer i samband med fredsfrämjande insatser. Syftet med rapporten är att lämna förslag till Försvarsmakten vad som kan göras för att de militära förband som deltar vid internationella insatser ska ha en god förmåga till samverkan med de civila aktörer som man träffar på i fält. Civil-militär samverkan är ett område som uppmärksammas alltmer, både i policy- och i forskningssammanhang. Mångfalden av olika organisationer, en oklar rollfördelning, kulturella och organisatoriska skillnader mellan civilt och militärt, är några bland flera faktorer som har komplicerat den civil-militära samverkan.

Underlag till rapporten har samlats in genom intervjuer, genom litteraturstudier och genom ett studiebesök vid samverkanssektionen S5 vid SWEBAT i Kosovo. Rapportens första del är i huvudsak deskriptiv och beskriver ledning, organisation och uppgifter för militära aktörer, civila aktörer samt kring vilka frågor, och hur civil-militär samverkan sker. I rapportens andra del förs en diskussion kring ett antal viktiga och ibland problematiska frågor, denna diskussion mynnar i ut i ett antal slutsatser och rekommendationer.

För att strukturera beskrivningen av den verksamhet som sker inom ramen för fredsfrämjande insatser har en indelning i fyra olika verksamhetsområden gjorts: säkerhet; humanitära behov, återuppbyggnad och fredsbyggande. Den militära insatsen har givetvis sin viktigaste roll att spela inom området säkerhet, men involveras även ofta i de tre övriga verksamhetsområdena. Av de uppgifter som civila och militära aktörer har inom ramen för olika verksamhetsområden följer vissa samverkans- och samordningsbehov. Behoven av samverkan kan sägas

kreter kring främst tre olika frågor: utbyte av information, ge och ta emot stöd samt samplanering. Samverkansbehoven varierar i omfattning mellan olika insatser och mellan olika faser av insatserna.

Området civil-militär samverkan vid internationella insatser präglas av frågan om, och i så fall i vilken utsträckning fredsfrämjande styrkor bör ägna sig åt civil verksamhet, främst olika former av humanitära insatser. På den konceptuella nivån ger CIMIC-doktrinen tydliga anvisningar: militära resurser kan användas till att stödja lokala myndigheter, lokalbefolkning eller civila organisationer då det skapar bättre förutsättningar för den militäre befälhavaren att fullgöra sina uppgifter, eller då de civila organisationerna i nödsituationer inte har kapacitet att lämna tillräckligt bistånd till samhället. På fältnivå faller dock den civila verksamhet som bedrivs av militära förband ofta utanför de ramar som ges i CIMIC-doktrinen. Detta kan förklaras med okunskap kombinerat med det faktum att det bland insatspersonalen finns en utbredd vilja att göra konkreta hjälpinsatser för lokalbefolkningen. Bland militär personal råder det i viss utsträckning delade meningar om huruvida det rent praktiskt alltid går att hålla sig strikt till CIMIC-doktrinen.

I rapporten dras slutsatsen att det såväl utifrån det militära perspektivet som utifrån det humanitära biståndsperspektivet finns goda anledningar att vara restriktiv med användandet av militära resurser i civila insatser. Dock går det inte att på förhand exakt definiera situationer då det kan vara motiverat att militär ägnar sig åt civila insatser. CIMIC-doktrinen ger utrymme för en viss flexibilitet och lämnar det till den militäre chefen att göra avvägningar och bedömningar. Detta bland annat, leder till rekommendationen att Försvarsmakten investerar mer i utbildning kring samverkansfrågor så att den personal som skickas ut i fält ska vara så väl förberedd som möjligt på de problemställningar som väntar. Genom utbildning om hur de civila organisationerna fungerar ökar också möjligheterna till goda civil-militära relationer och mer effektiv samverkan.

En annan viktig slutsats är att det i samband med internationella insatser bör finnas ett mer utvecklat bedömandearbete på central nivå i Sverige. En mer aktiv och kontinuerlig diskussion mellan inblandade departement och myndigheter kring vad som är syftet med det svenska deltagandet, vilka uppgifter som skall lösas, hur de kan förändras och när uppdraget är avslutat, skulle gynna inte bara den civil-militära samverkan utan även genomförandet av det övergripande uppdraget.



# 1. Inledning

## **Bakgrund**

Under 1990-talet ökade världssamfundets benägenhet att ingripa i väpnade konflikter för att söka stabilisera sönderfallande stater, förhindra stridigheter och lindra mänskligt lidande. Genom de insatser som bland annat gjordes i Bosnien, Kosovo och Östtimor utvecklades förmågan att med olika militära, humanitära, politiska och ekonomiska medel hantera konflikter, liksom deras orsaker och konsekvenser. Civila och militära aktörer verkar följaktligen sida vid sida inom ramen för internationella fredsinsatser och samverkan mellan dessa utgör idag en mycket väsentlig del av fredsfrämjande verksamhet. Dock präglas denna samverkan ofta av att de civila och de militära organisationernas roller inte är tydligt definierade. De uppgifter som ges i mandaten till civila och militära insatser är oftast vitt formulerade och möjliggör ett brett spektrum av faktiskt agerande på plats. Militära förband involveras i hög utsträckning i olika verksamheter av civil karaktär, såväl akut katastrofhjälp som långsiktig återuppbyggnad. Då antalet aktörer i internationell krishantering är så pass stort kompliceras den civil-militära samverkan och samordningen ytterligare. Brist på samordning, snarare än brist på resurser, är ett typiskt problem under inledningsfasen av en internationell insats, t.ex. i Bosnien och i Afghanistan<sup>1</sup>. Till följd av denna utveckling har området civil-militär samverkan uppmärksammats stort, både i civila och i militära kretsar, från fältnivå upp till policyskapande nivå. Militära krishanteringsoperationer inkluderar som regel på olika nivåer, särskilda funktioner för CIMIC (Civil - Military Co-operation). Olika riktlinjer och doktriner har tagits fram, och CIMIC har institutionaliserats som stabsfunktion.

På den konceptuella nivån har det tagits fram flera styrdokument för CIMIC-verksamheten (se bilaga 2). Inriktningen av verksamheten är klar och tydlig i dokumenten men i verkligheten har det visat sig att den verksamhet som bedrivs i fält ofta går utanför de ramar som ges i dessa. Delvis beror detta på okunskap om vad CIMIC handlar om. Denna problematik diskuteras vidare i den fortsatta rapporten.

---

<sup>1</sup> Svenska Dagbladet 7 augusti 2002. Artikeln ”Biståndskaos i Afghanistan” visar på förhållandena i Afghanistan. Enligt artikeln är många hjälporganisationer på samma plats och gör samma saker. Nya hjälporganisationer etablerar sig där de anser sig passa bäst och dirigeras inte dit hjälpen behövs. Det finns ingen egentlig brist på pengar och resurser utan istället är bristen på samordning mycket stor vilket får till följd att hjälpen bara når enstaka platser, där akut hjälp kanske inte ens behövs. Flera respondenter, med erfarenheter från Bosnien direkt efter Daytonavtalet, påtalade samma fenomen.

De senaste 15 åren har inneburit stora förändringar avseende fredsfrämjande verksamhet, både för omvärlden generellt och för Sveriges del. I bilaga 1 ges en översikt av hur området utvecklats. Rapporten går att läsa utan det som där redovisas men läsare som inte är insatta i utvecklingen rekommenderas att ta del av bilagan innan de går vidare i rapporten.

## **Syfte**

Syftet med denna rapport är att beskriva civil – militär samverkan vid internationella insatser och ge förslag på vad Försvarmakten kan göra för att förbättra förmågan till denna samverkan. De åtgärder som föreslås rör förmågan till samverkan på fältnivå, men behöver till stor del implementeras av den centrala myndighetsnivån i Sverige.

Rapporten utgör en del av ett större projektuppdrag från Försvarmakten (HKV), som handlar om att beskriva och analysera behoven av samverkan på främst central nivå mellan militära och civila aktörer och aktiviteter. Inom ramen för detta projekt har tidigare utkommit en rapport om centrala myndigheters samverkansbehov och en antologi om samarbete.<sup>2</sup>

## **Avgränsningar**

Med internationella insatser avser vi fredsfrämjande insatser i konfliktsituationer, de internationella räddningsinsatser som genomförs i fredstida katastrofsituationer behandlas därmed inte.

Denna studie koncentreras på den militära delen av den civil – militära samverkan och vad denna kan göra för att förbättra förmågan till samverkan. Det finns naturligtvis behov av att utveckla förmågan till samverkan även bland civila aktörer, detta ligger dock utanför ramarna till vårt uppdrag från Försvarmakten. Vi har under arbetets gång samlat in en stor mängd material som visar hur de civila aktörerna uppfattar den militära förmågan till civil – militär samverkan. Detta material har givetvis utnyttjats som underlag för rapporten.

Vidare har fokus lagts på den centrala nivån i den mån det är relevant. Tidigt i studien konstaterades att det var svårt att isolerat studera den centrala nivån i Sverige vid

---

<sup>2</sup> Beausang, Carling, Hartoft och Wahlberg (2002) *Samverkansbehov på central nivå – en översiktlig kartläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris* och Beausang, Hartoft och Wahlberg (red.) (2002) *Perspektiv på samarbete*

internationella insatser. Det finns en stark koppling mellan fältnivå och central nivå, vilket försvårar att bara undersöka den centrala nivån utan att ta hänsyn till de aktiviteter som pågår på fältnivån.

Varje internationell insats är unik. Beroende på mission och insats finns stora skillnader kring ledning, mandat och Rules of Engagement (ROE), antal och typ av personal och materiel. Strävan har därför varit att föra diskussionen kring civil – militär samverkan generellt.

Rapporten behandlar den samverkan som sker mellan de militära och civila organisationer som har uppgifter inom det fredsfrämjande området. Den samverkan som kan ske mellan den militära fredsstyrkan och lokalbefolkning eller lokala myndigheter ligger i huvudsak utanför ramarna för denna studie.

### ***Tillvägagångssätt och disposition***

Inledningsvis undersöktes om det var möjligt att, vid tidigare insatser som t.ex. Kongo, Cypern m.fl., följa beslutsgången och dess konsekvenser från FN:s säkerhetsråd till order till svenska förband som skulle sättas in. Syftet var att kunna följa och se hur det ursprungliga FN-mandatet översattes till konkreta uppgifter till svenskt förband. För att uppnå detta syfte gjordes sökningar på Riksarkivet, Krigsarkivet, på UD och Forsvarsdepartementets arkiv. En klar dokumentation av beslutskedjan från beslut till genomförande visade sig dessvärre omöjlig att få fram.

Begränsningarna i möjligheterna att historiskt följa beslutsgången uppifrån och ner, innebar att ett underifrånperspektiv istället valdes. Utgångspunkten togs i de uppgifter, riktlinjer och samverkansbehov som finns på taktisk nivå, i missionsområdet. Dessa försökte sedan följas uppåt i systemet, för att undersöka vilka samverkansbehov på central nivå de skulle kunna ge upphov till. I rapportens sista del finns en diskussion som baseras på våra och andras idéer och erfarenheter kring ämnet civil-militär samverkan och avser att bidra med nya idéer till och perspektiv på hur denna samverkan kan utvecklas.

Metoden har huvudsakligen varit kvalitativ. Dataunderlaget har erhållits genom intervjuer, diskussioner, arkivsökning, seminarier och föreläsningar (bl.a. på SWEDINT), observationer, inklusive en studieresa till SWEBAT i Kosovo under oktober 2002. Intervjuerna har haft

karaktären av strukturerade samtal och förts löpande under hela 2002. Samtalen har inte följt en fastställd frågemall utan har anpassats efter vilken befattning och erfarenhet respektive respondent har haft. För att få en så heltäckande bild som möjligt har intervjuer genomförts med personer som arbetat på fältet både inom militära och civila organisationer. Vi har även talat med personer som arbetar med utbildnings- och policy frågor hemma i Sverige. Syftet med intervjuerna har varit att få in underlag kring ämnesområdet snarare än att kartlägga attityder. Det kommer således inte att anges varje gång en respondent används som källa.

Bland de militära företrädarna har vi intervjuat och samtalat med militära rådgivare, personer som har tjänstgjort eller tjänstgör som FN-observatörer, CIMIC-officerare (både på taktisk (S5) och operativ nivå (J9)), samverkansofficerare, stabsmedlemmar, truppförande befäl, soldater, lärare och administratörer på SWEDINT, företrädare för HKV, OPIL och utländsk militär personal på KFOR Multinational Brigade i Kosovo (från Finland, Norge, Storbritannien och Tjeckien). De svenska officerarna har haft erfarenheter från missioner i Afghanistan, Angola, Bosnien, Cypern, Georgien, Iran, Kambodja, Kashmir, Kongo, Kosovo, Kroatien, Libanon, Mellanöstern och Västsahara.

Övriga har representerats av tjänstemän inom regeringskansliet (Utrikes- respektive Försvarsdepartementet), Sida, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, internationella organisationer; Food and Agricultural Organization of the United Nations, (FAO), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, (OCHA), Organisationen for Security and Cooperation in Europe (OSSE), United Nations Civil Affairs, United Nations Mission in Kosovo, (UNMIK), United Nations High Commissioner for Refugees, (UNHCR), World Food Program (WFP), internationella frivilligorganisationer (Röda Korset), NGO:s (Rädda Barnen m.fl.). I Kosovo har vi även intervjuat och medverkat vid samverkansmöten med lokala politiker, representanter från den lokala regeringen samt byar.

För att kunna föreslå åtgärder för att förbättra förmågan till samverkan hos de förband som Försvarsmakten skickar ut på internationella uppdrag är det nödvändigt att först undersöka och diskutera förutsättningarna för denna samverkan. I resterande del av inledningskapitlet redogörs för ett antal för denna studie centrala begrepp. Nästa kapitel handlar om de multinationella militära insatser som görs av fredsfrämjande skäl, hur dessa insatser leds, hur de är organiserade och vilka uppgifter de vanligtvis har. Kapitel 3 redogör kortfattat för de olika grupper av civila aktörer som militär har att samverka med i fält. Utifrån de uppgifter



som militära insatser har att lösa, samt de civila aktörernas behov, diskuteras sedan i kapitel 4 behov och förutsättningar för civil-militär samverkan. Kring vilka frågor kretsar civil-militär samverkan och i vilka former samverkar man? Under studiens gång har ett antal olika teman eller frågor kopplade till den civil-militära samverkan framträtt som angelägna att granska mer ingående. Dessa frågor diskuteras i kapitel 5. I den avslutande delen av denna rapport, kapitel 6 presenteras de slutsatser som kan dras avseende utvecklandet av Försvarsmaktens del i den civil-militära samverkan.

### ***Studieområdet civil-militär samverkan och källkritik***

Ämnet civil – militär samverkan har under senare år varit föremål för mycket forskning och utredning. Det skrivs mycket om civil-militär samverkan, både i akademisk form och i form av mer praktiska betraktelser och erfarenhetsredovisningar. Dessutom produceras det en stor mängd olika policy-dokument och riktlinjer för samverkan bland aktörer som Försvarsmakten, FN och Nato. Empirin som använts som underlag för dessa studier utgörs till mycket stor del av erfarenheterna från 90-talet stora insatser i det forna Jugoslavien. Den civil-militära samverkan har belysts från flera olika nivåer, från den strategiska koordinationen på FN-nivå mellan civila och militära insatser, till det praktiska samarbetet i fält. I forskning kring internationell krishantering och fredsfrämjande utgör civil-militär samverkan en viktig del. Även i aktuell litteratur om humanitärt bistånd är civil-militär samverkan ett vanligt förekommande tema och det förs en livlig diskussion om hur långt man kan använda militära förband i humanitärt arbete.

Mycket av tidigare forskning tar upp de problem som uppstått i relationen mellan civila och militär, hur en otydlig uppgiftsfördelning och det faktum att civila och militär har olika arbetsmetoder, organisatorisk kultur, m.m. har påverkat samverkan. De förslag som framförs i dessa sammanhang i syfte att skapa bättre förutsättningar för samverkan handlar ofta om civila och militär bör ha mer kunskaper om varandra och om att det bör finnas tydliga gemensamma mål. Utarbetandet av olika riktlinjer, Nato och EU CIMIC, FN:s CMCoord, innebär att även policyskapare och beslutsfattare börjat intressera sig för den problematik som har att göra med civil-militär samverkan.

I Sverige har två stora utredningar studerat förutsättningarna för ett fördjupat samarbete mellan de svenska myndigheter och organisationer som skickar ut personal till fältinsatser.<sup>3</sup> Detta har resulterat i bildandet av en ny myndighet, Folke Bernadotteakademien, med uppgift att utbilda och samträna personal som ska medverka vid olika slags internationella insatser och uppdrag. Flera tidigare FOI-rapporter har behandlat ämnet civil-militär samverkan vid internationella insatser ur de svenska förbandens perspektiv.<sup>4</sup>

Den litteratur som används som underlag för rapporten är av skiftande karaktär och i huvudsak ansluter denna rapport till de resultat som lyfts fram i tidigare studier. De slutsatser som vi kommer fram till är inte unika för denna rapport, utan har diskuterats i många olika sammanhang förut. Det förhållande att den civil-militära samverkan är så pass viktig och att det alljämt finns behov av att utveckla förmågan till samverkan gör att vi väljer att lyfta fram synpunkter som diskuterats förut.

Det har inte varit svårt att finna intressant litteratur som underlag till rapporten och för mångsidighetens skull har vi också försökt att läsa så mycket som möjligt. I allmänhet baseras de uppgifter som framförs i rapporten på fler än en källa, såväl litteratur och intervjuer som våra egna iakttagelser från studieresan till Kosovo har använts. När det gäller vissa mer ”känsliga förhållanden”, exempelvis svenska militärers uppfattning kring CIMIC och möjligheten att göra insatser av humanitär karaktär har vi i hög utsträckning förlitat oss till intervjuuppgifter. Detta kan vara vanskligt då enskilda respondenters uppfattningar, missuppfattningar, åsikter och erfarenheter kan komma att påverka resonemangen i rapporten på ett oproportionerligt vis. Genom att intervjua så många som möjligt har vi försökt att motverka detta. Vi har intervjuat såväl militär som civil personal, personer som arbetar på fältet och personer som arbetar hemma på policynivå.

Ganska tidigt framkom att det finns vissa skillnader i hur man beskriver civil – militär samverkan på konceptuell respektive fältnivå. Den konceptuella nivån omfattar en mer principiell och generaliserad syn på vad den civil – militära samverkan syftar till och hur den

---

<sup>3</sup> SOU 1999:29 och SOU 2000: 74

<sup>4</sup> Almén, Eriksson och Lindgren (1996) *Militära och civila uppgifter vid internationella insatser*, Eriksson (1998) *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet*, Eriksson (1998) *Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer*, Broberg Wulff och Ströberg (2001) *Utvärdering av svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*.

går till. Bland de personer som arbetar i fält finns ofta en mer praktiskt syn på vad som är möjligt och inte möjligt.

Det ligger i författarnas ansvar att balansera framställningen och inte dra för långa slutsatser av någon eller några få enskildas påståenden. Vi har försökt att vara så tydliga som möjligt med att redovisa varifrån olika uppgifter kommer och i vilken mån de utgörs av dominerade tendenser eller mer enskilda uppfattningar, på detta vis kan läsaren själv bedöma relevansen i uppgifterna.

## **Begreppsdiskussion**

### **Internationella insatser**

Internationella insatser genomförs oftast i internationellt samarbete och i situationer då människors och samhällens överlevnad eller säkerhet hotas på grund av väpnad konflikt, naturkatastrof eller någon annan svår påfrestning på samhället. Sverige har ambitionen att bidra med såväl militära som civila resurser i både fredsfrämjande insatser i konfliktområden och räddningstjänstinsatser vid naturkatastrofer och olyckor. Försvarsmakten ska enligt sin instruktion kunna *”bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.”*<sup>5</sup>

I rapporten behandlas främst fredsfrämjande insatser som görs i konfliktsituationer. Det är denna typ av insatser som den svenska Försvarsmakten mest har erfarenhet av och som sannolikt kommer att dominera planering och utveckling av det svenska militära deltagandet i internationella insatser även i framtiden. Dock bör det här påpekas att det både inom ramen för Nato/EAPR (Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet) och EU finns långtgående planering för att använda militära resurser i internationell fredstida katastrof- och krishantering.

De internationella, fredsfrämjande insatser som kallades fredsbevarande eller ”peacekeeping” har utvecklats i snabb takt under 1990-talet vilket genererat en mängd olika termer. Fredsfrämjande, krishantering, fredsoperationer, och ”Peace Support Operations” (PSO) är termer som används idag för att beskriva de insatser som görs i internationell samverkan i

---

<sup>5</sup> Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten

syfte att förhindra eller hejda väpnade konflikter.<sup>6</sup> I denna rapport används främst begreppet fredsfrämjande.

### **Civil-militär samverkan och samordning**

Då de civila och militära aktörer som deltar i fredsfrämjande operationer i hög utsträckning är självständiga organisationer och möjligheten till överordnad kontroll och ledning av dessa är begränsad, blir fungerande samverkan och samordning mycket viktigt.

Ofta definieras samverkan som en samarbetsprocess mellan två eller fler aktörer vilken syftar till att få till stånd samordning. Med samordning avses i sin tur att aktörernas verksamheter, i varierande utsträckning koordineras för att uppnå ett gemensamt mål.<sup>7</sup>

Enligt den militära definitionen är samordning åtgärder i syfte att koordinera olika verksamheter med varandra och kan t.ex. ske sakmässigt, till tiden eller till platsen. Samordning kan ske genom samverkan eller befäl.<sup>8</sup>

Kärnan i båda dessa resonemang är att samverkan är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter. Samordning av verksamheter innebär att dessa koordineras för att uppnå gemensamma mål. Samverkan är den metod som väljs när de aktörer vars verksamhet ska samordnas, är självständiga gentemot varandra och ingen part därmed har beslutsrätt över den andra. Det är i denna betydelse som begreppen samverkan och samordning kommer att användas i denna rapport.

### **CIMIC**

Det går inte att undvika att nämna begreppet CIMIC (Civil-Military Co-operation) i en rapport om civil-militär samverkan i samband med internationella insatser. Begreppet CIMIC är ursprungligen en Nato-term som fått starkt fotfäste hos försvarsmakter runt om i världen. CIMIC omfattar den stabsfunktion (och till denna relaterade uppgifter, verksamheter och resurser) som på olika ledningsnivåer i multinationella krishanterings-styrkor samverkar med, och ger stöd till det civila samhället och de civila organisationer som verkar i insatsområdet. Målsättningen med CIMIC är att skapa förhållanden som stödjer genomförandet av den

---

<sup>6</sup> Se vidare bilaga 1.

<sup>7</sup> Se exempelvis, Carlbom et al (2002), Lindgren et al (2001), Larsson (2002)

<sup>8</sup> Försvarsmakten, "Nomen FM" remiss 1999

militära insatsen.<sup>9</sup> För de militära delarna av de fredsfrämjande insatserna på Balkan gäller Nato:s CIMIC-doktrin. Även EU har utvecklat ett CIMIC-koncept för framtida insatser, som i huvudsak överensstämmer med Nato:s doktrin. CIMIC diskuteras närmare i bilaga 2 om doktriner och riktlinjer för samverkan.

I denna rapport används begreppet civil-militär samverkan. Till skillnad från CIMIC handlar civil-militär samverkan om samverkansbehov i allmänhet, från såväl det militära perspektivet som de samlade civila behoven. Med CIMIC-verksamhet avses i rapporten sådan verksamhet som bedrivs i enlighet med CIMIC-doktrinen och inte den som i och för sig kan bedrivas av CIMIC-funktionen men som egentligen faller utanför doktrinens definition.

---

<sup>9</sup> FM, *Handbok CIMIC* (2002): 8, FM, *Militärstrategisk doktrin* (2002): 105.



## 2. Militära insatser

Det sätt varpå en multinationell militär insats leds och de uppgifter man har att lösa får konsekvenser för den civil-militära samverkan. I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av hur de multinationella militära insatser som genomförs i fredsfrämjande syfte, leds och organiseras samt vilka typer av uppgifter militär ägnar sig åt.

### **Ledning och organisation**

Formellt brukar den militära styrkan få sitt mandat och sitt övergripande uppdrag av FN:s säkerhetsråd i den resolution som etablerar insatsen, och eventuellt följande resolutioner. I mandatet beskrivs de militära uppgifterna, ofta i ganska generella ordalag. Om situationen kräver att den militära insatsen måste kunna tillgripa ”alla nödvändiga medel” för att lösa sina uppgifter, dvs. möjlighet att använda våld i annat syfte än i rent självförsvar anges detta i mandatet. Vid dessa mer ”fredsframtvängande” insatser agerar FN under FN-stadgans kapitel VII som ger världssamfundet möjlighet att agera med större kraft och tvinga fram lösningar i situationer som anses hota internationell fred och säkerhet.

För den operativa ledningen av de militära styrkorna finns idag flera olika alternativ. Tidigare var det självklart att insatsen leddes under FN-flagg, nu leds militära krishanteringsinsatser av andra internationella organisationer som Nato och EU. Ibland är det en enskild stat, *lead nation*, som ansvarar för ledning av de militära förbanden. FN som är en byråkratisk organisation med många olika politiska viljor att ta hänsyn till har svårt att leda mer militärt krävande fredsframtvängande insatser. Vid mer riskabla och krävande insatser är det därför många stater som ogärna ställer sina väpnade trupper under FN-befäl. Utanför FN-systemet kan insatserna ledas mer flexibelt och med kortare beslutstider. Många gånger är också de stater som bidrar med trupp till dessa insatser mer samspelta och eniga om mål och metoder vilket ökar effektiviteten. Dock bör i detta sammanhang påpekas att inte heller Nato har klarat sig helt undan den ledningsproblematik som bottnar i motstridiga viljor.

Den organisation som får ansvar för att operativt leda den militära insatsen för diskussioner med potentiella truppbidragarstater kring vad och hur mycket de kan tänka sig att ställa upp med. I regel överlåter bidragarstaterna den operativa kontrollen över den trupp man bidrar med på den multinationella styrkans befälhavare inom ramen för insatsens mandat och

uppgifter. De nationella försvarshögkvarteren bibehåller i huvudsak ansvar för utrustning, underhåll, transporter, personalfrågor o.dyl. Befälhavaren för den militära insatsen fördelar geografiska ansvarsområdena, *Area of Responsibility* (AOR) bland de nationella truppbidragen samt översätter mandatet för insatsen till operationsplaner och *Rules of Engagement* (ROE).

I allmänhet leds insatsen på ett relativt flexibelt och öppet sätt. Befälhavare på alla nivåer måste självständigt tolka mandat och uppgifter, göra bedömningar och ta nödvändiga initiativ. Denna befälsstruktur anses nödvändig då fredsfrämjande insatser innehåller så många moment av interaktion med olika slags aktörer och ständigt förändrade villkor.<sup>10</sup>

Fredsoperationer och krigföring är olika saker varför den lednings- och befälsorganisation som finns för krig inte helt fullt är applicerbar vid fredsoperationer. Fredsoperationer innebär långt mer av politiska relationer, mellan stater och mellan olika typer av aktörer.<sup>11</sup> De olika nationella förbanden i en fredsfrämjande insats kan ha olika doktriner, olika språk och språkbruk, olika befälsstrukturer, olika utbildning och träning m.m. Vilket tillsammans gör enhetlig ledning och befälsstruktur näst intill omöjlig i stora multinationella militära insatser.<sup>12</sup> Truppbidragarstaterna har även möjlighet att inofficiellt påverka och styra verksamheten i fält. Detta har utnyttjats vid olika tillfällen då befälhavare i internationella insatser har tagit instruktioner av sina hemmarestyrningar. Instruktioner som ibland har stått i strid med de direktiv som den internationella styrkans befälhavare gett ut.<sup>13</sup>

## **Förenta Nationerna**

För närvarande pågår ca 15 FN-ledda fredsfrämjande insatser, ungefär hälften av dessa är större truppinsatser. Den andra hälften utgörs av observatörs- och civilpolisinsatser, eller insatser inom återuppbyggnad och civil administration.<sup>14</sup>

FN anses fortfarande spela en viktig roll vid fredsbevarande insatser av en mer traditionell typ, baserade på parternas samtycke och stöd. Flera nya insatser under FN:s operativa ledning

---

<sup>10</sup> FM (1997) *Joint military doctrine, Peace support operations*: kapitel 2, sektion 5, och Alberts, David, S., och Hayes, Richard, E., *Command Arrangements for Peace Operations*, NDU, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1995.

<sup>11</sup> Alberts och Hayes (1995)

<sup>12</sup> Alberts och Hayes (1995): kapitel 2: Tensions Between Principles of War and Peace Operations.

<sup>13</sup> Williams (1998): 45-48, och Ahlquist (1996): 1996, sid.46-47.



igångsattes under det senare 1990-talet och tidiga 2000-talet. I den s.k. Brahimirapporten lade en panel ledd av Lakhdar Brahimi, på uppdrag av generalsekreteraren, fram förslag för att effektivisera FN:s förmåga att planera, underhålla och utföra militära insatser.<sup>15</sup>

FN:s generalsekreterare är under säkerhetsrådet ansvarig för utförandet av FN-insatser. I det fredsfrämjande arbetet stöds generalsekreteraren av tre avdelningar inom FN-sekretariatet. *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) handhar den dagliga ledningen av insatser, planering, förberedelser, underhållsstöd, m.m. *Department of Political Affairs* (DPA) bevakar konflikter, ger stöd i politiska frågor och arbetar med konfliktförebyggande, fredsbyggande och fredsskapande frågor. *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) koordinerar de humanitära insatserna. En *Special Representative of the Secretary General*, (SRSG) brukar utses att samordna de civila och militära insatserna i fält.

## **Nato**

Försvarsalliansen Nato har sedan det kalla krigets slut kommit att utveckla en betydande förmåga till fredsfrämjande insatser. Det är genom 1990-talets konflikter på Balkan som Nato etablerat sig inom detta område och organisationen är numera den dominerande aktören för militärt fredsfrämjande i Europa. Nato leder för närvarande två större multinationella insatser; KFOR i Kosovo och SFOR i Bosnien.

Nato:s medlemsstater har beslutat att använda alliansen för att genomföra *Non-Article 5 Crisis Response Operations*, (CRO) – dvs. militära operationer som inte handlar om försvar av medlemsstaternas territorium.<sup>16</sup> CRO består dels av fredsfrämjande operationer, (PSO) och dels av humanitära räddningsinsatser i fred. Enligt Nato:s doktrin för PSO, genomförs denna typ av operation vanligtvis på uppdrag av FN eller OSSE.<sup>17</sup> Som militär organisation har Nato en unik förmåga att snabbt uppbringa nödvändiga militära resurser. Nato har en struktur för multinationell ledning av insatser och militära förband från olika Nato-länder har länge samtränats för gemensamma operationer. Det finns även mer av interoperabilitet när det gäller kritiska områden som doktrin, utrustning och metoder.<sup>18</sup> Detta gör Nato lämpat att leda större operationer med fredsframtvingande inslag. I kritiska situationer har välutrustade Nato-

---

<sup>14</sup> FN:s hemsida, DPKO, Current Peacekeeping Operations, [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/cu\\_mission/body.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/cu_mission/body.htm).

<sup>15</sup> United Nations (2000) A/55/305 – S/2000/809 (Brahimi rapporten)

<sup>16</sup> Nato (1999) *Strategic Concept*

<sup>17</sup> Nato, AJP-3.4.1 *Peace Support Operations*

<sup>18</sup> Ibid

styrkor med politiskt stöd från kretsen av Europeiska och Nordamerikanska länder, ett större avskräckningsvärde än vanliga FN-soldater.

Nato-ledda operationer har en relativt enhetlig befälsstruktur. Den politiska kontrollen över operationer innehas av medlemsstaternas regeringar genom *North Atlantic Council* (NAC). Övergripande militär ledning innehas för operationerna på Balkan av *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) och under denne *Commander-in-Chief, Allied Forces Southern Europe* (CINCSOUTH). En befälhavare utses att leda operationen i fält.<sup>19</sup>

Insatsens operationsplan (OPLAN) innehåller *Commanders Intent*, motsvarar ungefär ett utökat svenskt beslut i stort (BIS), som beskriver chefens vilja och intentioner för olika faser av operationen. Nato:s PSO-doktrin pekar på vikten av vägledning för att befälhavare på alla nivåer i operationen ska kunna förstå *Commanders Intent* och agera flexibelt och självständigt i enlighet med det som är det övergripande politiska syftet.<sup>20</sup>

Som regel gäller samma befälsorganisation för de länder som deltar i Nato-ledda operationer utan att vara medlemmar i Nato. Deras militära förband ingår i den multinationella styrkan på samma villkor som Nato-ländernas förband.<sup>21</sup> Inom ramen för PfP-programmet försöker Nato stärka interoperabiliteten mellan deltagarländer inför fredsfrämjande operationer. Genom planerings- och översynsprocessen (PARP) utvecklas partnerländernas förmåga att samverka med varandra i Nato-ledda insatser. Deltagarländerna i PARP anmäler till Nato de förmågor, förband och enheter de kan ställa upp med i Nato-ledda fredsfrämjande insatser. Sverige har antagit 63 partnerskapsmål för perioden 2003-2008, däribland stabspersonal för civil-militär samverkan och två mekaniserade bataljoner.<sup>22</sup>

## **EU**

På Europeiska Rådets möte i Köln i juni 1999 beslutades att EU-länderna måste ha kapacitet för att självständigt kunna ingripa i internationella kriser. Mandatet för operationerna begränsades till Petersbergsuppgifterna, vilket betyder att EU skall kunna agera självständigt inom hela skalan av konfliktförebyggande och krishanterande uppgifter.

---

<sup>19</sup> Nato, AJP-3.4.1 *Peace Support Operations*, Nato, *NATO Handbook* (2001): kapitel 5, och Nato:s hemsida, AFSOUTH, <http://www.afsouth.nato.int/>

<sup>20</sup> Nato, AJP-3.4.1 *Peace Support Operations*: kapitel 4.

<sup>21</sup> Nato, *NATO Handbook* (2001): kapitel 5

<sup>22</sup> Försvarsdepartementet, *Antagande av partnerskapsmål*, Pressmeddelande den 13 juni 2002.

Petersbergsuppgifterna täcker humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsframtvigande insatser. De är integrerade i Amsterdamfördraget och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och kan enligt uppgifterna ”utvecklas till ett gemensamt försvar om Europeiska rådet beslutar det”.<sup>23</sup> I fördraget fastslogs även att alla EU-medlemmar, såväl militärt alliansfria som Nato-anslutna, skall kunna delta i dessa uppgifter fullt ut på lika villkor.

Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 fastställdes kapacitetsmålen för Peterbergsuppgifterna. De innebär bl.a. att medlemsstaterna genom EU-ledda operationer som bygger på frivilligt samarbete, senast 2003 måste vara i stånd att inom 60 dagar kunna sätta in och därefter under minst ett år underhålla styrkor på upp till 50 000-60 000 personer som kan utföra alla de uppgifter som anges i artikel 17 i fördraget om Europeiska unionen.<sup>24</sup>

EU tog i mars år 2003 över ledningen för den tidigare Nato-ledda fredsfrämjande operationen i Makedonien. Operationen som går under namnet Concordia omfattar ca 350 soldater från 27 olika länder.<sup>25</sup>

### **Lead Nation - Enskild nation**

För krävande fredsframtvigande militära insatser utanför Europa har vid ett par tillfällen en enskild stat, *Lead Nation*, utsetts att leda de multinationella styrkorna (en s.k. *Coalition of the Willing*). På detta vis ledde Australien INTERFET-operationen i Östtimor 1999, och Storbritannien följt av Turkiet, ledde den internationella säkerhetsstyrkan ISAF som etablerades i Afghanistan i slutet av år 2001. I början av år 2003 ställdes ISAF under gemensam tysk och nederländsk ledning.

En militär krishanteringsförmåga kräver mycket stora resurser för att uppnå förmåga. Resurser i form av pengar, tid, personal och materiel måste finnas tillgängliga med kort varsel. En samordning av dessa resurser är viktig för att nå ett önskvärt resultat utan alltför stor överlappning och resursslöseri. Lead Nation-modellen, som innebär att en nationell stab

---

<sup>23</sup> Amsterdamfördraget (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/a19000.htm>)

<sup>24</sup> Ordförandeskapets slutsatser i Helsingfors 10-11/12/1999

<sup>25</sup> Council of the European Union, Latest News, Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the launch of the EU-led military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia, 31 March 2003. <http://ue.eu.int/newsroom>

leder operationen ad-hoc kan vara ett sätt att uppnå dessa mål.<sup>26</sup> Det land som är Lead Nation ansvarar för ledningen av både alla bidragande nationers styrkor och materiel.

ISAF-styrkan i Kabul i Afghanistan omfattar cirka 5000 man med deltagare från 19 länder. Sverige deltar med en CIMIC-enhet samt stabs- och logistikpersonal. Högkvarteret i Kabul arbetar under ett mandat från FN:s säkerhetsråd (resolution 1386) och ett avtal mellan ISAF-styrkan och det afghanska interimstyret. Det land som är Lead Nation för ISAF och leder operationen, är även ansvarigt för att koordinera operationen mellan den afghanska regeringen och de amerikanska trupperna i Afghanistan.

## **Uppgifter och verksamhet**

Fredsfrämjande insatser involverar många olika aktörer, och omfattar som regel många olika aktiviteter och olika slags verksamhet. För att beskriva den verksamhet som sker under en insats och vilka behov av civil-militär samverkan som följer därav, görs i denna rapport en uppdelning i de olika verksamhetsområdena: *säkerhet, humanitära behov, återuppbyggnad* och det långsiktiga *fredsbyggandet*.<sup>27</sup> Inom dessa områden varierar aktivitetens intensitet över tiden, beroende på vilken fas konflikten befinner sig i. Aktiviteter inom det säkerhetsrelaterade liksom det humanitära området är ofta som mest omfattande under den inledande fasen av en fredsfrämjande insats. När situationen har stabiliserats kan mer tid ägnas åt återuppbyggnad och fredsbyggande verksamhet.

Den militära delen av en fredsfrämjande insats har naturligtvis sina viktigaste uppgifter inom området säkerhet, men involveras av olika skäl ibland i den mer civila verksamheten som har med humanitära behov, återuppbyggnad och fredsbyggande att göra. Detta sker i varierande grad genom att militär på olika sätt stödjer de civila organisationer som verkar inom dessa områden eller genom att militär mer eller mindre självständigt genomför projekt av civil karaktär.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Se exempelvis, Winnerstig (2002)

<sup>27</sup> Ytterligare ett verksamhetsområde skulle kunna utgöras av administration/förvaltning i de fall (Kosovo och Östtimor) där internationella organisationer fått agera som tillfällig ”regering”.

<sup>28</sup> Se Eriksson, P. *Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer* (1998): 25-31.

## **Säkerhet**

Verksamheten inom detta område syftar till att förhindra fortsatta stridigheter, säkerställa stabilitet och förbereda konfliktområdet inför återuppbyggande och fredsbyggande aktiviteter. Uppgifter som ingår i detta verksamhetsområde är t.ex. att patrullera i oroliga områden, bevaka gränser och buffertzoner, övervaka eldupphöravtal, avvärjning av väpnade styrkor och grupper, eskorttjänst och minröjning. Huvudaktör inom området är de militära styrkorna, men även civila organisationer, främst civilpolisinsatsen kan på olika sätt främja en säker omgivning. De säkerhetsrelaterade uppgifter som utförs av militär kan antingen baseras på ett fredsbevarande eller på ett fredsframtvängande mandat. I det senare fallet är de stridande parternas samtycke till den militära insatsen inte nödvändig och de militära styrkorna får vid behov använda militärt våld för att fullgöra sina uppgifter.

## **Humanitära behov**

Konfliktsituationer där fredsfrämjande insatser sätts in präglas nästan alltid av mycket stora humanitära behov. I inbördeskrig och konflikter med etniska och religiösa förtecken utgör civilbefolkningen i sig ett mål. Laglöshet, svält, avsaknad av elementär sjukvård och stora mängder IDP:s (internflyktingar) kännetecknar dessa situationer. Ofta finns ett mycket stort antal humanitära organisationer på plats. Bland dessa organisationer finns såväl de stora FN-organisationerna som en mångfald av olika mindre NGO:s. Militär kan stödja det humanitära arbetet med information eller med rent fysiska resurser, genom att tillhandahålla t.ex. teknisk utrustning, logistik och transporter eller personal.

## **Återuppbyggnad**

Ofta är den tekniska och fysiska infrastrukturen i ett konfliktområde till stor del icke-fungerande till följd av stridshandlingar eller brist på underhåll. En viktig del av fredsfrämjande verksamhet går därför ut på att bygga upp infrastruktur. Ofta handlar de internationella aktörernas roll om att stödja lokalbefolkningen med ”hjälp till självhjälp”. I uppgifterna ingår att reparera vägar och broar, återuppbygga skolor och sjukhus, reparera vattenpumpar och vattenförsörjningssystem, renovera och starta energiverk, fungerande tele- och kommunikationssystem etc.

## **Fredsbyggande**

Fredsbyggande verksamhet (peace-building) har under senare år lyfts fram som en väsentlig del av fredsfrämjande insatser. Denna verksamhet handlar om att stödja det konfliktdrabbade samhället att (åter)bygga institutioner och övrig administrativ infrastruktur för att skapa de

politiska, rättsliga, ekonomiska och sociala förhållanden som kan förhindra att en konflikt bryter ut eller bromsa en pågående konflikt. I detta ingår att organisera fria val, skapa ett fungerande rättssystem, att stödja ekonomisk och social utveckling, tillse att återvändande flyktingar skall kunna återvända etc.

I tabellen nedan ges exempel på aktiviteter och konkreta uppgifter som utförs, eller har utförts av militära förband inom ramen för de olika verksamhetsområdena.<sup>29</sup> Syftet med tabellen är endast att illustrera och ge exempel på den verksamhet som militära förband kan komma att ägna sig åt under fredsfrämjande operationer. I detta avsnitt förs ingen diskussion kring vad som bör eller inte bör ingå i den militära styrkans uppgifter, eller kring vilken typ av verksamhet som ligger i linje med CIMIC-doktrinen. Detta diskuteras främst i kapitel 5.

Säkerhet	Humanitära behov	Återuppbyggnad	Fredsbyggande
Gränspatrullering	Distribuera humanitär hjälp. (mat, vatten, läkemedel)	Renovera byggnader t.ex. skolor.	Gripa krigsförbrytare
Patrullera oroliga områden	Inköp och distribution av ved.	Laga vattenpumpar	Vid möten med lokalbefolkning, ta emot skriftliga vittnesmål om krigsförbrytelser och överlämna till de civila organisationerna.
Övervaka bortdragandet av militära styrkor	Bygga flyktingläger	Reparera broar	
Vapensökoperationer samt avväpning av väpnade grupper.	Bygga bostadshus	Renovera el- och vattenverk	Aktiviteter som syftar till att avväpna, demobilisera och integrera forna kombattanter (DD&R, Disarmament, Demobilization & Reintegration)
Eskort och skydd av civila organisationer	Insamling av information om humanitära behov som förmedlas till hjälporganisationerna.	Bygga vägar	
Övervaka efterlevnad av avtal om eldupphör	Erbjuda sjukvård till civilbefolkning med den militära styrkans egna sjukvårdsresurser.	Återplantera skog	
Förebygga och bemöta grov kriminalitet och terrorism, eller stödja den civila polisinsatsen på detta område.	Snöröjning av vägar		Inhämta information, övervaka återflyttningsprocessen och på olika sätt hjälpa de återvändande flyktingarna.
Minröjning			

**Tabell 1. Exempel på uppgifter som utförs/kan utföras av militära förband**

<sup>29</sup> Förutom intervjuuppgifter baseras informationen i tabellen på: Almén et al. (1996): 13; Broberg Wulff och Ströberg (2001): 13-14; Forsvarsmakten, Utlandsstyrkan/KFOR, *Svenska kontingenten i Kosovo KS03 slutrapport*, (2001): 10; SOU 2000:74, sid 135-43, samt SWEDINT:s hemsida <http://www.swedint.mil.se/>.

## **Militär i civil verksamhet**

Militära styrkor på fredsfrämjande uppdrag har givetvis sina viktigaste uppgifter inom området säkerhet. Huvuddelen av de säkerhetsrelaterade uppgifterna kan endast utföras av militära aktörer. Men militär involveras även ofta i verksamhet av civil karaktär och i detta avsnitt diskuteras orsakerna till att detta sker.

Det finns flera skäl till att militär engageras i civila verksamheter.<sup>30</sup> Beroende på vem man talar med framkommer olika syn på detta engagemang. Olika skäl tillmäts olika vikt och det finns även olikheter mellan företrädare för konceptuella nivå och praktiska utövare. Generellt sett, finns det tendenser att man på fältnivå refererar till *Force Protection*. Det militära uppdraget att främja en fredlig situation underlättas betydligt om styrkorna har samtycke och stöd bland lokalbefolkning och parterna i konflikten. Mycket av fredsfrämjande teknik handlar därför om att skapa och upprätthålla samtycke.<sup>31</sup> CIMIC-projekt av humanitär eller återbyggnadskaraktär för att skapa goodwill är ett viktigt medel för att uppnå detta och kan bidra till ökad säkerhet för förbandet, *Force Protection*. FN har genom Brahimi-rapporten börjat diskutera ”quick impact projects” som ett sätt att skapa förtroende för en fredsfrämjande insats. Det innebär att den militära missionen ges finansiella resurser att utföra mindre projekt för att förbättra livet för människorna i insatsområdet.<sup>32</sup>

På den konceptuella nivån och i CIMIC-doktrinen betonas det militära förbandets behov av att kunna genomföra viss verksamhet av civil karaktär, som ett led i lösandet av den militära uppgiften. För att underlätta genomförandet av den militära insatsen kan den militäre befälhavaren uppdraga till sina styrkor att utföra vissa uppgifter av civil karaktär. Den militära insatsen har behov av fungerande vägar, el och vattenförsörjning etc., och utför därför ofta insatser av återuppbyggnadskaraktär. Civila insatser för det lokala samhället är även ett sätt för militären att skaffa den information och de underrättelser som krävs för att man ska kunna planera och hålla en god beredskap.

CIMIC-doktrinen påbjuder även att militära resurser kan användas till humanitär hjälp i nödsituationer då de civila organisationernas förmåga inte räcker till, eller då ingen annan är

---

<sup>30</sup> Denna redogörelse bygger i stora delar på Eriksson, Pär, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet?*, (1998): 52-53 samt på intervjuuppgifter.

<sup>31</sup> Nato, AJP-3.4.1 *Peace Support Operations*: 0313.

<sup>32</sup> United Nations (2000) A/55/305 – S/2000/809 (Brahimi rapporten): 7

på plats som kan hjälpa. Ibland, (ofta i akuta nödsituationer) är militär den enda aktör som kan ge bistånd i ett område. Detta antingen för att säkerhetssituationen inte tillåter civila organisationer att verka eller för att de inte har de resurser, eller den kapacitet som krävs för att klara av sina uppgifter.

Den multinationella styrkan kan i FN-mandat och andra styrdokument på strategisk nivå ha till uppgift att stödja de civila organisationerna när dessa inte har tillräckliga resurser för att hantera en situation. Exempelvis har SFOR och KFOR bland sina övergripande uppgifter att stödja de civila organisationerna.<sup>33</sup>

Civila aktörer kan i fält söka hjälp av de militära förbanden. Framförallt är det mindre NGO:s som ber om hjälp med transporter och lån av utrustning, fordon och personal. Ibland kontrakteras militära förband av statliga biståndsorganisationer för att genomföra mindre humanitära insatser. Svenska Sida finansierar ett fåtal små projekt som har genomförts av den svenska bataljonen i Kosovo, t.ex. renovering av en skola.<sup>34</sup> Enligt Sida:s representant i området består SWEBAT:s fördelar som utförande organisation i att de har god lokalkunskap och känner ofta befolkningen väl i sitt ansvarsområde. Att kontraktera för enklare biståndsprojekt, de förband som redan finns på plats och för tillfället inte behövs i annan verksamhet är relativt billigt då Sida inte behöver betala för löner och utrustning.

På det individuella planet bland den militära personalen finns också orsaker till att militära resurser sätts in i mindre humanitära projekt. Ofta är säkerhetssituationen lugn och soldaterna kan uppleva tillvaron som ganska händelselös. Många vill göra konkreta hjälpinsatser för lokalbefolkningen och när det finns tid och resurser är det lätt att ta initiativ till olika projekt (SFOR och KFOR:s hemsidor är fulla med artiklar om soldater som delar ut leksaker på barnhem, reparerar skolhus och spelar fotboll med lokalbefolkning.).

Oavsett varför militär engageras i civila insatser är denna typ av verksamhet inte helt oproblematiserad, detta diskuteras vidare i kapitel 5.

---

<sup>33</sup> SFOR Informer Online, SFOR History, <http://www.nato.int/sfor/>; och UN Security Council Resolution 1244, S/RES/1244 (1999), 10 June 1999.

<sup>34</sup> Se även Broberg Wulff och Ströberg (2001)



### 3. Civila aktörer

En stor mängd civila aktörer är på olika nivåer involverade i fredsfrämjande verksamhet. I ett insatsområde kan det finnas flera hundra olika organisationer, såväl internationella som lokalt baserade. En del har mandat och uppgifter inom ramen för en internationellt överenskommen fredsfrämjande insats, medan andra arbetar självständigt vid sidan av denna. Då de var som flest fanns det över 700 olika organisationer på plats i Kosovo, idag är de cirka 130<sup>35</sup>. I detta avsnitt beskrivs kortfattat grupper av civila aktörer som militär kan komma att samverka med.

#### ***Mellanstatliga organisationer - IGO:s***

*Intergovernmental Organisations* (IGO), eller mellanstatliga organisationer, får liksom den militära fredsstyrkan sina mandat och uppgifter av världssamfundet. När det gäller var och när insatser genomförs beslutas detta av IGO självt, i samverkan med mottagarlandet. De arbetar med ett brett spektrum av frågor som humanitär hjälp, mänskliga rättigheter, flyktingstöd, återuppbyggnad, polis och rättsväsende m.m. Exempel på vanliga IGO:s i fredsfrämjande insatser är olika FN-organ: UNHCR, UNICEF, WFP och UNDP, samt olika regionala organisationer t.ex. OSSE i Europa.

IGO:s präglas av en viss tröghet eftersom de ytterst är sammanslutningar av regeringar som ska komma överens sinsemellan och anslå resurser. Det faktum att många IGO:s har vuxit till stora internationella byråkratiska organisationer kan ytterligare komplicera samverkan med andra organisationer, såväl militära som övriga civila.

Även om IGO:s är underställda sina medlemsregeringar är de självständiga gentemot varandra, inte ens FN-organen lyder under något gemensamt styre. En organisation brukar därför utses att försöka samordna IGO:s insatser, och i viss utsträckning även insatser av NGO:s. Exempelvis fick UNHCR i Bosnien, vid tiden för UNPROFOR, agera *lead agency*. Efter Dayton-avtalet 1995 är det *Office of the High Representative* (OHR) som ska samordna de civila organisationernas arbete i Bosnien.<sup>36</sup> FN skapade 1998 underavdelningen OCHA i

---

<sup>35</sup> Muntliga uppgifter från såväl militära som civila aktörer i Kosovo.

<sup>36</sup> Bakom "den höge representanten och OHR står *Peace Implementation Council* (PIC) en grupp på 55 länder och internationella organisationer som övervakar fredsprocessen.

ett försök att förbättra koordinationen mellan civila organisationer.<sup>37</sup> Detta har dock varit svårt och mycket tyder på att OCHA varken har haft de resurser eller den auktoritet som krävs för att sätta press på övriga organisationer att låta sig samordnas.<sup>38</sup>

## ***Nationella statliga organisationer – GO:s***

*Governmental Organisations* (GO) utgörs till stor del av nationella biståndsorgan, t.ex. svenska Sida, brittiska DFID eller amerikanska USAID. De har i många fall kontor på plats i insatsområde och kan komma att bli aktuella samverkanspartner för de militära förbanden. Även statliga organ och myndigheter som inte direkt arbetar med bistånd kan vara verksamma i konfliktområden. Statens Räddningsverk (SRV) arbetar operativt med insatser i många konflikttrabbade områden. På uppdrag av olika FN-organ, EU eller enskilda länder bygger de upp bostäder och infrastruktur, bistår hjälporganisationer med kommunikationsutrustning och transporter, minröjare m.m.<sup>39</sup>

## ***Icke-statliga organisationer - NGO:s och ICRC***

*Non-Governmental Organisations* (NGO:s), är en mycket heterogen grupp av icke-statliga organisationer. Den består av en mängd små och stora organisationer med olika inriktningar, arbetsmetoder, verksamhetsområden, finansiärer, m.m. Gruppen inkluderar allt från stora etablerade internationella organisationer som Läkare utan gränser och Rädda Barnen, till mindre organisationer, ibland med bara en eller ett fåtal anställda eller frivilliga.

Internationella Röda Kors-Kommittén, ICRC (International Committee of the Red Cross), är i stort sett alltid verksam i områden där det pågår väpnad konflikt. ICRC har i Genèvekonventionerna getts vissa uppgifter i samband med krig och har en roll som beskyddare av internationell humanitär rätt. ICRC är i strikt mening inte en NGO, men organisationen och dess grundprinciper om humanitet, neutralitet och opartiskhet är förebild för många NGO:s.

Även om NGO:s i princip kan sägas stå självständiga från regeringar och politik, är de i realiteten i hög grad beroende av sina finansiärer vilka ofta är just regeringar och IGO:s. Till stor del styrs NGO:s verksamhet av vad dessa finansiärer önskar.

---

<sup>37</sup> Weiss (1999): 9

<sup>38</sup> Byman (2001): 102.

<sup>39</sup> Räddningsverket (2000)

Långt ifrån alla NGO:s är internationella, många som verkar i ett konfliktområde är mindre lokala organisationer. De flesta NGO:s med fältverksamhet under kris och konfliktsituationer, arbetar med någon form av humanitär verksamhet. Många NGO:s arbetar endast utifrån humanitära ställningstaganden, andra kan även ha politiska eller religiösa motiv. Den stora mängden av NGO:s gör det svårt att bedöma vilka som är seriösa och genuint intresserade av att hjälpa. ICRC har därför tillsammans med ett antal större NGO:s tagit fram etikregler för katastrofarbete och rekommenderar IGO:s och övriga aktörer att samarbeta endast med de NGO:s som arbetar utifrån dessa etikregler. Reglerna handlar bl.a. om att endast basera bistånd på behov och att inte använda bistånd för att propagera för en viss politisk eller religiös övertygelse.<sup>40</sup>

Samordning av NGO:s insatser sker delvis genom ad-hoc arrangemang för specifika insatser, eller genom OCHA:s försorg. Men samordning sker frivilligt och bara så långt de olika NGO:s själva önskar samordna sina insatser. NGO:s inställning till att samverka med militär är blandad och varierar stort mellan olika organisationer. Å ena sidan är många oroliga för att bli förknippade med de mer politiskt styrda militära insatserna, å andra sidan är man beroende av militär för skydd och säkerhet.

## **Företag och näringsliv**

I en tidigare studie om civil-militär samverkan på central nivå i Sverige<sup>41</sup>, konstaterades att företag och näringsliv, inte minst i takt med globalisering och avregleringar, på senare år har blivit allt viktigare samverkanspartners. Främst stora multinationella företag har ofta strategier och riktlinjer kring miljöfrågor, mänskliga rättigheter, ”välgörenhet” i form av t.ex. hjälp vid naturkatastrofer eller allvarlig kris, god etik etc. utöver de rent kommersiella. Begrepp som förekommer i dessa sammanhang är ”corporate governance”, ”sustainability”, ”corporate social responsibility” etc. Det har också skett en institutionalisering och sammanslutningar av företag som är aktiva inom dessa områden, bl.a. FN:s ”The Global Compact”<sup>42</sup>, The World

---

<sup>40</sup> Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief.

<sup>41</sup> Se Beausang, Carling, Hartoft och Wahlberg (2002)

<sup>42</sup> The Global Compact initierades av FN:s generalsekreterare Kofi Annan och är ett samarbete med FN-organ (främst International Labour Organisation (ILO), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) och United Nations Environmental Programme (UNEP)) och 82 multinationella företag. Syftet med Global Compact är att ta fram bra praktiska exempel på hur miljö, ekonomi och sociala frågor kan

Business Council for Sustainable Development och International Chamber of Commerce (ICC).

Telecomföretaget Ericsson har ett Ericsson Response Program. Det syftar till att stödja samhällen vid allvarliga kriser, främst med kommunikationsutrustning (mobila basstationer, telefonväxlar, mobil- och satellittelefoner) men även med annan utrustning. Samverkanspartners på plats är främst de olika FN-organen och Röda korset. Ericsson Response Team har medverkat vid flertalet insatser bl.a. 11 september i New York 2001, isstormen i Kanada 1999, Kosovo 1999.

---

integreras i affärlivet och att man kan lära av varandra genom erfarenhetsutbyte. Företag som ABB, Ericsson, Hennes & Mauritz, Skanska och Volvo är medlemmar.

## 4. Civil-militär samverkan, förutsättningar och behov

Fredsfrämjande verksamhet spänner över ett brett fält av olika insatser och olika aktörer. I ovanstående kapitel har redogjorts för de olika verksamheter och uppgifter som förekommer i samband med internationella insatser. Utifrån detta diskuteras i detta kapitel kring de samverkansbehov som uppkommer i skärningen mellan civila och militära aktörer.

Civil-militär samverkan krävs för att civila och militära aktörer ska samordna sin verksamhet för att samma långsiktiga mål. Vad både civila och militära representanter har påtalat, är att koordineringen av civila och militära resurser måste bli mycket bättre vid internationella insatser. Ett sätt att åstadkomma detta är att förbättra och utveckla den kontinuerliga samverkan mellan civila och militära aktörer.

Genom samverkan kan man komma överens om hur gemensamma problem ska lösas, fördela uppgifter och bestämma hur resurser används mest effektivt. Samverkan är ett viktigt medel att lära känna varandra och att skapa kunskap och förståelse för olika roller och uppgifter. Såväl civila som militära aktörer har som regel intresse att samverka kring utbyte av information, dels information kring omvärldsläge och aktuell situation, dels information om varandras verksamhet. Lån av varandras resurser, personella och materiella är ofta ett kostnadseffektivt sätt att utnyttja de resurser som finns på plats för fredsfrämjande ändamål.

### ***Kring vilka frågor behöver man samverka?***

Civila och militära aktörer med verksamhet inom områdena säkerhet, humanitära behov, återuppbyggande och fredsbyggande, behöver samverka kring olika frågor. Behoven varierar naturligtvis med olika insatser och olika faser av insatserna, vilket diskuteras i detta och nästföljande avsnitt.<sup>43</sup>

På ett konceptuellt plan kan civil-militära samverkan sägas kretsa kring främst tre frågor;

- Utbyte av information

Ömsesidiga orienteringar, civila och militära aktörer ger och tar emot information från varandra om pågående verksamheter och aktuell lägesbild.

- Ge och ta emot stöd

Civila och militära aktörer ger och tar emot stöd från varandra i form av olika resurser, - personal, expertis, utrustning, fordon etc.

- Samplanering

Civila och militära aktörer planerar gemensamt och samordnar verksamhet, dels inför specifika tidsbegränsade aktiviteter och dels på ett mer långsiktigt övergripande plan.

Ofta handlar civil-militär samverkan om att samordna mellan, och bistå olika aktörers aktiviteter. Ibland är samverkan mer inriktad mot gemensamma praktiskt genomförda insatser där civila och militära aktörer arbetar tillsammans, t.ex. eskorter av humanitära hjälpkonvojer eller polisiära och militära vapensökoperationer.

## **Säkerhet**

Verksamheten inom området säkerhet syftar till att förhindra stridigheter och upprätthålla en säker miljö för människor att leva i. Även verksamhet som syftar till att ge skydd och säkerhet till de organisationer som verkar i fält kan räknas till detta område.

Det militära fredsbevarandet och det polisiära upprätthållandet av lag och ordning är verksamheter som står varandra nära. Då internationella civilpolisinsatser i vissa fall görs ansvariga för det direkta upprätthållandet av lag och ordning, följer stora behov av civil-militär samverkan mellan militära förband och civilpolisinsats. Det finns en gråzon mellan militära och polisiära uppgifter i fredsoperationer.<sup>44</sup> Bland säkerhetsuppgifterna i gråzonen finns t.ex. att hantera civila upplopp, förhindra plundring, samla in vapen från civila, upptäcka och förhindra brott, och skydda flyktingar.<sup>45</sup> Uppgifterna utgör ofta viktiga samverkansfrågor mellan civilpolis och militär. Civilpolis och militär utbyter information kring dem samt kan

---

<sup>43</sup> Detta avsnitt bygger i stora delar på intervjuuppgifter. På frågan om vad det är man behöver samverka kring, har de personer som vi intervjuat lämnat i stort sett samstämmiga uppgifter. Det tycks inte finnas några skillnader mellan civila och militära respondenter angående vilka frågor som kräver civil-militär samverkan.

<sup>44</sup> Pär Eriksson definierar denna gråzon som ”*de uppgifter vilka, trots att de är av `polisiär art` i en given situation inte löses, eller kan lösas, av den lokala eller internationella polisiära styrkan alternativt redan från början avdelats till den internationella militära styrkan*”, Eriksson (1999): 19.

<sup>45</sup> Eriksson (1999): 22-23.

stödja varandra med olika resurser, expertis, personal m.m. Ibland genomförs gemensamma operationer t.ex. vad gäller organiserad brottslighet, större sök och arresteringsinsatser.<sup>46</sup>

De civila aktörer som verkar i fält (inklusive civilpolis) är i hög grad beroende av militär för information om aktuellt säkerhetsläge. Militär kan stödja de civila med kontinuerligt uppdaterad information om lämpliga transportvägar eller områden som medför större säkerhetsrisker. Militär expertis kan ge säkerhetsgenomgångar, råd och rekommendationer inför särskilda aktiviteter.<sup>47</sup> Minor och oexploderad ammunition utgör ofta ett stort problem i områden där internationella insatser genomförs. Militär kan stödja civila organisationer med råd och utbildning i bl.a. minkunskap.

Civila och militära aktörer samverkar även på ett praktiskt plan kring säkerhet. Det händer att civil personal attackeras eller att hjälpleveranser rånas. Militära resurser används för att skydda civila organisationer och civila insatser. Exempelvis var eskort av UNHCR:s hjälpkonvojer en av UNPROFOR:s huvuduppgifter i Bosnien.<sup>48</sup> Skulle situationen i insatsområdet förvärras så att evakuering av civil personal blir nödvändig, har militär den logistik och organisation som krävs för en plötslig och snabb evakuering.

Militära och civila aktörer samverkar även vid gemensamma insatser, där militären ansvarar för säkerheten. I Kosovo har t.ex. KFOR deltagit i en operation kring multi-etniska bussförbindelser, där UNHCR tillhandahöll bussar, en dansk NGO stod för chaufförer och svenska KFOR svarade för eskorten. Inför lokalvalen samverkade KFOR med UNMIK och OSSE, med uppgiften att svara för säkerheten vid registrerings- och vallokaler.<sup>49</sup>

## **Humanitära behov**

I tidigare avsnitt har beskrivits det förhållande att militära förband på fredsfrämjande uppdrag ofta involveras i verksamhet som handlar om att lämna humanitär hjälp; mat, vatten, sjukvård,

---

<sup>46</sup> UNMIK Police, hemsida, ”Joint UNMIK/KFOR Operation”, 15 Oct. 2000, <http://www.civpol.org/unmik/PressUpdateArchi/news/141000.htm>.

<sup>47</sup> UNHCR (1995): 38

<sup>48</sup> Samverkan kring militära eskorter av humanitär hjälp är ett komplicerat område. Humanitära organisationer är dels av praktiska skäl och dels av principiella skäl ofta tveksamma till att ta emot eskortskydd. Militärt eskorterade hjälpkonvojer kan, enligt uppgifter från flera civila respondenter, dra till sig mer uppmärksamhet och då stoppas, vilket kan göra att de rör sig långsammare. Se även UNHCR (1995): 39. ICRC, det internationella Röda Korset tar av principiella skäl inte emot eskortstöd.

<sup>49</sup> SOU 2000:74, sid.142-43.

skydd etc. Militära resurser som stödjer de humanitära organisationernas arbete är ett område som innebär mycket civil-militär interaktion, samverkan och samordning.

Militär kan stödja civila organisationer med aktuell information om hjälpbehov hos befolkningen i ansvarsområdet. De humanitära organisationerna har sällan tillräckliga resurser och personal för att hålla täta och personliga kontakter med civilbefolkning. Militär besöker regelbundet oländigt belägna platser och vistas mycket bland lokalbefolkning och får därigenom god kännedom om hjälpbehov som kan förmedlas till civila organisationer. Denna samverkansfråga tycks vara särskilt viktig i Kosovo, där både militär och civila organisationer framhåller de militära förbandens goda lokalkännedom.

Militär kan även stödja det humanitära arbetet med rent fysiska resurser, genom att låna ut t.ex. teknisk utrustning, transportfordon eller personal. Detta anses i allmänhet av civila organisationer utgöra en stor samverkansfråga. Humanitära organisationer, särskilt mindre NGO:s är långt mindre resursstarka än de militära förband som finns på plats och därmed samverkar militär och civila organisationer ofta kring frågor som har med det humanitära biståndet att göra, t.ex. transporter av livsmedel, uppbyggnad av flyktingläger. Civila och militära aktörer samverkar kring planering och koordinering av de olika biståndsaktiviteterna. Även när militära förband helt självständigt genomför mindre humanitära insatser kan man behöva samverka med civila aktörer, då det är viktigt att inhämta råd och vägledning från de organisationer som arbetar med biståndsfrågor.

### **Återuppbyggnad**

De militära enheterna har personalresurser och utrustning som kan användas till återuppbyggnad av bostäder, skolor, sjukhus och reparationer av vägar, broar, el- och vattenverk m.m. Det tycks på grundval av de uppgifter som har framkommit genom intervjuerna, som att det överlag sker mindre samverkan och samordning mellan civila och militära aktörer kring återbyggnadsfrågor. Såväl militära som civila organisationer är engagerade i återuppbyggnadsverksamhet i många olika fredsfrämjande operationer, dock tycks olika återuppbyggnadsinsatser ske separat utan övergripande civil-militär samordning. Detta kan möjligtvis förklaras av att när militära förband ägnar sig åt olika återbyggnadsaktiviteter är syftet vanligtvis i linje med CIMIC-doktrinen att underlätta för den militära insatsen att fullgöra sina uppgifter. De militära förbanden har exempelvis egna behov av fungerande vägar, och kan ibland genomföra mindre återuppbyggnadsinsatser för att bibehålla



nödvändiga goda relationer med lokalbefolkningen. Den civil-militära samverkan som ändå sker kretsar till stor del kring utbytet av information med varandra om olika aktiviteter och insatser som görs. Det kan även bli fråga om att samverka kring att stödja varandras insatser på olika sätt eller att samplanera kring vissa aktiviteter.

Enligt Försvarsmaktens CIMIC-handbok skall de CIMIC-projekt som handlar om återbyggnad av infrastruktur koordineras med de civila hjälpporganisationer som befinner sig i området. CIMIC-projekten bör stötta och komplettera det civila hjälpprogrammet och det är viktigt att säkerställa att insatser inte dubbleras samt att alla aktörer arbetar mot samma överordnade mål.<sup>50</sup>

### **Fredsbyggande**

Med fredsbyggande avses verksamhet som syftar till att skapa politiska, rättsliga, ekonomiska och sociala förhållanden som bidrar till en varaktig fred. Både civila och militära aktörer är aktiva inom fredsbyggande, och samverkan sker kring många olika frågor. I Bosnien skall SFOR stödja återflyttningsprocessen, vilket bl.a. sker genom information till UNHCR om infrastruktur, bostäder, sociala förhållanden m.m. i de städer och byar där SFOR verkar.<sup>51</sup>

De militära styrkorna kan även vara involverade i försoningsprocessen där utredning av krigsförbrytelser utgör ett viktigt inslag. I Kosovo har KFOR samverkat med civila organisationer kring vittnesmål om krigsförbrytelser som KFOR mottagit vid möten med befolkning.<sup>52</sup> I Bosnien samverkar SFOR med International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY). SFOR tar misstänkta krigsförbrytare i förvar och för över till ICTY. SFOR har även stött ICTY med att övervaka och patrullera misstänkta massgravar.<sup>53</sup>

I Kosovo samverkar KFOR med ett flertal olika civila organisationer för att främja integration mellan de olika etniska grupperna. Olika integrationsprojekt samordnas och gemensamma projekt planeras. Bland annat har arrangerats inter-etniska fotbollsmatcher.

---

<sup>50</sup> FM, *CIMIC Handbok* (2002): 85-86.

<sup>51</sup> Nato, *NATO Handbook* (2001): Chapter 5 "The Alliance's Operational Role in Peacekeeping"

<sup>52</sup> SOU 2000:74, sida 135.

<sup>53</sup> Nato, *NATO Handbook* (2001): Chapter 5 "The Alliance's Operational Role in Peacekeeping"

## **Övrigt stöd till varandras organisationer och personal**

Utöver den samverkan som sker för att olika aktörer ska kunna fullgöra sina uppgifter inom de olika verksamhetsområdena, finns det även behov att samverka kring mer praktiska förhållanden som rör de olika insatsorganisationernas personal och förmåga att fungera i fält. Oftast handlar det om att militär på olika sätt stödjer de civila organisationerna. Det kan handla om att civil personal utnyttjar den militära sjukvården, att man samverkar kring frågor som proviantering, inköp och transporter.

## ***Olika typer av insatser och faser***

Ovan har i generella termer beskrivits frågor som civil-militär samverkan vanligtvis kretsar kring. Konkreta behov av och förutsättningar för samverkan är beroende av den specifika situation som råder. Alla missioner är unika och formas av faktorer som parternas militära, ekonomiska och politiska situation, regionala och globala staters inblandning, infrastrukturens sårbarhet och standard, civilbefolkningens situation och utsatthet, den internationella insatsens civila och militära resurser, osv.<sup>54</sup> Detta gör det omöjligt att på förhand specificera olika insatsers krav på civil-militär samverkan. I följande avsnitt diskuteras översiktligt hur olika typer och faser av insatser påverkar behov och förutsättningar för civil-militär samverkan.

Militära fredsfrämjande operationer kan redan i mandatet innehålla uppgifter som direkt påverkar behovet av civil-militär samverkan. När militär tilldelas uppgiften att skydda humanitära insatser, som t.ex. UNPROFOR i Bosnien, krävs självfallet samverkan och samordning mellan civila och militära aktörer inom området säkerhet: eskort, bevakning, utbyta information om färdvägar m.m. Vissa militära insatser har i sitt mandat till uppgift att stödja de civila organisationerna, KFOR har till uppgift att stödja den civila administrationen och återuppbyggnaden inom UNMIK, och SFOR ska ge stöd till UNHCR:s arbete. När uppgifter av civil karaktär inte uttryckligen finns med i mandatet torde det civil-militära samverkansbehovet vara mindre omfattande. Den multinationella krishanteringsstyrkan ISAF i Afghanistan har som enda uppgift att stödja upprätthållandet av säkerhet i och omkring Kabul. Detta reducerar behoven av samverkan med civila aktörer, åtminstone vad gäller det humanitära och fredsbyggande området. Behoven av att samverka kring säkerhetsrelaterade frågor torde dock vara större.

---

<sup>54</sup> Eriksson, Pär, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet?* (1998): 13.

Behoven av, liksom förutsättningarna och formerna för samverkan mellan civila och militära aktörer, varierar beroende av vilken typ av insats det handlar om och i vilken fas den befinner sig. Under insatser av mer fredsframtvigande karaktär kan de civila organisationer som arbetar med humanitärt bistånd, särskilt NGO:s, ha svårare att samverka med internationella militära aktörer. Militära fredsfrämjande operationer som kan kräva våld för att säkra freden kan uppfattas som partiska av de parter som ”påtvings” denna fred. Detta kan göra det riskfyllt för humanitära organisationer att förknippas med den militära insatsen då deras opartiskhet och neutralitet är medel för dem att få tillträde till behövande och säkra att medarbetare inte angrips.<sup>55</sup> Enligt OCHA:s riktlinjer för civil-militär samverkan måste civila och militära insatser alltid samordnas (co-ordinate), även om det inte alltid är möjligt för civila och militära aktörer att samarbeta (co-operate) utan endast samexistera (co-exist).<sup>56</sup>

Ofta är behoven av civil-militär samverkan på det humanitära området störst i inledningsfasen av en insats. Då råder ofta en komplex katastrofsituation, som leder till behov av samordning och samverkan mellan den militära insatsen och civila biståndsorganisationer. Även för säkerhetsrelaterade uppgifter är behoven av samverkan ofta större i den inledande fasen. De civila aktörerna har behov av militärt stöd i form av information och skydd medan återbyggnad och fredsbyggande projekt är relativt begränsade. Allteftersom situationen stabiliseras såväl militärt/politiskt som humanitärt och samhället klarar sig på egen hand, avtar kraven på samverkan mellan civila och militära aktörer inom områdena säkerhet och humanitärt bistånd. I fredsfrämjande insatsers mer stabila faser kan militära och civila aktörer i högre utsträckning ägna sig åt återuppbyggnad och fredsbyggande verksamhet. Erfarenheter från Balkan visar också att det är i dessa faser som förbandets stöd till samhället och CIMIC-verksamheten, är som mest omfattande.<sup>57</sup> Möjligtvis är de totala civil-militära samordnings- och samverkansbehoven dock av mer begränsad karaktär än i de pressade och akuta faserna.<sup>58</sup>

### ***Former och metoder för civil-militär samverkan***

Olika modeller för civil-militär samverkan har utvecklats och prövats under de större internationella insatser som genomförts under de senaste åren. Civila och militära aktörer samverkar dels under mer fastställda och stadgade former och dels ad-hoc och spontant då

---

<sup>55</sup> Se Lilly (2002) och Tauxe (2000)

<sup>56</sup> Nordström-Ho (2002): 40-41.

<sup>57</sup> FM, *CIMIC Handbok* (2002): 39.

<sup>58</sup> Många intervjuade organisationer i Kosovo upplevde ett betydligt större behov av civil-militär samverkan och samordning under de första månaderna av insatsen. Hösten 2002 anses inte behoven som lika stora.

behov uppstår. Det är viktigt att de samverkansformer som tillämpas är flexibla och mottagliga för den ständigt förändrade omgivningen.

Det råder stor enighet bland personer med fälterfarenhet om vikten av goda personliga relationer och god personkemi för att samverkan ska fungera. I hög utsträckning är samverkan beroende av förmågan och viljan hos de individer som arbetar för civila och militära organisationer. De personliga kontaktnät som enskilda personer utvecklar i fält är mycket användbara och styr ofta innehållet i samverkan. Många vittnar om att sociala tillställningar som pubar och mottagningar utgör mycket viktiga samverkansformer.

Regelbundna möten mellan civila och militära organisationer utgör en vanlig samverkansform. I Kosovo träffar SWEBAT regelbundet enligt schema olika civila organisationer, som UNHCR, UNMIK och NGO:s som är verksamma i området, för att diskutera och utbyta information om olika frågor. Möten mellan civila och militära organisationer sker på olika nivåer i insatsen, ibland i större församlingar på brigadnivå, och ibland på individnivå. I dessa sammanhang tycks det i huvudsak vara den militära insatsen som spelar rollen av koordinator och sammankallande till möten.

I Bosnien etablerades under UNPROFOR-tiden ett särskilt Civil-Military Operations Centre (CMOC) för att komma till rätta med konfliktpräglad civil-militär samverkan.<sup>59</sup> Denna samverkansmodell har sedan tillämpats vid andra insatser. Nato-insatserna på Balkan har drivit flera s.k. CIMIC Centres. Dessa centra utgör viktiga mötesplatser mellan civila och militära aktörer. Ett CIMIC Centre kan vara permanent, ofta i anslutning till det militära högkvarteret, eller mobilt. Uppgifterna består bl.a. i att vara en del av den militära styrkans ansikte utåt, informera om de militära uppgifterna och avsikterna och upprätthålla ett kontaktnät. För de civila aktörerna som inte alltid är bekanta med militär organisation, utgör dessa centra en enkel kontaktväg in i det militära systemet.<sup>60</sup>

Utbyte av personal mellan civila och militära organisationer är ytterligare en beprövad samverkansform. Många civila organisationer anställer särskilda *Military Liason Officers* för att underlätta samverkan med de militära styrkorna.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Williams (1998): 37.

<sup>60</sup> FM, *CIMIC Handbok* (2002): 81-84, och UNHCR (1995): 27.

<sup>61</sup> UNHCR (1995): 26.

Civila och militära organisationer samverkar mer kontinuerligt genom de kontakter som etableras mellan enskilda personer. Civil och militär personal med likartade arbetsuppgifter, eller arbetsområden kan ha regelbunden kontakt med varandra.

Även e-mail och Internet kan utgöra en viktig samverkansform. I en tidigare fas av Kosovo-insatsen skickade KFOR varje dag ut via e-mail en uppdaterad säkerhetsorientering till intresserade civila organisationer.



## 5. Diskussion

I detta kapitel diskuteras ett antal olika frågeteman kopplade till den civil-militära samverkan. De frågor som diskuteras har under studiens gång framträtt som särskilt angelägna aspekter av civil-militär samverkan. De rekommendationer och slutsatser som lyfts fram i nästa kapitel bygger i stort på den diskussion som förs nedan.

### ***Biståndsinsatser med militära resurser?***

Att militära resurser används i civil verksamhet och då kanske främst i vad som kan beskrivas som olika former av bistånd, är en omdiskuterad fråga. Militära förband på fredsfrämjande uppdrag engageras i såväl akut humanitärt katastrofbistånd som i det mer långsiktiga utvecklingsbiståndet. Motiven till detta diskuterades i kapitel 2. Militära resurser, (personal, utrustning, organisation, logistikförmåga etc.) används bland annat i distributionen av mat och andra förnödenheter, och bidrar till återuppbyggnad av infrastruktur. Denna typ av ”biståndsverksamhet” är inte helt oproblematisk, sett både utifrån det militära perspektivet och utifrån det humanitära biståndsperspektivet. Frågan om, och i så fall i vilken utsträckning, militär bör engageras i humanitärt arbete är ett ständigt diskussionsämne.

Det finns ett behov av att tydligare definiera den militära rollen i humanitär verksamhet. CIMIC-doktrinen och FN:s CMCoord är försök att hantera den ofta suddiga roll- och uppgiftsfördelningen. Dessa riktlinjer behandlar dock frågan främst på ett principiellt och strategiskt plan. Hur militära resurser används i praktiken är mycket beroende av specifika situationer och omständigheter, enskilda tolkningar och bedömningar av hur uppgifter ska lösas samt aktuell personal och resurstillgång.

I en del sammanhang kan militära förband göra mycket värdefulla insatser på det humanitära området. Militär har resurser och organisation som gör att de kan lämna viktiga bidrag. När konflikten tonats ned och normalisering inletts finns militära förband fortfarande på plats och det är relativt lätt att använda sig av dessa även i arbetet med att återuppbygga samhället. Det finns dock goda skäl både utifrån ett militärt och utifrån ett humanitärt biståndsperspektiv att vara restriktiv med att låta militär utföra uppgifter av humanitär art. Detta gäller för såväl strategisk nivå och de politiska beslutsfattare som bestämmer över mandat och sammansättningen av insatser som för den taktiska nivån där enskilda befälhavare och motsvarande på den civila sidan gör olika avvägningar och bedömningar.

För den militära insatsen är engagemang i det humanitära arbetet främst ett problem i de situationer då stöd till de civila insatserna inte formellt ingår i det militära uppdraget. När militär åtar sig nya uppgifter utan en föregående analys om detta ligger i linje med de långsiktiga målen, och utan att korrigering av mandat och formella uppgifter har skett, brukar man tala om *mission creep*.<sup>62</sup> Utifrån det militära perspektivet kan militära resurser i stöd till humanitär verksamhet vara problematiskt då<sup>63</sup>:

- Militära resurser riskerar att bindas upp i verksamheter som egentligen inte omfattas av det huvudsakliga uppdraget. Skulle säkerhetsläget förvärras kan tillgång till de resurser eller den beredskap som krävs för att fullgöra de säkerhetsrelaterade uppgifterna saknas.
- Risker finns att bli indragen i verksamhet som egentligen är civila organisationers eller samhällets ansvar. Samhället blir beroende av de militära resurserna och det blir svårt för militära förband att dra sig tillbaka eller att göra neddragningar när militär inte längre behövs i samma utsträckning för säkerhetsrelaterade uppgifter. Det är dyrt att använda militära resurser för uppgifter som egentligen borde lösas av det lokala samhället alt. civila hjälporganisationer.
- Engagemang kan ske i verksamheter inom områden man inte alltid har kompetens för eller förmåga att bedöma vad olika aktiviteter får för långsiktiga konsekvenser för den militära missionen. Exempelvis kan det finnas risk för att uppdraget försvåras genom att förväntningar skapas hos lokalbefolkningen som komplicerar relationen med de militära styrkorna.
- Det finns risk att mindre insatser av biståndskaraktär i syfte att skapa goda relationer till lokalbefolkningen komplicerar uppdraget för andra militära förband som inte prioriterar biståndsverksamhet lika högt. Befolkning i närliggande byar förväntar sig lika mycket stöd från ”sina” förband. Det egna förbandets goodwillinsatser kan därmed ske på bekostnad av grannbataljonens goodwill. Får olika områden olika mycket hjälp kan detta skada förtroendet för hela den militära insatsen. Sammanfaller de militära ansvarsområdena med gränserna mellan olika etniska grupper kan hela insatsens opartiskhet komma att ifrågasättas.
- Det är risk att denna typ av verksamhet ger utrymme för nationella agendor som inte ligger i linje med befälhavarens övergripande operationsplan.

---

<sup>62</sup> Nato, AJP-3.4.1 *Peace Support Operations*, 0611.



Även utifrån det humanitära biståndsperspektivet finns vissa begränsningar för i vilken mån man kan använda militära resurser i humanitär verksamhet<sup>64</sup>:

- Humanitärt bistånd i konfliktsituationer sker med utgångspunkt i principerna humanitet, neutralitet och opartiskhet. Biståndsorganisationer som agerar opartiskt och baserar hjälpinsatser endast på behov, grundlägger ett förtroende som gör att de kan röra sig relativt säkert i oroliga områden och få tillträde till behövande människor. Det blir också svårare för parter i konflikten att manipulera hjälpen för egen vinning. Sker bistånd utifrån andra överväganden, t.ex. som ett politiskt styrinstrument eller i syfte att skapa goodwill för det militära förbandet kan förtroendet skadas och humanitära organisationers säkerhet och förmåga att verka äventyras. Detta gäller särskilt i fredsframtvigande operationer då militära förband inte alltid uppfattas som opartiska av parterna i konflikten.<sup>65</sup>
- Militära förband har inte alltid den kunskap och erfarenhet som krävs för att bedriva biståndsverksamhet. Att hjälpa människor och samhällen utan att skapa biståndsberoende är en komplicerad balansgång. För militär personal utan tidigare erfarenhet av biståndsarbete kan det vara svårt att säga nej till människor som tycks vara i behov av hjälp.
- Humanitära biståndsprojekt innebär ofta ett långsiktigt åtagande som militär inte alltid kan fullfölja eftersom de omgrupperas, dras tillbaka eller får viktigare uppgifter då säkerhetssituationen förvärras. Även det faktum att militära förband roterar var sjätte månad påverkar kontinuiteten i det humanitära arbetet.
- Humanitärt bistånd bör endast ske utifrån behov och inte koncentreras till de geografiska områden där det råkar finnas militära resurser.
- Humanitära organisationer med stor erfarenhet och kompetens bedriver biståndsverksamhet effektivare än vad militära styrkor, tränade och organiserade för säkerhetsuppgifter gör.

---

<sup>63</sup> Nedanstående resonemang bygger på intervjuer och samtal med främst militära respondenter, samt Eriksson (1998) Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? sid. 52, och Almén, Eriksson, och Lindgren (1996): 15

<sup>64</sup> Nedanstående resonemang bygger på intervjuer och samtal med både militära och civila företrädare, föreläsningar och utbildningsmaterial som delats ut i samband med OCHA:s kurs i civil – militär samverkan, 23rd UN CMCoord course, Räddningsverket, Sandö 1-6 september 2002 och 25th UN CMCoord course, Emergency Services College, Kupio, Finland, 8-13 december 2002, Eriksson (1998) Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? sid. 51-52, och Almén, Eriksson, och Lindgren (1996): 15-16.

Slutligen måste man beakta den totala effektivitetsaspekten i användandet av militära resurser till annan verksamhet än säkerhetsrelaterad. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det dyrt att bedriva biståndsverksamhet med militära resurser.

Det går inte att ställa upp fasta regler för när militär inte bör engageras i humanitär verksamhet. Det som ter sig logiskt på papper kan vara helt irrelevant i fält där det kan behövas en mer pragmatisk hållning och avgöranden från fall till fall vad som bäst gagnar det praktiska lösandet av konkreta uppgifter. I nödsituationer då den militära hjälpen räddar liv ter det sig onödigt att diskutera för- och nackdelar med militärt bistånd. Efter en jordbävning i Afghanistan våren 2002 sattes ISAF-soldater in för att hjälpa de många skadade. En företrädare för Läkare utan gränser, (en organisation som vanligtvis är kritisk till att blanda ihop humanitära och militära insatser) uttryckte det som följande: *“At the time there were hundreds of wounded and we weren't going to start discussing policy when we were presented with a good specialist in uniform.”*<sup>66</sup>

I mindre akuta situationer är det dock önskvärt att beslut i frågor som rör användandet av militära resurser i biståndsverksamhet sker med större medvetenhet om de begränsningar som finns utifrån såväl militärt som humanitärt biståndsperspektiv. Till stor del är detta en fråga för de beslutsfattare, regeringar m.m. som bestämmer över hur resurser sätts in och utformar mandat.<sup>67</sup> Men när det handlar om mindre projekt är det ofta upp till enskilda militära chefer på olika nivåer i fält, att avgöra hur militära resurser används för att bäst lösa de uppgifter man har. Att bedöma när specifika insatser på det humanitära området stödjer genomförandet av det militära uppdraget och när de kan skapa problem för den militära insatsen eller försvåra det humanitära biståndsarbetet är naturligtvis mycket svårt. Men med befäl som är insatta och kunniga om den problematik som diskuteras här förbättras chanserna till väl genomtänkta och avvägda beslut. Det är önskvärt att det på alla nivåer inom internationella insatser från högsta strategiska/politiska ledning till taktisk nivå i fält fanns större medvetenhet och en tydligare beskrivning av vad som är militära och civila roller.

---

<sup>65</sup> Det faktum att även det humanitära biståndet i många fall redan är politiserat gör ev. frågan om militära biståndsinsatser mindre kontroversiell.

<sup>66</sup> Center for Humanitarian Cooperation, “International Security Assistance Force, (ISAF), <http://www.cooperationcenter.org/library2.asp>.

Det kan i detta sammanhang vara viktigt att påpeka att det militära fredsfrämjandet i vissa fall kan stå i konflikt med det humanitära biståndsarbetet. Exempelvis behöver militär upprätthålla samtycke för att kunna fullgöra uppgiften att säkra fred och stabilitet. Detta kan uppnås genom mindre insatser av humanitär art vilka kan skada det långsiktiga humanitära biståndsarbetet. Vilken verksamhet som ska ha företräde, det militära fredsfrämjandet eller det humanitära arbetet får naturligtvis avgöras från fall till fall. Även detta gör det viktigt att militära befälhavare har kunskap om vad som är den militära rollen och förmåga att bedöma konsekvenserna av det man gör.

Den slutsats man kan dra av denna diskussion är att militär i första hand ska lösa de tilldelade militära uppgifterna. De begränsningar som finns såväl utifrån det militära som utifrån det humanitära biståndsperspektivet gör att det kan vara nödvändigt att iakttä en strikt syn på användandet av militära resurser i humanitärt arbete. Det är viktigt att det inte blir slentrian att kalla alla humanitära insatser för ”force protection”. Många gånger är det militär personal, angelägen om att uträtta något meningsfullt under de sex månaderna man befinner sig i fält, som initierar och driver humanitära projekt. En relativt hård bedömning måste till då man väljer vilka insatser som skall göras så att dessa verkligen ligger i linje med det övergripande uppdraget eller indirekt stödjer lösandet av den militära uppgiften. Därutöver är det viktigt att beakta konsekvenserna för det humanitära biståndsarbetet av militära insatser. För att undvika biståndsberoende bör så mycket som möjligt överlåtas till det lokala samhället. I Kosovo har funnits en tendens att KFOR-förbanden i all välvilja åtar sig uppgifter av humanitär karaktär när de humanitära organisationerna har flyttat vidare till mer akuta krisområden. Det finns en risk att detta leder till att KFOR blir sittande med de civila uppgifterna och inte kan dras tillbaka när säkerhetssituationen inte längre kräver militär närvaro.

Humanitärt bistånd är en invecklad verksamhet som kräver erfarenhet och kunnande, särskilt i konfliktsituationer då bistånd kan bidra till att förvärra konflikten.<sup>68</sup> Endast i begränsad omfattning handlar bistånd om direkt hjälp, att man delar ut mat, bostäder, m.m. till människor. Det är viktigt att militär inhämtar information och råd från, och koordinerar den humanitära verksamheten med de humanitära organisationerna.

---

<sup>67</sup> FN/OCHA:s ”Oslo guidelines” för komplexa katastrofer, innehåller riktlinjer till politiska beslutsfattare, hur militära resurser bäst används i humanitär verksamhet utifrån det humanitära perspektivet, se bilaga 2.

<sup>68</sup> Sida (1999)

## **Förberedelser i Sverige**

Samverkan på central nivå i Sverige före och under en militär insats, med inflytande på vad som sker och kommer att ske, genomförs bl.a. genom möten mellan centrala aktörer som Försvarsmakten, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen i olika beredningsgrupper. Även Finans- och Justitiedepartementet medverkar ibland på dessa möten. När en ny mission ska sättas upp eller en pågående utökas är det Utrikesdepartementet som bereder ärendet inom Regeringskansliet.<sup>69</sup> Tillsammans med Försvarsdepartementet och Försvarsmakten diskuterar Utrikesdepartementet var, vad, hur och när en insats skall påbörjas. I operationsgruppen (OP-gruppen) som är en interdepartemental beredningsgrupp, deltar handläggare från berörda departement och myndigheter. Utöver diskussioner och beslut ges ömsesidiga lägesorienteringar. OP-gruppen diskuterar dock inte övergripande politiska och strategiska frågor som varför en insats egentligen genomförs, hur uppgiften kan komma att förändras beroende på händelseutveckling och läge, eller när det svenska bidraget skall dra sig ur ("exit strategy").<sup>70</sup> Detta avgör en högre politisk nivå. Ytterligare en interdepartemental grupp, den s.k. beredningsgruppen möts regelbundet för att diskutera frågor av praktisk karaktär som t.ex. rekryterings- och budgetfrågor.<sup>71</sup>

Kommunikationen mellan den politiska nivån och de operativa myndigheterna är liten. Detta förhållande illustreras av regeringens uttalande om att svenskt militärt bidrag till en eventuell insats i Irak borde ske i form av ett fältsjukhus. Sådana operativa enheter saknas.<sup>72</sup>

Varför Sverige ska delta i ett missionsområde, det övergripande syftet (på kort och lång sikt samt hur uppgifterna kan förändras) och när insatsen skall avbrytas är mycket viktiga frågor. Utökad samverkan på den departementala nivån skulle bidra till att tydliggöra roll- och uppgiftsfördelningen mellan civila och militära aktörer. Vikten av en gemensam uppfattning på strategisk nivå ökar i betydelse när EU:s gemensamma krishanteringsförmåga skall utvecklas. När mandat och uppgifter för EU-ledda insatser ska formuleras i EU:s Kommitté för Utrikes och Säkerhetspolitik (KUSP) är det önskvärt att den svenska representationen framför en väl förberedd och gemensam svensk syn. Det finns en uttalad frustration hos

---

<sup>69</sup> SOU 2000:74, sid. 65

<sup>70</sup> Enligt intervjuuppgifter

<sup>71</sup> SOU 2000:74, sid. 70-71

<sup>72</sup> Dagens Nyheter 22 november, 2002: "Statsminister Göran Persson tycker att Sverige borde skicka ett fältsjukhus eller göra en liknande humanitär insats om det blir ett nytt krig i Irak. En förutsättning är dock en ny FN-resolution. Men Sverige har inget fältsjukhus som är redo för snabb insats utomlands, sade en överraskad ÖB Johan Hederstedt några timmar senare."

flertalet svenska officerare, befäl och soldater i Kosovo över att man löser en uppgift som inte är dimensionerande för de förband som ingår i SWEBAT. De anser att den svenska bataljonen delvis eller helt borde ha tagits hem.

Det har länge efterfrågats en kontaktpunkt i Sverige för myndigheter och organisationer som skickar ut personal i fält. År 2002 bildades Folke Bernadotteakademien (FBA) i Kramfors, med uppgift att förbereda, utbilda och samträna personal som skall medverka i internationella insatser. Förhoppningen är att FBA kommer att bli denna efterfrågade kontaktpunkt för centrala aktörer i Sverige.

När Sverige ställer förband till olika fredsfrämjande missioners förfogande kommer dessa att ingå i den multinationella ledningskedjan. Det är därmed befälhavaren för den multinationella styrkan som ger övergripande inriktningar för den CIMIC- eller samverkansverksamhet som ska bedrivas. Försvarsmakten kan inte direkt styra över den operativa CIMIC-verksamheten. Det Försvarsmakten kan göra är att se till att rätt personer rekryteras till CIMIC-befattningar samt att dessa erhåller en tillräcklig utbildning inför uppdraget.

Utbildning i Sverige för främst officerare, övningar med inslag av civil – militär samverkan är viktiga i utvecklingen av den nationella och internationella civil – militära samverkan. Detta görs redan idag inom ramen för utbildningen på SWEDINT innan personal åker ut på en mission, och för Sveriges medverkan i t.ex. PFP-samarbetet.

CIMIC- och samverkanstjänst är till större del individberoende än övrig tjänst, därför blir utbildning och erfarenhetsöverföring extra viktig. Personliga egenskaper som framhålls som särskilt viktiga vid samverkanstjänst är social förmåga, initiativkraft, flexibilitet och möjlighet till improvisation.

Omfattningen och utformningen av den CIMIC- eller samverkansspecifika utbildningen varierar med olika missioner och olika befattningar. Kosovo-bataljonens samverkans-officerare hade enligt uppgift tre dagar av missionsutbildningen vigda särskilt åt CIMIC-tjänst. Många svenska officerare går även Nordcaps CIMIC-kurs i Danmark. Den personal som har haft möjlighet att genomföra en rekognoseringsresa till aktuellt missionsområde har lyft fram detta som ett värdefullt moment i utbildningen. Viktig kunskaps- och

erfarenhetsöverföring åstadkoms genom att representanter för tidigare svenska bidrag medverkar aktivt under utbildningen vid SWEDINT.

Utbildningen till olika samverkansbefattningar bör ha ett ökat inslag av civil – militär samverkanstjänst, t.ex. genom deltagande av företrädare för olika civila organisationer. Dessa bör involveras i högre grad än vad som är fallet idag under utbildningsskedet i Sverige. Det faktum att det sällan är exakt samma organisationer som finns på plats i Sverige som det svenska förbandet sedan träffar på i missionsområdet torde inte vara något större problem då det främst handlar om att överföra allmänna kunskaper om t.ex. hur de civila organisationerna fungerar och den internationella humanitära rätten. Olika civila organisationer medverkar idag på ad-hoc basis i olika utbildningar vid SWEDINT. Det har uttrycks önskemål om att låta dessa organisationer, t.ex. svenska Röda Korset och representanter från UNHCR delta mer aktivt i utbildningen av militär samverkanspersonal.

Även när det gäller utbildning av utlandspersonal i allmänhet finns anledning att låta civila organisationer delta mer aktivt. Många civila organisationer har påtalat vikten av att militär personal är väl bekant med hur de civila organisationerna arbetar. De civila organisationerna skulle dessutom kunna ge ett värdefullt bidrag i att förbereda den militära personalen på den verklighet som väntar. Bland militär personal har uttryckts frustration över att man har haft med sig för höga förväntningar på vad som ska åstadkommas konkret under sex månader.

Vidare kan framhållas vikten av att blanda yrkes- och reservofficerare på samverkansbefattningar. Reservofficerarna har fördelen av att ha två yrken, ett civilt och ett militärt, vilket gör att de passar i de verksamhetsområden där civil kompetens är mer avgörande än militär dito, dvs. uppgifter inom humanitärt behov, återbyggnad och fredsbyggande. Reservofficerarnas dubbla kompetenser bör således utnyttjas. Även civila specialister utan direkt militär kompetens kan vara till nytta i missioner. Detta har delvis beaktats vid rekryteringen till det svenska bidraget till ISAF i Afghanistan. Sverige har i ett av PARP-målen åtagit sig att kunna ställa upp med civila specialister i militära krishanteringsoperationer. Databaser med personer som har intressanta civila kompetenser för Försvarets internationella insatser håller på att utvecklas.

Hur (och i vissa fall ens om) dessa civila kompetenser bäst skall utnyttjas måste bli föremål för relativt omfattande diskussioner i enlighet med vad som sagt i föregående avsnitt. Det

faktum att det i det svenska förbandet finns personer som är snickare eller bilmekaniker i det civila innebär inte att de skall ägna sig åt detta då de deltar i en internationell fredsfrämjande insats. Tvärtom talar mycket för att det är bättre att låta det lokala samhället självt skapa de kompetenser som efterfrågas. Särskilt med tanke på att det ofta råder mycket hög arbetslöshet i de områden det är frågan om.

Rotationstider och missionernas längd är en fråga som har diskuterats många gånger under studien. Företrädare för civila organisationer efterfrågar längre missionstid än de sex månader som är brukligt idag. Som angivits ovan är samverkanstjänsten starkt personberoende av kontakten mellan civila och militära företrädare. Kontinuiteten i samverkan blir lidande av att den militära personalen byts ut var sjätte månad. Att komma undan detta problem kan dock vara svårt, få av de personer som eftertraktas till samverkansbefattningar torde vara beredda att stanna mycket längre än sex månader. Emellertid skulle man kunna undersöka möjligheten av ett mer flexibelt och individuellt kontraktssystem för samverkansbefattningar. Förslag som framförts av militär insatspersonal är<sup>73</sup>:

- Längre överlämningstider mellan olika insatser. (Idag är överlämningstiden ca två veckor, vilket torde vara minimum)
- Låta samverkanspersonalen rotera vid olika tillfällen och inte alla på en gång. Exempelvis kan man låta hälften av personalen vid en samverkanssektion bytas ut var tredje månad istället för att samtliga roterar samtidigt var sjätte månad.
- De personer som vill arbeta mer än sex månader skulle ha möjlighet att göra detta och då med rätt till fler och längre hemresor eller semestrar.

Gemensamma svenska och internationella civil – militära övningar har gett mycket positiva resultat. Exempel är Viking- och Nordic Peaceövningarna samt Barents Rescue 2001. Den sistnämnda var en civil – militär övning med civil ledning, vilket är ovanligt. Det militära stödet och på det sätt som den civil – militära samverkan genomfördes fick där mycket positiv kritik.<sup>74</sup> Samarbetet mellan civila och militära myndigheter i Barentsregionen har också utvecklats efter övningen med militära förbandsbesök, integrerad planering och beredskap för

---

<sup>73</sup> Se bl.a anteckningar från de erfarenhetsseminarium som genomförs på SWEDINT. FM, SWEDINT, *Underlag från erfarenhetsseminarium DB10, 2001-04-25*, bilaga 1, samt FM, SWEDINT, *Erfarenhetsseminarium DB13 och MNB(C), 2002-10-22*, bilaga 1.

<sup>74</sup> Dérans och Beausang (2001)

räddningstjänst etc. Beroende på övningens karaktär och omfattning är dock planeringstiden för sådana övningar mycket lång, vilket gör att planering och samverkan bör ske mycket tidigt. Gemensamma övningar av denna typ är viktiga i utvecklingen av civil – militär samverkan på främst central och regional nivå i Sverige samt på internationell nivå. Dock bör möjligheten av att utöka samverkan mellan militära och civila organisationer i planeringsarbetet inför övningar undersökas. Från civila organisationer görs gällande att innehållet i Viking och Nordic Peace skulle ges en mer realistisk prägel om den civila sidan gavs möjlighet att delta i planeringen av övningarna och utformningen av scenarios. Eventuellt skulle ansvaret för dessa övningar kunna överlåtas helt till civila aktörer, vilket Försvarmakten redan har föreslagit till Förvarsdepartementet.

### ***CIMIC i praktiken***

För att konkretisera framställningen ges här några korta ögonblicksbilder över de CIMIC-aktiviteter som iaktogs under en vecka i Kosovo. Det finns på högkvarters-nivå inom KFOR övergripande riktlinjer och en doktrin för CIMIC-funktionen och för hur CIMIC-arbetet skall bedrivas. Största delen av samverkan sker inom de militära enheterna enligt relativt formella ramar och regler men även mer flexibla former förekommer.

De nationella förbanden bedriver CIMIC i någon form och utrymmet för dem och deras respektive CIMIC-enheter att ta egna initiativ och agera självständigt är relativt stort. De nationella förbanden gör oftast egna bedömningar hur CIMIC-verksamheten ska utformas utifrån de speciella och lokala förutsättningarna i deras "*Area of Responsibility*" (AOR). När vi besökte SWEBAT hösten 2002, tillhörde bataljonen fortfarande den brittiska brigaden, Multinational Brigade Centre (MNBC). SWEBAT tog därmed order från den brittiske brigadchefen och när det gällde CIMIC-verksamheten förelåg en order under namnet Argonaut. Denna order föreskrev att KFOR-enheterna i samverkan med UNMIK skulle verka för integration mellan de olika etniska grupperna, och för att skapa förhållanden för att dessa olika grupper skulle kunna leva tillsammans i fred. CIMIC-enheter från de olika nationella förband som ingick i MNBC hade regelbundna möten för att informera varandra om pågående verksamhet i led med Argonaut-ordern.

De ekonomiska resurser som krävs för att utföra särskilda CIMIC-projekt tillhandahålls och administreras inte centralt utan överförs oftast direkt till de nationella enheterna från



respektive hemland. Variationen är stor vad gäller de ekonomiska medel förbanden disponerar för denna typ av verksamhet. Ibland genomförs liknande projekt av flera förband över större områden, t.ex. inom hela brigaden, men även då kan förband från olika nationer ha helt skilda ekonomiska (och andra) resurser till sitt förfogande.

Det har från flera håll påtalats risker med att olika nationers förband ser på och nyttjar CIMIC-funktionen på olika sätt. I vissa fall kan det finnas en nationell agenda bakom den verksamhet som kallas CIMIC, och då verksamheten inte är motiverad utifrån de övergripande målen med insatsen ökar risken för suboptimering.<sup>75</sup> Vidare kan det förhållande att olika nationella kontingenter satsar olika mycket på humanitära insatser i sina respektive AOR komplicera relationen mellan de militära styrkorna och lokalbefolkning. Befolkningen i byn som inte får lika mycket stöd som grannbyn känner sig orättvist behandlade. En bataljons goodwill-insatser kan därmed ske på bekostnad av grannbataljonens goodwill. Skulle de olika AOR dessutom följa de tidigare stridslinjerna blir effekten av CIMIC-arbetet den helt omvända mot att vara förtroendeskapande. Istället kan det skapas motsättningar mellan befolkningen som skulle kunna försvåra en lösning på konflikten.

Det är därför önskvärt att CIMIC-verksamheten i högre grad samordnas genom ordinarie ledningskedja över hela insatsens AOR för att minimera suboptimering. Resurser skulle lättare kunna samlas från olika förband för att tillsammans nå större effekt än om var och en arbetar med sina projekt. En samlad CIMIC-syn skulle väsentligt underlätta samordningen med civila aktörer i området medan nationella civila projekt kan hämma strävan att få alla att arbeta mot samma mål. Grunden till en samlad syn finns redan i den gemensamma CIMIC-doktrinen.

I realiteten kan det dock vara mycket svårt att få de regeringar som bidrar till samhällens återuppbyggande att vara mer anonyma och mindre ”flaggviftande”. Det krävs med stor sannolikhet mycket och målvedvetet arbete för att lyckas samordna alla resurser de olika länderna har till sitt förfogande, utan att lägga sig i enskilda nationella förbands verksamhet, och utan att ändra KFOR:s arbetssätt. Det bygger idag på att varje deltagande nation tar ansvar för ett geografiskt område utan större inblandning från KFOR. Givetvis genomförs

---

<sup>75</sup> Många som intervjuats för denna studie har kritiserat Tysklands användande av tyska KFOR-enheter till att bygga bostadshus för att förmå flyktingar att återvända till Kosovo från Tyskland. Denna verksamhet kan

orienteringsmöten och även försök att samverka nationerna emellan, men grunden är att AOR med vad detta innebär står fast. I praktiken synes det mer bli ömsesidig information och orientering än verklig samordning och samarbete.

En för hela den internationella militära insatsen gemensam syn på vad CIMIC innebär och vad som konkret bör göras vid varje givet tillfälle, skulle göra det lättare att bedöma olika projekts relevans i relation till det uppdrag som skall lösas. På samverkanssektionen S5 vid SWEBAT i Kosovo tycktes man klart medveten om problemen och en sådan diskussion fördes kring alla projekt. KFOR skulle gynnas av att en dylik diskussion fördes gemensamt inom hela KFOR-organisationen.

### ***Problem och möjligheter vid civil- militär samverkan***

Civil-militär samverkan vid internationella insatser är inte alltid en konfliktfri relation. Det relativa samförstånd som råder mellan civila och militära aktörer i Sverige inom ramen för totalförsvaret har ingen direkt motsvarighet på det internationella planet.

Många representanter för militära respektive civila organisationer har haft begränsad kontakt med den andra parten i sin dagliga verksamhet och istället har de träffat på varandra i kaotiska pressade situationer, vilket riskerar att leda till spänningar och missförstånd. Kulturkrockar kan uppstå då det inte finns tid att lära känna varandras organisationer, men mycket samarbete har också improviserats fram efter hand.<sup>76</sup> Problemen skall inte överdrivas men ingenting blir heller bättre av att man låtsas som om de inte finns. Först genom att konfrontera problemen kan man börja göra något åt dem.

Enligt många både civila och militära respondenter skulle många samverkans- och samordningsproblem kunna undvikas eller i varje fall minskas om civila och militära organisationer hade större kunskaper om varandras mandat, uppgifter, arbetsmetoder och begränsningar. Tyvärr är sällan förhållandena under internationella insatser sådana att de naturligen främjar framväxten av den typen av kunskap, varför utbildning inför insatser blir viktigt. En del civila organisationer förstår inte eller vill inte förstå den politiska situationen

---

försvåra det fredsfrämjande arbetet genom att komplicera det långsiktiga återuppbyggnadsarbetet och forcera fram en utveckling som måste få ta tid.

<sup>76</sup> Findlay, T., "Mixing Guns and Butter: Military-Civilian Relations in Complex Humanitarian Emergencies" i Huldt et.al (1997): 103

och militärens roll i lösandet av konflikten. Många uppfattar att militären är en resurspool som man kan få stöd av då man anser att det behövs, exempelvis med transporter. Militär å sin sida förstår inte alltid hur de civila organisationerna fungerar och blir frustrerade när det inte finns "en" civil motpart att samverka med, utan en mångfald av mycket olika sinsemellan självständiga organisationer. Stereotyper och fördomar gentemot den andre existerar både bland militär och civil personal.<sup>77</sup> Problem som handlar om otillräcklig kunskap om varandra kompliceras av att det råder faktiska oklarheter kring respektive aktörs mandat och roll. Mandaten är ofta ganska okonkreta och uppdragen svår genomförbara. Ofta har detta kunnat härledas till otillräcklig militär rådgivning vid den politiska/strategiska nivån parat med att den operativa fasen har haft relativt svag övergripande politisk ledning.<sup>78</sup>

Det finns vissa kulturella skillnader mellan militära och civila organisationer. På ett generellt plan tenderar de civila organisationerna att ha en mindre hierarkisk struktur och bestå av fler yngre medarbetare i ansvarsfulla befattningar och fler kvinnor, på alla nivåer i organisationen. De militära organisationerna är mer hierarkiskt organiserade och har klarare ordervägar.<sup>79</sup> Dessa skillnader behöver i sig inte utgöra problem, emellertid är det för att undvika missförstånd viktigt att både civila och militären förstår hur motparten är organiserad och varför. Många missförstånd och problem torde kunna undvikas genom att främja goda personliga relationer mellan personal i fält.<sup>80</sup> De kulturella skillnaderna skall inte heller överdrivas, ofta är det större skillnader mellan olika nationaliteter än mellan militära och civila aktörer. Det är också relativt vanligt att personal som tjänstgjort vid olika militära förband väljer att fortsätta i någon civil organisation, särskilt i tjänster som interagerar med militära aktörer.

Det går att finna ett antal konkreta förhållanden i relationen mellan militära och civila aktörer som ofta har orsakat problem. Civil och militära aktörer har mestadels olika tidsperspektiv på sina insatser, vilket förutom att det kan medföra reella problem i genomförandet också innebär att det kan vara svårt att upprätthålla en kontinuitet i samverkansrelationerna. Civila aktörer, olika NGO:s, finns numera ofta i området långt innan militära enheter sänds in och arbetar i ett långsiktigt perspektiv med utvecklingsinsatser. Målet för den militära insatsen är

---

<sup>77</sup> Challenges of Peace Operations Into the 21th Century (2002):146-48

<sup>78</sup> Williams (1998): 69

<sup>79</sup> FM Handbok CIMIC (2002): 69-70, Challenges of Peace Operations into the 21th Century (2002): 146

<sup>80</sup> Ahlquist (1996): 43

lösa den tilldelade uppgiften nu, avsluta uppdraget och åka hem.<sup>81</sup> Åtminstone är det så i teorin och i planeringen. I verkligheten har det visat sig långt svårare att avveckla de militära förbandens engagemang.

Ibland finns det också en genuin motstridighet mellan de omedelbara målen för den militära insatsen och de humanitära insatserna. Militära enheter och de civila organisationer som arbetar med humanitärt bistånd har till vissa delar olika sätt att mäta framgång. De militära förbanden har till uppgift att upprätthålla fred och stabilitet, enligt de politiska mål som utformats av omvärlden. Humanitära biståndsorganisationer har till uppgift att leverera humanitär hjälp. Framgång i en humanitär operation är när hjälp har nått fram till behövande, de politiska mål som målas upp av regeringar och FN är av underordnad betydelse, i varje fall i det korta perspektivet.<sup>82</sup>

Det faktum att de civila organisationerna ibland, särskilt i tidiga faser av en internationell insats, är väldigt många<sup>83</sup>, sinsemellan oorganiserade och ofta oense om prioriteringar, resursanvändning, huruvida man skall samarbeta med militära enheter och vilka former det i så fall ska ha, adderar till att göra civil-militär samverkan svår. Enbart den stora mängd civila aktörer som den militära insatsen skall tala med kan lätt leda till brister i kommunikationen, vilket i sin tur kan bidra till att försvåra den praktiska samverkan.

De aktörer som verkar i fält har ofta olika beslutsnivåer. Militära insatser liksom stora FN-organ fattar generellt sett beslut högre upp i organisationen medan NGO:s har delegerat beslutsrätten långt ned. Detta innebär att de civila och militära företrädare som ska samverka i fält inte alltid har samma förutsättningar för att fatta beslut och interagera.<sup>84</sup>

Ett praktiskt och reellt problem är synen på information. Många civila organisationer anser sig få för lite information av de militära förbanden, medan militären upplever svårigheter, som grundar sig i sekretessbehov, med att delge all information. Ett skäl till att detta upplevs som ett problem kan vara att det finns vissa tendenser till att militären använder samma regler för

---

<sup>81</sup> Huldt et. al. (1997): 117, och Eriksson, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet?* (1998): 65

<sup>82</sup> Eriksson, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet?* (1998): 62, och UNHCR (1995): 21

<sup>83</sup> 750 stycken då de var som flest i Kosovo. Muntliga uppgifter vid intervjuer med såväl civila som militära företrädare i Kosovo.

<sup>84</sup> *Challenges of Peace Operations into the 21st Century* (2002): 147

sekretess vid fredsfrämjande operationer som för andra militära operationer. För att kunna samverka optimalt i fredsoperationer kräver vanligen ett större mått av transparens och öppenhet.<sup>85</sup>

Vidare kan kraven på opartiskhet och neutralitet för civila organisationer som arbetar med humanitära insatser komplicera samverkan med militära enheter. Det spelar ingen roll hur legitimt syftet ”att skapa fred och säkerhet, förhindra folkmord” kan tyckas vara, om militär närvaro krävs för att upprätthålla fred finns det alltid stridande parter som, i någon mån, kommer att betrakta den militära insatsen som partisk och fientlig. Humanitära organisationer är i vissa situationer oroliga att ett alltför nära samarbete med de militära styrkorna kan skada det förtroende som man byggt upp. Om de stridande parterna, och lokalbefolkningen, inte längre ser de humanitära organisationerna som opartiska riskerar dessa organisationer sin rörelsefrihet, sin förmåga att få tillträde till drabbade och i värsta fall sina medarbetares säkerhet. Några civila organisationer accepterar, av bl.a. dessa skäl, inte ens skydd av militär i områden där strider fortfarande pågår.<sup>86</sup> Även för militär finns det anledning att iakttä försiktighet i samverkan med civila organisationer som är uttalat partiska, t.ex. de religiösa NGO:s som bara hjälper människor med ”rätt” tro eller sådana som kommer från länder som uttalat stöder den ena parten i konflikten.

Ytterligare en faktor som kan påverka relationen mellan militär och civila organisationer är att det bland humanitära organisationer finns en utbredd oro att militären håller på att ta över det humanitära biståndet. Det finns en misstro mot motiven med att militär används i humanitärt bistånd, att detta inte handlar primärt om bistånd, utan om politik och hävdande av nationella intressen.<sup>87</sup> Många företrädare för humanitära organisationer kan inte ens tänka sig att militära enheter på fullt allvar kan användas för att lösa humanitära uppgifter.<sup>88</sup> För närvarande pågår bland de olika internationella aktörerna i Afghanistan ett stort meningsutbyte just kring denna fråga. Debatten har tagit fart i och med ett amerikanskt beslut att inom den militära koalition

---

<sup>85</sup> Gordon (2001)

<sup>86</sup> Exempelvis ICRC (Internationella Röda Kors-Kommittéen) som tackade nej till militär eskort under den tid som kriget pågick i Bosnien. Young (2001), Se även Findlay, T., „Mixing Guns and Butter: Military-Civilian Relations in Complex Humanitarian Emergencies” i Huldt et.al (1997): 121

<sup>87</sup> Gordon (2001)

<sup>88</sup> En representant för en civil organisation intervjuad i Kosovo uttryckte det som följande: ”militär i humanitärt arbete får håret i nacken på mig att resa sig!”

som för krig mot talibanrörelsen och al-Qaida sätta upp särskilda enheter som ska ägna sig åt humanitära projekt.<sup>89</sup>

Trots dessa begränsningar finns goda möjligheter att utveckla den civila-militära samverkan, genom bl.a. utbildning (för både civil och militär personal), tydligare rollfördelning och uppgifter samt riktlinjer för samverkan som förstås och används på alla nivåer av insatserna. När civil-militär samverkan fungerar väl och civila och militära insatser samordnas ökar möjligheterna att uppnå de övergripande målen för internationella insatser. Militära och civila organisationer har olika förmågor, olika styrkor som rätt utnyttjat och kombinerat kan bidra till att öka den faktiska verkan av insatser för att främja fred.

OCHA:s enhet för civil-militär samordning, MCDU (Military and Civil Defence Unit) har utvecklat riktlinjer för samverkan.<sup>90</sup> Kort kan dessa sammanfattas i följande punkter:

- *Understand the Other Actors*
- *Respect Legitimate Limitations*
- *Pay Special Attention to Geographic and Sectoral Boundaries*
- *Leverage the Shared Interests of Actors*
- *Build and Carefully Use Networks*
- *Take the Initiative in Information Sharing*
- *Have Multiple Simple Reliable Means of Sharing Information*
- *Encourage Training and Preparation for Task Sharing*
- *Provide the Tools to Facilitate Joint Planning*
- *Avoid Public Criticism of Any Actors*

Punkterna kan synas självklara men det är långt ifrån alla som tillämpar dem. Även för dem som försöker göra det är det svårt att fullt ut leva upp till dem. Inte minst flera av de aspekter som lyfts fram ovan bidrar till att komplicera samverkan mellan civila och militära aktörer. Genom att betona likheterna torde det dock vara möjligt att successivt utveckla denna samverkan. Inte minst det faktum att det är samma bakomliggande mål (att få slut på stridigheter och skapa trygga förutsättningar för människor att leva på de platser där de alltid levat) som gör att de olika aktörerna befinner sig på samma internationella insats borde ställas

---

<sup>89</sup> Row brews over US military role in Afghan aid, AFP 10 Dec. 2002. <http://www.reliefweb.int/>

<sup>90</sup> Polk, F., *International Civil-Military Coordination in Humanitarian Emergencies*, presentation 6 september 2002, UN-CMCoord, kurs på Sandö

i fokus för detta arbete. Utan en ömsesidig förståelse för ett sådant gemensamt, övergripande mål torde det bli svårt att få till stånd en mer omfattande och konstruktiv samverkan.

### ***EU-ledda insatser; reflektioner kring civil-militär samverkan***

EU har till skillnad från många andra internationella aktörer en bred uppsättning kris-  
hanteringsverktyg. Sedan tidigare har unionen arbetat med exempelvis sanktioner, medling  
och katastrof- och återuppbyggnadsinsatser, utöver vilka man nu håller på att utveckla de  
civila och militära resurserna. Det krävs att EU kan samordna alla krishanteringsinsatser för  
att kunna utnyttja sin komparativa fördel till fullo. Eftersom EU inkluderar även civila  
insatser har samverkansfrågorna därför kommit att bli en allt viktigare del av arbetet inom  
EU, något som också ger unionen möjligheten att koordinera arbetet på högre nivåer. EU har i  
och med inrättandet av KUSP förbättrat sina möjligheter till samordning av kriser. KUSP  
besitter mandat att beakta både civila och militära aspekter av krishantering, något som de  
andra internationella aktörerna inte gör i dagsläget.

Det är dock tveksamt om de åtgärder man hittills gjort räcker för ett samordnat agerande. För  
att samordna arbetet krävs att en aktör kan överblicka all relevant information samt planera  
och ta beslut gällande gemensamma resurser med detta som grund. För närvarande finns  
ambitioner att ge den andra pelaren inom EU bättre möjligheter till detta. Kommissionen  
motarbetar dock den utvecklingen av rädsla för att det skulle inkräkta på dess ansvarsområde.  
En annan utmaning för EU i denna fråga är att samordna de olika medlemsstaterna och deras  
olika viljor vad gäller EU:s civila och militära krishantering. Då EU i nuläget själv saknar  
förmåga att leda och planera militära insatser krävs antingen att man utvecklar egna former  
för detta eller att man använder sig av Nato:s resurser. Att själva hitta former för att leda och  
planera insatserna kan påverka relationerna till USA och Nato. Det finns, hos exempelvis  
Frankrike, en önskan att successivt minska beroendet av Nato. Andra stater, såsom  
exempelvis Storbritannien och Sverige, fruktar att USA:s engagemang i Europa skulle  
minskas till förfång för Europas säkerhet, om EU utvecklar en alltför självständig förmåga.

FN har länge haft en central roll på den internationella krishanteringsarenan och förfogar över  
ett brett spektrum av civila och militära åtgärder. De multifunktionella insatserna i början av  
90-talet som FN ledde inbegrep - på pappret - en struktur för överordnad samordning vad  
gäller internationella krishanteringsinsatser. FN är dock en alltför stor och splittrad

organisation för att denna koordinering kan fungera i praktiken. Det stora antalet stater som är medlemmar i FN leder till att organisationen är mycket trögrörlig och att det tar tid att planera och komma fram till beslut. De fem permanenta säkerhetsrådsmedlemmarna har vetorätt och kravet på konsensus i frågorna kan leda till minskad effektivitet.

EU har inlett en dialog med FN om att utveckla gemensamma former för samverkan. Samtidigt finns en oro att den snabba utvecklingen av en europeisk krishanteringsförmåga leder till en marginalisering av FN. Det finns de som menar att eftersom det bara finns en uppsättning nationella militära och civila resurser finns det en risk att FN i en konkurrenssituation väljs bort till fördel för EU. Vad gäller förhållandet till Nato har FN ett bredare spektrum av verktyg att använda sig av i krishanteringsinsatserna än Nato.

Vad gäller Natos förmåga att leda internationella krishanteringsinsatser har organisationen en förhållandevis enkel konstruktion i jämförelse med både EU och FN. Detta har sin grund i att man främst besitter militära resurser vilket innebär en inte fullt så komplicerad ledning av dessa. Vad gäller de civila delarna är Nato den drivande parten i Pfp och Sverige tar en aktiv del i dess civila organ Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC). Pfp-samarbetet utvecklas i SCEPC:s underkommittéer i form av en allt större del erfarenhetsutbyte. Problemet ligger dock i att eftersom man endast besitter militära resurser saknar man möjlighet att bedriva civil-militär samverkan *inom* Nato under insatsernas genomförande. Om en insats kräver samverkan med civila aktörer är mandatet att styra över dessa begränsad. Förmågan att lösa säkerhetsuppgifter som kräver militära resurser är dock sannolikt större än vad EU och FN kan prestera.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att civil-militär samverkan kan ske på olika nivåer. Nato väljer att genomföra denna samverkan på en hög nivå, med möten mellan alla medlemsstater i SCEPC. Dessa möten är dock främst av orienterande och samordnande karaktär och under de insatser Nato planerar och leder genomförs på direkt order, ingen samverkan mellan militära och civila aktörer.

FN å andra sidan har en tradition att hantera krishanteringsinsatser i nära samarbete med civila aktörer. Problemet för FN ligger istället i att organisationen är alltför stor och komplex vilket leder till ineffektivitet. Om EU i samarbete med FN kan utveckla metoderna för civil-militär samverkan under internationella krishanteringsinsatser finns goda möjligheter att detta



skall fungera smidigare än vad fallet är för FN. EU:s egen krishanteringsstyrka kan med hjälp av FN:s erfarenheter utvecklas till mer effektiv och mindre svårhanterlig än både FN och Nato. Därmed inte sagt att detta skulle fungera friktionsfritt – EU består i skrivande stund av ett femtontal stater vilka måste sträva åt samma mål för att nå effektivitet. Man har ännu inte funnit samverkansformer att arbeta efter, något man hoppas komma till rätta med allt eftersom utvecklingen av krishanteringsstyrkorna fortgår.



## 6. Slutsatser och rekommendationer

Syftet med detta fleråriga projekt är att föreslå metoder och strukturer för att utveckla Försvarets del i civil – militär samverkan. Ur denna rapport har ett antal sådana idéer och förslag lyfts fram i det tidigare diskussionsavsnittet. Exempel på dessa är:

- I samband med internationella insatser bör det finnas ett mer utvecklat bedömandearbete på central nivå i Sverige: en mer aktiv och kontinuerlig diskussion mellan inblandade departement och myndigheter kring vad som är syftet med det svenska deltagandet, vilka uppgifter som skall lösas, hur de kan förändras och när uppdraget är avslutat.
- Det är viktigt att militär har kunskap om den militära insatsens roll i humanitär verksamhet samt förståelse för de begränsningar som finns såväl utifrån det militära perspektivet som utifrån det humanitära biståndsperspektivet, med att använda militära resurser till biståndsverksamhet.
- När militära enheter involveras i verksamhet av civil karaktär bör detta så långt som möjligt samordnas med de ansvariga civila organisationerna. Stöd till civila organisationer bör ske utifrån vad som efterfrågas av dessa och vilka behov som föreligger.
- Militär bör i första hand lösa de tilldelade uppgifterna och undvika det som kallas för mission creep.
- Vid rekrytering till CIMIC- och samverkansbefattningar är det viktigt att man rekryterar personer med bl.a. social förmåga, flexibilitet, initiativkraft och goda kunskaper i engelska
- Det är viktigt att blanda sammansättningen av personal med CIMIC- eller samverkanstjänst, t.ex. vad gäller yrkes- och reservofficerare, civila bakgrunder, kön och ålder.
- Undersök möjligheten av att använda ett mer flexibelt och individuellt kontraktssystem för samverkansbefattningar i utlandsstyrkan.
- Förberedande utbildning är viktig. De problem som kan präglade civil – militära relationer kan undvikas genom fördjupad utbildning i varandras organisationer, uppgifter och arbetsmetoder.
- Undersök möjligheten av att låta civila organisationer delta mer aktivt i utbildningen av utlandspersonal, särskilt utbildningen av den personal som ska arbeta med CIMIC- och samverkanstjänst.
- Den CIMIC-verksamhet som sker inom ramen för en mission bör samordnas i högre grad över ytan så att inte olika nationers CIMIC-aktiviteter ”går i vägen” för varandra utan istället stödjer genomförandet av hela den militära insatsen.

Bland dessa förtjänar några att utvecklas vidare.

## **Tydligare mål och uppgifter i det svenska internationella engagemanget**

Ett bekymmer i samband med internationella insatser är att det inte är helt klart vad som är avsikten med det svenska deltagandet. Utan att detta är klart uttryckt går det inte alltid att se en koppling mellan de svenska avsikterna och de konkreta mål och uppgifter som skall formuleras både för engagemanget som helhet och för respektive mission. Det blir också svårt att se hur en effektiv samverkan mellan militära och civila aktörer skulle kunna åstadkommas.

Speciellt väsentligt är det att avsikterna och därmed målen och uppgifterna anpassas till att förutsättningarna och omständigheterna i missionsområdet förändras och utvecklas. De mål och uppgifter som stod i fokus för den första missionen kanske inte är de som anses vara de mest angelägna för den åttonde, fyra år senare. Därför är det viktigt att det ständigt sker en dynamisk diskussion kring dessa frågor.

För den sista punkten är det ytterst viktigt att det finns ett uttalat slutmål med engagemanget och att deltagandet med svensk militär trupp verkligen avslutas när detta slutmål har uppnåtts. Utan en dylik ”exit strategy” är det en uppenbar risk att de militära enheterna blir sittande med mer biståndsarbete än säkerhetsrelaterade uppgifter.

De klara avsikter som behöver uttryckas måste formuleras på nationell och central nivå. I botten krävs ett politiskt beslut, i mer konkreta termer än vad som sker idag, om den övergripande avsikten med det svenska deltagandet. Mellan myndigheter och andra offentliga organ borde det sedan vara möjligt att, i nära samverkan med regeringskansliet, åstadkomma en samverkan kring dessa frågor. Väsentligt är då att de individer som deltar i formulerandet av en ”svensk strategi” har rätt att fatta beslut för sina respektive organisationer. Behovet av sådana, tydliga beslut torde komma att öka och bli än viktigare i och med att Sverige deltar aktivt i formulerandet av uppgifter till EU-ledda insatser.

Utifrån dylika, klart uttryckta avsikter med det svenska engagemanget blir det lättare att formulera tydligare mål och uppgifter vilket underlättar civil-militär samverkan på alla nivåer vid internationella insatser.

## **Utbildning och rekrytering**

CIMIC-tjänsterna är i hög grad individberoende varför det är viktigt att redan i rekryteringen beakta vilka kompetenser som krävs för att lösa de speciella uppgifter som ingår i CIMIC-tjänst. Det innebär att det framförallt krävs hög social kompetens hos dem som arbetar med på CIMIC-enheter och som samverkansofficerare. Därutöver bör det finnas en bra blandning av ålder, kön, yrkesofficerare/reservofficerare/civila och med varierande bakgrund.

CIMIC-personalen skall främst arbeta med att stödja lösandet av de militära uppgifterna. Har mer civila uppgifter givits i de övergripande mål och uppgifter som vi diskuterat ovan är det relativt naturligt att också dessa i stor utsträckning utförs genom CIMIC-personalen. Vet man i förväg vilka dessa uppgifter är kan en mer riktad rekrytering ske och de kan ges skraddarsydd utbildning mot bakgrund av de mål och uppgifter som skall lösas. Alternativt kan civila specialister rekryteras för kortare eller längre anställningstider. För att detta skall kunna fungera smidigt bör Försvarsmakten vidareutveckla och implementera de åtaganden som gjorts inom ramen för PARP vad gäller civila specialister för krishanteringsinsatser.

Möjligheterna till mer flexibla och individuella tjänstgöringstider för samverkansbefattningar bör undersökas. Samverkanstjänsten är starkt personberoende och kontakten mellan civila och militära företrädare, kontinuiteten i samverkan blir lidande av att den militära personalen byts ut var sjätte månad. Längre överlämningstider mellan olika insatser, rotation vid olika tillfällen, exempelvis halva personalstyrkan var tredje månad istället samt möjlighet att tjänstgöra längre tid än sex månader kan ge bättre kontinuitet.

Civila organisationer bör ges möjlighet att spela en mer aktiv roll i utbildningen än de gör idag. Företrädare för civila organisationer bör t.ex. kunna överföra kunskaper om hur de civila organisationerna fungerar och den internationella humanitära rätten. Många civila organisationer har påtalat vikten av att militär personal är väl bekant med hur de civila organisationerna arbetar. De civila organisationerna skulle dessutom kunna ge ett värdefullt bidrag i att förbereda den militära personalen på den verklighet som väntar.

Även vid rekognosceringsresor bör ett aktivt deltagande av civila organisationer eftersträvas. Inte minst är det väsentligt att de, för CIMIC-personalen, innehåller ett överlämnande av de kontakter som byggts upp på plats med de civila organisationerna. Resorna är överhuvudtaget ett bra komplement till utbildningen.

## ***Former för samverkan på plats***

Det vore en fördel om insatsens operationsplan även innehöll tydligare gemensamma mål för den CIMIC-verksamhet som skall bedrivas inom varje mission. Dessa och inte nationella agendor bör vara styrande för vilka verksamheter och projekt som skall genomföras. Idéer till vilka projekt som skall bedrivas kan komma från enskilda bataljoner men det kan behövas samordning för att säkerställa att de bidrar till de gemensamma målen. Eventuellt kan en gemensam finansiering via insatsens högkvarter prövas för att uppnå samordning mellan de olika nationella förbanden.

I möjligaste mån skall CIMIC-projekt samordnas med civila organisationer. I vissa fall har den militära insatsen till uppgift att ge stöd till det internationella samfundets organisationer (UNHCR, UNMIK etc.) Det skall då vara dessa organisationer som begär och samordnar stödet, det bör inte ske på fristående initiativ av de militära förbanden. I övrigt bör den principiella inriktningen, i enlighet med CIMIC-doktrin, vara att militära enheter endast skall ge stöd till civila i situationer som är av livsavgörande karaktär.

## ***Förslag på fortsatta studier***

Civil-militär samverkan vid internationella insatser är ett mycket stort studieområde som kräver kunskaper i flera olika ämnen: fredsfrämjande verksamhet, ledning av multinationella militära insatser, civil-militära relationer, hur de civila organisationerna fungerar, humanitärt bistånd, hur de fredsfrämjande förbanden arbetar m.m. I denna rapport studeras området civil-militär samverkan förutsättningslöst och kartläggs på ett allmänt plan utifrån olika perspektiv. Denna breda ansats har gjort det nödvändigt att begränsa studiet av mer specifika frågor och detaljer. Rapporten går inte in på djupet av enskilda aspekter av samverkansfrågorna som kan vara nog så viktiga att reda ut. Det är därför lämpligt att det i fortsatta studier sker en fördjupning av olika frågeställningar, exempelvis vad gäller kraven på vad som bör ingå i utbildningen av CIMIC-personal, möjligheten att i högre grad samordna CIMIC-verksamheten över hela missionens yta och förutsättningarna för en gemensam doktrin för internationella insatser gällande Försvarmakten, Sida, Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen m.fl.

Den empiri som underbygger en mycket stor del av studieområdet civil-militär samverkan hämtas ifrån insatserna på Balkan. Det vore därför intressant med studier av hur den civil-militära samverkan har fungerat och fungerar i andra pågående insatser t.ex. i Afghanistan, Kongo och Irak.





## Referenser

Ahlquist, L. (red) (1996) *Co-operation, Command and Control in UN Peace-keeping Operations*, Försvarshögskolan

Alberts, D. S., och Hayes, R. E., (1995) *Command Arrangements for Peace Operations*, NDU, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, <http://www.ndu.edu/inss/books/capo/capohome.html>

Almén, A., Eriksson, P. och Lindgren, F. (1996) *Militära och civila uppgifter vid internationella insatser*, FOA-rapport, FOA-R—96-00364-1.1—SE

Beausang, P. Carling, C. Hartoft, P. och Wahlberg, M. (2002) *Samverkansbehov på central nivå - en översiktlig karläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris*, FOI-rapport, FOI-R--0465—SE

Broberg Wulff, M. och Ströberg, K. (2001) *Utvärdering av svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*, FOI rapport, FOI-R—0171--SE

Byman, D. L., (2001) "Uncertain Partners: NGOs and the Military" i *Survival*, vol. 43, no. 2, Summer 2001

Carlbom, O., Ekebjär, G., och Kaiser, M. (2002) *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden*, FOI-rapport, FOI-R-0418--SE

*Challenges of Peace Operations into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002* (2002) Försvarshögskolan, Challenges Project.

*Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief* (ICRC)

Council of the European Union, (2002) *Civil-military co-operation (CIMIC) concept for EU-led crisis management operations*, ESDP/PESD COSDP 67, 7106/02

Dérans, D., och Beausang, P., (2001) *Barents Rescue 2001 – utvärdering*, FOI-rapport, FOI-R—0451--SE

Eriksson, P. (1998) *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet?*, FOA-rapport, FOA-R-98-00967-170-SE

Eriksson, P. (1998) *Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer*, FOA-rapport, FOA-R—98-00968-170--SE

Eriksson, P. (1999) *Polisiärt och militärt i fredsfrämjande operationer – analys av en gråzon*, FOA-rapport, FOA-R—99-01305-170—SE

*Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, Regeringens proposition 2001/02:10

Försvarsmakten (2002) *Handbok CIMIC*

Försvarsmakten (2001) *Innebörd och åtskillnad av begreppen civil-militär samverkan, ordinarie myndighetssamverkan, totalförsvsarssamverkan och CIMIC*, FMO 2001-04-23, HKV 03300:63906

- Försvarsmakten (1997) *Joint Military Doctrine Peace Support Operations*
- Försvarsmakten (2002) *Militärstrategisk doktrin*
- Försvarsmakten, SWEDINT, (2002) *Erfarenhetsseminarium DB13 och MNB(C)*, 2002-10-22, 19 440: 52749, 2002-12-11.
- Försvarsmakten, SWEDINT, (2001) *Underlag från erfarenhetsseminarium DB10*, 2001-04-25, 19 440:50595, 2001-05-30.
- Försvarsmakten, Utlandsstyrkan/KFOR (2001) *Svenska kontingenten i Kosovo KS03 slutrapport*, 01 800:51441, 2001-06-15
- Gordon, S., (2001) "Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation" (CIMIC) i *Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a068.htm>
- Huldt, B., Hilding, A., och Eriksson, A. (red) (1997) *The First International Workshop on Challenges of Peace Support into the 21st Century*, FHS
- Jakobsen, P. V., (red) (2000) *CIMIC, Civil-Military Co-operation. Lessons Learned and Models for the Future*, DUPI Report No. 2000/9
- Larsson, P., (2002) *Att studera civil ledning och samverkan*, FOI-rapport, FOI-R-0732--SE
- Lilly, D. (2002) *The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies*, International Alert Briefing Paper
- Lindgren, R., Carlbom, O., Dérans, D. och Larsson, P., (2001) *Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer*, FOI-rapport, FOI-R-0064-SE
- Nato (1999) *The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999*
- Nato, *NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, AJP-09, TBP 2000
- Nato (2001) *NATO Handbook*
- Nato, *Peace Support Operations*, AJP-3.4.1, Ratification Draft 1
- Nato/EAPC, (2001) *NATO military policy on civil-military co-operation (CIMIC)*, EAPC/PFP (PCG)N(2001)0004
- Nordström-Ho, I. (2002) "International Civil-Military Co-ordination in Humanitarian Emergencies: OCHA Experiences" i *International CEP and Crisis Management: Resource Mobilisation and Co-ordination*, ÖCB, Proceedings from the Partnership for Peace Seminar Stockholm April 15-16, 2002
- Riksdagen, *Riksdagens revisorers förslag angående internationella freds- och hjälpinsatser*, Förslag till riksdagen 2001/02:RR17
- Räddningsverket (2000) *Internationella hjälpinsatser: Sammanställning 1988-2000*. Rapport I99-062/01
- Sida, (1999) *Strategi för konflikthantering och fredsbyggande*

Siegel, A. B. (2000) "Mission Creep or Mission Understood?" i *Joint Forces Quarterly*, Summer 2000, No. 25

Statens offentliga utredningar:

- SOU 1999:29, *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*
- SOU 2000:74, *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*
- SOU 2001:23, *Personal för ett nytt försvar*

Tauxe, J.-D. (2000) *The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict*, 45<sup>th</sup> Rose-Roth Seminar, Montreux, 2 March 2000, <http://www.icrc.org/>

UNHCR, (1995) *A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*

United Nations (1994) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, DHA-Geneva, Project DPR 213/3 MCDA, (Oslo Guidelines)

United Nations (2000) *Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, General Assembly & Security Council, A/55/305 – S/2000/809, 21 Aug 2000, (Brahimi rapporten)

United Nations, OCHA MCDU (2002) *Draft Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Version 5.1, 11 November 2002

Weiss, T. G., (1999) *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham

Williams, M. C., (1998) *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi paper 321, International Institute for Strategic Studies

Winnerstig, M. (2002) *INTERFET: Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?*, FOI-rapport, FOI-R-04040—SE

Young, K. (2001) "UNHCR and the ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina" i *International Review of the Red Cross*, September 2001, No. 843  
<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review?OpenDocument>



## **Bilaga 1**

### **Konflikthantering under 1990-talet**

De militära insatser som görs i internationell samverkan i syfte att hejda, motverka eller förebygga väpnade konflikter har under 1990-talet vuxit, både vad gäller antal och storlek. När det kalla krigets förlamning av FN:s säkerhetsråd släppt, möjliggjordes FN ingripande i långt fler konflikter än tidigare. I perioden mellan år 1948 och 1987 inleddes 13 fredsfrämjande insatser, medan det i perioden mellan 1988 och 2000 inleddes ca 40 nya insatser under mandat från FN:s säkerhetsråd.<sup>91</sup>

Även när det gäller de fredsfrämjande insatsernas karaktär har det skett stora förändringar. Den ”traditionella” fredsbevarande verksamhet som FN ägnat sig åt i flera decennier bl.a. på Cypern och i olika delar av Mellanöstern, syftade primärt till att bevara och övervaka efterlevnaden av en ingången överenskommelse om vapenstillestånd. Dessa operationer innehöll begränsade civila konfliktslösningsinslag. De militära styrkor som sändes ut under FN-flagg hade i huvudsak till uppgift att patrullera och observera gränslinjer och buffertzoner. Tyngdpunkten har legat på att få slut på striderna och upprätthålla åtminstone ett relativt fredligt tillstånd. Förutsättningar för denna verksamhet var att parterna i konflikten gav sitt samtycke till FN:s närvaro, att FN-styrkorna uppträdde på ett neutralt sätt och att våld endast fick användas i självförsvar.

Hanterandet av de konflikter som utbrutit efter det kalla krigets slut ställer nya krav på nationella och internationella aktörer eftersom det i huvudsak har handlat om inomstatliga konflikter. Istället för regeringar, tydliga frontlinjer och konventionell krigföring skulle nu världssamfundet handskas med konflikter där befolkningen i hög grad utgjorde ett mål, genom etnisk rensning, belägring av städer och byar, våldtäkter, brott mot mänskliga rättigheter, drivande på flykt m.m.. De stridande parterna utgjordes ofta av mer eller mindre okontrollerbara gerillagrupper och andra beväpnade formationer. Konflikterna präglades av sönderfallande (eller inga) regeringar och oförmåga att tillhandahålla grundläggande förnödenheter som mat, sjukvård, och vatten till befolkningen.

---

<sup>91</sup> FN, Department of Peacekeeping Operations (DPKO), <http://www.un.org/Depts/dpko/>

Senare års fredsfrämjande verksamhet har präglats av en större helhetssyn, s.k. multifunktionella insatser<sup>92</sup> där man försöker lösa en konflikt genom ett brett spektrum av olika åtgärder. Betydelsefulla ekonomiska, politiska, humanitära och sociala insatser görs vid sidan av de militära. Dessa insatser kan bland annat handla om flyktingmottagande, stöd till uppbyggnaden av ett demokratiskt polis- och rättsväsende, hjälp att organisera fria val, samt stöd till återuppbyggnad av teknisk och fysisk infrastruktur. Syftet med det internationella samfundets inblandning i konfliktsammanhang har utvidgats från att övervaka en vapenvila till att även aktivt söka lösa konflikten och bidra till en varaktig fred. Civila organisationer utgör i dessa sammanhang mycket betydelsefulla aktörer. Större internationella hjälporganisationers aktivitet och inflytande har förändrats mycket kraftigt på senare år, delvis för att befintliga strukturer och organisationer inte har lyckats lösa problem som svält, sjukdomar och fattigdom. Även när det gäller de icke-statliga organisationerna (NGO:s) märks en betydligt högre fältnärvaro i konfliktsammanhang. Antalet NGO:s med olika typer av hjälpverksamhet i fält har på senare år ökat kraftigt, 1955 fanns det 1 500 och 1998 var motsvarande siffra 23 000.<sup>93</sup> Denna utveckling ställer stora krav på civil-militär samverkan och samordning.

De militära fredsstyrkornas roller och uppgifter i fredsfrämjande sammanhang har också genomgått en viss utveckling. Ingripanden med militär motiveras i högre utsträckning än tidigare utifrån humanitära överväganden. Militära resurser används för att hantera de humanitära konsekvenserna av väpnade konflikter, att på olika sätt stödja de humanitära organisationernas verksamhet har blivit en mer uttalad uppgift. Multinationella styrkor skickas ut till instabila konfliktsituationer där alla parter samtycker till den internationella militära närvaron inte alltid är självklar. De senaste årens militära insatser har i hög utsträckning varit av fredsframtvängande karaktär, dvs. haft mandat att enligt FN-stadgans kapitel VII använda militära medel för att tvinga parterna att följa FN:s resolutioner. Till skillnad mot fredsbevarande insatser (kapitel VI) genomförs insatser med fredsframtvängande mandat i miljöer där samtycke saknas eller är vacklande. Operationer med fredsframtvängande inslag utrustas med tyngre beväpning och förses med mer kraftfulla eller ”robusta” ROE.

Då FN inte har förmåga att leda mer militärt komplicerade fredsframtvängande insatser har nya modeller för ledning av multinationella fredsstyrkor utvecklats: Nato leder fredsinsatser

---

<sup>92</sup> FM, *Militärstrategisk doktrin* (2002)

<sup>93</sup> FN:s hemsida: [www.un.org](http://www.un.org)

på Balkan; Turkiet (tidigare Storbritannien) leder den multinationella säkerhetsstyrkan ISAF (International Security Assistance Force) i Afghanistan; och EU kan i framtiden komma att leda större militära krishanteringsinsatser, (enligt Amsterdamfördragets Petersbergsuppgifter).

Förutom den nya världsordning som uppstått efter Sovjetunionens upplösning finns det flera andra skäl till att internationell konflikthantering ökat i omfattning och tydligare kommit att betona helhetslösningar och civil krishantering. Ett sådant är att den ökade globaliseringen och ”medialiseringen” av utvecklingen i hela världen medfört att såväl allmänhet som politiska beslutsfattare har en större kunskap om det som händer idag. Trycket på det internationella samfundet har ökat, då media och folkopinion pressar beslutsfattare att ingripa i konflikter för att hjälpa de nödställda människor som media visar. Den förr så viktiga principen om nationell suveränitet och icke-inblandning i andra staters inre angelägenheter har till viss del fått ge vika för humanitära behov. Därtill har den politiska avspänningen och militära nedrustningen gjort att det också finns disponibla resurser att använda i konflikthantering.





## **Bilaga 2**

### **Riktlinjer för civil-militär samverkan och samordning**

De på senare år alltmer påtagliga behovet av ökad samordning mellan civila och militära insatser i fält har på flera håll resulterat i utvecklandet av olika slags principer och riktlinjer för den civil-militära samverkan. Civil-militär samverkan är i sig inget nytt påfund, militära operationer har alltid inneburit ett visst mått av denna samverkan. Det nya är omfattningen och intensiteten på samverkan vilket är ett resultat av världssamfundets höga ambitioner när det gäller fredsfrämjande verksamhet, samt den ökade integrationen mellan civil och militär verksamhet.

I dessa sammanhang är CIMIC-doktrinen den doktrin som spelat störst roll för de militära fredsinsatserna. Såväl Nato som EU har numera integrerat CIMIC både som funktion och verksamhet i organisation och planering inför fredsfrämjande operationer. FN har utarbetat riktlinjer för civil-militär samordning i internationella katastrofinsatser de s.k. Oslo guidelines och är i färd med att utveckla liknande riktlinjer för insatser i konfliktsituationer. FN benämner sin syn på civil-militär samordning för CMCoord. CIMIC-doktrinen och riktlinjerna för CMCoord har något olika fokus och målgrupp, men de principer och idéer som förs fram är i stort överensstämmande. I detta kapitel diskuteras och jämförs olika riktlinjer för civil-militär samverkan och samordning.

#### **CIMIC**

CIMIC är en militär disciplin som omfattar den funktion samt de riktlinjer, uppgifter och resurser som inom den militära krishanteringsstyrkan syftar till bedriva samverkan med och stödja civila aktörer i insatsområde. Nato har i flera år arbetat med att ta fram en CIMIC-doktrin och inom EU fastställdes år 2002 ett CIMIC-koncept för EU-ledda militära kris-  
hanteringsinsatser.<sup>94</sup> Nato CIMIC och EU CIMIC är i stort sett två identiska doktriner, och de små skillnader som finns har att göra med det faktum att Nato och EU i grunden är två olika slags organisationer. Enligt Nato (2001) är CIMIC:

---

<sup>94</sup> Nato, AJP-09, TBP 2000, Nato (2001) EAPC/PFP (PCG) N (2001) 0004, och Council of the European Union (2002) 7106/02, ESDP/PESD COSDP 67

*“The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national populations and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.”*

I EU sammanhang definieras CIMIC enligt följande:

*”Civil-Military Co-operation (CIMIC) is the co-ordination and co-operation, in support of the mission, between military components of EU-led Crisis Management Operations and civil actors (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.”*

De flesta västerländska militära enheter använder, enligt Nato och EU:s riktlinjer, CIMIC-aktiviteter som ett medel för att stödja den militära operationen. CIMIC är en på alla nivåer i den militära insatsen integrerad funktion, som handlar om att skapa bättre möjligheter för den militära operationen att fullgöra sina uppgifter. Stabsfunktionen CIMIC:s verksamhet syftar till att, i likhet med andra stabsfunktioner, stödja genomförandet av den militära delen av en krishanteringsinsats.

Såväl Nato som EU:s CIMIC-doktrin delar in CIMIC i tre huvuduppgifter: *Civil-Military Liason; Support to the Civil Environment* och *Support to the Military Force*.<sup>95</sup> Den första av dessa, civil-militär samverkan, handlar om att upprätthålla kontakter med civila aktörer (civila organisationer, lokala myndigheter och lokalbefolkning). Denna aktivitet ligger dels till grund för de övriga två huvuduppgifterna, dels är kommunikation med civila aktörer ett mål i sig. Stöd till samhället innebär att militära resurser i form av t.ex. personal, och information, utrustning används för att på olika sätt stödja lokala myndigheter, lokalbefolkning eller civila organisationer. Enligt CIMIC-doktrinen sker detta stöd antingen då det skapar bättre förutsättningar för den militäre befälhavaren att fullgöra sina uppgifter, eller då de civila aktörerna i nödsituationer, inte har kapacitet att lämna tillräckligt bistånd till samhället. Uppgiften att tillförsäkra stöd till den militära enheten handlar om att den militära styrkan till viss del är beroende av det civila samhällets stöd vad gäller vissa resurser, säkerhet och information. CIMIC-funktionen har här till uppgift att se efter den militära styrkans påverkan

---

<sup>95</sup> I Försvarmaktens CIMIC handbok översätts dessa huvuduppgifter: ”civil-militär samverkan”, ”stöd till samhället” och ”stöd till den militära enheten”.

på lokal befolkning och ekonomi samt att tillse att styrkan fortsätter att åtnjuta stöd och förtroende från den civila omgivningen.

Syftet med CIMIC kan delas upp i ett längre och kortare perspektiv. Det kortare perspektivet innebär att den militära befälhavaren skapar och vidmakthåller ett ”samarbetsklimat” vilket underlättar genomförandet av det militära uppdraget. Det längre perspektivet på CIMIC är att skapa och vidmakthålla förutsättningar för en varaktig lösning av konflikten. CIMIC skall utgöra del av den övergripande operativa planeringen och inte vara en verksamhet som bedrivs vid sidan av övriga. I Nato-sammanhang framhålls att interaktionen mellan de militära styrkorna och den civila miljön är avgörande för att insatserna lyckas. CIMIC är ett av flera verktyg en befälhavare har till sitt förfogande för att upprätthålla samtycke till, och förtroende för de militära styrkorna.<sup>96</sup>

Vad gäller återbyggnad av ett fungerande samhälle, skall detta enligt CIMIC-doktrin genomföras av det internationella samfundet och inte av militär. Även om en del aktiviteter inom ramen för CIMIC-verksamhet kan bidra till återskapandet av infrastruktur etc. är inte syftet med CIMIC att återskapa samhällen.<sup>97</sup> Bara under särskilda förhållanden, nödsituationer (”exceptional circumstances”) skall militären involvera sig i lösandet av uppgifter som i normala fall är de civila organisationernas ansvar. Både Nato och EU:s CIMIC-doktrin ger utrymme för att militär ska kunna utföra civila uppgifter om lämplig civil organisation inte finns på plats eller klarar av sitt uppdrag.<sup>98</sup>

Även om riktlinjer för CIMIC-verksamhet på pappret kan tyckas tydliga, lämnar doktrinen befälhavare i fält gott om utrymme för egna tolkningar och bedömningar. Detta gäller främst då det handlar om uppgiften att stödja det civila samhället, vilket enligt CIMIC-doktrinen sker då det underlättar genomförandet av den militära insatsen. Men att i praktiken avgöra om en viss aktivitet stödjer genomförandet av den militära insatsen är inte alltid enkelt. Den pragmatiska tolkningen av vad som är ”motiverat utifrån den militära insatsens behov” kan variera stort och det finns stora skillnader mellan förband i den praktiska tillämpningen av CIMIC-doktrinen.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Nato (2001) EAPC/PFP (PCG) N (2001) 0004

<sup>97</sup> Nato AJP-09

<sup>98</sup> Nato, AJP-09, och Council of the European Union (2002) 7106/02, ESDP/PESD COSDP 67

Ett begrepp som uppkommer i dessa sammanhang är ”*force protection*”. Det innebär att militär i syfte att skapa förtroende och skydd för det egna förbandet (och därigenom öka möjligheterna att lösa den militära uppgiften på ett bättre sätt) kan genomföra humanitära insatser och skapa positiva kontakter på lokal nivå. I praktiken kan det innebära att militär minröjer i terräng där de själva inte har ett behov av marken är minfri, spelar fotboll med lokalbefolkningen, bygger lekplatser etc. Verksamheten bedrivs för att skapa goodwill åt förbandet. Det har i olika missioner funnits tydliga tendenser att militär åtar sig uppgifter eller engageras i projekt som egentligen inte omfattas av det formella uppdraget. Detta kan medföra en urvattning av de militära resurser som var avsedda för den militära uppgiften.

### **Oslo Guidelines och CMCoord**

Även inom FN finns intresse för att utveckla riktlinjer för samordning av civila och militära insatser i samband med internationella insatser. Under FN:s ledning antogs 1994, de sk. Oslo Guidelines som ger riktlinjer för användning av militära och civila försvarsresurser vid katastrofsituationer i fred.<sup>100</sup> Dessa riktlinjer är icke-bindande och vänder sig dels till de stater som bidrar med olika resurser till räddningsinsatser och dels till de stater som tar emot hjälp. I Oslo Guidelines beskrivs hur räddningsinsatser koordineras på det internationella planet. Resurser från det civila och militära försvaret används i internationell katastrofhantering som ett stöd till lokal räddningstjänst och som ett komplement till ”ordinarie” bistånds- och hjälparbete. Hjälpen utformas utifrån behov och ska ges på ett neutralt och opartiskt sätt.<sup>101</sup> Nato/EAPR:s krishanteringspolicy för fredstida katastrofsituationer baseras till stor del på Oslo Guidelines.<sup>102</sup>

För närvarande pågår arbete med att ta fram ”Oslo guidelines” för ”complex emergencies”, dvs. humanitära katastrofsituationer i samband med väpnade konflikter. FN:s avdelning för samordning, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, (OCHA) leder detta arbete där Sveriges regering medverkar aktivt.<sup>103</sup> I samband med denna process har begreppet UN Humanitarian Civil Military Coordination (CMCoord) förts fram som beteckning för det som

---

<sup>99</sup> FM, *Handbok CIMIC* (2002): 3.

<sup>100</sup> United Nations (1994) DHA-Geneva, Project DPR 213/3 MCDA, May 1994 (Oslo Guidelines).

<sup>101</sup> Nordstöm-Ho, I. (2002) och United Nations (1994) DHA-Geneva, Project DPR 213/3 MCDA, May 1994 (Oslo Guidelines)

<sup>102</sup> NATO Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, Standing Operating Procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit, <http://www.nato.int/eadrcc/sop/sop.htm>

<sup>103</sup> Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, Regeringens proposition 2001/02:10, sid. 66.

är FN:s uppfattning gällande samordning av civila och militära resurser i humanitärt biståndsarbete. CMCoord kan definieras som:

*”The essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize conflict, and when appropriate, pursue common goals. The key elements are information sharing, task division, and joint planning. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training.”*<sup>104</sup>

De nya riktlinjerna, eller CMCoord vänder sig till olika aktörer inblandade i internationell konflikthantering; FN-organisationer och deras implementerande partners (NGO:s m.fl.), befälhavare för militära fredsstyrkor samt beslutsfattare i de stater som bidrar med olika resurser till insatser. Utgångspunkten för UN CMCoord utgörs av de grundläggande principerna för humanitärt bistånd: humanitet, neutralitet och opartiskhet. UN CMCoord ger riktlinjer för när man kan använda militära resurser för att stödja humanitärt arbete, frågor som kompetens, hur den militära styrkan uppfattas vad gäller neutralitet till konflikten (– finns samtycke till den militära närvaron?) samt långsiktigheten i militärt stöd måste beaktas. Det är viktigt att undvika ett för stort beroende av militära resurser i humanitärt biståndsarbete.<sup>105</sup>

### **Jämförande diskussion CIMIC – CMCoord**

FN:s CMCoord är inte en utvecklad doktrin på samma sätt som Nato och EU:s CIMIC utan kan beskrivas mer som FN:s riktlinjer till civila och militära aktörer med humanitär verksamhet inom ramen för fredsfrämjande insatser. Betoningen ligger på samordning av insatser från den nivå där insatser planeras, snarare än praktisk samverkan och samarbete. Trots att CIMIC-doktrinen och CMCoord har olika utgångspunkter och vänder sig olika aktörer finns det relativt stor samstämmighet i de principer som förs fram. Både CIMIC-doktrinen och CMCoord utgör försök att hantera den oklarhet som ofta råder vad gäller uppgifter och rollfördelning mellan civila och militära aktörer, särskilt då det handlar om

---

<sup>104</sup> Den exakta definitionen kommer att fastställas när de nya riktlinjerna antas, vilket förväntas ske i slutet av år 2003. Denna arbetsdefinition är hämtad från United Nations, OCHA MCDU *Draft Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Version 5.1, 11 November 2002

<sup>105</sup>Nordstöm-Ho, I. (2002)

olika former av humanitär verksamhet. Kärnan i de budskap som förs fram är att det är civila organisationer och civila resurser som i första hand ansvarar för humanitärt biståndsarbete, endast i särskilda fall används militära resurser.

Det finns dock potentiella konfliktsituationer mellan CIMIC-doktrinen och CMCoord, vilket beror på att de på kort sikt har något olika mål, fredsfrämjande kontra humanitärt bistånd. Det är möjligt att tänka sig situationer då den militäre befälhavaren enligt CIMIC-doktrinen använder militära resurser för att stödja det civila samhället då detta underlättar genomförandet av det militära uppdraget – att värna fred, och att detta stöd som inte står i överensstämmelse med CMCoord, samtidigt skadar det humanitära biståndsarbetet genom att t.ex. skapa onödigt biståndsberoende eller resultera i motsättningar mellan folkgrupper som får olika mycket stöd.

### **Försvarsmakten och riktlinjer för civil-militär samverkan**

Multinationella insatser ställer krav på olika nationella aktörer använder gemensamma begrepp och metoder. Den svenska Försvarsmakten tillämpar den CIMIC-doktrin som utarbetats inom Nato och EU.<sup>106</sup> Det finns därmed inte behov av en egen svensk CIMIC-doktrin. Den svenska doktrinen från 1997 som behandlar fredsfrämjande operationer beskriver kort ”civil-military operations” som en metod för att vinna förtroende och stöd för operationen. Civil-military operations handlar främst om behovet att koordinera civila och militära insatser.<sup>107</sup>

Försvarsmakten har klargjort att man ser CIMIC som en del av det övergripande begreppet civil-militär samverkan som även inbegriper begreppen ”ordinarie myndighetssamverkan” och ”totalförsvassarverkan”. Sedan länge finns i Sverige inom ramen för totalförsvaret en framskriden samverkan mellan militär och civila aktörer, denna samverkan benämns totalförsvassarverkan. Med ordinarie myndighetssamverkan avses den samverkan som sker mellan Försvarsmakten och myndigheter, kommuner och organisationer i samband med nationella och multinationella insatser i fred och kris. Ordinarie myndighetssamverkan omfattar därmed även den civil-militära samverkan som sker på nationell nivå i förberedelsearbetet för internationella insatser. CIMIC begränsas till den samverkan som sker i fält med civila aktörer inom ramen för multinationella krishanteringsinsatser. Den

---

<sup>106</sup> FM *Militärstrategisk doktrin* (2002): 105

samverkan och koordinering som sker mellan militära och civila insatser på politisk/strategisk eller EU-administrativ nivå är inte CIMIC, utan kan istället benämnas CMCO (Civil-Military coordination).

Utifrån Nato:s CIMIC-doktrin har Försvarsmakten utarbetat en handbok som vänder sig till CIMIC-personal i utlandsstyrkan. CIMIC-handboken ger riktlinjer och stöd för CIMIC-arbete på främst lokal (taktisk) nivå. I handboken definieras CIMIC:

- *”CIMIC omfattar stabsfunktionen CIMIC i en multinationell krishanteringsstyrka och till denna relaterade uppgifter och verksamhet*
- *CIMIC garanterar genomförandet av den civil-militära samverkan som, inom ramen för övergripande krishanteringsmål, syftar till att underlätta genomförandet av den militära insatsen. På motsvarande sätt underlättas den civila insatsen genom samverkan och samordning med de militära förbanden.”*<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> FM *Joint Military Doctrine, Peace Support Operations* (1997): chapter 5, section 3. (Denna doktrin kommer på sikt att inarbetas i de doktriner som Försvarsmakten för närvarande håller på att ta fram)

<sup>108</sup> FM *Handbok CIMIC* (2002): sid 18