



Design av utvärdering för PRT Mazar-e-Sharif

MARKUS DERBLOM, JAN FRELIN, KATRIN LINDÉN,
CLAES NILSSON & JOHAN TEJPAR



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 55 50 30 00
Fax: 55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--2802--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
September 2009

Försvarsanalys

Markus Derblom, Jan Frelin, Katrin Lindén, Claes
Nilsson & Johan Tejpar

Design av utvärdering för PRT Mazar-e-Sharif

Titel **Design av utvärdering för PRT Mazar-e-Sharif**

Title Evaluation Design for PRT Mazar-e-Sharif

Rapportnr/Report no FOI-R—2802—SE

Rapporttyp Underlagsrapport
Report Type Base Data Report

Månad/Month September

Utgivningsår/Year 2009

Antal sidor/Pages 90 p

ISSN ISSN 1650-1942

Kund/Customer Försvarmakten

Kompetensklass 3 Metod och utredningsstöd

Extra kompetensklass

Projektnr/Project no E11444

Godkänd av/Approved by Sten Ternblad

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

I rapporten redovisas en design för att utvärdera det svenska bidraget till den militära insatsen i Afghanistan, det s.k. provinsiella rekonstruktionsteamet (PRT) i Mazar-e-Sharif i Balkh i norra Afghanistan.

Grunden för designen är dels OECD:s metod för utvärdering av fredsfrämjande insatser, dels Michael Pattons tankar om s.k. nyttobaserad utvärdering. Utvärderingen kommer att genomföras i tre steg: skrivbordsstudie, fältstudie och syntes. Denna rapport avslutar det första steget.

I rapportern redovisas också en första preliminär konfliktanalys för Afghanistan, samt en tentativ förändringsteori för Natos och Sveriges militära närvaro i Afghanistan.

Nyckelord:

Fredsfrämjande, COIN, Afghanistan, PRT, Mazar-e-Sharif, utvärdering, kvalitativ, kvantitativ, ISAF, konfliktanalys, förändringsteori

Summary

In this report we describe an evaluation design for the Swedish contribution to NATO's mission in Afghanistan, ISAF, the Provincial Reconstruction Team in Mazar-e-Sharif in the north.

The design follows two major influences, the new OECD approach for evaluating conflict prevention and peace-building mission, and Michael Patton's utilization focused approach to evaluations. The design will be conducted in three stages: desk study, field study and synthesis. This report completes the first stage.

In addition, a tentative conflict analysis for Afghanistan and a tentative theory of change for NATO and Swedish forces in Afghanistan

Keywords:

Peace Support Operation, PSO, counterinsurgency, COIN, Afghanistan, Provincial Reconstruction Team, Mazar-e-Sharif, evaluation, qualitative, quantitative, ISAF, conflict analysis, theory of change

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
2	Design av utvärderingen	9
2.1	Inledning	9
2.2	Kvalitetsaspekter på utvärderingen	9
2.3	Etiska aspekter	10
2.4	Utveckling av frågorna.....	11
2.5	Genomförande av utvärderingen	12
2.6	Intressentmodell PRT.....	13
3	Bakgrund och Konfliktanalys	15
3.1	Metod.....	15
3.2	Inledning	16
3.3	Bakgrund till konflikten	16
3.4	Konfliktens utveckling sedan 2005.....	19
3.5	Centrala aktörer i konflikten	27
4	Förändringsteorier	33
4.1	Allmänt om förändringsteorier	33
4.2	Potentiella förändringsteorier till grund för verksamheten vid PRT Mazar-e-Sharif	34
5	Källförteckning	45
	Bilaga 1: Terms of Reference	48
	Bilaga 2: Design av etnografisk studie av MOT-team	51
	Bilaga 3: Utveckling av utvärderingsfrågor	54
	Bilaga 4: Intervjuguide	79

1 Inledning

Med anledning av det förändrade säkerhetsläget i norra Afghanistan har Försvarsmaktens insatsledning beställt en utvärdering av den svenska militära insatsen i Afghanistan, främst Provincial Reconstruction Team (PRT) i Mazar-e-Sharif (MeS) som Sverige leder.

Utvärderingen syftar till att undersöka om inriktningen av det svenska bidraget är ändamålsenlig och relevant, och i vilken utsträckning PRT MeS bidrar till en positiv utveckling i provinserna i sitt ansvarsområde, Balkh, Samangan, Jowzjan och Sar-e-Pul. Ett av utvärderingens huvudfokus är att testa den förändringsteori som ligger bakom PRT-insatsen. Utvärderingen skall dessutom användas till att testa OECD/DAC:s ramverk för utvärdering av fredsfrämjande insatser på en militär insats.

Utvärderingen kommer att utvärdera verksamheten i PRT MeS sedan mars 2006, då den kom under svenskt befäl. Utvärderingen skall svara på fyra centrala frågor:

- Är den nuvarande inriktningen av PRT relevant?
- Gör PRT rätt saker?
- Vilka oavsedda effekter har PRT haft?
- Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?

Utvärderingen leds av FOI, med stöd från Försvarsmakten och underleverantörer. Denna rapport beskriver i detalj hur utvärderingen skall genomföras, och utgör också den första milstolpen i utvärderingen.

Med anledning av att fas 1 kortats med två månader i jämförelse med vad som ursprungligen varit avsett, kommer denna rapport inte att presentera slutgiltiga versioner av vare sig konfliktanalysen, förändringsteorin eller intervjuguiden, utan texten skall ses som en arbetslägesredovisning. Dessa kommer att kompletteras när vi har fått del av underlag från Försvarsmakten, speciellt vad gäller den specifika situationen i PRT MeS operationsområde.

Utvärderingen kommer att genomföras i tre faser.

Fas I: Design av utvärderingen

I denna genomförs en skrivbordsstudie av PRT MeS och dess ansvarsområde för att skapa en inledande uppfattning om läget, samtidigt som en detaljerad design av utvärderingen genomförs. Fas I avslutas med denna rapport.

Fasen inleds 1 maj 2009 och avslutas 31 augusti 2009.

Fas II: Fältstudie

Under denna fas genomförs en fältstudie i PRT MeS ansvarsområde i Afghanistan, samtidigt som fortsatta undersökningar genomförs i Sverige. Denna fas avslutas med att en reserapport överlämnas till PRT MeS och till uppdragsgivare.

Resor till konfliktområden är alltid förknippade med risker och kostnader. För att i så stor omfattning som möjligt reducera exponeringen i Afghanistan och PRT:s ansträngningar med att hantera utvärderingsteamet, så eftersträvas att så mycket som möjligt av utvärderingen genomförs på hemmaplan. Likväl är det svårt att föreställa sig en utvärdering som inte alls observerar förhållandena i programmet som skall utvärderas, därför måste insatsområdet besökas.

Fasen inleds 1 september 2009 och avslutas 31 oktober 2009.

Fas III: Utvärderingsrapport och stöd med förändringsarbete

Under denna fas sammanställs slutrapporten för utvärderingen, samtidigt som utvärderingsgruppen kan bidra med implementering av rapportens resultat. Fasen avslutas med att slutrapporten överlämnas till Försvarmakten.

Fasen inleds den 1 november 2009 och avslutas den 15 december 2009.

2 Design av utvärderingen

Utvärderingsdesignen är i stort sett komplett. Det som återstår att göra är att komplettera intervjuguiden, och den vidareutveckling av metoden som medges av inläring under utvärderingens gång.

2.1 Inledning

Designen av utvärderingen har två huvudsakliga influenser, dels OECD:s föreslagna metod för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet¹, dels Michael Pattons idéer om ”utilization focused evaluation”, ungefär nyttobaserad utvärdering.²

OECD:s riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande insatser är en utveckling av OECD:s metod för utvärdering av biståndsinsatser. Centrala begrepp i riktlinjerna är att arbeta med konfliktanalyser, och att undersöka insatsens s.k. förändringsteori³, dvs. att undersöka på vilket sätt insatsen är tänkt att påverka situationen i önskvärd riktning. Vidare understryker OECD vikten av att kombinera flera metoder för utvärdering, såväl kvantitativa som kvalitativa, och att undersöka insatsens konfliktkänslighet, dvs. hur insatsen oavsiktligt kan påverka situationen i fel riktning. OECD anger också en uppsättning kriterier för hur en fredsfrämjande insats skall värderas, nämligen *relevans, effektivitet, effekter på lång sikt, bärkraft, kostnadseffektivitet* samt *samordning*.⁴

Nyttobaserad utvärdering syftar primärt till att skapa utvärderingar som är till nytta för de avsedda användarna. Det låter kanske självklart, men det har visat sig att många utvärderingar genomförs utan att utnyttjas eller ens läsas.⁵ Angreppssättet är att se till att slutkunden (i detta fall Insatsledningen på HKV) är involverad i hela processen. De centrala utvärderingsfrågorna i utvärderingen av PRT är formulerade i samspråk med kunden, och utvärderingsdesignen kommer att diskuteras med kunden innan utvärderingen genomförs. Vidare kommer hypotetiska resultat att föreläggas för Insatsledningen, för att de ska kunna ta ställning till om den *typ* av resultat som redovisas kan vara till stöd för fortsatt utveckling av insatsen i Afghanistan.

Det är PRT MeS som skall utvärderas, men PRT MeS utgör en komponent i ett större säkerhetsskapande system i Afghanistan. Därför är det viktigt att även belysa PRT:s interaktioner med sin omvärld, och därmed ingår även relationerna till andra komponenter eller intressenter som PRT MeS interagerar med i systemavgränsningen för utvärderingen.

2.2 Kvalitetsaspekter på utvärderingen

Grunden för kvalitet för en nyttobaserad utvärdering är *relevans* och *trovärdighet*. Utvärderingen skall vara relevant i förhållande till uppdragsgivarens problem, och trovärdig nog för att utgöra en grund för handlande.⁶

¹ OECD/DAC (2008): *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*

² Patton, Michael Quinn (2008): *Utilization-Focused Evaluation*

³ Eng: ”Theory of change”

⁴ För översättningen av OECD-kriterierna har vi genomgående utnyttjat Sidas ordlista, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, (2007), SIDA, <http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=32877&searchWords=glossary%20of%20key%20terms%20in%20evaluation%20AND%20results%20based%20management>

⁵ Patton, Michael Quinn (2008)

⁶ Patton, Michael Quinn (2008), s. 394

Validiteten och reliabiliteten för utvärderingen måste därmed underordnas dessa kriterier, dvs. undersökningen måste göras *tillräckligt* valid och reliabel för att utvärderingen skall bli relevant och trovärdig.⁷

I denna utvärdering försäkras vi oss om reliabilitet och validitet genom att se till att centrala intressenter kommer till tals, genom att se till att intressenterna representerar skilda perspektiv på PRT, genom att använda så tillförlitliga källor som möjligt för litteraturstudien, genom att triangulera såväl mellan forskare som mellan flera angreppssätt (litteraturstudie, intervjuer samt deltagande observation)⁸, genom att genomföra en granskning av slutrapporten i enlighet med FOI:s kriterier samt genom kompetensbredden hos utvärderingsgruppen.

Relevansen i utvärderingen säkerställs genom regelbunden återkoppling med uppdragsgivaren.

Situationen i ett operationsområde av den typ som föreligger i Afghanistan medger trots dessa åtgärder aldrig fullständig säkerhet, stora osäkerheter kommer att karakterisera data (se ovan). Denna insikt måste ligga till grund för både analys och formulering av rekommendationer, samt redovisas tydligt i samband med resultatredovisningar. Det, huvudsakligen kvalitativa, underlag som vi kan få fram i ett insatsområde medger inte någon möjlighet att *bevisa* orsakssamband, utan endast att göra *bedömningar* om hur orsakssambanden kan se ut.⁹

2.3 Etiska aspekter

Utvärderingen kommer att följa de riktlinjer för utvärdering som antagits av det amerikanska utvärderingssällskapet (AEA).¹⁰ Riktlinjerna omfattar fem principer: *systematisk undersökning, kompetens, integritet, respekt för människor* samt *ansvar för det allmänna bästa*.

Systematisk undersökning innebär att utvärderingen skall utnyttja de bästa metoder som utvärderingsproblemet medger, samt att dessa metoder skall redovisas så att utvärderingen kan granskas och kritiseras. I denna utvärdering har detta skett genom att göra en noggrann genomgång av tillgänglig utvärderingslitteratur, samt genom att redovisa valt metodupplägg i denna rapport.

Kompetens innebär att utvärderingsgruppen skall ha relevant kompetens för att genomföra utvärderingen med tillräcklig kvalitet. I utvärderingsgruppen finns experter med kunskaper både om militär som civil krishantering, såväl som med sakkunskaper om Afghanistan. Utvärderingen kommer dessutom att granskas av en person med gedigen bakgrund i utvärdering av svenska biståndsinsatser.

Integritet avser integriteten hos utvärderingsgruppen och i utvärderingsprocessen. Inom ramen för denna utvärdering gäller det främst den eventuella förekomsten av jäv och att alla förändringar i utvärderingen under processens gång skall redovisas och förklaras tydligt. Inga jäv har uppdragats i arbetsgruppen (vi betraktar inte tidigare tjänstgöring i PRT eller utlandsstyrkan som jäv), och gjorda förändringar kommer att redovisas efter hand.

⁷ Patton, Michael Quinn (2008), s. 392

⁸ Patton, Michael Quinn(1987): *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, s. 161

⁹ Patton, Michael Quinn(1987), s. 158

¹⁰ *American Evaluation Association Guiding Principles for Evaluators* (2004), <http://www.eval.org/Publications/GuidingPrinciples.asp>

Respekt för människor avser att människors liv, hälsa och intressen tillvaratas. I denna utvärdering är den centrala utmaningen att värna om uppgiftslämnarens säkerhet och integritet, speciellt de som lever i insatsområdet. Detta sker genom att rigoröst tillämpa upplysningsregeln och avbrottsregeln¹¹, att se till att alla uppgiftslämnare får det integritetsskydd de önskar samt att afghanska kvinnor intervjuas av kvinnor. Vi har också en skyldighet att återge olika intressenters värderingar så ärligt som möjligt.

Ansvar för det allmänna bästa innebär att allmänintresset skall komma till tals i utvärderingen. Eftersom denna utvärdering bedöms bli sekretessbelagd kan den inte delges fritt, men utvärderingsgruppen har ändå ett ansvar för att alla viktiga intressen belyses i utvärderingen, och att de långsiktiga effekterna av den utvärderade verksamheten belyses.

2.4 Utveckling av frågorna

I dialog med Insatsledningen har vi fastställt fyra frågor som utvärderingen skall svara på:

- Är den nuvarande inriktningen relevant?
- Gör PRT rätt saker?
- Vilka oavsedda effekter har PRT haft?
- Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT *inte* uppnått?

Ett tydligt fokus i denna utvärdering ligger i att utreda oavsedda effekter. Eftersom utfallsrummet för oavsedda effekter i princip är obegränsat, krävs andra approacher än för att utreda avsedda effekter. En möjlig metod är att nyttja s.k. målfri utvärdering,¹² vilket vi kommer att testa i denna utvärdering, se vidare nästa avsnitt. En annan möjlighet är att undersöka specifika hypoteser om oavsedda effekter, sådana finns t.ex. i *The Do No Harm Handbook*¹³, som vi också har nyttjat vid utvecklingen av undersökningsfrågorna.

Inom ramen för undersökningen kommer vi också att beröra avsedda effekter, dvs. i vilken utsträckning PRT MeS når uppställda mål – inte minst för att kunna svara på vilka mål som *inte* uppnås.

För att kunna genomföra utvärderingen, samt för att koppla den till OECD:s ramverk, har frågorna vidareutvecklats med detaljfrågor. Dessa har huvudsakligen tagits från OECD:s ramverk¹⁴. Ett urval av detaljfrågor har gjorts, och detaljfrågorna har vidare kopplats till den eller de utvärderingsfrågor den främst stödjer. Detaljfrågor har också utvecklats ur *The Do No Harm Handbook*¹⁵.

Hela tabellen med detaljfrågor redovisas i bilaga 3.¹⁶

¹¹ Wiss, Åke & Ödlund, Ann(1999): *Forskningsetik – En introduktion*, FOA-R—99-01233-170—SE, s. 58f

¹² Frelin, Jan (2009): *Purposeful Assessment – Assessing the Effects of Military Operations*, FOI-R—2718--SE, s. 24

¹³ *The Do No Harm Handbook* (2004), http://www.cdaine.com/publications/dnh/do_no_harm_handbook.php

¹⁴ OECD (2008), s. 39-45

¹⁵ *The Do No Harm Handbook* (2004), http://www.cdaine.com/publications/dnh/do_no_harm_handbook.php

¹⁶ Definitioner av kriterier ur *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, (2007), SIDA, <http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=32877&searchWords=glossary%20of%20key%20terms%20in%20evaluation%20AND%20results%20based%20management>

2.5 Genomförande av utvärderingen

I enlighet med OECD:s rekommendationer kommer såväl kvalitativa som kvantitativa angreppssätt att utnyttjas i utvärderingen, även om de kvalitativa angreppssätten dominerar. En ren kvantitativ experimentdesign, med kontrollmängder, vore absurt i samband med att utvärdera militära insatser. De kvantitativa mätdata som kan uppfångas under fredsfrämjande insatser är dessutom ofta behäftade med stora kvalitetsbrister.¹⁷

De kvalitativa data som kommer att nyttjas är data från de handlingar som upprättats i samband med insatsen samt doktrinära publikationer, intervjuer med respondenter i Sverige och Afghanistan, samt deltagande observation (med inslag av målfri utvärdering)¹⁸ i vissa MOT-team på platsen.¹⁹ Kvantitativa data kommer från publicerade opinionsundersökningar och de eventuella incidentdata och uppföljningsdata som har sammanställts av Försvarsmakten. Inom budgeten ryms inte att samla in egna kvantitativa data.

Data från handlingar, doktriner och andra dokument används i huvudsak för att skapa en syntes till konfliktanalysen samt för att få en uppfattning om de förändringsteorier som har nyttjats i PRT-insatsen. Förändringsteorin skall prövas både vad avser hur lämplig den är i förhållande till insatsens miljö och mandat (kopplat till OECD-kriterierna relevans och effekter på lång sikt), och hur väl den har implementerats (kopplat till OECD-kriteriet effektivitet).

Intervjuer med intressenter i och utanför PRT utnyttjas till att få en så rik bild som möjligt av interventionen. Urvalet av respondenter för intervjuer sker för att säkerställa tillräcklig variation av perspektiv och intressen, samt för att få en så god täckning av intressenterna som möjligt.²⁰ Deltagande observation nyttjas för att få en bild av hur PRT interagerar med och lär av sin omgivning.

Kvantitativa data utnyttjas i huvudsak för att få en uppfattning om hur säkerhetssituationen utvecklats i PRT-området sedan 2006.

Syntesen av insamlad data sker genom metodtriangulering, där resultaten av olika metoder ställs mot varandra i en logiskt ramverk.²¹

I enlighet med våra *Terms of Reference*²² genomförs utvärderingen i tre faser.

2.5.1 Fas 1: Design

I denna fas genomförs den slutliga designen av utvärderingen, en konfliktanalys utvecklas samt förändringsteorierna som ligger bakom PRT verksamhet utreds. Intervjuer med intressenter som kan intervjuas i Sverige kommer att genomföras under både fas 1 och 2. Denna fas är avslutad i och med att denna rapport överlämnas till Försvarsmakten.

Fas 1 slutar 2009-08-31.

¹⁷ Frelin, Jan (2009)

¹⁸ Scriven, Michael (1972): "Pros and Cons about Goal-Free Evaluation", in *Journal of International Evaluation*, Dec 1972, Vol. 3 No. 4

¹⁹ Se vidare bilaga 2.

²⁰ Patton, Michael Quinn (1987), s. 53

²¹ Patton, Michael Quinn (1987), s. 61 och 155

²² *Project Proposal: Evaluation of Provincial Reconstruction Team (PRT) objectives and tasks in Mazar-e-Sharif, Afghanistan*, Bilaga till Offert FOI-2009-1139. Se också bilaga 1.

2.5.2 Fas 2: Fältstudie

I denna fas genomförs fältstudien på plats i Afghanistan. Fokus under denna fas är att intervjua intressenter som inte kan nås i Sverige, samt att genomföra deltagande observation med ett eller två MOT-team.

Fasen genomförd i två steg. I steg 1 genomförs intervjuer med en grupp om 4-6 intervjuare som intervjuar intressenter enligt ovan. Detta steg beräknas omfatta ca 2 veckor. Steg 2 omfattar en utvärderare som arbetar som deltagande observatör med två olika MOT-team. Detta steg beräknas omfatta 3-4 veckor.

Resor till konfliktområden är alltid förknippade med risker och kostnader. För att i så stor omfattning som möjligt reducera exponeringen i Afghanistan och PRT:s ansträngningar med att hantera utvärderingsteamet, så eftersträvas att så mycket som möjligt av utvärderingen genomförs på hemmaplan. Likväl är det svårt att föreställa sig en utvärdering som inte alls observerar förhållandena i programmet som skall utvärderas, därför måste insatsområdet besökas.

Fas 2 slutar 2009-10-31.

2.5.3 Fas 3: Slutskrivning

I denna fas genomförs analys och syntes av alla genomförda undersökningsspår, som resulterar i en slutrapport. Under fasen genomförs också ett Afghanistan-symposium för Insatsledningens räkning. Vidare omfattar fasen stöd med att implementera utvärderingens resultat.

Fas 3 slutar 2009-12-15.

2.6 Intressentmodell PRT

En intressent i en viss verksamhet är en person eller organisation som antingen kan påverka eller påverkas av verksamheten i fråga.²³ Vi använder intressentmodellen för att identifiera intressanta intervjupersoner. Underlaget för att identifiera intressenter i PRT Mazar-e-Sharif kommer främst från ett pågående arbete inom ett annat projekt på FOI.²⁴

Tabell 1 redovisar externa intressenter i Afghanistan, de understrukna intressenterna är sådana som vi har prioriterat att intervjua under fältstudien i Afghanistan.

Tabell 2 redovisar intressenter i Sverige, understrukna intressenter är sådana som vi vill kontakta tidigt för att få stöd med underlag för konfliktanalys. För att skapa en bild av utvecklingen inom PRT sedan 2006, såväl vad gäller läget i området som utvecklingen av förändringsteorier, ser vi ett behov av att intervjua befattningshavare ur flera rotationer.

²³ Mitroff, Ian I (1983): *Stakeholders of the Organizational Mind*, s. 4

²⁴ Lindoff, Jenny, m.fl. (2009): *Actors and stakeholders* (ej publicerat underlag)

Tabell 1: Intressenter i Afghanistan

Bistånd/Humanitära org.	Befolkning	Afghanska Myndigheter	Säkerhet/SSR	FM personal
<u>AIHRC</u>	<u>Byäldste</u>	Guvernörer/ Ahmed Khan	<u>RC North</u>	<u>CO/COS</u>
SAK	Blå Moskén/ <u>Mullor</u>	Klanledare	Sidoordnade PRT	<u>G1</u>
ANSO	<u>"Mannen på gatan"</u>	<u>Provinsregeringar</u>	ISAF HQ	<u>G2</u>
<u>SIDA</u>	<u>Näringsidkare</u>	<u>ANA</u>	OMLT	<u>G3</u>
Underleverantörer	<u>Kvinnor</u>	<u>ANP</u>	Tyskland	<u>G4</u>
ICRC	<u>Lokalanställda</u>		NDS	<u>G9</u>
<u>UNAMA</u>	Pashtuner		OEF	<u>PO-chefer</u>
OCHA	Hazarer		<u>EUPOL</u>	<u>POLAD</u>
<u>USAID</u>	Turkmener		<u>PMT</u>	<u>DEVAD</u>
	Tadzjiker		<u>CTC-A</u>	<u>Tolkar</u>
	Uzbeker		<u>FMT</u>	<u>PoliceAD</u>
	Moderata talibaner			<u>OMLT</u>
	<u>Studenter</u>			<u>NSE</u>

Tabell 2: Intressenter i Sverige

PRT 2006-2009	ATS	RC North	GO	NGO/IO
Delvis samma befattningshavare för flera rotationer				
CO/COS	Desk Officer (helst långvarig)	Svensk personal	Fö	<u>SAK</u>
G1	G2		<u>UD</u>	Rädda Barnen
<u>G2</u>			<u>MUST</u>	Röda Korset
G3				
G4				
G9				
PO-chefer				
POLAD				
DEVAD				
Tolkar				
PoliceAD				
OMLT				
NSE				

3 Bakgrund och Konfliktanalys

Enligt OECD:s utvärderingsramverk utgör konfliktanalysen en central del av en utvärdering. Syftet är dels att identifiera olika drivkrafter i konflikten, dels att se hur konflikten har utvecklats över tid. Konfliktanalysen är viktig för att ge en så bra bild som möjligt av konflikten, dess nyckelaktörer samt för att prognostisera möjliga utvecklingsscenarion. Konfliktanalysen kopplas sedan ihop med "theory of change". I denna bakgrund och konfliktanalys beskrivs den afghanska konflikten på både en övergripande nationell nivå och en lokal nivå (PRT Mazar-e-Sharif).

I detta är konfliktanalysen en skrivbordsstudie som i första hand beskriver situationen nationellt. Den lokala konfliktanalysen har vid tiden för denna rapportering inte varit möjlig att genomföra då relevanta källor ännu inte har tillgängliggjorts. Denna analys kommer att vara helt central för utvärderingen och kommer att genomföras så fort nödvändigt material finns tillgängligt.

I det fortsatta arbetet med konfliktanalysen kommer vi dels att färdigställa bakgrunden och analysen av den nationella nivån, dels arbeta med de lokala förhållandena i Mazar-e-Sharif. Vi kommer att knyta analysen tydligare till OECD:s frågebatteri. Vidare behöver vi stärka upp analysen avseende vilken nivå konflikten befinner sig på, lokal, nationell eller internationell samt vilka verkansband som finns mellan dessa nivåer, samt tydligt koppla konfliktanalysen med "theory of change".

3.1 Metod

Konfliktanalysen bygger på en rad olika källor, främst akademiska studier och analyser som har gjorts av olika säkerhetspolitiska institut och NGO's En konfliktanalys beställd av Sida²⁵ 2005 har varit ett viktigt ingångsvärde då den i stort sammanfaller med den tidpunkt då vår utvärdering tar sitt avstamp. I det fortsatta arbetet kommer Försvarsmaktens konfliktanalys vara av största vikt för utvärderingen.

I OECD:s ramverk anges följande frågebatteri som stöd vid utförande av en konfliktanalys:²⁶

Profile	What is the political, economic, and socio-cultural context? What are emergent political, economic and social issues? What conflict-prone/-affected areas can be situated within the context? What are the geographic dimensions? Is there a history of conflict?
Conflict causes and potentials for peace	What are the structural causes of conflict? What issues can be considered as proximate or dynamic causes of conflict? What triggers could contribute to the outbreak/further escalation of conflict? What strategies for dealing with conflict contribute to violence? What new factors contribute to prolonging conflict dynamics? What factors can contribute to peace? What factors are bringing

²⁵ Swanström och Cornell, 2005.

²⁶ OECD (2008): s. 29

	peoples together?
Actors	Who are the main actors (people who perpetuate or mitigate the conflict)? What are their interests, goals, positions, capacities and relationships? What capacities for peace can be identified? Who can make a difference? What actors can be identified as “spoilers” (those who benefit from ongoing violence or who resist movement towards peace)? Why? Are they inadvertent or intentional spoilers?
Dynamics and future trends	What are current conflict trends? Negative reinforcing cycles? What are windows of opportunity? What scenarios can be developed from the analysis of the conflict profile, causes and actors? How might different scenarios play out given likely future developments (short and long run)?

3.2 Inledning

Efter att ha sett vissa framsteg har säkerhetssituationen i Afghanistan återigen förvärrats de senaste åren. Instabiliteten i landet har visat sig vara ett betydligt mer komplext problem än att bekämpa motståndsmän i form av talibaner. Det finns både strukturella utmaningar och ett flertal olika aktörer med olika mål som verkar i landet. Förutom talibaner verkar andra inhemska upprorsmakare, globala terroristnätverk såsom al Qaida och grannländer (direkt eller indirekt) mot den sittande regeringen. Samtidigt har inte den afghanska staten lyckats bygga upp en tillräcklig institutionell kapacitet. I takt med växande narkotikahandel, ökad korruption och en allt svagare ekonomisk situation har den afghanska befolkningens förtroende för sin regering och det internationella samfundet minskat ännu mer. Det strategiska målet för den västerländska interventionen blir därmed inte att fokusera på att i första hand besegra talibanerna utan att bygga en afghansk stat som kan hantera talibanerna som ett av många andra bekymmer i landet. Att bygga politisk legitimitet – på nationell, regional och lokal nivå – leverera grundläggande statliga tjänster – framförallt säkerhet – säkerställa rättssäkerhet, förbättra den ekonomiska situationen samt bekämpa korruption och drogekonomin utgör viktiga utmaningar. Flera olika aktörer spelar viktiga roller i en sådan utveckling men de allra mest centrala blir den afghanska regeringen och det afghanska folket.

3.3 Bakgrund till konflikten

Under de senaste tre decennierna har Afghanistan präglats av konflikter. Detta land som ligger i skärningspunkten mellan Centralasien, Sydasiens, Ostasien och Mellanöstern har alltid varit en åtråvärd bricka i ett storpolitiskt spel. Trots invasioner och interna konflikter har nationen Afghanistan existerat betydligt längre än många av sina grannar. Denna konfliktanalys tar början i en historisk beskrivning.

Allt sedan Kung Amanullahs sekulariserande reformer på 1920-talet har Afghanistan slitits mellan progressiva, urbaniserande grupper och konservativa grupper som strävar

efter en återgång.²⁷ Efter en tids stabilitet återuppstod meningsskillnader mellan dessa grupperingar i början av 1970-talet. Situationen förvärrades i takt med Sovjetunionens ökade engagemang i Afghanistan's politiska affärer. Som reaktion på kommunistiska vindar och sedermera Sovjets invasion växte sig en väpnad motståndsrörelse – Mujaheddin – allt starkare. Denna stöddes av USA och dess europeiska och arabiska allierade som pumpade in pengar via pakistanska underrättelsetjänsten Inter-Services Intelligence Directorate (ISI).²⁸ Tillsammans med inrikespolitiska svårigheter var Mujaheddins motstånd den huvudsakliga orsaken till Sovjetunionens tillbakadragande 1989. Efter Sovjetarméns utgång trotsade den siste kommunistiske makthavaren Mohammad Najibullah käbblande mujaheddingrupper och satt kvar som President till 1992. Afghanistan lämnades dock i ett maktvakuum. Centralstaten hade lågt förtroende och misslyckades med att upprätthålla traditionella institutioner. Kabul slets mellan pashtunska och tadjikiska styrkor, en strid som tadjikarmén vann. Kabul föll för första gången på 300 år i icke-pashtunska händer och en komplicerad överenskommelse mellan mujaheddingrupperna stadgade ett roterande presidentskap. Dessutom var äldremännens traditionella inflytande urlakat. Dessa ledare och deras traditionella skolning i islam ersattes av mujaheddingrupper vars syn på islam oftast var mer radikal. I bristen på centralstat och traditionella råd tog olika fraktioner i större utsträckning över den väpnade kontrollen.²⁹

1994 höll Afghanistan på att snabbt falla sönder. Olika krigsherrar härskade över stora områden på landsbygden. Sex provinser i norr styrdes av den uzbekiske generalen Rashid Dostum.³⁰ Krigsherrarna beslagtogs människors hem och gårdar, våldtog, misshandlade, rånade och tog upp godtyckliga vägtullar av resande. Talibanerna trädde fram som ett direkt svar på dessa olidliga förhållanden.³¹ De skisserade snabbt upp en kortfattad dagordning: att upprätta fred, avvärja befolkningen, införa sharia och försvara islam i Afghanistan. Talibanernas armé blev snabbt framgångsrik och man intog Kandahar under vintern 1994 och Kabul 1996. Talibanernas unga krigare var mottagliga för al-Qaidas globala jihadfilosofi och 1996 bjöds Osama bin Laden att bosätta sig i Kandahar. Ett samarbete hade inletts. Talibanerna överlät till Al-Qaida att ta över de träningsläger i östra Afghanistan som ISI tidigare drivit för att utbilda afghanska motståndsmän. Med stöd från Saudiarabien, Förenade Arabemiraten och ISI utbildade al-Qaida uppskattningsvis 30 000 gerillasoldater mellan 1996 och 2001.³² Första riktiga motgången kom när talibanerna 1996 drevs ut ur Mazar-e-Sharif. Många trodde då att talibanerna var en fraktion bland alla andra och än en gång liknade stridigheterna tidigare etniska konflikter mellan pashtuner och i detta fall ickepashtuner i Norra alliansen. Med stöd från sin allierade, al-Qaida, återintog talibanerna Mazar-e-Sharif 1998 och Norra alliansen pressades tillbaka. Norra alliansens frontperson, den tadjikiske generalen Ahmed Shah Massoud, mördades av al-Qaida den 9 september 2001 sedan hans bundsförvanter besegrats och/ eller flytt landet. Al-Qaida hade då byggt upp en internationell armé. Av de 15 000 man som belägrade Massouds fäste i Taloquan var en tredjedel ickeafghansk. Bland dem var 3000 pakistanier, 1000 från

²⁷ Båda dessa grupper är muslimer, meningsskiljaktigheterna rör snarare tolkningen av islam.

²⁸ Rashid, Ahmed (2008). *Vägen mot kaos: USA:s politiska haveri i Afghanistan, Pakistan och Centralasien* (Stockholm: Svenska Afghanistankommittén s. 63; Svanström, Niklas L.P. och Cornell, Svante E. (2005). *A Strategic Conflict Analysis of Afghanistan*. Report prepared for SIDA, August 20 2005. hämtad på www.silkroadstudies.org

s. 2

²⁹ Rashid, Ahmed (2008)

³⁰ Idag är Dostum benådad av Karzai och har återvänt från att ha varit på flykt i Turkiet. Dostum är fortfarande uzbekernas ledare samt guvernör i provinsen Jowzjan (som är en av fyra provinser under det svenska PRT:t).

³¹ Rashid (2008), s. 66

³² Rashid (2008), s. 69

Uzbekistans islamska rörelse (IMU), hundratals araber, kashmirer, tjetjener, filippiner och muslimska kineser. Vidare bidrog ISI med gränsskärssoldater som skötte artilleri och samband.³³

3.3.1 Efter 11 september 2001

Redan innan den 11 september 2001 hade USA etablerat en relation med Norra Alliansens ledare i syfte att frånta talibanerna makten och oskadliggöra Osama bin Laden. När så USA och Storbritannien inledde Operation Enduring Freedom den 7 oktober 2001 var Norra Alliansen, med dess nye befälhavare Mohammed Fahim, och pakistanska ISI deras viktigaste allierade.³⁴ Fyra veckors bombande försvagade talibanerna och gjorde dem oförmögna att motstå en förestående markoperation. USA hade lyckats ena krigsherrarna General Rashid Dostum och General Ustad Atta³⁵ i norr, antitalibanen Ismael Kahn i väster och hazarledare som återkommit från Iran. I söder organiserade sig stamkrigare under den blivande presidenten Hamid Karzais ledning. Enligt Rashid, då Karzai undantagen, var detta möjligt genom monetära ersättningar från CIA och det var även dessa utbetalningar som var anledningen till att de rivaliserande krigsherrarna bevarade freden efter talibanernas flykt.³⁶ Den 9 november kunde Norra Alliansen inta Mazar-e-Sharif efter att uppskattningsvis 8000 talibaner drivits på flykt. Tre dagar senare kontrollerade Norra Alliansen hela norra och västra Afghanistan. Den 13 november intog Kahn Herat och samma dag drevs talibanerna ut ur Kabul. I slutet av november var Kandahar talibanernas sista fäste. Ledda av den blivande presidenten, Karzai, kunde knappt 3000 lokala stamkrigare tillsammans med amerikanska specialtrupper slutligen driva talibanernas ledare Mulla Mohammad Omar ut ur Kandahar och majoriteten av kvarvarande talibaner tog flykt till Tora Bora grottorna och till Pakistan.

På mindre än två månader hade USA och dess allierade drivit talibanerna på flykt och intagit Kabul. Den militära segern lämnade emellertid efter sig ett kaotiskt ingenmansland som sträckte sig från Kabul till Kandahar. I dessa pashtundominerade områden saknade Norra Alliansen stöd och stannade därför i Kabul. Istället gjorde före detta talibankommandanter och milisgrupper anspråk på mark och makt. I december 2001 hölls en exilafghansk konferens i Bonn, Tyskland. Målet var att ena fraktioner inom landet och komma överens om riktlinjer för att styra Afghanistan efter ett maktövertagande. Enligt Bonnfördraget den 5 december skulle en övergångsadministration bildas. Hamid Karzai fick uppdraget att leda en 29 man stor kommitté och svors in den 22 december. Etniskt blev kommittéposterna uppdelade på elva pashtuner (Karzai var den enda från söder), åtta tadjjiker, fem hazarer och tre uzbekier. Rådsförsamlingen loya jirga valde den 19 juni 2002 Karzai till interimregeringens president. Till Pakistans missnöje tilldelades Norra Alliansen många viktiga ministerposter, ibland dessa försvars- (Mohammed Fahim), inrikes-, utrikes och underrättelseministerposterna.

³³ Rashid (2008), s. 71

³⁴ Medan Norra Alliansen eftersträvade talibanernas försvagande är ISI:s intentioner mer svårtydda. Många analytiker menar att de spelade ett skickligt dubbelspel i vilket man på ena sidan lovade att bistå USA i jakten på talibaner och bin Laden men på andra sidan fortsatte att stödja talibanerna med utbildning, material och information (se t ex. Tenet, George (2007): *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*. London: Harper Press; Clarke, Richard A. (2004): *Fiender överallt: Amerikas krig mot terrorism – en skildring inifrån Vita Huset*. Stockholm: Natur och Kultur)

³⁵ Dostum är uzbek och är i dag guvernör för Jowzjan-provinsen medan Atta är tadjjik och guvernör för Balkh-provinsen.

³⁶ Rashid (2008), s 124-126; jmf. Schroen, Gary (2005): *First In: An Insider's Account of How the CIA Spearheaded the War on Terror in Afghanistan*. New York: Ballantine Books

3.4 Konfliktens utveckling sedan 2005

Sammantaget visar diverse konfliktanalyser och övriga studier på mycket stora utmaningar för Afghanistan, både på grund av faktorer inom landet och också påfrestningar utifrån. 2005 fanns det tendenser som pekade i rätt riktning för Afghanistan och det uttrycktes en begynnande försiktig optimism, bland annat avseende utvecklingen ifrån ett autokratiskt samhälle mot ett mer representativt samhällsskick.³⁷

Efter en relativt stabiliserande period har stridigheterna åter intensifierats de senaste åren; man talar nu om den värsta säkerhetssituationen sedan talibanerna fördrevs från makten. I FN:s Generalsekreterares rapport från juni 2009 beskrivs säkerhetssituationen och antalet incidenter som den värsta sedan 2001.³⁸ Konfliktanalysen tar avstamp i stridigheternas orsaker då dessa kan sägas definiera aktörerna.

3.4.1 Strukturella orsaker till konflikten

En konfliktanalys pekar ut en rad faktorer som driver på konflikten. Den sovjetiska invasionen, kaoset som följde därefter och talibanregimen hade redan lämnat djupa spår i det afghanska samhället. De utdragna konflikterna påverkade eller förstörde själva grunden i det afghanska samhället. Traditionella samhällsstrukturer revs upp och ersattes av radikala krafter som stred inbördes om makten i landet. Den afghanska staten kollapsade vilket har kommit att bli ett av de mer centrala problemen i landet.³⁹ Uppbyggnaden av staten och dess förmåga liksom statens roll i samhället beskrivs i Sidas konfliktanalys som helt centrala faktorer för konflikten i Afghanistan.

3.4.1.1 En svag stat som inte kan leverera säkerhet

Den afghanska staten har låg förmåga att tillgodose de mest grundläggande behoven hos den afghanska befolkningen. Brookings index av "svaga stater" placerade 2008 Afghanistan som det land efter Somalia som hade den svagaste staten.⁴⁰ Korruption, låg utbildningsgrad och frågor om legitimitet påverkar den afghanska statens förmåga negativt. Inte minst gäller detta inom säkerhetssektorn. Den afghanska statens tillkortakommanden kan förklaras med tre områden: politisk korruption, ekonomisk korruption och statens oförmåga att leverera säkerhet till befolkningen. Vidare kan analysen göras på tre nivåer: nationell, regional och lokal.

Sedan 2005 har missnöjet med regeringen Karzais sätt att styra landet på ökat. Hans regering anses vara korrupt och utöva maktmonopol. Många av landets södra provinser leds, visserligen ofta anklagade för korruption, av Karzais familj, personer knutna till hans klan eller med andra starka band till honom. Följaktligen har många motståndsrörelser uppstått av att de har tryckts ut från dessa regionala och lokala strukturer. Dessa motståndsmän kallas ibland för 'anti-corruption Taliban'.⁴¹ I landets norra och östra provinser har Karzai inte samma etniska stöd utan har tvingat alliera sig med före detta krigsherrar och inflytelserika personer som Ismail Kahn som har god kontroll över Herat och den handel som sker med Iran. På detta sett har Karzai lyckats

³⁷ Swanström och Cornell, 2005, s. 1

³⁸ UN (2009), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General

³⁹ Swanström och Cornell, 2005

⁴⁰ Rice, Susan E. och Patrick, Stewart (2008): *Index of state weakness in the developing world*, Brookings, http://www.brookings.edu/reports/2008/-/media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf. Indexet fokuserar statens förmåga att leverera effektivt inom fyra områden: den ekonomiska, den sociala, den politiska och säkerhetsområdet.

⁴¹ Ruttig, Tomas (2009): s. 6

skapa sig politiskt stöd men till priset av att provinserna styrs relativt autonomt, något som sannolikt bidrar till dagens svårigheter att få genomslag för den rikstäckande politiken.

I dagsläget kan Karzais försök att manövrera ut sina politiska motståndare ha lett till ett maktvakuum. Centralregeringen har liten förmåga att nå ut med sin politik utanför Kabul och raserade politiska och andra maktstrukturer har skapat möjligheter för kriminella aktörer verka. I de provinser där guvernörerna och andra starka ledare är starka nog att utöva makt sker lite återuppbyggnad, till exempel i Herat. Dessa ledare utövar istället sin makt genom att kontrollera ekonomiska transaktioner och tillförsäkra sig mer resurser och vapen för att stärka sina positioner.⁴²

En av de mest avgörande effekterna av Kabulregeringens oförmåga att nå ut med sin politik och auktoritet är att regeringen saknar våldsmonopol och utmanas därmed av olika aktörer inom och utanför landets gränser. Just bristen på säkerhet var en drivande faktor till skapandet av talibanerna och är fortfarande en central faktor i den nuvarande konflikten. Eftersom motståndsrörelser är militärt och resursmässigt underlägsna ISAF och OEF är de beroende av lokalbefolkningens stöd för att lyckas.⁴³ Bristen av rättssäkerhet inom de statliga institutionerna gör att andra väpnade grupperingar ges utrymme att erbjuda säkerhet och därmed erhålla lokalbefolkningens lojalitet. Korrumperade regionala och lokala maktinstitutioner styrs av eller låter krigsherrar eller andra kriminella aktörer verka fritt vilket urlakar befolkningens förtroende för dessa institutioner. Även polisen, ANP, är dåligt tränad, har få resurser och är korrumperad. Ett resultat av denna oförmåga att verka efter 'demokratiska grunder' är att befolkningens förtroende för internationella styrkor i landet försvagas – de stödjer ju trots allt dessa institutioner.

Det kommer att kvävas en fin balansgång mellan utvecklingen av en legitim stat som har förmågan att leverera grundläggande sociala tjänster, bygga en fungerande rättsstat, garantera säkerhet och lägga grunden för ekonomisk utveckling samtidigt som den regionala självständigheten kan bevaras.

3.4.1.2 Geografiska och etniska splittringar

En ytterligare strukturell faktor är geografiska och etniska splittringar i landet. Även om dessa splittringar alltid har existerat i olika former och haft betydelse för det politiska klimatet i landet har de nuvarande konflikterna varit pådrivande och fördelningen av den politiska och militära makten mellan olika grupper är en reell källa till oro. Traditionellt har pashtuner i söder och öster stått på ena sidan medan uzbekar, tadjiker, hazarer, turkmener och andra mindre etniska grupperingar (motsvarande Norra alliansen) stått på andra sidan. Det har även funnits en parallell maktkamp inom Norra alliansens etniska grupper. Generellt kan sägas att dessa politiska grupperingar har blivit tydligare och starkare i och med den rådande konflikten. Olika aktörer inom Norra alliansen har fått större inflytande på bekostnad av Pashtunerna, den största etniska folkgruppen om dryga 40 procent av landets befolkning. Även om Karzai är president anser en majoritet av landets pashtuner att regeringen styrs av ickepashtuner och att pashtunerna diskrimineras och marginaliseras allt mer. Särskilt pashtuniska minoriteter i landets norra delar anser sig vara särskilt utsatta.⁴⁴ På motsatt vis anser många ickepashtuner att pashtunerna gynnas av internationella samhället då en stor del av allt

⁴² Dorransoro, Gilles (2009): s. 17-19

⁴³ Olsson, Stefan (2009).

⁴⁴ Dorransoro, Gilles (2009), s. 13-14

internationellt bistånd riktas till pashtunska delar av landet, trots att dessa områden ofta är mer osäkra och det är svårare att få biståndspengar att verka.

Även religionen, som traditionellt varit en enande faktor vid tidigare utländsk militär närvaro, har kommit att bli en drivkraft för konflikten. Den pashtunska södern har en mer ortodox syn på islam än norr och tillsammans med de etniska och politiska spänningar som redan finns kopplade till denna klyfta hotar religionen att bli en destabiliserande faktor. Vidare påverkar inflytandet från externa muslimska grupper och länder utvecklingen i konflikten. Många unga afghaner har slutit upp bakom organisationer från exempelvis Pakistan och radikaliserats.⁴⁵ På samma sätt har klyftan mellan shiamuslimska hazarer och sunnimuslimska pashtuner vuxit. Konflikten kan därmed delvis ses i termer av en konflikt mellan sunni och shia – eller mellan inflytande från Saudiarabien och Iran. Karzais agerande i och med godkännandet av Sharialagar i hazarområden kan ses som ett försök att överbrygga denna klyfta.

För talibanerna utgör både etniska och religiösa divisioner ett dilemma eftersom de behöver vinna stöd från befolkningen i hela landet. Delar av talibanernas strategi har därmed gått ut på att alliera sig med grupper som har bredare folkligt stöd i norra och västra Afghanistan.

Kvinnor har enligt rapporten fått det marginellt bättre efter talibanregimens fall. Anledningen till att det inte har blivit några större förändringar sägs vara att talibanernas policies inte skiljde sig nämnvärt från den traditionella afghanska kulturen gällande kvinnor.⁴⁶ Samtidigt har kvinnor fått ett större tillträde till den politiska arenan även om det är en lång väg kvar innan de har möjlighet att utöva reellt och betydande inflytande.

3.4.1.3 Relationer till grannländerna

Externa aktörers inflytande på konflikten i Afghanistan är väl dokumenterade. Afghanistans geografiska läge, instängt mellan en rad länder och radikala organisationer med mer eller mindre intresse i landet, spelar en stor roll för hur konflikten utvecklas.

Etnicitet och religiösa band har även ekonomiska kopplingar i form av handel. Pashtunska befolkningen har stort ekonomiskt utbyte med Pakistan, i västra Afghanistan är det Iran som är den stora ekonomiska samarbetspartnern medan Turkmenistan, Uzbekistan och Tadzjikistan dominerar det ekonomiska utbytet i norr. Även stormakternas agerande är centralt, inte endast för den militära säkerheten utan även för landets långsiktiga utveckling genom exempelvis ekonomisk utveckling och handelsmöjligheter.

De konflikter som pågått i Afghanistan under de senaste trettio åren har säkerhetsmässiga, politiska och ekonomiska konsekvenser för grannländerna Iran, Pakistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Dessa länder har i sin tur påverkat Afghanistans förutsättningar och agerande på olika sätt.

Pakistan: Direkt kopplat till talibanerna har Pakistans agerande kommit allt mer i fokus och utvecklingen i Afghanistans grannland kan mycket väl spela en avgörande roll för Afghanistans framtid. I linje med hur counter insurgency-doktrinen (COIN) beskriver behov för lyckad motståndsrörelse har Pakistans autonoma nordvästliga provinser och federalt administrerade områden (FATA), som i huvudsak befolkas av etniska pashtuner, utgjort en fristad för talibanerna. Pakistanska militären och underrättelsetjänsten ISI har länge varit vänligt sinnade och stöttat talibanerna för att på

⁴⁵ Swanström och Cornell, 2005, s. 5-6

⁴⁶ Swanström och Cornell, 2005, s. 5

så sätt behålla en god relation till Afghanistan. ISI:s fortsatte efter den 11 september 2001 detta samröre med talibaner, både i form av materiellt stöd, finansiering samt träning av motståndsmän, samtidigt som man samarbetade med den USA-ledda koalitionen.⁴⁷ Enligt många bedömare har Pakistans stöd varit avgörande för att talibanerna ska kunna omgruppera och nyrekrytera.

Radikala islamistiska grupper i Pakistan med jihad på agendan fick statligt stöd första gången under general Zia ul-Haq militärdiktatur under 1980-talet.⁴⁸ Syftet var dels att stödja Mujaheddin mot Sovjetunionen i Afghanistan, dels att stärka sunnimuslimerna i Pakistan på shiamuslimernas bekostnad. Det statliga stödet fortsatte under 90-talet för att grupperna skulle kunna verka till stöd för talibanerna i Afghanistan.⁴⁹ Pakistan betalade stora pengar till de afghanska talibanerna trots att landets egen ekonomi var dålig, under 1997-98 uppgick stödet till uppskattningsvis 30 miljoner dollar.⁵⁰

Afghanska talibaner har starka sociala, ekonomiska och politiska band till den del av Pakistan som kallas North West Frontier Province (NWFP). Folkgruppen pashtuner dominerar på båda sidorna om gränsen. De tillhör den religiösa inriktningen Deobandi som står för en återgång till islams ursprung.⁵¹ De talibaner som verkade i Afghanistan under 1990-talet var födda och utbildade i pakistanska flyktingläger dit många familjer hade flytt under kriget mot Sovjetunionen.⁵² Stödet till talibanerna under 1990-talet var ett försök från Pakistans sida att utnyttja banden med Afghanistan till Pakistans fördel, men istället för att Pakistan drog nytta av förbindelsen blev det tvärtom, de afghanska talibanerna utnyttjade Pakistan.⁵³ Den afghanska talibanregimen respekterade inte den så kallade Durandlinjen, landgräns mellan Afghanistan och Pakistan, utan krävde att en del av NWFP skulle anslutas till Afghanistan. Pakistans försvarsmakt hoppades kanalisera pashtunsk nationalism i Pakistan till Afghanistan och undvika problem med egna pashtunbefolkningen. Istället underblåste afghanerna pashtunsk nationalism samt beväpnade sunnitiska extremistgrupper i Pakistan som ville störta den sittande regeringen genom islamisk revolution.⁵⁴ Pakistans ekonomi samt lag och ordning bröt ihop på grund av muslimska extremister som införde sina egna lagar i kombination med utbredd korruption, och landet riskerade att isoleras från omvärlden på grund av sitt stöd för talibanerna.⁵⁵ Talibanerna utnyttjade att Pakistan inte vågade neka dem något så länge talibanerna hjälpte Pakistan i konflikten med Indien om Kashmir och höll kashmiriska separatister och deras pakistanska stödtrupper med baser.⁵⁶ När Pakistans regering under 1999 bytte inställning till radikala pakistanska islamistiska grupper och vidtog åtgärder mot dem flyttade de sina baser in i Afghanistan och anslöt sig till Mullah Omar i Kandahar.

På grund av stora internationella påtryckningar efter 11 september avslutades stödet till talibanerna, både i Afghanistan och Pakistan, och Islamabad började bekämpa extremistgrupper på hemmaplan. Ansträngningarna var dock inte särskilt effektiva.

⁴⁷ Jones, Seth G (2008). "The Rise of Afghanistan's Insurgency – State Failure and Jihad" i *International Security*, vol. 32, No. 4, ss. 7-40. Cambridge: Cambridge University Press. P. 30-32

⁴⁸ Ibid s 254; ICG (2009:1): *Pakistan: The Militant Jihadi Challenge*, Asia Report N°164,

http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/164_pakistan_the_militant_jihadi_challenge.pdf.

s 4

⁴⁹ ICG (2009:1), s 4

⁵⁰ Ibid s 251

⁵¹ ICG (2009:1), s 1

⁵² Ibid s 254

⁵³ Ibid s 254

⁵⁴ Ibid s 256

⁵⁵ Ibid s 259

⁵⁶ Ibid s 255

Pakistanska talibaner som blev av med baser i Afghanistan efter att Operation Enduring Freedom hade inletts tilläts återvända till Pakistan. Flyende afghanska talibaner satte upp baser på pakistanskt territorium med pakistanska myndigheters goda minne. Däravande pakistanska regeringen misslyckades med planerade reformer av de religiösa skolorna (madrasas) vilket gjorde att de fortsatte att utgöra rekryterings- och utbildningscentraler för en andra generation militanta islamister.⁵⁷

Pakistans underrättelsetjänst Inter-Services Intelligence Directorate (ISI) hade administrerat de pengar som kom från Väst och från arabländerna till stöd till Mujaheddin under 1980-talet. ISI fick också ansvara för Pakistans Afghanistanpolitik under samma period och skapade sig då en stark position i den pakistanska maktstrukturen. Makten avtog under 1990-talet men organisationen är fortsatt stark och engagerad i Afghanistan.⁵⁸ Pakistanska militären och ISI har huvudansvaret för terroristbekämpningen i Pakistan trots deras tidigare anknytning till de grupper de nu ska motarbeta. Polis och åklagare är beroende av ISI för att kunna gripa och åtala terrorister vilket gör att arbetet ofta hindras om det inte är i enlighet med ISI:s strategiska intressen.⁵⁹

Det ökade våldet i NWFP, Federally Administered Tribal Areas (FATA) och Balochistan utförs av radikala sunnitiska grupper. Radikala Deobandigrupper baserade i Punjab förser dem med vapen, pengar, rekryter, planeringshjälp och andra resurser. Finansiering sker bland annat genom bankrån, kidnappning och knarksmuggling från Afghanistan och terrorism bedrivs främst genom olika typer av mer eller mindre sofistikerade IED.⁶⁰ I ett försök att få slut på terrordåden slöt pakistanska regeringen i februari 2009 ett avtal med militanta islamister baserade i Swatdalen. Enligt avtalet får islamisterna införa Sharialagar i Malakanddistriktet i utbyte mot att avbryta sin offensiv.⁶¹ I dagsläget har dock stridigheterna återuppstått.

Även om Pakistan har utgjort den tydligaste internationella kopplingen är den långt ifrån den enda. Ideologisk likatänkande har lett islamistiska grupper i arabvärlden och forna Sovjetunionen att stödja talibanernas kamp. Den starkaste av dessa aktörer är al Qaida. De internationella kopplingarna blir särskilt tydliga i och med Afghanistans etniska heterogenitet och de tydliga lojalitetsband kopplade till denna bland befolkningen.

Centralasiatiska republikerna Uzbekistan, Tadzjikistan och Turkmenistan: Afghanistan har starka band till Centralasien. Det som idag är Tadzjikistan, södra Uzbekistan och norra Afghanistan var i flera hundra år ett sammanhängande territorium som omväxlande styrdes från Kabul och Bukhara. Banden kapades efter ryska revolutionen då Sovjetunionens gränser mot Afghanistan stängdes.⁶² Tadzjikistan drabbades av inbördeskrig efter Sovjetunionens fall,⁶³ men båda sidor i kriget stödde Norra Alliansen och Ahmed Shah Massoud mot talibanerna på grund av att han var etnisk tadjjik. Talibanernas variant på islam sågs som ett hot både mot Centralasiens mer måttfulla inriktning av islam samt mot tadjjikiska intressen i norra Afghanistan.⁶⁴

⁵⁷ ICG (2009:1), s 4

⁵⁸ Ibid 252

⁵⁹ Ibid s 19

⁶⁰ Ibid s 3

⁶¹ Ibid s 13-14

⁶² Rashid, Ahmed (2000): *Talibanerna. Islam, oljan och det nya maktspelet i Centralasien* s. 202-203

⁶³ Ibid s. 204

⁶⁴ Ibid s. 205

I Uzbekistan lyckades talibanerna underblåsa en militant islamistisk riktning som blev ett problem för regeringen.⁶⁵ Före Sovjets fall hade Uzbekistan med stöd av Ryssland inlett försök att skapa en uzbekisk säkerhetszon i norra Afghanistan som kunde stå emot Mujaheddin.⁶⁶ Den etniskt uzbekiske krigsherren General Abdul Rashid Dostum höll först Mujaheddin sedan talibanerna på avstånd i sex provinser under nästan tio års tid med stöd från Moskva och Uzbekistan. När Mazar-e-Sharif föll till talibanerna minskade det uzbekiska inflytandet väsentligt eftersom Uzbekistan inte stödde Massoud på grund av att han var tadjjik.⁶⁷

Turkmenistan odlade sina relationer till Iran efter Sovjetunionens fall samtidigt som landet lyckades hålla goda relationer till USA. På grund av dålig ekonomi, liten försvarsmakt och långa gränser mot Iran, Afghanistan och rivalen Uzbekistan höll sig Turkmenistan neutralt i det afghanska inbördeskriget efter Sovjets tillbakadragande. Som ett resultat hade landet lika goda relationer med talibanerna som med Norra Alliansen.⁶⁸

Konflikten i Afghanistan riskerade att sprida sig till sina centralasiatiska grannar i norr. Den förhindrar också exporten av gas och olja eftersom ett instabilt Afghanistan stoppar ledningsbyggen till Sydasiens. Under 1990-talet tävlade stormakterna och grannländerna om inflytande i Centralasien på grund av olje- och naturgasresurser i området.⁶⁹ Under sovjettiden hade alla olje- och gasledningar byggts mot Moskva och behov av nya transportvägar blev stort när länderna blev självständiga. Det byggdes både flygplatser och järnvägar i förhoppning att kunna exportera fyndigheterna någon annan väg än via Moskva.⁷⁰ USA har talat för en pipeline från Turkmenistan till Pakistan via Afghanistan men det har på grund av säkerhetsläget i Afghanistan inte fått något stöd. Ledningen skulle behöva konkurrera med Ryssland och Kina och skulle sannolikt inte bli ekonomiskt lönsam om inte säkerhetsläget förbättrades radikalt.

Iran: Under 1980-talet gav den shiamuslimska regeringen i Iran till en början stöd enbart till de delar av Mujaheddin som bestod av shiamuslimska hazarer. På grund av kriget mot Irak som pågick parallellt under den perioden hade Iran inte råd att ge något stort ekonomiskt stöd till dessa grupper vilket ledde till att de fick svårt att hävda sig inom Mujaheddin.⁷¹

Efter det sovjetiska uttåget stödde Iran den kvarvarande kommunistregimen och inte Mujaheddin eftersom Teheran ansåg att det var den enda kraften som kunde stå emot de sunnimuslimska talibanerna.⁷² 1993 började Iran ge militär hjälp i stor skala till den sittande presidenten Burhanuddin Rabbani och den uzbekiske krigsherren general Rashid Dostum.⁷³ Iran knöt kontakter med de centralasiatiska republikerna och Ryssland för att samla stöd för de icke-pashtunska folkgrupperna mot de pashtunska sunniterna och det stöd dessa fick från Saudiarabien och Pakistan.⁷⁴ Från 1996 ökade Iran sitt militära stöd till den antitalibanska Norra Alliansen och Ahmed Shah Massoud. Efter att sju iranska diplomater och en journalist avrättats i Mazar-e-Sharif 1999 var

⁶⁵ Rashid, Ahmed (2000), s 205

⁶⁶ Ibid s. 206

⁶⁷ Ibid s 206

⁶⁸ Ibid s 210

⁶⁹ Ibid s 200

⁷⁰ Ibid s 198-199

⁷¹ Ibid s 271

⁷² Ibid s 271

⁷³ Ibid s 273

⁷⁴ Ibid s 273

Iran mycket nära att gå in militärt.⁷⁵ Irans motstånd mot talibanerna tinade upp landets relationer med USA vilka tidigare varit dåliga.

Talibanerna innebar inrikespolitiska problem för Iran. Den afghanska centralmaktens kollaps ledde till att vapen och narkotika strömmade in i Iran, de etniska konflikterna hotade att sprida sig och de ekonomiska konsekvenserna av att försörja afghanska flyktingar var märkbara. Talibanerna stödde också iranska oppositionsgrupper som hade som mål att störta den shiamuslimska regeringen och införa sunnitiskt styre av talibanmodell trots att Irans befolkning är till 95 procent shiamuslimer. Talibanernas smuggling in i och ut ur Afghanistan via Iran underminerade Irans ekonomi och spädde på korruptionen.⁷⁶

Attacken mot World Trade Center 11 september 2001 framkallade spontana demonstrationer i Teheran till stöd för USA.⁷⁷ Iran stödde Operation Enduring Freedom, framförallt genom att låta USA använda flygplatser i östra Iran för mellanlandningar för amerikanskt transportflyg.⁷⁸ Iran har erbjudit möjligheten att använda hamnstaden Chabahar för amerikanska transporter av civilt underhållsstöd som ett alternativ till transporterna som går genom Pakistan.⁷⁹

Efter talibanernas fall har Teheran gett stöd på 560 miljoner dollar i bidrag och lån som framförallt gått till väg- och energiprojekt i västra Afghanistan. På grund av inflödet från Afghanistan har Iran en av världens högsta nivåer av drogmissbruk. Iran är därför involverat i att försöka hitta alternativa grödor för opiumodlarna i Afghanistan som kan ge lika stora inkomster,⁸⁰ exempelvis saffran. Iran säger sig stödja president Hamid Karzais regering men fortsätter dock sitt tidigare samarbete med Norra Alliansen som har stöpt om sig till oppositionskoalitionen United National Front. Iran ger också fortsatt stöd till den shiitiska minoriteten.⁸¹ Iran har mycket att vinna på ett stabilt Afghanistan med fungerande tull och polis eftersom det skulle minska narkotikaflödet, flyktingströmmar och risken för att sunnitisk extremism slår mot Afghanistans shiitiska befolkningsgrupper.

3.4.2 Socioekonomisk utveckling

Bland de socioekonomiska faktorerna pekade Sidas utvärdering bland annat på fattigdomen och avsaknaden av infrastruktur som helt centrala för utvecklingen av konflikten. Fattigdomen bidrar till flera andra drivkrafter i konflikten som narkotikaproduktion, krigsherrarnas maktbas och radikaliserings av samhället. För att Afghanistan ska kunna utvecklas på sikt måste ekonomin stärkas. Avsaknaden av infrastruktur är ett stort hinder i detta hänseende.⁸² Som utvecklas närmare under aktörer är det viktigt att särskilja motståndsrörelsen (ledd av talibanerna) från andra aktörer som drar nytta av konflikten.

Narkotikaindustrin i Afghanistan är en enorm utmaning för den afghanska staten och dess allierade. Problematiken har accelererat, 2005 producerades 5000 ton opium, 2007

⁷⁵ ICG (2009:2): *U.S.-Iranian Engagement: The View from Tehran*, Middle East Briefing N°28, http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east_north_africa/iraq_iran_gulf/b28_u.s._iranian_engagement_the_view_from_tehran.pdf, s 3

⁷⁶ Ibid s 277

⁷⁷ ICG (2009:2), s 3

⁷⁸ ICG (2009:2), s 3

⁷⁹ ICG (2009:2), s 11

⁸⁰ ICG (2009:2), s 10

⁸¹ ICG (2009:2), s 12

⁸² Swanström och Cornell, 2005, s. 9

producerades ca 8200 ton. Även om 2008 visade en viss nedgång så står Afghanistan för drygt 90 % av världproduktionen av opium. 2008 producerades 7700 ton, i stort koncentrerat till 7 provinser i södra och västra Afghanistan, samtliga med stora säkerhetsproblem.⁸³ Utmaningarna består bland annat i att finna alternativa försörjningssätt för de bönder som idag odlar opium. Det går heller inte att bortse ifrån kopplingen mellan narkotikaproduktionen och konflikten; FN:s samarbetsorgan mot droger och kriminalitet, UNODC, beräknade 2008 att krigsherrar, kriminella och upprorsmakare skulle inbringa runt en halv miljard dollar på opiumproduktion och efterföljande smuggling.⁸⁴ Narkotikan inbringar stora rikedomar och beväpnade grupper som talibanerna är beroende av inkomsterna från produktion och smuggling. Mycket pekar dessutom på att narkotikaproduktionen och handeln har anknytningar till högsta politiska nivå vilket försvårar motaktioner.

Den nyligen inledda amerikanska offensiven i Afghanistan kan åtminstone delvis förstås som ett försök att beröva talibanerna en central inkomstkälla: narkotikan. Samtidigt har bekämpningen av produktion och smuggling varit svår och gått långsamt, delvis för att man har haft svårt att hitta alternativa försörjningsmöjligheter men också därför att det inte ingår i ISAF:s mandat. Endast när det kan etableras en koppling mellan narkotikan och talibanerna är det förenligt med RoE att angripa problemet.⁸⁵

Delvis beroende på statens traditionellt begränsade roll i Afghanistan har lokala krigsherrar ett mycket stort inflytande i landet. Konflikterna som avlöst varandra har om något stärkt denna bild. I flera fall kontrollerar afghanska krigsherrar avsevärda militära resurser och tillgången till vapen är stor.⁸⁶

Uppbyggnaden av den afghanska militären, Afghanistan National Army (ANA), har gått långsamt och processen har varit fylld av problem vilket har gett krigsherrar ytterligare möjlighet att stärka sitt inflytande. Etniska dispyter gällande kontrollen av armén har ytterligare försvårat uppbyggnaden och trots massivt stöd från Nato och bilaterala givare har ANA en lång väg att gå innan man effektivt kan kontrollera det afghanska territoriet. Därutöver anses polisen vara oerhört korrupt och rättssäkerheten är låg. ANA och ANP diskuteras närmare under aktörer.

Flyktingar har varit en källa till konflikt, inte minst sedan de börjat återvända till områden där nya befolkningsgrupper kan ha tagit över deras hem och land. 2005 uppskattades det att nästan 10 % av Afghanistans befolkning tvingats lämna sina hem under konflikterna.⁸⁷ Tillgång till land och vatten är den vanligaste orsaken i lokala konflikter och bidrar till den allmänna instabiliteten i landet.⁸⁸

Som en del i konfliktodynamiken kan presidentvalet i augusti/september 2009 komma att få stor inverkan. Dels är det ett stort test för hur långt den politiska processen kommit i Afghanistan, dels är riskerna stora att regeringsmotståndare kommer att försöka störa valet. Valet kan således ses som en indikator på motståndsrörelsens styrka.

⁸³ UNODC (2008), *Afghanistan Opium Survey 2008*,

http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf

⁸⁴ UNODC (2008)

⁸⁵ Filkins, Dexter (29 April 2009), "Poppies a Target in Fight Against Taliban", New York Times,

http://www.nytimes.com/2009/04/29/world/asia/29afghan.html?_r=y

⁸⁶ Swanström och Cornell, 2005, s. 11

⁸⁷ Swanström och Cornell, 2005, s. 14

⁸⁸ Dennys, Christian and Zaman, Idrees (2009). *Trends in local Afghan conflicts*. Report from "Cooperation for Peace and Unity", retrieved from their website: www.cpau.org.af

3.5 Centrala aktörer i konflikten

3.5.1 Inhemsk motståndsrörelser:

Av resonemanget ovan kan man dra slutsatsen att det inte är tillräckligt att identifiera insurgenterna endast som terrorister. Upprorsmakarna är betydligt mer divergerade än en al-Qaida/ Taliban symbios.⁸⁹ Bland de insurgenter som ofta slarvigt refereras till som Talibaner kan sju huvudsakliga beväpnade grupper identifieras:⁹⁰ den islamistiska rörelsen Taliban, nätverken tillhörande Haqqani- och Mansur familjerna i sydöst, Tora Bora Jihadfronten (*De Tora Bora Jehadi Mahaz*) som leds av Anwar-ul-Haq Mujahed i Nangrahar, *Hezb-e Eslami Afghanistan* (ofta kallad HIG) som leds av Gulbuddin Hekmatyar, mindre *Salafi*-grupper i Kunar och Nuristan⁹¹ samt ett flertal ex-mujahedin grupper som stötts bort från makten i Kabul.⁹² Av all sju grupperingar verkar Talibanerna och HIG nationellt medan övriga endast är verksamma lokalt eller regionalt i Afghanistan. Alla grupperingar interagerar men på olika nivå av integrering och samarbete. Talibanrörelsen och Haqqani och Mansurfamiljerna utgör tillsammans ”the Taliban Universe” och accepterar Mullah Omar som sin andliga ledare. Detta ger denna del av upprorsrörelsen en ideologisk och homogenitet och det är huvudsakligen runt dessa grupper stamkrigare och andra (t ex. stamlojala eller kriminella) som inte har en egen tillhörighet samlas.⁹³ Övriga grupperingar är mer självständiga organisatoriskt. HIG har även ett utbrytarparti med samma namn men som förkortas HIA. Av vissa bedömare är HIA parlamentets största partigrupp med runt 40 medlemmar och dessutom har de stöd i olika regionala instanser. Vad gäller ex-mujahedingrupper är det sannolikt att dessa bidrar till upprorsverksamhet i norra och västra Afghanistan; det är inte troligt att den upptrappningen av konflikten som skett där endast kan förklaras av pashtunska befolkningsfickor.⁹⁴ Talibanerna har i och med HIG:s lokala förankring i norr sökt ett samarbete med denna gruppering.

Alla dessa grupper tillsammans beräknas vara ganska små i antal, totalt 30000-40000 personer,⁹⁵ men stamlojalitet och minskat förtroende för staten ger dem brett stöd bland stora delar av lokalbefolkningen. Afghanernas lojalitet gentemot sin stam och klan är således också en strukturell faktor som kan förklara varför en viss by blivit lojal mot talibanrörelsen istället för afghanska staten. Om företrädarna för staten i en by tillhör en klan och byn i övrigt en annan klan, och det råder osämja mellan klanerna kan detta i sig förklara varför byn inte är lojal mot staten. Till grund för de ökade oroligheterna det senaste året kan sägas ligga en lyckad trestegstaktik som består av en blandning mellan informationsoperationer, gerillataktik samt asymmetriska attacker mot västerländsk militär.⁹⁶ Upprorsmakarna har lyckats förmedla ett relativt samordnat budskap till befolkningen.⁹⁷ I korthet kan detta sägas gå ut på att man vill bli av med Kabulregimen,

⁸⁹ Individer som tillhör Talibanerna är listade i FN:s säkerhetsrådsresolution 1267 men Talibanerna som en organisation är inte terroriststämplad.

⁹⁰ Ruttig, Thomas (2009), *The Other Side – Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors, and Approaches to Talks*, s. 10, hämtad från Afghanistan Analys Network. www.aaa-afghanistan.org

⁹¹ Dessa är registrerade som ett politiskt parti i Kabul och ledde post-2001 av Haji Rohullah som sedermera arresterades och fängslades i Guantanamo.

⁹² Dessa grupper börjar i allt större utsträckning använda sig av Talibanliknande metoder.

⁹³ Ruttig, Thomas (2009), s. 10

⁹⁴ Ruttig, Thomas (2009), s. 11

⁹⁵ Kilcullen, David (2009). *The Accidental Guerrilla – Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. New York: Oxford University Press. s. 48-49

⁹⁶ Kilcullen, David (2009), s. 49-50

⁹⁷ Olsson, Stefan (2009)

driva ut västerlänningarna och upprätta ett, enligt deras sätt att se, islamiskt samhälle, ett islamistiskt emirat.

De viktigaste temana i motståndsrörelsens/ talibanernas informationsoperationer är:

- Regeringen är korrupt och en marionettregering för USA.
- Talibanerna är militärt lika starka som ISAF.
- Talibanerna är kvar när västerlänningarna lämnat landet.
- Afghanistan är ett land som klarar av att stå emot imperier.
- Kampen mot västerlänningarna är en kamp för islam mot de otrogna.
- ISAF visar likgiltighet inför civila offer.

Talibanerna är beroende av att befolkningen samarbetar med dem och försöker därför framstå som framgångsrik militärt för att befolkningen ska tro att talibanerna kan kontrollera hela samhället. De hotar även befolkningen med repressalier om de samarbetar med afghanska regeringen istället för med dem. Det är viktigt att få folket att tro att de verkligen kan göra allvar av sina hot.⁹⁸

Civila dödsoffer har haft stor betydelse i talibanernas retorik. Frågan är mycket känslig i Afghanistan och ISAF har kritiserats hårt för sin inställning till civila dödsoffer. ISAF har valt att ofta använda sig av attacker från luften. Precisionen i dessa attacker har inte alltid varit god nog för att undvika civila offer. Detta har varit ett problem under lång tid och blivit en kraftig belastning för ISAF kommunikativt sett. Talibanerna har därför kunnat spela på detta tema ganska fritt.⁹⁹

3.5.2 Den afghanska staten

Som har diskuterats tidigare är den Afghanska staten relativt svag – på alla nivåer. Den afghanska staten är av uppenbara skäl en av de viktigaste aktörerna i konflikten. Samtidigt bör man inte se staten som en enhetlig aktör utan snarare som ett kluster av intressenter – nedan beskrivs dels armén och polisen samt viktiga politiska aktörer. Den afghanska staten spelar både en positiv roll och en negativ roll i konflikten¹⁰⁰. Även om dess arbete för fred och säkerhet inte alltid går spikrakt är staten en positiv kraft för att stärka Afghanistans förmåga att på egen hand adressera de problem som landet står inför. Den negativa inverkan (i förhållande till konflikten) kommer, åtminstone på kort sikt, igenom statens försök att etablera ett våldsmonopol i Afghanistan.

Under den rådande utvecklingen minskar stödet för president Karzai. Centralregeringens makt är begränsad till det geografiska närområdet kring Kabul. I flertalet delstater råder laglöshet och de starke män som har erövrat makten erbjuder inga statliga tjänster. I de provinser som har starka ledare är ofta säkerheten bättre men korruption och illegala aktiviteter innebär bristande rättssäkerhet och även här erbjuds inte statliga tjänster i tillräcklig utsträckning. Bristen av säkerhet är en huvudutmaning och här har den nationella armén och polisen viktiga roller att spela.

⁹⁸ Här kan en mycket intressant parallell dras till den sicilianska maffian. Den kan inte heller mäta sig med polisen när det gäller fysisk styrka. Istället har den skapat en mytbildning omkring sig själv som allestädes närvarande. Det mest långt gångna myten är att maffian också kan se hur enskilda personer röstar i allmänna val och kan straffa dem som röstat "fel", Lappalainen, Tomas, *Maffia* (Stockholm: Fischer & Co, 1993) s. 88.

⁹⁹ Olsson, Stefan (2009)

¹⁰⁰ Swanström och Cornell, 2005

Här diskuteras främst den afghanska säkerhetssektorn. Den afghanska staten har, som nämnts ovan, en rad andra, sociala, ekonomiska och politiska utmaningar framför sig. Dessa är många gånger minst lika viktiga i konflikten men sekundära i denna utvärdering.

3.5.2.1 Armén

Från 1960-talet fram till kommunistregimens fall 1992 blev afghanska armén utbildad och utrustad huvudsakligen av Sovjetunionen. När kommunistregimen föll upplöstes armén och ersattes av lokala miliser. Olika krigsherrar kontrollerade olika områden. Dagens afghanska försvarsmakt, Afghan National Army (ANA) bildades 2001 med hjälp av USA och NATO efter att talibanerna hade störtats från makten.

Afghanistan är uppdelat på fem regioner (Regional Commands) RC North, RC South, RC East, RC West och RC Center. Indelningen grundar sig på landets geopolitiska och geostrategiska behov. Varje RC har en armékår. 201:a kåren finns i Kabul, 203:e i Gardez, 205:e i Kandahar, 207:e i Herat och 209:e i Mazar-e-Sharif. Den grundläggande enheten i ANA är en kandak vilket betyder bataljon på pashtu, och den består av 600 man. Varje kår inkluderar ett antal brigader bestående av fem kandaker: tre infanteri-, en underhålls- och en understöds kandak. Varje kår har också en kommandokandak till sitt förfogande men de styrs centralt från afghanska försvarsministeriet och inte av respektive RC. Det finns också en sjätte kår som kallas nationella flygkåren. Den består av det som tidigare var afghanska flygvapnet. Det finns planer på att separera flygkåren från armén och att återgå till det gamla systemet då flyget var en fristående del av afghanska försvarsmakten.¹⁰¹

Utveckling har gått stadigt framåt för ANA om än från en mycket låg nivå. Målet är att det ska finnas en försvarsmakt bestående av 122 000 man år 2014 som gradvis ska kunna genomföra självständiga operationer i Afghanistan utan stöd från ISAF.¹⁰² Utrustnings- och underhållsfrågor släpar efter och det är ett problem för ANA.¹⁰³ Vissa enheter som kommandotrupper har dock bättre utrustning än resten av ANA.¹⁰⁴ I dagsläget kontrollerar inte afghanska staten hela Afghanistans territorium, men om man uppnår målet att ANA ska finnas över hela landet skulle det ge tillgång till hela landet och ge legitimitet för centralregeringen.¹⁰⁵

USA upprättade ett nationellt rekryteringsprogram för ANA för att få en etniskt balanserad armé.¹⁰⁶ Att uppnå etnisk balans är viktigt för att hela befolkningen ska kunna acceptera armén. Det finns av historiska skäl ett överskott på tadjjiker i officers- och underofficerskåren medan hazarer och uzbekar är underrepresenterade. Pashtuner motsvarar relativt väl sin andel av befolkningen i stort. Trots relativt höga löner i ett fattigt land har rekryteringen till ANA gått trögt och många deserterar. Lågst antal personer värvas från Helmand och Kandahar.¹⁰⁷ En anledning till att många deserterar är att de flesta soldater har tillbringat sitt vuxna liv i olika stridande grupper utan formell militär struktur vilket gör det svårt att anpassa sig till en reguljär armé. Antalet desertörer har dock sjunkit från 12 till 8 procent under 2008 vilket är den lägsta

¹⁰¹ Younossi, Obaid m.fl. (2009): *The Long March - Building an Afghan National Army*, RAND Corporation, s. 23

¹⁰² Ibid s. 7

¹⁰³ Ibid s. 23-26

¹⁰⁴ Ibid s. 44

¹⁰⁵ Ibid s. 7

¹⁰⁶ Ibid s. 15

¹⁰⁷ Ibid s. 21-22

procentsatsen hittills.¹⁰⁸ Trots en traditionell syn på kvinnor utbildas även kvinnliga soldater. Det finns en kvinnlig general, Khatol Mohammadzai, som utbildades under sovjettiden och utnämndes till general år 2002. Sex år efter att ANA bildades så spelar armén en aktiv roll i säkerhetsarbetet. Utländska koalitionsstrupper tar fortfarande en stor del av striderna, ANA deltar i 80 procent av vilka man leder 50 procent.¹⁰⁹

Observation Monitoring and Liaison Teams (OMLT) är en viktig del av ISAF:s verksamhet. OMLT består av officerare och underbefäl från bidragande länder inom ISAF som verkar inom ANA och fungerar som mentorer och instruktörer. Teamen ansvarar för operativ utbildning för de ANA-enheter de följer, både på baser och i fält. Syftet är att följa upp den grundläggande utbildning som ANA genomgår vid Kabul Military Training Center. OMLT tillhandahåller också stöd i frågor som ledarskap, taktik, implementering av doktrin samt utbildning på plats vid operationer i fält.

Formellt är ISAF:s OMLT underställda COMISAF. Inför varje operation där ANA och OMLT deltar gemensamt görs en ny överenskommelse mellan ISAF och afghanska försvarsministeriet om stridsledningsförhållandet mellan OMLT och ANA.¹¹⁰

Afghanistan har en lång historia med stammiliser. Dessa miliser har ofta gett stöd åt den nationella armén, både historiskt och i modern tid. Landets militära kapacitet är därför större än den reguljära arméns storlek antyder. I jämförelse med grannländerna Pakistan och Iran har Afghanistan en liten försvarsmakt och ett mycket svårare säkerhetsläge. Den reguljära arméns storlek och kapacitet¹¹¹

3.5.2.2 Polisen

Afghanistans poliskår består av flera olika delar med bland andra nationella polisen, gräns-, kriminal-, och trafikpolisen. NDS (National Directorate for Security) är den afghanska säkerhetspolisen.

Under 1960- och 70-talen fanns det en nationell polis i Afghanistan som hade dels yrkespoliser, dels värnpliktiga. Den utformades främst för att skydda staten från medborgarna, inte medborgarna från brott. De poliser i afghanska poliskåren som idag betraktas som professionella och välutbildade fick sin utbildning under 1980-talet. Utbildningen influerades av sovjetiskt tänkande och satte ordning före individuella rättigheter. I det systemet fick hemliga polisen och underrättelsetjänsten ett stort ansvar för utredningar av civilmål. I en demokrati ligger ansvaret för civilmål hos den vanliga polisen, men dessa utredningstraditioner har gått i arv till dagens afghanska polis trots att landet formellt är demokratiskt.¹¹²

Efter 2001 har internationella samfundets säkerhetsfokus legat på att reformera armén vilket gör att ANP har släpat efter. ANP är indelat i samma regioner (Regional Commands) som ANA, RC North, RC West, RC East och RC South. De skapades 2006 som en administrativ nivå mellan Kabul och provinserna för att underlätta styrningen av bland annat polisen.¹¹³ Målet som sattes upp för polisen 2006 är en etniskt balanserad, professionell, funktionsduglig ANP och gränspolis på totalt 62 000 personer.¹¹⁴

¹⁰⁸ Younossi, Obaid m.fl. (2009), s. 18

¹⁰⁹ Ibid s. 43

¹¹⁰ Ibid s. 34-40

¹¹¹ Ibid. s. 8

¹¹² ICG (2007): *Reforming Afghanistan's Police*, Asia Report N°138, http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/138_reforming_afghanistan_s_police.pdf.

s. 2

¹¹³ Ibid s. 4

¹¹⁴ Ibid s. 3

Tadzjiker är och har länge varit överrepresenterade i poliskåren, precis som i armén, och 2003 utgjorde de nästan 90 procent av studenterna på polishögskolan.¹¹⁵ Rättvis etnisk representation är viktig för att polisen ska bli accepterad och kunna vara effektiv i de samhällen där de verkar.¹¹⁶ Tyskland och USA är de länder som har tagit på sig ansvaret för att reformera polisen. Tyskland har fokuserat på Kabuls polishögskola i syfte att höja kvalitén på poliser på hög nivå. Det stod klart redan 2003 att arbetet på marken hade kommit i skymundan. USA beslöt i det läget att finansiera ett Central Training Center för att snabbutbilda poliser. Den amerikanska träningen och utbildningen för ANP syftar till att de ska kunna ägna sig åt upprorsbekämpning och hjälpa ANA att slå ner talibanerna i söder. Utbildningen tar mellan två och åtta veckor och är i grunden militärt präglad.¹¹⁷

Polisen utsätts ofta för attacker, i allmänhet för att den är ett lättare mål än ANA eller ISAF.¹¹⁸ Endast 40 procent av polisen har ordentlig utrustning¹¹⁹. Dödstalen är höga, mellan maj 2006 och maj 2007 dog 406 poliser i strid och 707 skadades att jämföra med ANA:s 170 döda och 606 skadade under samma period.¹²⁰ Till skillnad från ANA som upplöstes och återskapades från grunden har polisen samma personal som före 2001. Det förekom att forna milischefer blev polischefer i provinser och distrikt och tog med sig sina miliser in i poliskåren efter talibanernas fall. När de milischefer som gjort likadant i ANA blev demobiliserade under upplösningen av armén år 2003 flyttade ett antal av dem över till polisen i ett försök att behålla sina styrkor och vapen.¹²¹ Det förekommer korruption av olika slag inom polisen, till exempel mutor. Ett av målen med internationella samfundets satsning på polisreformer är att komma tillrätta med det problemet.¹²²

Som en tillfällig lösning för södra och östra Afghanistan bildades Afghan National Auxiliary Police (ANAP) 2006 för att öka takten på förändringsarbetet inom polisen och för att få stopp på kriget i söder. Till en stor del användes den informella milis som redan fanns i området vid rekryteringen. ANAP får efter tio dagars utbildning samma lön och uniformer som vanlig polis. Huvuddelen av dem är pashtuner eftersom rekryteringen har ägt rum i pashtundominerade områden men det finns också en del hazarer.¹²³

EU Police Mission to Afghanistan (EUPOL) har officiellt tagit över huvudrollen i polisreformarbetet från Tyskland från juli 2007. I EUPOL finns 220 internationella anställda varav 160 poliser. De ska samla alla nationer som arbetar inom polisområdet i Afghanistan, det vill säga 16 EU-medlemmar och åtta andra stater varav USA är en, i en paraplyorganisation. Arbetet syftar främst till att förbättra koordineringen kan bli bättre genom detta men antalet poliser kommer inte att öka i någon större omfattning. Tyngdpunkten kommer att ligga på rådgivning och stöd. EUPOL har inga egna ekonomiska medel för att bygga upp polisen.¹²⁴

¹¹⁵ ICG (2007), s. 11

¹¹⁶ Ibid s. 12

¹¹⁷ Ibid s 6-8

¹¹⁸ Ibid s 14

¹¹⁹ Ibid s. 10

¹²⁰ Ibid s 14

¹²¹ Ibid s 5

¹²² Ibid s. 5-6

¹²³ Ibid s. 13-14

¹²⁴ Ibid s. 8

3.5.3 Den afghanska befolkningen

Det går inte att betrakta befolkningen som en homogen aktör. Som har diskuterats är den etniskt och traditionellt heterogen men det finns gemensamma drag. Framförallt delar den ett missnöje mot den afghanska statens oförmåga att leverera grundläggande tjänster – framförallt säkerhet. Vidare har staten misslyckats med att skapa utveckling och landets socioekonomiska situation är som bekant mycket dålig. Det finns få möjligheter till ekonomisk försörjning; undantaget är odling och framställning av opium. Samtidigt är drogtillverkningen den enskilt största bidragande faktorn till svårigheterna med att utveckla ett hållbart jordbruk.

3.5.4 ISAF och OEF:

På samma sätt utmanar den utländska militära närvaron i landet krigsherrar och grupper som talibanerna. Genom dess direkta inblandning i konflikten sedan 2001 är ISAF och OEF helt centrala aktörer i konflikten. Även om den utländska inblandningen är avsedd att bringa fred till Afghanistan kan närvaron uppfattas som negativ hos delar av den afghanska befolkningen, särskilt om positiva förändringar dröjer vilket ofta varit fallet.

3.5.5 Krigsherrar och andra paramilitära grupper

Krigsherrar och andra beväpnade grupper utanför statlig kontroll kan spela både en positiv och en negativ roll i konflikten, beroende på var deras intressen ligger. Både inhemska och utländska motståndstyrkor spelar negativa roller i konflikten, något som kommer att bli svårt att förändra även om försök har gjorts från den afghanska regeringen att involvera talibanerna i fredsprocessen.¹²⁵

¹²⁵ Karzai offers Taliban government office, (29 sept. 2007), MSNBC <http://www.msnbc.msn.com/id/21045198>, Shalizi, Hamid (27 jun 2009): Karzai tells Taliban to vote in Afghan elections, Reuters, <http://www.reuters.com/article/alQaeda/idUSTRE55Q0W920090627>

4 Förändringsteorier

I detta kapitel redovisas arbetsläget när det gäller att identifiera, fastställa och förankra vilka s.k. förändringsteorier som ligger till grund för verksamheten vid PRT Mazar-e-Sharif. Förändringsteoribegreppet är ett viktigt utvärderingsinstrument OECD:s ramverk, och beskriver enkelt uttryckt hur och varför man tror att planerad handling kommer att förändra konfliktsituationen till det bättre. En central del är att explicit uttrycka länken mellan inputs, aktiviteter och förväntade outputs och effekter i resultatkedjan.

Inom området fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet får utvärderare ofta själva identifiera, formulera, förankra och värdera förändringsteorier om den verksamhet som skall utvärderas, eftersom dessa ofta är implicita, utforskade och oprövade. För utvärderingen av PRT Mazar-e-Sharif har fyra olika områden identifierats som viktiga inputs:

- a) Politisk-strategisk inriktning (mandat, propositioner, regeringsbeslut mm)
- b) Militära planer (exempelvis OPLAN, såväl svensk som för ISAF)
- c) Erfarenhetssammansättningar från tidigare rotationer
- d) Allmänt förhållningssätt och metoder till grund för agerande (doktrin)

Hittills har a) och d) ovan genomgått en första analys, resultatet redovisas här. Den viktigaste grunden för arbetet – de faktiska militära planerna för PRT:t och erfarenheter kring hur verksamheten har fungerat hittills – har dock ännu ej tillgängliggjorts för utvärderingsteamet. Arbetet med att formulera bakomliggande förändringsteorier fortsätter därför under fas 2, parallellt med fältstudien.

4.1 Allmänt om förändringsteorier

I OECD:s ramverk¹²⁶ förordas identifiering och användning av bakomliggande s.k. förändringsteorier (eng. *theories of change*) för att underlätta utvärdering av olika program eller projekt. Förändringsteorier beskriver explicit länken mellan inputs, aktiviteter och förväntade outputs och effekter i resultatkedjan. En förändringsteori beskriver i idealfallet också vilka antaganden om kausala samband mellan aktiviteter och policy och effekter på övergripande fredsbyggande mål som finns bakom förhållningssätt och planer. I allmänhet är en förändringsteori en sammanställd utsaga om hur och varför utförarna tror att ett visst initiativ kommer att förändra konfliktsituationen till det bättre.¹²⁷

Förändringsteorier kan finnas på flera nivåer och bör generellt vara formulerade som enkla antaganden av typen ”om vi gör x, så förväntar vi oss att y inträffar” eller ”om y inträffar, så kan effekten z att på lång sikt förväntas”. Inte sällan finns det en övergripande förändringsteori på hög nivå, som i sin tur bygger på en mängd olika teorier och antaganden om kausala samband på lägre nivå.

¹²⁶ OECD/DAC, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, 2008.

¹²⁷ Förändringsteorier har använts även i militär verksamhet, om än i experimentella sammanhang. Överlag har användningen välkomnats, och det har anmärkts att övergripande förändringsteorier har en intellektuell gemenskap med *commander's intent* och liknande militära planeringselement. Identifierade möjliga fördelar är exempelvis att förändringsteorier stimulerar till en experimentell approach och dynamisk förändring av planen i fredsfrämjande insatser. Givet att förändringsteorier är explicita narrativ så kan de också vara av potentiellt värde i extern och intern strategisk kommunikation (varför är vi här? Vad gör vi, och vad vill vi åstadkomma?) och för att underlätta samordning mellan olika aktörer. Förändringsteorier kan också användas för att lätt brieфа en plan, eftersom den omfattar det logiska resonemanget bakom planens antaganden

Inom området fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet får utvärderare själva identifiera, formulera och värdera förändringsteorier om den verksamhet som skall utvärderas, eftersom dessa alltför ofta är implicita, outforskade och oprövade. I många fall är målsättningar otydligt uttryckta eller tvetydiga, baslinjereferens oklar och planen saknar indikatorer för att mäta dess framgång. Därutöver är förändringsteorierna nära kopplade till uppfattningen om konfliktorsaken (eng. *theory of conflict*), vilket i sin tur ofta är en komplex och svårbestämd blandning av drivkrafter (antaganden om förändring bara kan komma ur ett antagande om vad som driver konflikten). Istället får man många gånger leta efter teorierna i de förhållningssätt och metoder som olika aktörer tillämpar, i förmågorna hos dem som utför arbetet samt i de individuella beslutsfattarnas (exempelvis militär chef) handlingsmönster. Där teorier saknas bör utvärderare försöka urskilja planens logik och förankra den med utförarna, genom att kartlägga inputs, outputs och effekter och den inbördes relationen mellan dessa. Därmed skapas en bättre grund för att utvärdera om de strategier som används är logiska och effektiva.

4.2 Potentiella förändringsteorier till grund för verksamheten vid PRT Mazar-e-Sharif

Den eller de förändringsteorier som ligger bakom PRT-insatsen i Mazar-e-Sharif är sannolikt inte sammanställda och explicita. Därmed bör utvärderingsteamet försöka urskilja förändringsteorier och förankra detta med uppdragsställaren och PRT-representanter i utvärderingens inledningsskede.

Ett antal möjliga inputs för att identifiera och formulera möjliga förändringsteorier finns, bl.a.

- a) Politisk-strategisk inriktning (propositioner, regeringsbeslut mm)
- b) Militära planer (exempelvis OPLAN, såväl svensk som ISAF)
- c) Erfarenhetssammanställningar från tidigare rotationer
- d) Allmänt förhållningssätt och metoder till grund för agerande (doktrin)

Nedan presenteras en diskussion kring möjliga förändringsteorier baserat på a) och d) ovan. Analys avseende b) och c) ovan saknas, eftersom underlaget ännu inte har tillgängliggjorts för utvärderingsteamet.

4.2.1 Politisk-strategisk inriktning

Sveriges militära bidrag till insatsen (ISAF) i Afghanistan sedan 2002 har både vuxit i omfattning och förändrat karaktär. Ett antal propositioner har ställts till riksdagen och insatsen har förändrats och förlängts i flera omgångar. PRT i Mazar-e-Sharif tillkom efter riksdagsbeslut på Prop. 2005/06:34 (27 okt 2005), men arbetet påbörjades egentligen genom det svenska bidraget (Prop. 2003/04:71) till det tidigare brittisk-ledda PRT i regionen.

En översiktlig genomgång av propositionstexterna visar på ett antal grundläggande och gemensamma resonemang i motivbild och inriktning, vilka skulle kunna liknas vid övergripande förändringsteorier. Genomgående upprepas exempelvis att *insatserna*

bidrar till att skapa säkerhet, och att säkerhet i sin tur är en förutsättning för något annat.¹²⁸ Nedan följer ett antal exempel:

- ”Internationell militär närvaro kan stödja den afghanska administrationen och myndigheterna i att skapa säkerhet (Prop. 2001/02:60) [vilket] har en avgörande betydelse för att interimadministrationen skall kunna inleda sitt arbete, vilket [i sin tur] är en förutsättning för en framtida fredlig utveckling” (Prop. 2001/02:60)
- ”Säkerhet skapar förutsättningar för interimadministrationen att inrätta sig, verka och konsolidera freden, och därmed för att den afghanska politiska processen att utvecklas på ett positivt sätt” (Prop. 2001/02:60, Prop. 2001/02:179, Prop. 2002/03:21)
- ”Säkerhet och stabilitet är också en förutsättning för genomförandet av ett effektivt humanitärt bistånd och långsiktig återuppbyggnad” (Prop. 2001/02:60, Prop. 2001/02:179, Prop. 2002/03:21)
- ”Kopplingen mellan säkerhet och utveckling är påtaglig i Afghanistan. Utan dessa ömsesidigt förstärkande komponenter riskerar landet att återgå till en farlig instabilitet eller öppen konflikt” (Prop. 2003/04:71 m.fl.)
- ”ISAF kan genom utökad närvaro i provinserna underlätta för att det stödet som FN och det internationella samfundet ger centralmakten i Afghanistan för återuppbyggnad i större utsträckning spridas ut i landets provinser i syfte att skapa långsiktig stabilitet och utveckling genom att successivt stärka Afghanistans egna resurser för att vidmakthålla säkerhet” (Prop. 2003/04:71)

Ett viktigt element är stöd till säkerhetssektorreform, vilket riktas mot afghansk polis och militär:

- ”Arbetet med att inrätta en afghansk försvarsmakt och en afghansk poliskår har inletts. Dessa institutioner måste successivt ta över ansvaret för att säkerhet och ordning upprätthålls, men tills vidare behövs dock närvaro av en internationell styrka, vilken är avgörande för en framtida fredlig utveckling” (Prop. 2001/02:179, Prop. 2002/03:21). ”Syftet är inte minst att skapa långsiktig stabilitet och utveckling genom att successivt stärka Afghanistans egna resurser för att vidmakthålla säkerhet. För detta krävs närvaro av den internationella styrkan” (Prop. 2003/04:71)

I förändringsteoriform skulle ovanstående exempel kunna uttryckas som:

”Om vi med internationell militär närvaro lyckas stödja den afghanska regeringen och dess myndigheter att skapa en förbättrad säkerhetssituation, så ges förutsättningar för en positiv utveckling av den afghanska politiska processen och konsolidering av freden”

”Om vi lyckas stödja den afghanska regeringen och dess myndigheter att skapa en förbättrad säkerhetssituation, bl.a. genom att stödja uppbyggnaden av afghansk militär och polis, så ges förutsättningar för effektivt humanitärt bistånd, minskat mänskligt lidande, verkningsfulla återuppbyggnadsinsatser och en hållbar ekonomisk och social utveckling i Afghanistan”

¹²⁸ Jmf det starka sambandet mellan säkerhet och utveckling som ligger till grund för såväl PGU som Sveriges nationella strategi för deltagande i internationella fredsfrämjande insatser, och kraven däruti på att svenska bidrag skall samordnas i högre grad. Se *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, Regeringen Skr. 2007/08:51, 2008.

Hur rimliga dessa utsagor än är, så saknar de dock närmare detaljer om det kausala sambandet mellan säkerhet och de element säkerhet skapar förutsättning för.

De propositioner som lagts fram inför och under den period PRT Mazar-e-Sharif har varit verksamt innehåller väsentligen samma utsagor som ovan, men ger ytterligare några detaljer, bland annat genom att beskriva uppgifter, geografisk avgränsning och utvecklade motivbilder. Nedan följer ett antal utdrag:

- ”Genom att bidra till säkerheten genom militär närvaro, samverka med lokala civila och militära makthavare, stödja genomförande av säkerhetssektorreformer samt att underlätta och understödja de återuppbyggnadsinsatser som provinsregeringarna, FN och andra hjälporganisationer genomför i Mazar-e-Sharif kan vi på ett verksamt sätt bidra till stabilisering och återuppbyggnad i regionen” (Prop. 2005/06:34)
- [Förbättrad säkerhet erbjuder den folkvalda regeringen möjlighet att påverka utvecklingen och underlättar effektiva återuppbyggnadsinsatser och ekonomisk utveckling. Förstärkta afghanska institutioner och återuppbyggnad kan bryta den onda cirkel som leder till ytterligare fattigdom och instabilitet]¹²⁹ (Prop. 2005/06:34).
- Fortsatt omfattande militära och civila insatser från det internationella samfundets sida kommer att vara nödvändiga för att stödja den afghanska regeringens ansträngningar att åstadkomma stabilitet i de områden som omfattas av konflikten. Prop2006/07:83
- En stabil säkerhetssituation är en förutsättning för verkningsfulla återuppbyggnadsinsatser, minskat mänskligt lidande och en hållbar ekonomisk och social utveckling i Afghanistan. Ett fortsatt svenskt bidrag till ISAF, i huvudsak i form av ansvar för en PRT i Mazar-e-Sharif i norra Afghanistan, innebär ett värdefullt stöd till Afghanistan och till den internationella säkerhetsstyrkans samlade insatser för Afghanistans återuppbyggnad (Prop2006/07:83)
- ISAF:s PRT skall bidra till säkerhet och stabilitet och därmed skapa förutsättningar för återuppbyggnad och för att den afghanska regeringen ska kunna nå ut i hela landet. För att uppnå detta krävs en organisation som medger aktiv närvaro i hela den regionala enhetens verksamhetsområde. Detta åstadkoms framför allt genom rådgivning och nära samverkan med befolkningen och lokala afghanska myndigheter. Utgångspunkt för all verksamhet som bedrivs genom de regionala enheterna är att den skall initieras av och genomföras tillsammans med lokalbefolkningen och företrädare för det afghanska samhället (Prop2006/07:83, Prop. 2008/09:69)

Den förändring som önskas skall alltså ske i Mazar-e-Sharif, åstadkommas genom militär närvaro, samverkan med militära och civila makthavare på lokal nivå, stöd till genomförande av de säkerhetssektorreformer och återuppbyggnadsinsatser som provinsregeringarna, FN och andra organisationer genomför. Det finns också inslag av stöd till satsningar på förbättrad samhällsstyrning, exempelvis:

¹²⁹ Egentligen en spegelformulering av det som i propositionstexten uttrycks som ”Avsaknaden av säkerhet underminerar den folkvalda regeringens möjlighet att påverka utvecklingen och är ett av de allvarligaste hindren mot effektiva återuppbyggnadsinsatser och mot ekonomisk utveckling. Utan förstärkta institutioner och återuppbyggnad riskerar Afghanistan att fastna i en ond cirkel som leder till ytterligare fattigdom och instabilitet.”

- ”För att skapa långsiktig stabilitet och hållbar ekonomisk och social utveckling krävs också omfattande åtgärder för att [...] förbättra samhällsstyrning, rättsväsende och andra institutioner. En gynnsam utveckling i alla delar av Afghanistan är en förutsättning för att skapa den motbild som behövs för att avvärja en ökande extremism och för att minska risken att konflikten eskalerar och sprider sig. Behoven ökar av att snabbt åstadkomma resultat som är synliga och påtagliga för de afghanska medborgarna. Endast om befolkningen *upplever* konkreta förbättringar kan utvecklingsinsatserna bidra till att bromsa konfliktförloppet. Det finns en fundamental koppling mellan hur människor får sina grundläggande behov tillgodosedda och statens legitimitet och områdets stabilitet. Stabilitet och säkerhet utgör grundläggande förutsättningar för att bekämpa fattigdomen och genomföra biståndsinsatser med syfte att få till stånd en långsiktigt hållbar politisk, ekonomisk och social utveckling som värnar den fattige och hans eller hennes behov.” Prop2006/07:83

Särskilt intressant i ovanstående exempel är att det ger uttryck för antagandet att om befolkningen upplever konkreta förbättringar, och associerar detta till Afghanistans regering och dess myndigheter, så minskar grogrunden för extremism och konflikt. Staten får också en ökad legitimitet.

Ytterligare en detalj i inriktningen för PRT Mazar-e-Sharif kan vara värd att nämna, nämligen den centrala betydelsen av att genom förbättrad säkerhet, men även direkta åtgärder, komma till rätta med narkotikaindustrin och dess kriminella aktiviteter:

- ”För att skapa långsiktig stabilitet och hållbar ekonomisk och social utveckling krävs också omfattande åtgärder för att bekämpa den skenande narkotikaproblematiken” (Prop2006/07:83)
- ”Tillsammans med satsningar på alternativa inkomstkällor är en förbättrad säkerhet slutligen ett villkor för att på sikt komma till rätta med världens mest omfattande produktion av opium” (Prop. 2005/06:34)

Med dessa utdrag som grund skulle möjliga förändringsteorier till grund för PRT Mazar-e-Sharif verksamhet kunna vara:

”Om vi med internationell militär närvaro lyckas stödja den afghanska regeringen och dess myndigheter att skapa en förbättrad säkerhetssituation, så ges förutsättningar för en positiv utveckling av den afghanska politiska processen och konsolidering av freden”

”Om vi lyckas stödja den afghanska regeringen och dess myndigheter att skapa en förbättrad säkerhetssituation, bl.a. genom att stödja uppbyggnaden av afghansk militär och polis, så ges förutsättningar för effektivt humanitärt bistånd, minskat mänskligt lidande, verkningsfulla återuppbyggnadsinsatser och en hållbar ekonomisk och social utveckling i Afghanistan”

”Om vi lyckas understödja de återuppbyggnadsinsatser som provinsregeringarna, FN och andra hjälporganisationer genomför i Mazar-e-Sharif, kan vi på ett verksamt sätt bidra till stabilisering och återuppbyggnad i regionen”

4.2.2 Doktrin: ”Counter-Insurgency”

Som nämndes i inledningen, så är de förändringsteorier som ligger bakom fredsfrämjande insatser ofta implicita, utforskade och oprövade, med tvetydiga målsättningar och oklara referenser. Istället får man många gånger leta efter teorierna i

de förhållningssätt och metoder som olika aktörer tillämpar, i förmågorna hos dem som utför arbetet samt i de individuella beslutsfattarnas (exempelvis militär chef) handlingsmönster. Generellt handlingsmönster, förhållningssätt och metoder i militär verksamhet uttrycks normalt i form av *doktrin*.¹³⁰ Doktrin är den generella delen av den strategi som tillämpas, medan den specifika delen återfinns i de planer och policier som tas fram, bland annat baserat på doktrin, för en specifik insats.

I dialog med företrädare för PRT i Mazar-e-Sharif¹³¹ har det framkommit att insatsen till övervägande del skulle kunna beskrivas som s.k. *Counter-Insurgency* (COIN) (sv. upprorsbekämpning). Sverige och den svenska Försvarsmakten saknar egen doktrin på området, men 2006 utkom en amerikansk COIN-doktrin¹³², baserad på erfarenheterna från Irak och Afghanistan, med långtgående förändringsförslag avseende förhållningssätt och strategier i dessa typer av miljöer. COIN-doktrinen lägger bl.a. stor vikt vid lokalt ägarskap, användning av en bredare palett av instrument och samordning av militära och civila insatser, legitimitet för demokratisk vald administration samt skydd av befolkningen som främsta prioritet för insatserna.

Utan att göra anspråk på att här försöka definiera COIN, så kan det beskrivas som ett generellt förhållningssätt till situationer där upprorsmakare hotar, attackerar och hindrar verksamhetsutövningen från legitima och demokratiskt förankrade strukturer i ett land. I likhet med övriga insatser ske i ständig anpassning till den situation insatsen skall möta. I allmänhet ingår metoder som skydd av civila och civil infrastruktur, stöd till utbildning av lokala säkerhetsstrukturer samt stöd till insatser som tillgodoser befolkningens grundläggande behov (exempelvis mat, vatten, sanitet, hälsa, utbildning etc.). Målet är att genom anpassade åtgärder reducera eller kväsa upproret, erbjuda befolkningen ett alternativ till uppror och därmed ge förutsättningar för positiv utveckling avseende bl.a. samhällsstyrning, ekonomi och sociala frågor. Informationsoperationer tillmäts stor betydelse.

För insatsen i Afghanistan skulle en förändringsteori baserad på COIN-doktrinen kunna uttryckas på följande sätt:

“If we employ a suitable COIN approach, then the insurgency will be quelled/reduced/weakened and the Government of Afghanistan (GoA) legitimacy and popular support will increase, thereby enabling conditions for economic development, good governance and the sustained provision of essential services in Afghanistan”.

Detta är en generell och övergripande förändringsteori, vilken innehåller flera begrepp som måste utvecklas för att kunna ge stadga till en utvärdering. Bland annat måste frågor som följande besvaras, antingen i förberedelserna inför utvärderingsinsatsen, eller som del av själva utvärderingen:

- *Vilken typ av uppror är det fråga om, och vad driver upprorsmakarna?* COIN-doktrinen innehåller ett antal generella kategorier av uppror (exempelvis religiöst motiverade, politiskt motiverade etc.) och anpassning av åtgärder måste vara knuten till en välgrundad uppfattning och förståelse för konfliktsituationen i området. För utvärderingen bör svar på detta kunna ges av konflikthanalysen.

¹³⁰ Definieras i svenska Försvarsmakten som ”ett formellt uttryck för den kunskap och de föreställningar som utgör den viktigaste grunden för det militära försvarets agerande. Försvarsmakten saknar en specifik doktrin för fredsfrämjande verksamhet, men de doktriner som finns utgivna skall kunna användas i alla typer av insatser.

¹³¹ Erfarenhetsbriefing FS16, 2009-05-12.

¹³² *The US Army/US Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (2006), University of Chicago Press

Detta är sedan, med hänsyn till att åtgärderna måste riktas mot grundorsakerna till konfliktsituationen, grunden för nästa fråga:

- *Vad är en lämplig COIN-strategi [a suitable COIN approach] i detta fall?* Med ledning av doktrinen bör frågor kring vilka militära och civila medel som används, och hur väl samordning fungerar mellan dem, ställas. Därutöver bör det kontrolleras om militära planer och genomförande innehåller de typiska uppgifter som föreskrivs i COIN-doktrinen (skydd av civila och civil infrastruktur, stöd till säkerhetssektorreform, stöd till *provision of essential services*)
- *Vilken typ av COIN-insats är ISAF i Afghanistan?* Doktrinen innehåller tre generella kategorier av COIN-insatser (5-50—89)¹³³: 1) S.k. *Clear-Hold-Build*, där insatserna sker i faser och där inslaget av egna, långsiktiga åtgärder för att skapa säkerhet också ger förutsättningar för återuppbyggnad, lokalt övertagande av ansvar och stärkande av folkligt stöd är stora, 2) S.k. *Combined Action*, där stor vikt tillmäts samverkan med lokala strukturer för att skapa bl.a. säkerhet, samt 3) *Limited Support*, där fokus ligger på rådgivning och ett minimum av intervention i den lokala situationen. Utan att föregripa utvärderingen, så bedöms Afghanistaninsatsen till stora delar ha börjat som en *Clear-Hold-Build*-insats, men att den över tid har fått större inslag av *Combined Action*.
- *Till vilken grad har PRT i Mazar-e-Sharif tillämpat COIN?* Om insatsen skall utvärderas som en COIN-insats, bör det fastställas att detta förhållningssätt har utgjort grunden för planering och genomförande. Detta kan endast göras med tillgång till militära planer och genom intervjuer med företrädare för PRT. Viss ledning ges dock av genomgången av politisk-strategisk inriktning ovan, av vilken det framgår att PRT uppgifter och skälen till insatsen i stort har stora likheter med resonemangen i COIN. Det är däremot osannolikt att propositionerna har haft COIN som grundläggande strategi, utan det är snarast ett sammanträffande som kommer ur att båda bygger på erfarenheter från modern, fredsfrämjande verksamhet, bland annat från situationen i Afghanistan

COIN-doktrinen innehåller en mängd upprepade budskap, grundläggande antaganden och utsagor om möjliga kausala samband om hur de anpassade åtgärderna skall bidra till att skapa önskade förutsättningar. Nedan följer ett antal exempel:

- “Long-term success in COIN depends on the people taking charge of their own affairs and consenting to the government’s rule. This condition requires the government to eliminate as many causes of the insurgency as feasible” (1-4)
- “Power vacuums breed insurgency. [...] People have replaced non-functioning national identities with traditional sources of identity and unity [e.g. religion]” (1-21)
- “If the cause for the insurgency is made unattractive, the insurgency may be unable to sustain itself” (1-49)
- “Any successful COIN operation must address the legitimate grievances the insurgents use to generate popular support” (1-51)
- “Skilful counterinsurgents cut off the flow of arms into the area of interest and eliminate their sources” (1-53)

¹³³ Utdrag ur COIN-doktrinen refereras med paragraf [x-y] och i vissa fall sidnummer. Utdragen är antingen direkta citat eller textstycken omformulerade för att bättre spegla dess relevans i förändringsteorisammanhang.

- “If we eliminate the sanctuaries (1-85-87) support for the insurgency is reduced”. (1-88)
- “Insurgents must be isolated from their cause and support (1-128-130), in order to cut off the sources for recuperative power (1-129) As the Host Nation (HN) government legitimacy increases; the populace begins to assist it more actively. Eventually, the people marginalise and stigmatise insurgents to the point that the insurgency’s claim to legitimacy is destroyed”. (1-130)
- “Legitimacy is the main objective (1-113—115), defined as ability to provide security, leader selection and frequency in a manner considered just and fair by a substantial majority of the people, high level of popular participation in or support for political processes, culturally acceptable levels of corruption, culturally accepted level and rate of political, economic, and social development; high level of regime acceptance by major social institutions” (1-116)
- “A successful COIN operation meets the contested population’s needs to the extent needed to win popular support while protecting the population from the insurgents”. (2-1)
- “If we can provide security from insurgent intimidation and coercion, as well as from non-political violence and crime, provide basic economic needs, provide essential services, such as water, electricity, sanitation and medical care, sustain key social and cultural institutions, and address other aspects that contribute to a society’s basic life, then the popular support for the insurgency will be reduced.”
- “Stability is reinforced by popular recognition of the HN government’s legitimacy, improved governance, and progressive substantial reduction of the root causes of the insurgency.” (5-8)

Ur dessa budskap framträder ett antal viktiga element som utgör grunden för förändringsteori, bland annat att målet är att skapa *legitimitet* (definierad enl. några kriterier) för en accepterad tillfällig administration eller folkvald regering hos befolkningen. Detta kan åstadkommas genom att ta bort förutsättningarna för upproret, bland annat genom att fylla maktvakuum med legitim maktutövning och att eliminera upprorsmakarnas fristäder i operationsområdet, att göra upprorets skäl oattraktiva, att tillmötesgå befolkningens frustrationer samt genom att isolera befolkningen från upprorsmakarnas inflytande. Genom att visa att regeringen kan erbjuda befolkningen säkerhet och att den förmår tillmötesgå deras grundläggande behov, skall upproret tappa kraft.

Avseende militärens roll innehåller COIN-doktrinen fler möjliga byggstenar i en förändringsteori, exempelvis avseende vad som generellt kan bidra till att upproret kväses, reduceras eller tappar kraft. Bland annat föreskrivs olika former av stabiliseringsoperationer, där offensiva insatser riktas mot upprorsmännen och deras fristäder samtidigt som defensiva insatser till skydd för civilbefolkning och viktig infrastruktur bedrivs. Detta skall bidra till en ökad legitimitet för regeringen:

- ”Gaining and retaining the initiative requires counterinsurgents to address the causes through stability operations as well. This initially involves securing and controlling the local populace and providing for essential services. As security improves, military resources contribute to supporting government reforms and reconstruction projects. When the initiative has been gained, offensive operations focus on eliminating the insurgent cadre, while defensive operations

focus on protecting the populace and infrastructure from direct attacks. As military ascendancy is established, stability operations expand across the areas of operations and eventually predominate. Victory is achieved when the populace consents to the government's legitimacy and stops actively and passively supporting the insurgency." (1-14)

Stycket ovan är också ett bra exempel på en signifikant förändring i militärt förhållningssätt. Militära förband ges rollen att direkt delta i att erbjuda befolkningen *essential services* (exempelvis mat, vatten, sanitet, hälsa, utbildning m.m.). Samtidigt säger doktrinen att sådana typer av insatser bara skall göras där ingen annan civil aktör, med bättre förmåga, finns att tillgå.¹³⁴

Vidare ges i doktrinen en närmare beskrivning av länken mellan militära operationer och utveckling i landet:

- "Accomplishing the objectives of combat operations/civil security operations sets the conditions needed to achieve essential services and economic development objectives. When the populace perceives that the environment is safe enough to leave families at home, workers will seek employment or conduct public economic activity. Popular participation in civil and economic life facilitates further provision of essential services and development of greater economic activity. Over time such activities establish an environment that attracts outside capital for further development" (5-12)

Centralt här är alltså åter att om befolkningen upplever säkerhet, så kan de återvända till arbete och få igång ekonomiska transaktioner. Detta leder i sin tur till att mer grundläggande samhällstjänster kan erbjudas. I slutändan uppstår en miljö där utländskt kapital för ytterligare utveckling kan förväntas.

Doktrinen sammanställer också en generell lista av typiska metoder som i rätt urval och anpassning till situationen normalt leder till "framgång" – vilket här skall läsas som att det bidrar till att upprорот kväses eller försvagas (tabell 1-1 p 51). Bland annat tillmäts underrättelsefunktionen och informationsoperationer stor betydelse, befolkningen sätts i centrum, upprorsmännen skall isoleras från befolkningen, amnesti bör erbjudas till dem som lämnar upprorsmännen och går över och stödjer den legitima regeringen. Vidare bör ledningen för olika insatser lämnas över till lokala styrkor så fort säkerhetssituationen medger, och lokal militär och polis skall utbildas i COIN. Slutligen så läggs stor vikt vid att uppmuntra och underlätta samverkan och informationsutbyte mellan civila, politiska och militär, samt vid att säkra landets gränser samt att skydda kritisk infrastruktur.

I doktrinen utvecklas faserna i *clear-hold-build*-strategin med hjälp av en metafor – intensivvård av en patient:

- *Stop the bleeding* (5-4) to protect the population and break the insurgents' initiative
- *Inpatient care – recovery*. Achieve stability through the gradual strengthening of HN capability and capacity in the HN government and security forces. As civil security is assured, focus expands to include governance, provision of essential services, and stimulation of economic development (5-5) Relationship with HN

¹³⁴ Enligt uppgift har dock det svenska PRT:t inte givits en sådan roll. Samtal, f d PRT-medlem, 22 augusti 2009.

counterparts and with the local populace strengthened. Host nation increases its legitimacy through provision of security, effective governance, essential services, incremental success in meeting public expectations. (5-5)

- *Outpatient care – movement to self-sufficiency.* Expansion of stability operations across contested regions, ideally using HN forces. Transition responsibility for COIN operations to HN leadership. As the security, governing and economic capacity of the HN increases, the need for foreign assistance is reduced. At this stage, the host nation has established or re-established the systems needed to provide effective and stable government that sustains the rule of law. The government secures its citizens continuously, sustains and builds legitimacy through effective governance, has effectively isolated the insurgency and can manage and meet the expectations of the nation's entire population (5-6)

Doktrinen ägnar också stor uppmärksamhet åt uppgiften att stödja utbildning och övning av lokala säkerhetsstrukturer. Även bakom detta resonemang finns ett embryo till en förändringsteori, där effektiva (definierat enl. vissa kriterier [6-2]) lokala säkerhetsstrukturer kan fortsätta att besegra upprorsmännen eller göra dem irrelevanta samt erbjuda grundläggande samhällstjänster och säkerhet till befolkningen. Detta skall stödja etableringen av en legitim regering som stöds av folket och som klarar av att hantera upprorrets grundorsaker. (6-1)Polisen pekas särskilt ut, eftersom deras arbete underlättar för lokala institutioner att verka.

- “If an effective [defined in 6-2] host nation security force can be developed, the host nation can defeat insurgents or render them irrelevant, uphold the rule of law, and provide a basic level of essential services and security for the populace. This, in turn, will support the establishment of a legitimate government supported by the people and able to address the fundamental causes that insurgents use to gain support”. (6-1)

Slutligen, så finns det många gånger starka kopplingar mellan möjligheten att upprätthålla ett uppror och kriminalitet, eftersom inkomster och resurser måste säkras. Doktrinen pekar särskilt ut svaga eller sönderfallande stater med stor tillgång till naturresurser eller eftertraktade varor, såsom vallmo (för narkotikaproduktion) eller olja, som typiska länder där upprorsmän och kriminella aktiviteter ligger nära varandra. Där staten har fallit sönder, med kollaps av rättssektorn som följd, är kriminaliteten ofta mycket utbredd (1-56). Det är därför vanligt att framgångsrik COIN leder till efterdyningar och indirekta effekter som utbredd kriminalitet:

- Many insurgencies degenerate into criminality [such disintegration is desirable, but produces a diverse body of security and law-and-order concerns. Successful counterinsurgents are prepared to address such disintegration [...] recognize that the ideal approach eliminates both the insurgency and any criminal threats its elimination produces.(1-58) If we provide security for the populace, permanent reforms can be implemented, and combat operations can be quickly transitioned into law enforcement. This, in turn, will make the insurgents look as criminals and they will lose support.

4.2.3 Förändringsteorier och utvärderingsfrågor

Baserat på identifierade förändringsteorier, kan frågor utvecklas till stöd för utvärderingen. Några av dessa kommer att påverka utvärderingsdesignen, andra kommer att användas direkt som grund för intervjufrågor under fältstudien.

“If we employ a suitable COIN approach, then the insurgency will be quelled/reduced/weakened and the GoA legitimacy and popular support will increase, thereby enabling conditions for economic development, good governance and the sustained provision of essential services in Afghanistan”.

Exempel på viktiga frågor att ställa:

- Hur ser strategin [the COIN approach] ut för ISAF i Afghanistan? Vilken konfliktanalys ligger till grund för val av strategi?
 - Vilka instrument och aktiviteter samordnas med militär verksamhet? Hur har samordning skett? Är graden av samordning tillfredsställande?
 - Har strategin bidragit till att upproret [talibaner och andra extremister] kvästs, reducerats eller försvagats? Varför/varför inte?
 - Har säkerhetssituationen förbättrats som ett resultat av ISAF verksamhet? Varför/varför inte?
 - Har befolkningen kunnat isoleras från upprorsmakarnas budskap och inflytande? På vilket sätt?
 - Har detta lett till att GoA legitimitet ökat och att det folkliga stödet för regeringen förstärkts? Varför/varför inte? På vilket sätt har säkerhetssituationen bidragit/inte bidragit till detta?
 - Har förhållandena förbättrats för ekonomisk utveckling? Varför/varför inte? På vilket sätt har säkerhetssituationen bidragit/inte bidragit till detta?
 - Har samhällsstyrningen förbättrats? Varför/varför inte? På vilket sätt har säkerhetssituationen bidragit/inte bidragit till detta?
 - Erbjuds befolkningen grundläggande samhällstjänster? Varför/varför inte? På vilket sätt har säkerhetssituationen bidragit/inte bidragit till detta?
- Är COIN-doktrinen lämplig för insatsen i Afghanistan?
 - Är doktrinen implementerad på ett adekvat sätt?

”Om vi med internationell militär närvaro lyckas stödja den afghanska regeringen och dess myndigheter att skapa en förbättrad säkerhetssituation, så ges förutsättningar för en positiv utveckling av den afghanska politiska processen och konsolidering av freden”

”Om vi lyckas stödja den afghanska regeringen och dess myndigheter att skapa en förbättrad säkerhetssituation, bl.a. genom att stödja uppbyggnaden av afghansk militär och polis, så ges förutsättningar för effektivt humanitärt bistånd, minskat mänskligt lidande, verkningsfulla återuppbyggnadsinsatser och en hållbar ekonomisk och social utveckling i Afghanistan”

”Om vi lyckas understödja de återuppbyggnadsinsatser som provinsregeringarna, FN och andra hjälporganisationer genomför i Mazar-e-Sharif, kan vi på ett verksamt sätt bidra till stabilisering och återuppbyggnad i regionen”

Exempel på viktiga frågor att ställa:

- Har säkerhetssituationen i Mazar-e-Sharif och de fyra provinserna förbättrats som ett resultat av PRT närvaro?
 - Har möjligheterna till effektivt humanitärt bistånd därmed förbättrats?

- Har mänskligt lidande därmed minskat?
- Har verkningsfulla återuppbyggnadsinsatser därmed kunnat genomföras?
- Kan tecken på hållbar ekonomisk och social utveckling skönjas i regionen?
- Har stödet till uppbyggnad, utbildning och övning av afghansk militär och polis lett till en förbättrad säkerhetssituation? Varför/varför inte?
- Har skydd av civilbefolkning och kritisk infrastruktur genomförts?
- Till vilken grad har verksamheten skett till stöd för afghanska myndigheter och företrädare för den folkvalda regeringen?
- På vilket sätt har PRT understött de återuppbyggnadsinsatser som provinsregeringen, FN och andra hjälporganisationer genomför i Mazar-e-Sharif? Konkreta exempel?
 - Har dessa insatser på ett verksamt sätt bidragit till stabilitet och återuppbyggnad?
 - Hur har samordning skett? Har samordningen varit tillfredsställande?

5 Källförteckning

- American Evaluation Association *Guiding Principles for Evaluators* (2004), <http://www.eval.org/Publications/GuidingPrinciples.asp>
- Czarniawska, B (2008) *Narratives in Social Science Research*, SAGE Publications
- Clarke, Richard A. (2004): *Fiender överallt: Amerikas krig mot terrorism – en skildring inifrån Vita Huset*, Stockholm: Natur och Kultur
- Dennys, Christian and Zaman, Idrees (2009): *Trends in local Afghan conflicts*, Report from “Cooperation for Peace and Unity”, retrieved from their website: www.cpau.org.af
- Dorrnsoro, Gilles (2009): *The Taliban’s Winning Strategy in Afghanistan*. Carnegie Endowment for International Peace, www.CarnegieEndowment.org/pubs
- Filkins, Dexter (29 April 2009), “Poppies a Target in Fight against Taliban”, i *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2009/04/29/world/asia/29afghan.html?fta=y>
- Forsythe, Diana (1999) *It’s just a Matter of Common Sense: Ethnography as Invisible Work*, Computer Supported Cooperative Work 8: 127-145, Kluwer Academic Publishers
- Frelin, Jan (2009): *Purposeful Assessment – Assessing the Effects of Military Operations*, FOI-R—2718--SE
- Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, (2007), SIDA, <http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=32877&searchWords=glossary%20of%20key%20terms%20in%20evaluation%20AND%20results%20based%20management>
- Hutchins, Edwin (1995) *Cognition in the Wild*, Massachusetts Institute of Technology
- ICG (2007): *Reforming Afghanistan’s Police*, Asia Report N°138, http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/138_reforming_afghanistan_s_police.pdf
- ICG (2009:1): *Pakistan: The Militant Jihadi Challenge*, Asia Report N°164, http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/164_pakistan_the_militant_jihadi_challenge.pdf
- ICG (2009:2): *U.S.-Iranian Engagement: The View from Tehran*, Middle East Briefing N°28, http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east_north_africa/iraq_iran_gulf/b28_u.s_iranian_engagement_the_view_from_tehran.pdf
- Jones, Seth G (2008). ”The Rise of Afghanistan’s Insurgency – State Failure and Jihad”, i *International Security*, vol. 32, No. 4, ss. 7-40, Cambridge: Cambridge University Press
- Karzai offers Taliban government office*, (29 sept. 2007), MSNBC <http://www.msnbc.msn.com/id/21045198>
- Kilcullen, David (2009). *The Accidental Guerrilla – Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, New York: Oxford University Press.
- Lappalainen, Tomas (1993), *Maffia*, Stockholm: Fischer & Co
- Lave, Jean (1988). *Cognition in practice: mind, mathematics and culture in everyday life*. New York: Cambridge University Press
- Lindoff, Jenny m.fl. (2009): *Actors and stakeholders* (ej publicerat underlag)
- McDermott, R.P. & Gospodinoff, K (1979), *Social Contexts for Ethnic Borders and School Failure*, in Wolfgang, Aaron, *Nonverbal Behavior*, Academic Press
- Mitroff, Ian I. (1983): *Stakeholders of the Organizational Mind*

- Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* (2008), Regeringen Skr. 2007/08:51
- OECD/DAC (2008): *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*
- Olsson, Stefan (kommande), *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, Stockholm: FOI-rapport
- Patton, Michael Quinn (1987): *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*
- Patton, Michael Quinn (2008): *Utilization-Focused Evaluation*
- Project Proposal: Evaluation of Provincial Reconstruction Team (PRT) objectives and tasks in Mazar-e-Sharif, Afghanistan*, Bilaga till Offert FOI-2009-1139
- Rashid, Ahmed (2000): *Talibanerna: Islam, oljan och det nya maktspelet i Centralasien*, Stockholm: Svenska Afghanistankommittén
- Rashid, Ahmed (2008): *Vägen mot kaos: USA:s politiska haveri i Afghanistan, Pakistan och Centralasien*, Stockholm: Svenska Afghanistankommittén
- Rice, Susan E. och Patrick, Stewart (2008): *Index of state weakness in the developing world*, Brookings,
http://www.brookings.edu/reports/2008/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf
- Ruttig, Thomas (2009), *The Other Side – Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors, and Approaches to 'Talks'*. Retrieved from the Afghanistan Analyst Network. www.aaa-afghanistan.org
- Sasson, T. (1995) *Crime Talk: How Citizens Construct a Social Problem*, Aldine Transaction Publ.
- Schroen, Gary (2005): *First In: An Insider's Account of How the CIA Spearheaded the War on Terror in Afghanistan*. New York: Ballentine Books
- Scriven, Michael (1972): "Pros and Cons about Goal-Free Evaluation", i *Journal of International Evaluation*, Dec 1972, Vol. 3 No. 4
- Shalizi, Hamid (27 jun 2009): *Karzai tells Taliban to vote in Afghan elections*, Reuters
<http://www.reuters.com/article/aI-Qaeda/idUSTRE55Q0W920090627>
- Silverman, David (1997), *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, SAGE Publications
- Svanström, Niklas L.P. och Cornell, Svante E. (2005): *A Strategic Conflict Analysis of Afghanistan*, Report prepared for SIDA, August 20 2005. Retrieved from
www.silkroadstudies.org
- Tenet, George (2007): *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*. London: Harper Press
- The Do No Harm Handbook* (2004),
http://www.cdainc.com/publications/dnh/do_no_harm_handbook.php
- The US Army/US Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (2006), University of Chicago Press
- UN (2009), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General
- UNODC (2008), *Afghanistan Opium Survey*,
http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Afghanistan_Opium_Survey_2008.pdf
- Wenger, Etienne (1998) 'Communities of Practice. Learning as a social system', *Systems Thinker* <http://www.co-i-l.com/coil/knowledge-garden/cop/lss.shtml>

Wenger, Etienne (2007), *Communities of practice, a brief introduction*,
<http://www.ewenger.com/theory/>

Wiss, Åke och Ödlund, Ann (1999): *Forskningsetik – En introduktion*, FOA-R—99-01233-170—SE

Younossi, Obaid m.fl. (2009): *The Long March - Building an Afghan National Army*, RAND Corporation

Bilaga 1: Terms of Reference

Project Proposal: Evaluation of Provincial Reconstruction Team (PRT) objectives and tasks in Mazar-e-Sharif, Afghanistan

1. Background

The Swedish Armed Forces Director of Operations is concerned that the situation in Afghanistan may have changed to the extent that the current mission and organisation of the Swedish contribution to ISAF may require updating. Therefore an in-depth, mid-term evaluation is suggested in order to support further adaptation of the PRT.

2. Project Overview

The proposed evaluation will be conducted by Swedish Defence Research Agency in support of the Directorate of Operations during 2009, involving a multi-actor group from the Swedish Armed Forces, the Swedish Defence Research Agency and perhaps also contractors.

The overall purpose of the evaluation is to provide a better understanding on to what extent the tasks and objectives of the Swedish Provincial Reconstruction Team (PRT) in Mazar-e-Sharif, Afghanistan is still largely relevant, and learn how the activities of the PRT might be supporting peace in the districts of Balkh, Samangan, Jowzjan and Sar-e-Pul. Validating the theories of change underpinning the mission, so far as possible, will be an important focus for the evaluation. The results will serve as an input for reviewing future directions and guidance to Sweden's military contribution in Afghanistan. In addition, the evaluation will be used to test the evaluation method proposed by the OECD/DAC for evaluating military peace operations in order to support concept development at JCDEC.

The evaluation will examine the activities and objectives of the PRT in Mazar-e-Sharif since it came under Swedish command in March 2006, as a programme evaluation. Specifically it will assess any positive as well as negative impacts the PRT may have had on the development of peace in the area.

- A 'programme evaluation' is the evaluation of a single programme in a conflict situation. The reason for this is that it matches the Director of Operations focus on the Swedish military intervention in Mazar-e-Sharif.
- The criteria that the evaluation will use (according to OECD/DAC) are *relevance, effectiveness, impact, sustainability, efficiency* and *coherence*. Given the focus of this evaluation, a special priority should be given to relevance, effectiveness, impact and sustainability.
- The following questions will be included among the evaluation questions to be answered: Is the current direction & guidance for the PRT relevant? Is the PRT doing the right things? Which unintentional effect has the PRT had? Which intended or desirable effects has the PRT not achieved? The questions will be further developed in phase I of the evaluation.

Conduct

The project will be conducted in three phases: 1) Evaluation design and baseline establishment, 2) Evaluation Execution (Field study, data collection and preliminary report) 3) Production of final report and advice on implementation of project findings. The team will report directly to the Director of Operations.

Phase I: Evaluation design and baseline establishment

In Phase I, the evaluators will conduct a desk study on the PRT and the situation in the PRT Area of Operations (AOO). This will be used to adapt and finalise the methodological framework for the evaluation to the situation at hand, to discover the theories of change underpinning the intervention, and to establish the necessary baseline from which to measure changes in relation to the PRT efforts. This stage may include a renewed conflict analysis, if no sufficiently current analysis is identified. The first phase will end with an *inception report*, reviewed by a PoC assigned by the Director of Operations.

Phase I is expected to start 1 May 2009 and end 31 August 2009.

Phase II: Evaluation execution

During evaluation execution, the team will conduct a field study in order to collect necessary data (through e.g. interviews with key individuals, fact-finding in reports and plan reviews etc) and to reach sufficient understanding of the situation in the AOO. This phase will end with a *field report* (unclassified or classified), presented in preliminary form to in-country staff before completing the field mission.

Due to the overall security situation in the area, the evaluators will follow the security instructions given by C SWECON and ISAF. As a presidential election is being conducted at August 20, 2009 (which is not a direct focus of this evaluation), the field work for the evaluation will start after this election.

Phase II is expected to start 1 September 2009 and end 31 October 2009.

Phase III: Final report and advice on implementation

The final stage will be the drafting of the *final report* (unclassified or classified) and supporting the implementation of the findings of the evaluation by supporting various implementation activities. The final report will be reviewed by a reference group appointed by the Director of Operations before being accepted for release.

During phase III, a hearing on Afghanistan with external experts will be conducted.

In addition, the team will produce a report (unclassified) on the method findings in order to support the future development of monitoring and evaluation activities within the armed forces.

Phase III is expected to start 1 November 2009 and end 15 December 2009.

Resources required

The team needs to include experts on the conflict in Afghanistan, and include at least one senior officer (LTCOL or COL) with experience in conducting Peace Support Operations. In addition, the team needs to include members with experience in monitoring and evaluation in conflict areas.

Outline manpower budget (regarding personnel from Swedish Armed Forces, Swedish Defence Research Agency and others):

- Co-ordination: 1 man month
- Desk study Evaluation Design: 3 man months.
- Desk study Afghanistan: 2-5 man months.
- Evaluation Execution: 2 man months.
- Drafting of final report: 3 man months
- Organising Afghanistan hearing 1 man month
- Drafting of method report: 2 man months.
- Consultation during implementation of findings: 1 man month.

In order to conduct this evaluation, some support is required from the Directorate of Operations:

- Access to relevant documentation (intelligence analyses and operational plans)
- Support with identifying relevant points of contacts for interviews.
- Support with transport, protection and accommodation when travelling to and in AOO.
- Point of contact(s) for co-ordinating the evaluation and reviewing evaluation documents.
- One or two individuals to take part in evaluation team (in order to facilitate transfer of results).

Bilaga 2: Design av etnografisk studie av MOT-team

Claudia Baisini

Den etnografiska studien¹³⁵ kommer att genomföras med referens till litteratur om social kognition¹³⁶ (som för fram ”eclectic cross cognition group-individual”) och ”Communities of Practice” teorier¹³⁷. Sådana teorier utgår ifrån principen att lärande är social och kommer från erfarenhet av vardagen och interaction mellan människor. Observation och intervjuer kommer att genomföras enligt induktiv kvalitativ metod¹³⁸ och kommer att fokusera på två mål:

1. Identifiera påverkan av PRT's arbete på olika intressenter (framförallt lokalbefolkning) genom observation och intervjuer samt hur dessa grupper bygger deras sätt att uppfatta ”verkligheten”.
2. Identifiera hur Svensk och MOT personal relaterar till insatsmiljön, vilka kategorier de applicerar till tolkning av den lokala kontexten. Dessutom observation kommer att identifiera om MOT personal lär sig från interaktion med kontexten och hur detta lärande sker.

Mål 1

De första två veckor kommer att tillbringas med gruppen i Mazar-e-Sharif och träffa olika intressenter. Intervjuer kommer att syfta till att ”avslöja” vilken bild av PRT arbetet finns hos lokalbefolkning, FN personal, andra NGO's, RC North, mm (se intressentmodell) och kommer att vara baserad på öppen konversation och semi-strukturerad intervjuar som består mest av indirekta frågor (t.ex. för att veta om man är nöjd med PRT arbete ställer man inte frågan ”är du nöjd” men hittar man andra och mer indirekta sätt att få fram ett, kanske mindre filtrerat, svar).

För att kunna tillämpa kontinuerligt jämförelse av data och möjliggöra upptäckning av de mest relevanta kategorier, skulle rekommenderas att också resa i områden som inte ligger närmast PRT .

Efter denna fas kommer jag att åka tillsammans med MOT och genomföra observation och intervjuer i deras AO.

Viktigt är att kunna nå lokalbefolkning som hör till alla (eller nästan) etniska grupper som finns i områden för att eventuellt identifiera om obalans finns i hur PRT arbetet påverkar dem.

¹³⁵ Forsythe, Diana (1999) *It's just a Matter of Common Sense: Ethnography as Invisible Work*, Computer Supported Cooperative Work 8: 127-145, Kluwer Academic Publishers

McDermott, R.P. & Gospodinoff, K., *Social Contexts for Ethnic Borders and School Failure*, in Wolfgang, Aaron (1979), *Nonverbal Behavior*, Academic Press

¹³⁶ Kultur påverkar kognition och systemen har kognitiva egenskaper som skiljer sig från de kognitiva egenskaperna av individerna i systemet (the group is more than the sum of its parts; it generates additional knowledge, its own view of the world”). Se Hutchins, Edwin (1995) *Cognition in the Wild*, Massachusetts Institute of Technology.

¹³⁷ Wenger, Etienne (2007), *Communities of practice, a brief introduction*,

<http://www.ewenger.com/theory/>, Wenger, Etienne (1998) '*Communities of Practice. Learning as a social system*', *Systems Thinker*, <http://www.co-i-l.com/coil/knowledge-garden/cop/lss.shtml>, Lave, Jean (1988). *Cognition in practice: mind, mathematics and culture in everyday life*. New York: Cambridge University Press

¹³⁸ Silverman, David (1997), *Qualitative Research : Theory, Method and Practice*, SAGE Publications

Med grunden i de två ovan-nämnda mål intervjuer med lokalbefolkning kommer att genomföras genom att börja med en öppen konversation för att sen fokusera på de upptäckta "themes" genom indirekta frågor. Generella exempel av sådana "themes", som förväntas förändra under undersökningens gång, är följande:

- vad deras liv består av (gentemot vad är vår uppfattning av vad deras liv består av),
- vad är viktigt för dem, vad är deras egna "kriterier för framgång"
- vad händer under en vanlig dag (är dygnet deras "unit of measure" för tid?)
- vad betyder vanlig och vad betyder extraordinär för dem
- vad är deras "Discourse", vilka ord/begrepp är mest närvarande i deras liv och vilken betydelse de ger dem
- vad betyder trygghet
- hur deras liv såg ut för 5 år sedan,
- hur vet de vad som händer (mullah, radio, tidning, folk som pratar)
- vad vet dem om valet från 20 augusti,
- ser dem skillnaden mellan Svenska soldater och US, UK eller alla klassas som "soldater"
- känner de sig trygga
- vad betyder trygghet och säkerhet, hur påverkar deras vardagsliv, vilka tecken skulle de peka på för att identifiera om ett område är trygg eller inte
- hur ser de på framtiden

För att samla en bredd och diversifierad mängd av data skall man resa med *flera* MOT i *olika områden*.

Mål 2

Med referens till den ovan-nämnda undersöknings mål 2, en del av observationen kommer att syfta till att identifiera hur Svensk personal och MOT relaterar till kontexten och hur de tolkar den. Utöver de "themes" som listades angående undersökning av lokalbefolkning och andra organisationer, som också appliceras till observationen av MOT och svensk personal, en anpassning av den så kallade Hernadis Triad¹³⁹ kommer att användas. Syftet med detta är att:

1. Identifiera deras "Discourse"¹⁴⁰
2. Identifiera vilka kategorier driver deras tolkning av kontexten
3. Identifiera om sådana kategorier förändras genom ökat interaktion med kontexten, d.v.s. identifiera om lärande sker medan de engagerar med lokalbefolkning

Observation och semi-strukturerade intervjuer kommer att användas. Hernadis triad är en metod som används för text analys i syftet att identifiera de dominerande "discourse"

¹³⁹ Czarniawska, B (2008) *Narratives in Social Science Research*, SAGE Publications

¹⁴⁰ Sasson, T. (1995) *Crime Talk: How Citizens Construct a Social Problem*, Aldine Transaction Publ.

och ”narratives”; här kommer samma principer att användas men anpassade till en konversation med soldaterna istället för text analys. Målet är att avslöja deras egna ”discourse” i hur de relaterar till den kontext de måste förstå i samband, och jämförelse, med observationen av scenen och non verbal beteende (i detta syfte skulle inspelning rekommenderas).

Den originella Hernadis triad kommer att modifieras enligt följande struktur. Vid en händelse eller scen, soldater kommer att svara till följande frågor (subjekten måste formulera svaret med egna ord, viktiga för att avslöja hans/hennes discourse):

- Explication: Vad ser/såg du?
- Explanation: Hur betar sig folk i denna händelse? Varför tror du de betar sig så?
- Exploration: Vad skulle du gjort om du vore en av dem?

Analys

Enlig induktiv kvalitativ observation metod, data kommer att analyseras under fält arbetets gång; analys driver vidare utveckling i data insamling vilken, i sin tur, förfinar avslöjande av de mest relevanta kategorier som beskriver:

1 Hur lokalbefolkning och andra organisationer uppfattar PRT arbetet och närvaro

2 Vilka kategorier driver den svenska personalens (och MOT) tolkning av operativ kontext, i relation till lokalbefolkningens kategorier. Dessutom, om lärande sker genom interaktion med kontexten.

Bilaga 3: Utveckling av utvärderingsfrågor

De givna utvärderingsfrågorna (se kapitel 2) har utvecklats genom att gå igenom de förslag till frågeställningar som finns i OECD:s rapport¹⁴¹, och undersöka hur OECD:s delfrågor passar till utvärderingsfrågorna. Resultatet redovisas på följande sidor i tabellform, med en kolumn för varje utvärderingsfråga, samt en kolumn till vänster som redovisar hur delfrågorna hör ihop med OECD:s kriterier. Den svenska översättningen av kriterierna, samt förklaringarna, är tagna från SIDA.¹⁴²

Delfrågor har också tagits från *The Do No Harm Handbook*,¹⁴³ i syfte att undersöka oavsedda effekter.

Det som återstår att göra är att utveckla specifika delfrågor från konfliktanalysen och förändringsteorin.

¹⁴¹ OECD/DAC (2008)

¹⁴² *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, (2007)

¹⁴³ *The Do No Harm Handbook* (2004)

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Egna detaljfrågor</p>	<p>Vilken inriktning finns? (Dokumentstudie)</p> <p>Vilken inriktning är önskvärd ur olika intressenters perspektiv? (Intervjuer)</p>			<p>Vilka avsedda effekter har PRT haft?</p>
<p>Relevans (OECD)</p> <p>Den utsträckning i vilken en utvecklingsinsats är förenlig med målgruppernas krav, landets behov, globala prioriteringar samt partners och givares policyinsatser.</p>	<p>Is the conflict prevention and peacebuilding intervention based on an accurate (and up-to-date) analysis of the conflict? Is it working on the right issues in this context at this time?</p> <p>(Dokumentstudie, intervjuer)</p> <p>Does it therefore address relevant causes of conflicts, key dynamics and driving factors, or key</p>			

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

	<p>driving constituencies of the conflict? (Dokumentstudie, intervjuer)</p> <p>Are the stated goals and objectives relevant to issues central to the conflict? Do activities and strategies fit objectives? (Dokumentstudie, intervjuer)</p> <p>Has the effort responded flexibly to changing circumstances over time? (Intervjuer)</p> <p>Has the conflict analysis been revisited or updated to guide action in changing circumstance?</p>			
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

Huvudfrågor	1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).	2. Gör PRT rätt saker?	3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?	4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?
	(Dokumentstudie G2-arkivet PRT, ATS) What is the relevance of the intervention as perceived by beneficiaries and external observers? (Intervjuer, Medieanalys Balkh U)			

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

Huvudfrågor	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
--------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Effektivitet (OECD)</p> <p>Den omfattning i vilken insatsens mål har uppnåtts, eller förväntas uppnås, med beaktande av deras relativa betydelse.</p>	<p>The implementation or programme logic and theory of change should be tested.</p> <p>Vilka teorier finns?</p> <p>(Dokumentstudie, intervjuer PRT befattningshavare)</p>	<p>Has the intervention achieved its stated (or implicit) purpose, or can it reasonably be expected to do so on the basis of its outputs?</p> <p>(Intervjuer, indikatorer, dokumentstudie)</p> <p>Is (or will) the effort achieve progress within a reasonable time frame? Is it possible to accelerate the process?</p> <p>(Intervjuer, Bedömning)</p> <p>Does the effort prompt people increasingly to resist violence and provocations to violence?</p>		
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

		<p>(Intervjuer, Indikatorer, medianalys)</p> <p>Do the stakeholders affected have a significant impact on the conflict? (Are the right/key people or many people being addressed?)</p> <p>(KLEP, Intervjuer PRT befattningshavare)</p> <p>Were gender and relevant horizontal inequalities (ethnic, religious, geographical, etc.) taken into consideration?</p> <p>(Gender redan undersökt)</p> <p>Does the effort result in an increase in people's</p>		
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

		<p>security and in their sense of security? (Intervjuer med intressenter på plats, opinionsundersökning, indikatorer, bedömning, medieanalys Balkh U) What major factors are contributing to achievement or non-achievement of objectives? (Avseende såväl egen förmåga som konfliktens drivkrafter.) (Intervjuer med intressenter på plats och befattningshavare PRT, Bedömning)</p>		
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Effekter på lång sikt (OECD)</p> <p>Positiva och negativa, primära och sekundära, långsiktiga effekter av en utvecklingsinsats, direkta eller indirekta, avsedda eller oavsiktliga.</p>	<p>Changes in behaviour and attitude, in addition to being difficult to measure and subject to setbacks, often take a long time. With this in mind, if evaluators determine that it is not reasonable to expect significant conflict impacts yet, they should focus on outcomes and test the theory of change and programme logic to predict whether the current strategies are likely (over the long run) to make a contribution to peace.</p>	<p>How has the situation changed over time, and what is the contribution of the intervention to those changes?</p> <p>(Intervjuer med PRT Befattningshavare och intressenter på plats indikatorer,)</p> <p>Which changes in attitudes, behaviours, relationships or practices (of how many people/classified according to horizontal divisions) can be ascertained?</p> <p>(Intervjuer med intressenter på plats, opinionsundersökningar,</p>	<p>Has the intervention led to policy changes? By whom? How do these relate to the conflict?</p> <p>(Avseende motparten) (Intervjuer befattningshavare PRT, medieanalys Balkh U)</p> <p>Are there any secondary negative effects?</p> <p>(GFE, intervjuer med lokala intressenter, befattningshavare PRT)</p> <p>What are the primary and secondary, direct and indirect, positive and negative, intended and unintended, immediate and long-term, short-term</p>	<p>What are the primary and secondary, direct and indirect, positive and negative, intended and unintended, immediate and long-term, short-term and lasting effects of the effort? Does it impact significantly on key conflict or peace factors?</p> <p>(GFE, Bedömning, medieanalys Balkh U)</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

		<p>medieanalys Balkh U) Has the intervention led to policy changes? By whom? How do these relate to the conflict? (Avseende motparten)(Intervjuer befattningshavare PRT, medieanalys Balkh U) Vad är PRT:s bidrag till långsiktiga effekter? (Intervjuer, Bedömning)</p>	<p>and lasting effects of the effort? Does it impact significantly on key conflict or peace factors? (GFE, Bedömning, medieanalys Balkh U)</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Bärkraft (OECD)</p> <p>En utvecklingsinsats förmåga att fortsätta att producera nyttigheter sedan utvecklingsstödet avslutats.</p> <p>Sannolikheten för fortsatta positiva effekter i ett längre tidsperspektiv. Riskkänsligheten i nettoflödet av nyttigheter över tid.</p>	<p>Have those who benefit from ongoing violence or instability or who resist movement towards peace (“spoilers”) been addressed adequately?</p> <p>(Dokumentstudie, Intervjuer PRT befattningshavare och intressenter på plats)</p>	<p>Which steps have been taken or are planned to create long-term processes, structures and institutions for peacebuilding?</p> <p>(Dokumentstudie, Intervjuer PRT befattningshavare)</p> <p>Will new institutions designed to address conflicts survive? Are they being used?</p> <p>(I vårt sammanhang avses ANA och ANP)</p> <p>(Dokumentstudie, Intervjuer PRT befattningshavare)</p> <p>Has a meaningful</p>	<p>Does the effort contribute to momentum for peace by encouraging participants and communities to develop independent initiatives?</p> <p>(Intervjuer PRT befattningshavare)</p>	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
--------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------	-------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

		<p>“handing over” or exit strategy been developed with local partners or actors that enable these partners to build or continue their own peacebuilding initiatives? (Dokumentstudie, Intervjuer PRT befattningshavare)</p> <p>Have those who benefit from ongoing violence or instability or who resist movement towards peace (“spoilers”) been addressed adequately? (Dokumentstudie, Intervjuer PRT befattningshavare)</p>		
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Kostnadseffektivitet (OECD)</p> <p>Ett mått på hur ekonomiskt resurser/inputs (kapital, sakkunskap, tid, etc.) omvandlas till resultat.</p> <p>(Lägre prioritet, personalvolym kostnadsekvivalent)</p>	<p>Does the intervention deliver its output and outcomes in an efficient manner (results against costs)?</p> <p>(Bedömning)</p> <p>How does this particular programme or policy approach compare in costs to other options for achieving the same goals?</p> <p>(Dokumentstudie, bedömning mot andra PRT)</p> <p>How efficient is the general management of the intervention (steering, management,</p>			
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

Huvudfrågor	1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).	2. Gör PRT rätt saker?	3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?	4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?
--------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------	-------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

	organisational and governance structures and procedures)? (Intervjuer med PRT personal, RC personal, intressenter på plats)			
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Samordning (OECD) (Såväl civilt-militärt, som mil-mil)</p>	<p>Was co-ordination factored into inputs (was it budgeted for) and outputs (is it explicitly listed as an output, and is it part of the expected evaluation reporting)?</p> <p>(Dokumentstudie)</p> <p>What were the main constraints and challenges for coherence? How was good co-ordination achieved, and is it replicable in other situations?</p> <p>(Dokumentstudie, Intervjuer med PRT Befattningshavare och intressenter på plats)</p>	<p>Has a coherent approach been institutionalised? (Intervjuer PRT Befattningshavare)</p> <p>How were gender and any relevant conflict-specific inequalities taken into consideration when decisions were taken about with whom and how to co-ordinate (especially in the context of co-ordination with local actors)?</p> <p>(Delvis undersökt, Intervjuer PRT befattningshavare)</p>		<p>Is harmonisation across actors growing? (Intervjuer med PRT Befattningshavare, Intressenter på plats)</p>
--------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Länkar (OECD)</p>	<p>This criterion might also be used to examine the links between peacekeeping or peacebuilding interventions and longer-term development processes.</p>			
-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Täckning (OECD)</p>		<p>Are certain regions excluded or included and how does this impact the ability to reach all those in need? How does coverage, or the lack of it, affect current conflict dynamics?</p> <p>(Dokumentstudie, Intervjuer)</p>		
<p>Värderingar (OECD)</p>				

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Do No Harm/ Transfereringar och Långsiktiga effekter (CDA)</p> <p>(Frågor till PRT, ANA, ANP, provinsregeringar)</p>	<p>Why did we choose this location? What criteria did we use?</p> <ul style="list-style-type: none"> o Why these villages and not those? o Why this province and not that one? <p>Why have we chosen this time to bring in our intervention? What is it about the current situation that makes <i>now</i> the right time for our intervention?</p> <p>(Dokumentstudie)</p> <ul style="list-style-type: none"> o Is the situation post-conflict, pre-conflict, or is 	<p>What do we hope to stop or change through our intervention?</p> <p>(Dokumentstudier, intervjuer)</p> <p>Why us? What is the value added that our organization brings to addressing this need in this place?</p> <p>(Dokumentstudie)</p> <p>Who did we leave out and why?</p> <p>What is the mechanism of the delivery of the assistance?</p> <p>(Intervjuer)</p>	<p>What are the other locations we have chosen that have an impact?</p> <ul style="list-style-type: none"> o Why did we rent these buildings? From who? <p>(Intervjuer Stöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> o Why do we drive this route? <p>(Intervjuer Stöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> o Why do we buy these resources here? <p>(Intervjuer Stöd)</p> <p>Stölder</p> <p>Har någon berikat sig med stulen utrustning? Vem, och på vilket sätt?</p>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

	<p>the conflict still "hot"?</p> <p>(Konfliktanalys; pre- och post)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Why us, now? <p>How long is our project going to last?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ How will we know when our project is finished? What criteria? <p>(Dokumentstudie, intervjuer)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ What will have changed and how will we know? <p>(Dokumentstudie, Intervjuer)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Do we have an exit strategy? 		<p>(Intervjuer)</p> <p>Marknadseffekter</p> <p>Har PRT påverkat den lokala marknaden på något sätt?</p> <p>Are incentives for engaging in the war economy rising?</p> <p>Are incentives for engaging in peacetime economic activities falling?</p> <p>(Dokumentstudier, intervjuer)</p> <p>Distributionseffekter</p> <p>Vilka har fått stöd av PRT? Vilka har inte fått stöd?</p> <p>How did we choose the</p>	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

Huvudfrågor	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
-------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

	<p>(Dokumentstudie, Intervjuer)</p>		<p>beneficiaries? What was the criteria for choosing some people over others?</p> <p>(Dokumentstudie, Intervjuer)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Who did we leave out and why? <p>Who else benefits from our presence?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Landlords? Drivers? Stevedores? Farmers? Hotels? <p>(Intervjuer Stöd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Who are our staff? Are they local or expatriate? How were they selected? What were the criteria for hiring these 	
--	-------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

Huvudfrågor	1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).	2. Gör PRT rätt saker?	3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?	4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?
-------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------	------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

			<p>people and are these criteria different in different places?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Who do the criteria leave out and why? <p>(Intervjuer Stöd)</p> <p>Substitutionseffekter</p> <p>Har PRT tagit över statens eller regionernas uppgifter? Vilka är statens uppgifter?</p> <p>(Intervjuer)</p> <p>Legitimeringseffekter</p> <p>Vilka aktörer har legitimerats genom PRT handlingar?</p> <p>(Intervjuer)</p>	
--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

<p>Do No Harm/ Implicita värderingar (CDA) (Frågor till PRT, ANA, ANP, provinsregeringar, deltagande observation)</p>			<p>How exactly do we do our work? Säkerhet med våldsmakt Does the assistance agency rely on arms to protect its goods and/or workers? (Ja) Synlig osämja mellan internationella partners Does the assistance agency refuse to cooperate or share information and planning functions with other assistance agencies, local government or local NGOs? Does it openly criticize the ways that others provide assistance</p>	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

			<p>and encourage local people to avoid working with other agencies?</p> <p>(Intervjuer intressenter i området)</p> <p>Egen korruption</p> <p>Behandling av lokalanställda</p> <p>Do field staff separate themselves from the local people with whom they are working and do they frequently use assistance goods, or the power they derive from them, for their personal benefit or pleasure?</p> <p>(Fältstudie, intervjuer, dokumentstudie)</p> <p>Uttalanden om egen maktlöshet</p>	
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

			<p>Do the assistance staff express discouragement and powerlessness in relation to their staff superiors, home offices or donors? Do they express disrespect for these people but often cite them as the reason why</p> <p>"something is impossible"?</p> <p>(Intervjuer)</p> <p>Egen rädsla, egna offensiva operationer</p> <p>Are assistance staff frightened and tense? Do they express hatred, mistrust, or suspicion for local people (any of the</p>	
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant?</p> <p>(Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

			<p>local people)? Do they frequently engage their local staff counterparts in conversation about violence, war experiences, the terrible things they have experienced (thus reinforcing the sense that these are the things that matter)? Does the agency promote or in other ways exceptionally reward staff members who have served in more violent places/situations?</p> <p>(Intervjuer, observation)</p> <p>Egen publicitet</p> <p>Does the assistance agency's publicity and/or fundraising approach demonize one side of the</p>	
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 3: Utveckling av undersökningsfrågor

<p>Huvudfrågor</p>	<p>1. Är den nuvarande inriktningen relevant? (Sett ifrån OECD-kriterierna, COIN-doktrin eller Opplan/PRT-konceptet).</p>	<p>2. Gör PRT rätt saker?</p>	<p>3. Vilka oavsedda effekter har PRT haft?</p>	<p>4. Vilka avsedda eller önskvärda effekter har PRT inte uppnått?</p>
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

			<p>war? Does it treat one group as always "victimized" by the other? (Dokumentstudie)</p>	
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Bilaga 4: Intervjuguide

Intervjuguiden är indelad för tre olika typer av intervjupersoner, nämligen externa intressenter, interna intressenter med operativ inriktning samt interna intressenter med stödjande inriktning. Guiden för externa intressenter finns på engelska och svenska.

Intervjufrågorna är utvecklade ur de delfrågor som har bedömts kunna besvaras i intervjuform (dessa redovisas i den vänstra kolumnen i tabellen). Intervjufrågorna har också anpassats till respektive grupp.

Det som återstår att göra är att översätta alla frågor till externa intressenter till bägge språken, samt att utveckla ingress och avslutning till intervjuguiden.

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Interna intressenter Operativa sidan	Interna intressenter Stödfunktioner	Externa intressenter Svenska	Externa Intressenter Engelska
-------------------	-----------------------------------------	----------------------------------------	---------------------------------	----------------------------------

Is the conflict prevention and peacebuilding intervention based on an accurate (and up-to-date) analysis of the conflict? Is it working on the right issues in this context at this time? Does it therefore address relevant causes of conflicts, key dynamics and driving factors, or key driving constituencies of the conflict?	(Utvecklas från konfliktanalysen)			
Has the effort responded flexibly to changing circumstances over time?	(Utvecklas från konfliktanalysen)			
What is the relevance of the intervention as perceived by beneficiaries and external observers?				Do you feel that PRT MeS is addressing the most pressing security challenges?

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internas intressenter Operativa sidan	Internas intressenter Stödfunktioner	Externas intressenter Svenska	Externas Intressenter Engelska
				What is missing? What needs to be improved, and what should be kept?
The implementation or programme logic and theory of change should be tested. Vilka teorier finns?	Hur är det tänkt att PRT MeS skall förbättra situationen i sitt ansvarsområde?			
Has the intervention achieved its stated (or implicit) purpose, or can it reasonably be expected to do so on the basis of its outputs? Is (or will) the effort achieve progress within a reasonable time frame? Is it possible to accelerate the process?	Är PRT MeS på rätt väg? Kommer PRT MeS att kunna nå sina målsättningar? Kommer målsättningarna att nås inom rimlig tid?		Är PRT MeS på rätt väg?	Do you feel PRT MeS have taken a suitable approach?
Does the effort prompt people increasingly to resist violence and provocations to violence?	Har PRT MeS påverkat befolkningens att vilja avstå från våldshandlingar?		Har PRT MeS påverkat befolkningens att vilja avstå från våldshandlingar?	

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internas intressenter Operativa sidan	Internas intressenter Stödfunktioner	Externas intressenter Svenska	Externas Intressenter Engelska
Do the stakeholders affected have a significant impact on the conflict? (Are the right/key people or many people being addressed?)	Vilken påverkan har afghanska myndigheter på verksamheten I PRT MeS? Vilken påverkan har befolkningen på verksamheten I PRT MeS?		Känner du att du har haft tillräcklig påverkan på verksamheten i PRT MeS?	Do you feel you have sufficient leverage with PRT MeS activities?
Does the effort result in an increase in people's security and in their sense of security?	Har säkerheten påverkats positivt av PRT MeS närvaro? Uppfattar befolkningen en positiv påverkan av PRT MeS närvaro?			Do you feel that the PRT has had a positive impact on the security situation?
What major factors are contributing to achievement or non-achievement of objectives? (Avseende såväl egen förmåga som konfliktens drivkrafter.)	Varför har/har inte PRT MeS nått sina målsättningar?			
How has the situation	Hur har situationen i		Hur har situationen i	

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internas intressenter Operativa sidan	Internas intressenter Stödfunktioner	Externas intressenter Svenska	Externas intressenter Engelska
changed over time, and what is the contribution of the intervention to those changes?	ansvarsområdet förändrats sedan 2006? Hur bedömer du att PRT MeS bidragit till förändringarna?		ansvarsområdet förändrats sedan 2006? Hur bedömer du att PRT MeS bidragit till förändringarna?	
Which changes in attitudes, behaviours, relationships or practices (of how many people/classified according to horizontal divisions) can be ascertained?	Har befolkningens beteende ändrats i ansvarsområdet? Skiljer sig förändringarna mellan olika befolkningsgrupper?			
Has the intervention led to policy changes? By whom? How do these relate to the conflict? (Avseende motparten)	Har PRT MeS påverkat motståndarens sätt att agera? På vilket sätt?			
Vad är PRT:s bidrag till långsiktiga effekter?	Vilka resultat kan PRT MeS få på sikt?		Vilka resultat kan PRT MeS få på sikt?	
Are there any secondary negative effects?	Har du noterat några negativa konsekvenser av PRT MeS närvaro i området?	Har du noterat några negativa konsekvenser av PRT MeS närvaro i området?		Have you observed any negative impacts of the PRT MeS activities in their area of

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Interna intressenter Operativa sidan	Interna intressenter Stödfunktioner	Externa intressenter Svenska	Externa Intressenter Engelska
-------------------	-----------------------------------------	----------------------------------------	---------------------------------	----------------------------------

				responsibility?
Have those who benefit from ongoing violence or instability or who resist movement towards peace (“spoilers”) been addressed adequately?	Vilka åtgärder är vidtagna mot dem som vill hindra en positiv utveckling? Behövs det göras mer?			
Which steps have been taken or are planned to create long-term processes, structures and institutions for peacebuilding?	Vilka åtgärder är vidtagna för att underlätta en långsiktig positiv utveckling?			
Will new institutions designed to address conflicts survive? Are they being used? Has a meaningful “handing over” or exit strategy been developed with local partners or actors that enable these partners to build or continue their	Hur går arbetet med att lämna över säkerhetsansvaret? Under vilka förutsättningar kommer de lokala säkerhetsorganen ha förmåga att ta sitt ansvar på sikt?			When do you feel ANA and ANP will be ready to assume full responsibility for the security situation in this area?

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internas intressenter Operativa sidan	Internas intressenter Stödfunktioner	Externas intressenter Svenska	Externas Intressenter Engelska
own peacebuilding initiatives? (Tolkas som ANA och ANP i vårt kontext)				
How efficient is the general management of the intervention (steering, management, organisational and governance structures and procedures)?	Hur fungerar ledningen av PRT? Vilka brister finns?			How do you feel PRT MeS works as a professional partner in a peace operation?
What were the main constraints and challenges for coherence? How was good co-ordination achieved, and is it replicable in other situations? Has a coherent approach been institutionalised?	Vilka hinder finns för samordning av olika insatser i ansvarsområdet? Hur är koordineringen organiserad?		Vilka hinder finns för samordning av olika insatser i ansvarsområdet? Hur är koordineringen organiserad?	
Are certain regions excluded or included and how does this impact the ability to reach all those in need?	Vilka är det som får stöd från PRT? Vilka får inte det? Varför det?		Vilka är det som får stöd från PRT? Vilka får inte det?	

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internas intressenter Operativa sidan	Internas intressenter Stödfunktioner	Externas intressenter Svenska	Externas Intressenter Engelska
<p>How does coverage, or the lack of it, affect current conflict dynamics?</p> <p>Who did we leave out and why? What is the mechanism of the delivery of the assistance?</p>				
<p>Why us, now? How long is our project going to last? How will we know when our project is finished? What criteria? What will have changed and how will we know? Do we have an exit strategy?</p>	<p>Hur lång tid behöver PRT vara kvar?</p> <p>Hur skall läget vara för att PRT skall kunna avvecklas?</p> <p>Hur vet vi när PRT kan avvecklas?</p>	<p>Hur skall PRT avvecklas?</p>		
<p>What do we hope to stop or change through our intervention?</p>	<p>Vad är det PRT skall påverka eller hindra?</p>			
<p>Why did we rent these buildings? From who?</p>		<p>Varför hamnade campen där den ligger?</p>		
<p>Why do we buy these</p>		<p>Vilka resurser köper vi</p>		

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internas intressenter Operativa sidan	Internas intressenter Stödfunktioner	Externas intressenter Svenska	Externas Intressenter Engelska
resources here?		lokalt? Av vem?		
Har någon berikat sig med stulen utrustning? Vem, och på vilket sätt?		Har några stölder förekommit? Vilka har tjänat på det?		
Har PRT påverkat den lokala marknaden på något sätt? Are incentives for engaging in the war economy rising? Are incentives for engaging in peacetime economic activities falling?		Har du observerat att PRT har påverkat den lokala marknaden på något sätt? Hur yttrar sig det?		
Who else benefits from our presence? Landlords? Drivers? Stevedores? Farmers? Hotels?		Vilka har dragit nytta av PRT närvaro? På vilket sätt?		
Who are our staff? Are they local or expatriate? How were they selected? What were the criteria for hiring		Hur många lokalanställda finns det? Vilka uppgifter har de? På vilka kriterier väljs de		

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Internatressenter Operativa sidan	Internatressenter Stödfunktioner	Externatressenter Svenska	Externatressenter Engelska
-------------------	--------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------	-------------------------------

these people and are these criteria different in different places? Who do the criteria leave out and why?		ut? Vilka blir uteslutna av vår urvalsprocess?		
Har PRT tagit över statens eller regionernas uppgifter?	Har PRT tagit över statens eller lokala myndigheters ansvar på något sätt?			
Vilka aktörer har legitimerats genom PRT handlingar?	Vilka aktörer får legitimitet genom PRT MeS handlingar?			
Does the assistance agency refuse to cooperate or share information and planning functions with other assistance agencies, local government or local NGOs? Does it openly criticize the ways that others provide assistance and encourage local people				What attitude do you feel the PRT has shown regarding cooperation? Do you feel the PRT staff has a professional attitude in their interactions with you? With others?

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Interna intressenter Operativa sidan	Interna intressenter Stödfunktioner	Externa intressenter Svenska	Externa Intressenter Engelska
to avoid working with other agencies? Do the assistance staff express discouragement and powerlessness in relation to their staff superiors, home offices or donors? Do they express disrespect for these people but often cite them as the reason why "something is impossible"?				
Do field staff separate themselves from the local people with whom they are working and do they frequently use assistance goods, or the power they derive from them, for their personal benefit or pleasure?		Hur är internationell personal förlagd? Hur får de röra sig på fritiden?		
Are assistance staff frightened and tense? Do they express hatred, mistrust, or suspicion				

Bilaga 4: Intervjuguide

Utvärderingsfråga	Interna intressenter Operativa sidan	Interna intressenter Stödfunktioner	Externa intressenter Svenska	Externa Intressenter Engelska
-------------------	-----------------------------------------	----------------------------------------	---------------------------------	----------------------------------

<p>for local people (any of the local people)? Do they frequently engage their local staff counterparts in conversation about violence, war experiences, the terrible things they have experienced (thus reinforcing the sense that these are the things that matter)? Does the agency promote or in other ways exceptionally reward staff members who have served in more violent places/situations?</p>				
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

