

ANGELICA OLSSON, CECILIA HULL WIKLUND



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.

Angelica Olsson, Cecilia Hull Wiklund

Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser

Omslagsbild: MSSG patrullerar i Helmand
© SSgt Mark Jones (Army), Crown Copyright/MOD 2010

Titel	Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser
Title	Comprehensive Approach in British stabilisation operations
Rapportnr/Report no	FOI-R--3239--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport/User report
Månad/Month	Augusti/August
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	59 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Storbritannien anses vara ett av de länder där utveckling och implementering av *Comprehensive Approach* inom nationella myndighetsstrukturer har kommit längst. Denna rapport kartlägger utvecklingen av *Comprehensive Approach* inom Storbritannien sedan 2001, särskilt i förhållande till brittiska stabiliseringsinsatser, och studerar hur utvecklingen har påverkat brittisk förmåga till att genomföra multifunktionella insatser.

Rapporten presenterar förändringar inom interdepartementala relationer, etablerandet av nya funktioner (såsom *Stabilisation Unit* och *Military Stabilisation Support Group*) och förändrade strukturer i insatsområden samt för ett resonemang av hur dessa påverkat militär och multifunktionell ledning.

Rapportens slutsats är att utvecklingen av brittisk *Comprehensive Approach* har stärkt Storbritanniens förmåga att genomföra multifunktionella insatser och har lett till avsevärda förbättringar genom hela ledningsprocessen – från analys och planering till genomförande och utvärdering – även om detta arbete är fortsatt pågående.

För Sverige, som också har en uttalat hög ambition avseende *Comprehensive Approach*, finns det därmed en rad erfarenheter och lärdomar att hämta från Storbritannien. Denna rapport lyfter fram några av dessa erfarenheter så att de kan komma svenska Försvarsmakten och andra berörda aktörer till nytta.

Nyckelord: Storbritannien, *Comprehensive Approach*, Stabilisering

Summary

The UK is widely regarded as one of the countries in which the *Comprehensive Approach*-concept has been the most thoroughly implemented at governmental level. This report maps the development of the Comprehensive Approach within the UK since 2001, in particular in relation to British stabilisation operations, and explores the effect of this development on British ability to conduct multifunctional operations.

The report presents changes made at the interdepartmental level of government, the establishment of new functions such as the *Stabilisation Unit* and the *Military Stabilisation Support Group*, and the structural changes made to the British operation in Helmand, Afghanistan.

The report assesses that the development of the Comprehensive Approach in the UK has strengthened British ability to carry out multifunctional operations and has resulted in significant improvements throughout the entire command and control process – from analysis and planning to execution and monitoring and evaluation – even though this is still a work in progress.

Several lessons can be made related to how to promote the development of a Comprehensive Approach by studying the UK experience. This report is intended to contribute to such learning.

Keywords: United Kingdom, Comprehensive Approach, Whole-of-Government Approach, Stabilisation Operations

Innehållsförteckning

Rapporten i sammandrag	7
1 Inledning	12
1.1 Bakgrund och syfte.....	13
1.2 Omfattning/avgränsningar.....	14
1.3 Metod.....	15
1.4 Disposition.....	15
2 Comprehensive Approach och Stabilisering i Storbritannien	16
2.1 Definitioner av begrepp.....	16
2.2 Stabiliseringskonceptets framväxt.....	18
2.3 Introducering av CA inom brittiska stabiliseringsinsatser.....	19
2.4 CA konkretiseras genom SU.....	21
2.5 CA förstärks.....	27
2.6 Departementens drivkraft, attityd och förändring.....	28
2.7 Framgångar och utmaningar med departementsöverskridande ansatser.....	30
3 CA och det brittiska försvaret	33
3.1 CA och brittiska försvaret.....	33
3.2 MoD:s syn på stabilisering.....	33
3.3 Framväxten av CA inom militärdoktrin.....	34
3.4 CA i praktiken – etablerandet av MSSG.....	36
3.5 BAF i Afghanistan – CA i fält.....	38
4 Sammanfattning och slutord	45
4.1 CA inom brittiska stabiliseringsansatser.....	45
4.2 CA:s påverkan på brittisk förmåga.....	48
4.3 CA:s påverkan på militär ledning.....	50
4.4 Framtida utveckling.....	52
4.5 Brittisk CA:s betydelse för Sverige.....	53
Referenser	55
Bilaga 1 – SU:s struktur och komponenter	58

Rapporten i sammandrag

Både militära och biståndsrelaterade erfarenheter från 1990-talet har visat att det finns ett ömsesidigt beroende mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser inom fredsfrämjande verksamhet. Detta har uppmärksammats av flera länder, inte minst av Storbritannien, som på nationell nivå försökt stärka samverkan mellan dess säkerhetsskapande och utvecklingsfrämjande verksamheter. I det brittiska fallet har detta primärt skett genom ett bredare samarbete mellan framförallt departementet för internationell utveckling, DFID, (motsvarande svenska Sida, fast på departementsnivå), Utrikesdepartementet (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO) samt Försvarsdepartementet (MoD).

DFID var initialt drivande i detta arbete. Förståelsen för kopplingen mellan säkerhet och utveckling och behovet av samarbete mellan dessa departement konkretiserades på DFID:s inrådan bl.a. genom skapandet av två departementsöverskridande fonder med fokus på konfliktförebyggande verksamhet. Till följd av terrorattentatet mot USA 2001 stärktes intresset för samverkan också från den säkerhetspolitiska sidan, då hotet från instabila stater mot internationell och nationell fred och säkerhet blev mer uppenbart. MoD:s samt FCO:s motiv för stabiliseringsinsatser är framförallt att värna om den nationella säkerheten medan DFID:s drivkraft främst har legat i främjandet av global utveckling.¹

Erfarenheter från krigen i Afghanistan (från 2001) och Irak (från 2003) synliggjorde svagheter i det brittiska stabiliseringsarbetet och komplexiteten av multifunktionella insatser. Utmaningar med att sammanföra kortsiktiga och långsiktiga perspektiv samt civila och militära ansatser ledde till en diskussion kring olika aktörers roller och ansvar.² Samtidigt tydliggjorde konflikternas utmaningar behovet av en förstärkt samordning mellan de olika verksamhetsområdena och begreppet *Comprehensive Approach* (CA) växte fram. Den ökade prioriteringen av CA kunde under 2004 urskiljas bl.a. i regeringens initiering av departementsöverskridande analyser av svaga stater (så kallade *Countries at risk of instability*, CRI).³ MoD publicerade samtidigt doktrinen JWP 3-50 där koordinering av civil-militär samverkan flyttades upp från operativ till strategisk nivå.⁴ Störst betydelse anses dock etablerandet av den

¹ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts*. New York: International Peace Academy, ss. 10-13

² Gordon, S. (2010) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda: Defining the Limits of the 'Comprehensive Approach'*, ss.121-138, I Brown, D (red) (2010) *The Development of British defence Policy: Blair, Brown and Beyond*. England: Ashgate Publishing Limited.

³ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*, ss. 11, 16-17

⁴ Ministry of Defence (2004) *Joint Warfare Publication 3-50: the Military Contribution to Peace Support Operations*

departementsöverskridande enheten *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), vilken 2007 stöptes om till *Stabilisation Unit* (SU), ha haft.⁵ SU ägs av DFID, FCO och MoD.⁶ Enheten syftar till att leverera expertis kring allomfattande stabiliseringsansatser, tillhandahålla civila rådgivare och experter som kan deployeras i osäkra miljöer samt främja samverkan mellan olika aktörer på strategisk, operativ och taktisk nivå.⁷

Förändringarna hade initialt mycket liten påverkan på de brittiska stabiliseringsinsatserna, liksom på de berörda departements agerande. På order av regeringen skrev SU år 2005 den nationella strategin för den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand-provinsen i Afghanistan. Den s.k. *Joint Plan for Helmand* fick varken genomslag inom den brittiska regeringen eller inom de brittiska styrkorna i insatsområdet.⁸ Medan MoD under 2005 och 2006 i allt större utsträckning betonade vikten av en agera utifrån Comprehensive Approach tillsammans med civila aktörer, förde militären i fält en offensiv taktik där civil-militär samverkan gavs mycket litet utrymme. Insatsen i Helmand bestod initialt av en liten militär styrka som mötte hårt motstånd. Till följd av den rådande osäkerheten var också den civila närvaron minimal.⁹ Däröver ansågs strategin för Helmand sakna tydliga operativa riktlinjer,¹⁰ och insatsen kom att sakna kontinuitet i och med att varje ny rotation införde ett nytt tillvägagångssätt för att möta situationen i området. Generellt ansågs de militära ambitionerna vara för breda och givna resurser för små, och insatsen befarades bli ett misslyckande.¹¹

Inom den brittiska regeringen, Whitehall, etablerades 2007 en ministerkommitté kring nationell säkerhet, internationella relationer och utveckling (NSID), parallellt med att samverkan mellan olika departement ökade och SU:s roll förstärktes. NSID syftade till att centralisera de brittiska stabiliseringsinsatserna genom att stärka koordineringen och samverkan mellan och inom berörda aktörers organisationer.¹² Denna centralisering syftade också till att motverka att varje nyanländ brigad i Helmand använde ett nytt tillvägagångssätt.¹³ NSID släppte en nationell säkerhetsstrategi för att inrikta de olika departementens egna

⁵ Gordon, S. (2010) The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan: the Impact on Humanitarian Actors, *Disasters*, 34:3, 368-387, s. 369

⁶ Stabilisation Unit (2011) *About Us*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/index.php/about-us> (2011-01-26)

⁷ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for Peace: Britain's Contribution and Capabilities*. Abingdon, UK: Routledge, ss. 104-106

⁸ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace* s. 20

⁹ Egnell, R. (2011) Lessons from Helmand, Afghanistan: what now for British counterinsurgency? *International Affairs* 87:2, 297-315

¹⁰ Gordon, S. (2010) *Defence policy and the "Joined Up Government" Approach Agenda*, s. 130

¹¹ Intervju Prof. Farrell. T. Professor vid King's College, London. 2011-04-27

¹² Korski, D. (2009) British Civil-Military Integration, *The RUSI Journal*, 154: 6, 14-22

¹³ Gordon, S. (2010) *Defence policy and the "Joined Up Government" Approach Agenda*

verksamheter utifrån övergripande nationella mål.¹⁴ Detta ledde till förändring i Afghanistan och vad som ibland kallas den andra fasen av brittiska operationer i landet inleddes i slutet av 2007. Insatsen fick mer kontinuitet och militären började fokusera på att vinna befolkningens förtroende i allt större utsträckning, istället för att försöka eliminera fienden.¹⁵ Parallellt initierades skapandet av ett nytt operativt ramverk för insatsen i landet. Med stöd från SU-personal på plats i insatsområdet etablerade det civila PRT:t (*Provincial Reconstruction Team*) och den militära styrkan *Task Force Helmand* (TFH) gemensamma riktlinjer för den brittiska ansatsen gentemot Afghanistan. Ramverket kom att kallas *Helmand Road Map* och antogs inom Whitehall året efter som en ny nationell strategi för Helmand.¹⁶ De tidigare åtskiljda militära och civila insatserna sammanfogades till en civil-militär insats kallad *Civil-Military Mission in Helmand* (CMMH).¹⁷ Den gemensamma insatsen sattes under civil ledning och PRT-chefen gavs ansvaret att, med rådgivning från TFH, samordna den civila och militära verksamheten.¹⁸ Antalet samordnade operationer ökade, liksom antalet lyckade operationer.¹⁹ Den militära styrkan och antalet civila experter och politiska rådgivare ökade i insatsområdet.²⁰

I detta skede expanderade också SU:s funktion på hemmaplan, då enheten övertog ansvaret från FCO för rekrytering, utbildning och deployering av civil personal till stabiliseringsinsatserna.²¹ En civil resurspool etablerades och idag står över 1000 civila experter redo att skickas ut i osäkra miljöer.²² Parallellt med att SU:s uppgifter växte, växte även förtroendet för enheten från ansvariga departement. SU anses idag vara en viktig möjliggörande funktion för utvecklingen av CA i Storbritannien i och med att enheten ofta verkar som en facilitator för departementsöverskridande diskussioner och analyser om nationens säkerhet och allomfattande stabiliseringsinsatser.²³ SU har vidare publicerat ett antal riktlinjer (s.k. *Guidance Notes*) kring stabilisering som har

¹⁴ Cabinet Office (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. Norwich: The Licensing Division

¹⁵ Farrell, T. (2010) Improving in War: Military Adaption and the British Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009. *Journal of Strategic Studies*, 33: 4, 567-594, s. 573

¹⁶ Teuten, R. (2010) *Civilian-Military Collaboration: The Stabilisation Unit coming of Age?* RUSI. http://www.rusi.org/downloads/assets/Teuten_Lecture_4feb2010.pdf (2011-01-31)

¹⁷ Farrell, T. & Gordan, S. (2009) *COIN machine*, s. 682

¹⁸ British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*

¹⁹ Egnell, R. (2011) Lessons from Helmand, Afghanistan: what now for British counterinsurgency? *International Affairs* 87:2, 297–315, s. 310

²⁰ Teuten, Richard (2010) *Civilian-Military Collaboration*

²¹ Korski, D. (2009) *British Civil-Military Integration*, s. 20

²² Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 105

²³ Intervju Perrotta, Lou Chef för SU:s *Lessons Team*. 2011-04-27; intervju Farrell. T

kommit att användas som underlag för efterföljande departementsdoktriner och regeringsdokument.²⁴

MoD publicerade 2009 doktrinen JDP 3-40 *Security and Stabilisation: the Military Contribution* som till stor del byggde på SU:s riktlinjer och utvecklades med hjälp av både SU och andra departement. Även om dokumentet till allra högsta grad är en militär doktrin anses den vara ett viktigt försök att stärka CA inom den militära delen av stabiliseringsinsatser.²⁵ Doktrinen fokuserar den militära uppgiften till skapa och upprätta en säker miljö i vilken civila aktörer kan verka. Den fastställer även att militären bör komplettera sin stridande funktion med att assistera civila ansatser.

Som ännu ett led i att stödja detta förhållningssätt omformades 2009 försvarets CIMIC-funktion (*Civil-Military Co-ordination*) till en permanent utökad funktion, som kom att kallas *Military Stabilisation Support Group* (MSSG). MSSG syftar till att stärka civil-militär koordinering kring stabilisering och är i Afghanistan samordningsorganet mellan PRT:t och TFH samt utgör de militära komponenterna i PRT:s distriktsteam (DST). Distrikteamen är PRT:s taktiska enheter som under ledning av en stabiliseringsrådgivare från SU utför civila ansatser med militärt stöd.²⁶ Både den militära doktrinutvecklingen, etablerandet av MSSG och den brittiska modellen av PRT kan ses som ett resultat av och bidragande faktor till utvecklingen av CA.

Förändringarna i fält har efterföljts av ett ytterligare förhöjt fokus på CA även inom den brittiska regeringen. Under 2010 omvandlades NSID till ett tyngre nationellt säkerhetsråd under ledning av premiärministern för att än mer förstärka fokus på nationell säkerhet och stabilisering. Syftet var att genom ytterligare centralisering och integrering av berörda ministrar möjliggöra effektivare respons och enklare beslutsprocesser gällande nationens säkerhet.²⁷ Etablerandet av säkerhetsrådet anses också ha motiverat till ökat departementsöverskridande arbete och samverkan.²⁸

Idag saknas fortfarande en gemensam policy och definition för Comprehensive Approach i Storbritannien. I mångt och mycket har uttrycket ”Comprehensive Approach” också övergetts till fördel för andra beskrivningar såsom ”integrerade ansatser” (*Integrated Approach*) även om detta yttryck fortsatt beskriver en ansats som liknar Sveriges CA ambition. Trots avsaknad av en CA policy som sådan har utvecklingen av CA inom brittiska stabiliseringsansatser resulterat i en

²⁴ Ministry of Defence (2009) *Joint Doctrine Publication 3-40 – Security and Stabilisation: the Military Contribution*. Wiltshire: The Development, Concept and Doctrine Centre, s. 151

²⁵ Intervju Dr. Bird, T. UK National Defence College. 2011-04-28

²⁶ Intervju Col. Richmond, A. Chef för MSSG. 2011-04-27

²⁷ HM Government (2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London: The Stationery Office Limited

²⁸ Intervju. Teuten, R. Tidigare chef för SU. 2011-04-26

rad konkreta funktioner och mekanismer vilka tillsammans verkar för brittisk CA.

Sammanfattningsvis kan denna utveckling sägas ha resulterat i, samt stärkts av, följande instanser och faktorer: etablerandet av ett nationellt säkerhetsråd och nationella säkerhetsstrategier; skapandet och framförallt utvecklingen av Stabilisation Unit och den civila resurspoolen (CSG); transformeringen av militärens CIMIC-funktion till MSSG; ökad interaktion mellan departementen, stärkta personliga relationer och en stärkt Comprehensive Approach inom utbildning och övningar; samt utveckling och utfall av insatsen i Helmand, Afghanistan.

Dessa funktioner och faktorer har i sin tur förbättrat den brittiska förmågan att genomföra multifunktionella insatser. Den brittiska centraliseringen av nationella säkerhetsfrågor har effektiviserat den strategiska responsen, lett till förenklade beslutsprocesser och tydligare nationella policys kring stabilisering. Stärkt samverkan och ökad departementsöverskridande interaktion har i sin tur lett till bättre övergripande analyser, möjlighet att skapa en enad problemformulering och därav förbättrad och förenklad gemensam planering. Mer allomfattade analyser och planering, tillsammans med stärkta samverkansstrukturer i fält har också förenklad genomförandet av stabiliseringsansatser. Insatsen i Helmand kan ses som ett exempel. Analys och planering har i stor utsträckning varit allomfattande på både strategisk nivå inom Whitehall och på operativ nivå i fält. Gemensam planering samt samverkande strukturer (t.ex. den civil-militära missionen som etablerades 2008) och funktioner (t.ex. SU och MSSG) anses vidare ha underlättat genomförandet och brittisk leverans av önskade effekter i insatsområdet.

1 Inledning

Ett nytt paradig kring fredsbyggande har växt fram i flera länder de senaste årtiondena. Erfarenheter från bl.a. Balkan under 1990-talet har legat till grund för denna utveckling men i Storbritanniens fall har även terrorattentaten mot USA den 11:e september 2001 haft en stor påverkan. Till följd av det hot som svaga stater uppfattas utgöra mot internationell fred och säkerhet har samtida fredsstödjande insatser kommit att i allt större utsträckning prioritera stats- och samhällsbyggnad för att skapa hållbar fred. Avsaknad av våld är inte längre tillräckligt, utan ett stabilt demokratiskt samhälle med ekonomiska möjligheter är oftast målet med dessa insatser.²⁹ För att möjliggöra vägen från instabilitet till stabilitet anses en kombination av ansatser inom säkerhet, samhällsstyrning (eng. governance) och utveckling vara nödvändigt.³⁰ *Stabilisering* har därav blivit en ny diskurs och ett nytt begrepp inom fredsbyggande verksamheter.³¹

Stabiliseringsinsatsers kombination av politiska, militära och utvecklingsrelaterade element har följaktligen resulterat i ökat behov av en integrerad typ av ansats.³² Vikten av samverkan mellan militära och civila aktörer har ökat och bidragit till en framväxt av begrepp såsom *Whole-of-Government Approach* (WGA), *Diplomacy-Defence-Development* (3D), *Integrated Approach* samt *Comprehensive Approach*. Valt begrepp för att i denna rapport beskriva dessa typer av ansatser är Comprehensive Approach (CA), på svenska även kallat allomfattande ansats. CA kan beskrivas som ett förhållningssätt där enskilda aktörer inser och erkänner att det finns ett beroende mellan olika aktörer, då respektive aktörs agerande påverkar och påverkas av andra. Följaktligen uppstår ett behov av samordning och samverkan mellan de olika aktörerna för att uppnå bl.a. bättre kostnadseffektivitet samt bättre och mer bärkraftig effekt av de insatser som görs.³³

Trots att olika aktörer många gånger är överens om att det finns ett stort behov av samverkan för att främja stabilitet är aktörernas förhållningssätt gentemot Comprehensive Approach olika och CA som begrepp är inte okontroversiellt. Behovet att koppla samman militära och civila åtgärder samt att kombinera kortsiktigt humanitärt stöd och långsiktiga utvecklingsansatser har skapat både konflikt- och beroendesituationer mellan inblandande aktörer.³⁴ Gråzoner mellan

²⁹ Blair, S. & Fitz-Gerald, A. (2009) *Stabilisation and Stability Operations: A Literature Review*. Centre for Security Sector Management, Cranfield University.

³⁰ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts*. New York: International Peace Academy, s. 9

³¹ Ibid

³² Gordan, S. (2010) The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan: the Impact on Humanitarian Actors, *Disasters*, 34: 3, 368-387, s. 370

³³ Hull, C. & Derblom, M. (2011) *Vad är Comprehensive Approach*. FOI

³⁴ Korski, D. (2009) British Civil-Military Integration, *The RUSI Journal*, 154: 6, 14-22, s. 17

ansvarsområden, tidsramar och mål har av vissa aktörer uppfattats som problematiska. Försök att komplettera varandra i samordnad funktion har vid misslyckande ibland lett till en situation där ”alla gör allt” och politiska agendor har ofta krockat med principer om oberoende.

Storbritannien menas dock vara en av de nationer i vilken framväxten av CA inom stabiliseringsinsatser har kommit längst. Bl.a. har samverkan kring stabiliseringsansatser mellan brittiska Utrikesdepartementet, Biståndsdepartementet och Försvarsdepartementet institutionaliserats i en samverkande enhet kallad *Stabilisation Unit*. CA har vidare stärkts genom införandet av ett nationellt säkerhetsråd bestående av premiärministern, ministrar och militära befälhavare, samt genom skapandet av övergripande nationella säkerhetsstrategier. Resultatet av utvecklingen av brittiska CA kan vidare urskiljas i bl.a. utvecklingen och utformningen av den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand, Afghanistan.

1.1 Bakgrund och syfte

FOI har sedan januari 2009 bedrivit projektet ”Ledning i multifunktionella insatser” (LMI) på uppdrag av Försvarsmakten. LMI är ett treårigt forsknings- och utvecklingsprojekt med syfte att förbättra uppdragsgivarens förutsättningar för att genomföra insatser i multifunktionella miljöer (dvs. komplexa konfliktmiljöer som kräver mångdimensionella ansatser). Projektet fokuserar på frågeställningen ”hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?”

Ledning tolkas i projektet som samordning av mänskligt handlande och resurser för att uppnå en viss verkan.³⁵ Eftersom ledningsbehoven är en produkt av insatsmiljön ställer ledning i multifunktionella insatser krav på multifunktionell samordning. Sådan samordning innefattar ofta civil-militär och multinationell samverkan.

I och med detta har projektet valt att studera koncept för multifunktionell samordning såsom *Comprehensive Approach* (CA) och liknande begrepp.

En rad innovativa strukturer och reformer som främjar CA har vuxit fram inom både internationella organisationer och enskilda stater. Även om förutsättningarna skiljer sig finns mycket inspiration att hämta från andra länder avseende strukturer för tillämpning av CA.

Denna rapport studerar implementeringen av CA i Storbritannien. CA har växt fram som ett försök att förbättra förmågan att genomföra multifunktionella insatser, inklusive stabiliseringsinsatser. Eftersom CA inte är målet utan medlet för att uppnå bättre kostnadseffektivitet samt bättre och mer bärkraftiga effekter

³⁵ Försvarsmakten. 2002. *Militärstrategisk doktrin*, s. 77

av dessa insatser syftar rapporten till att undersöka hur framväxten av CA faktiskt har påverkat denna förmåga. I sin tur har erfarenheterna från dessa insatser, och hur man förhållit sig till dem, varit avgörande för hur CA har utformats, utifrån vilka behov som har uppstått. Rapporten redogör för utvecklingen av CA och framväxten av funktioner och strukturer för att främja CA ställs i relation till framförallt utvecklingen av den brittiska insatsen i Helmand.

Vidare syftar studien till att presentera och diskutera hur militär ledning har påverkats och utvecklats av framväxten av Comprehensive Approach i Storbritannien och de nya funktioner och struktur som har upprättats som en följd.

Studien fokuserar på två specifika frågeställningar:

- Hur har brittisk Comprehensive Approach, och däribland relaterade organisatoriska förändringar som Stabilisation Unit, Storbritanniens förändrat Storbritanniens förmåga till att genomföra multifunktionella insatser?
- Hur har militär ledning/militära ledningsstrukturer i fält påverkats av utvecklingen av brittisk Comprehensive Approach?

1.2 Omfattning/avgränsningar

Rapporten omfattar utvecklingen av brittisk CA i relation till framväxten av stabiliseringsinsatser, som började genomföras från och med 2001. Följaktligen berör studien främst utvecklingen av CA kring stabiliseringsansatser, även om CA är ett tillvägagångssätt som kan användas även i andra typer av insatser.

Studiens frågeställningar riktar sig till CA:s inverkan på brittiska försvarsmaktens förmåga att genomföra och leda multifunktionella insatser. Rapporten är därav avgränsad till att främst beröra den militära aspekten och inkluderar bara i viss utsträckning utvecklingsbistånd och andra säkerhetspolitiska insatser i relation till CA.

Den valda fallstudien – den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand, Afghanistan – syftar inte till att vara heltäckande gällande CA:s påverkan och utveckling av den brittiska insatsen i allmänhet och de militära ansatserna i synnerhet. Dock är stabiliseringsinsatsen i Afghanistan Storbritanniens största samverkande insats, och erfarenheter från Afghanistan har varit en viktig drivkraft bakom utvecklingen av CA samtidigt som utvecklingen av CA främst syftat till att stärka just stabiliseringsinsatsen i Afghanistan.

1.3 Metod

Rapporten baseras på en litteraturstudie och intervjuer. Brittiska doktriner och regeringsdokument rörande stabilisering och CA från 2002 och framåt har granskats och jämförts, parallellt med utvärderingar, vetenskapliga artiklar och böcker om brittiska CA:s utveckling och utfall. Vidare har intervjuer utförts av författarna med brittiska tjänstemän, militär personal, forskare och akademiker som alla är verksamma inom valt studieområde.

Intervjuade personer inkluderar: Richard Teuten – tidigare chef för SU; Lou Perrotta – chef för SU:s Lessons Team; Professor Theo Farrell – verksam inom Krigsvetenskapliga institutionen vid King's College London; Daniel Korski – tidigare utsänd av SU som chef för PRT:t i Basra, Irak och som stabiliserings rådgivare i Afghanistan; Överste Alan Richmond – chef för MSSG; Dr. Tim Bird vid Brittiska Försvarshögskolan; och Lt. Col Paul Armitage, doktrinutvecklare vid MOD:s Doctrine and Concept Development Centre (DCDC).

1.4 Disposition

I rapportens andra kapitel presenteras framväxten av brittisk *Comprehensive Approach* i relation till framväxten av konceptet *stabilisering*. Kapitlet redovisar bl.a. framväxten av Stabilisation Unit, som är en departementsöverskridande enhet med fokus på stabilisering utifrån en allomfattande ansats. Stabilisation Unit anses vara Storbritanniens tydligaste konkretisering av CA samt en viktig funktion för utvecklingen av CA. Kapitel två avslutas med en sammanfattning av utmaningar, drivkrafter, möjliggörande faktorer och framgångar inom utvecklingen av CA kring stabiliseringsinsatser i Storbritannien.

I kapitel tre redovisas utvecklingen av CA inom stabiliseringsinsatser utifrån ett militärt perspektiv. Doktrinutveckling, omstrukturering, etablering av nya funktioner samt förändrat agerande kring CA presenteras. Därefter redovisas CA:s inverkan på den brittiska försvarsmakten i fält och då framförallt i Helmand, Afghanistan.

Kapitel fyra, det sista kapitlet, avser svara på rapportens frågeställningar gällande CA:s påverkan på brittiska försvarsmaktens genomförandeförmåga och ledningsstruktur i multifunktionella insatser. Kapitlet inleds med en sammanfattning av de främsta funktionerna och komponenterna som stärkt och möjliggjort utvecklingen av CA. Därefter redovisas vilken påverkan CA har haft på den brittiska insatsen i Helmand samt hur militär ledning har påverkats av utvecklingen av CA. Avslutningsvis förs en kort diskussion om vad rapportens innehåll och slutsatser kan ha för betydelse för utvecklingen av CA inom svenska multifunktionella insatser.

2 Comprehensive Approach och Stabilisering i Storbritannien

2.1 Definitioner av begrepp

2.1.1 Stabiliseringskonceptet

I brittisk doktrin syftar *stabilisering* till att stabilisera svaga stater för att säkra nationell och internationell fred och säkerhet. Brittiska militärdoktriner menar att stabiliseringsinsatser främst är en politisk aktivitet grundad på nationella egenintressen och politiska målsättningar. Insatserna ska ha ett långsiktig fokus, vara befolkningscentrerade samt bygga på en förståelse för rådande kontext.³⁶ Vidare utförs stabilisering genom att kombinera följande militära, politiska och utvecklingsrelaterade medel:

- Militära insatser, vilka syftar till att assistera uppbyggnad av säkerhetssektorn samt upprätthålla säkerhet för andra verksamma aktörer.
- Politiska insatser, vilka syftar till att stärka den berörda statens institutioner samt etablera en inkluderande struktur där konfliktens underliggande drivkrafter kan adresseras.
- Utvecklingsamarbete, vilket syftar vidare till att förbättra livsvillkor genom att möjliggöra ekonomisk utveckling samt stärka samhällstjänster och infrastruktur.³⁷

Det finns många likheter mellan stabiliseringsinsatser andra militära fredsstödjande insatser, såsom Peace Support Operations (PSO) i brittisk militärdoktrin, vad gäller både genomförande och använda medel. Trots detta uppges skillnaderna vara stora och viktiga att framhålla. Den främsta skillnaden utgörs av syftet med insatsen – en PSO genomförs enligt FN stadgan i syfte att upprätthålla eller återinföra fred och är grundad på en princip av opartiskhet.³⁸

³⁶ Ministry of Defence (2009) *Joint Doctrine Publication 3-40 – Security and Stabilisation: the Military Contribution*. Wiltshire: The Development, Concept and Doctrine Centre.

³⁷ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace – Seventh Report of Session 2009-10*, s. 12 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf> (2011-04-19)

³⁸ Det är viktigt att notera att detta gäller främst militär doktrin. Som också nämns i rapporten, har exempelvis DFID en annan syn på syftet med stabiliseringsinsatser. Denna kategorisering av PSO:er som enbart opartiska och mindre politiserade fredsinsatser med FN-mandat skiljer sig från andra typer av kategoriseringar, se exempelvis Bellamy et al. 2004. *Understanding Peacekeeping*. Polity.

Stabiliseringsinsatser, å andra sidan, tjänar främst ett nationellt säkerhetsintresse.
39

2.1.2 Comprehensive Approach

Begreppet *Comprehensive Approach* (CA) är som tidigare nämnt inte okontroversiellt. Diskussioner pågår ständigt gällande vad begreppet ska omfatta och en gemensamt överenskommen och universellt accepterad definition saknas.

Övergripande och kortfattat kan dock CA beskrivas som ett förhållningssätt, utifrån vilket enskilda aktörer inser att dess agerande ingår i ett system av ömsesidigt beroende med andra aktörer. Mer konkret tenderar implementeringen av begreppet *Comprehensive Approach* ofta att innefatta strukturer och principer för samordning mellan involverade aktörer för att lösa ut dessa beroenden och därmed kostnadseffektivisera utförandet samt göra effekten både bättre och mer bärkraftigt.⁴⁰

Storbritanniens försvarsdepartement, *Ministry of Defence* (MoD), en av få aktörer som gett ut en definition, beskrev i en Joint Discussion Note 2006 CA som:

“Commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within a particular situation.”⁴¹

Definition ledde till kraftiga diskussioner och enligt uppgift är publikationen numera upphävd.⁴² I efterkommande doktrin från 2009 används dock fortfarande samma definition, men beskrivs i doktrinen som en av många definitioner av CA.⁴³

Kortfattat kan sägas att medan stabiliseringskonceptet syftar till *vad* som ska göras, är begreppet *Comprehensive Approach* ett *tillvägagångssätt* utifrån hur något, exempelvis stabilisering, kan göras.⁴⁴

En gemensam, departementsövergripande, CA policy eller doktrin saknas fortfarande i Storbritannien. I Storbritannien uppger man sig också alltmer gå ifrån begreppet *Comprehensive Approach* till *Integrated Approach* för att tydliggöra att syftet med sådana ansatser inte är samverkan för samverkans skull.

³⁹ Se bland annat JDP 3-40 och Ministry of Defence (2004) *Joint Warfare publication 3-50 – The Military Contribution to Peace Support Operations*, vilken för närvarande ligger under revidering; Intervju Dr. Bird, T. UK National Defence College. 2011-04-28

⁴⁰ Hull, C. & Derblom, M. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?*

⁴¹ Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05 – The Comprehensive Approach*. Swindon: The Joint Doctrine & Concept Centre

⁴² Intervju Lt. Col. Armitage, P

⁴³ Ministry of Defence (2009) *JDP 3-40*, ss. XI, 15

⁴⁴ Intervju Korski, Daniel.

Begreppet *Comprehensive* (sve. allomfattande) har ansetts spegla förhållningssättet att ”alla resurser ska användas” snarare än att ”alla de resurser det finns behov av ska användas”. I och med en begreppsskiftning försöker man förtydliga vikten av integrering för att möta samverkansbehov. Comprehensive Approach är dock fortsatt ett välanvänt begrepp i Sverige och Sveriges CA ambition ligger nära den utveckling som idag sker i Storbritannien. Utöver detta anser författarna inte heller att den problematik som britterna upplevt i användandet av begreppet nödvändigtvis är inneboende i själva terminologin. Av dessa skäl används begreppet Comprehensive Approach genom hela rapporten för att beskriva det förhållningssätt som utvecklats i Storbritannien. Författarna vill dock uppmärksamma läsaren att även annan typ av terminologi skulle kunna vara lämplig.

2.2 Stabiliseringskonceptets framväxt

Stabilisering som koncept grundas på erfarenheter ifrån det internationella samfundets engagemang i framförallt Europa och Afrika under slutet av 1900-talet. Storbritanniens närvaro på Balkan under 1990-talet ledde till utvecklingen av en mer komplex fredsstödjande insats, där militära ansatser kompletterades med försök att etablera viktig infrastruktur och samhällsservice för att skapa hållbar fred. Humanitära utmaningar under 1990-talet ledde också till att det humanitära samfundet framhöll betydelsen av att skapa säkerhet i stater i och med att konflikters destruktiva effekt på den socioekonomiska utvecklingen uppmärksammades.

Det var dock terrorattentaten 11 september 2001 som ledde till att man började prata om behovet av att stabilisera svaga stater. Svaga och instabila stater ansågs utgöra ett hot mot internationell och nationell säkerhet, vilket ledde till att internationell säkerhet sammanlänkades med ett behov av starka stater.⁴⁵

Både målbilden med stabiliseringsinsatser och motivet för dessa skiljer sig dock mellan säkerhets- och utrikespolitiska ansatser och biståndsansatser. Utvecklingsaktörers främsta oro är svaga staters effekt på utvecklingsåtgärder. Utvecklingsrelaterade stabiliseringsansatser syftar därför till att skapa säkerhet för innevanorna i svaga stater som ett medel för att hållbar och effektiv fattigdomsbekämpning i sin tur skall kunna genomföras. Säkerhetspolitiska aktörer oroas över svaga stater på grund av deras möjliga koppling till politisk instabilitet, våldsamma konflikter och möjlighet att fungera som tillflyktsort för terrorister. Utifrån det motivet syftar säkerhetspolitiska stabiliseringsinsatser i främsta led till att skapa internationell och nationell säkerhet.⁴⁶

⁴⁵ Gordon, S (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, s. 368

⁴⁶ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts*, ss. 10-13

Oavsett skilda motiv bakom stödet för stabilisering, är de olika brittiska regeringsinstanserna överens om att både utvecklings- och säkerhetspolitiska instrument behövs för att nå stabilitet.⁴⁷ Utvecklingssidan har framhållit vikten att etablera stabilitet för att minimera mänskligt lidande⁴⁸ och den säkerhetspolitiska sidan har betonat betydelsen av att komplettera militära medel med utvecklingsinsatser för att nå hållbar säkerhet och stabilitet.⁴⁹ Denna samlade uppfattning har i Storbritannien resulterat i en ökad förståelse för behovet av ett helhetsperspektiv, ett s.k. *Comprehensive Approach*, till stabilisering.⁵⁰

2.3 Introducering av CA inom brittiska stabiliseringsinsatser

Utveckling och framväxt av konceptet *stabilisering* och dess koppling till behovet av samordning mellan olika aktörer initierades mer konkret år 2000, då Storbritannien biståndsdepartement – *Department for International Development* (DFID) – framhöll vikten av säkerhet för att möjliggöra utveckling i rapporten *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor*.⁵¹

DFID:s påtryckningar för samverkan mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser fick ett omfattande stöd av brittiska utrikesdepartementet *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) och MoD efter terrorattentatet 11 september 2001, vilket än mer tydliggjorde det hot svaga stater uppfattades utgöra mot nationell säkerhet. I MoD:s försvarsstrategi från 2002: *The Strategic Defence Review: a new Chapter*, framhölls exempelvis för första gången ur ett militärt perspektiv behovet av att innefatta såväl ekonomiska och humanitära samt politiska och diplomatiska medel, utöver militära ansatser, för att etablera och upprätthålla stabilitet.⁵²

Under 2001 initierade dåvarande biståndsminister och chef för DFID, Clare Short, ett första konkret samarbete mellan DFID, FCO och MoD. Två finansiella fonder: *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP) och *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP), etablerades med syftet att stärka samverkan kring departementens

⁴⁷ Gordon, S (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, s. 369

⁴⁸ Ibid, s. 381

⁴⁹ Ministry of Defence (2009) *JDP 3-40*, s. 62

⁵⁰ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts*, ss. 11, 21

⁵¹ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of its Parts*, ss. 10-11, 21

⁵² Ministry of Defence (2002) *The Strategic Defence Review: a new Chapter*. Norwich: The Licensing Division, ss. 7-8

gemensamma intressen gällande säkerhets- och utvecklingsansatser samt effektivisera departementens användning av egna resurser.⁵³

Fonderna finansierades initialt genom bidrag från departementens egna budgetar och styrning skedde genom konsensusbeslut mellan DFID, FCO och MoD samt finansdepartementet.⁵⁴ Fonderna kom dock delvis att präglas av de skilda uppfattningarna hos departementen om vilken risk – underminering av fattigdomsbekämpning eller nationell säkerhet – som var den viktigaste konsekvensen av svaga stater och därmed vilka svaga stater som skulle prioriteras. Dessa splittringar ledde till återkommande oenighet gällande huruvida fonderna skulle spenderas på preventiva åtgärder eller återuppbyggnadsinsatser.⁵⁵ ACPP, som administrerades av DFID, kom därmed att finansiera mer långsiktiga statsuppbyggnadsprojekt i Afrika, medan den FCO-ledda GCPP-fonden finansierade mer kortsiktiga stabiliseringsprojekt med fokus på insatser i postkonfliktsamhällen, såsom Afghanistan och Irak.⁵⁶ Ett försök till lösning på detta problem var att 2007 sammanfoga Africa och Global Conflict Prevention Pools till *Conflict Prevention Pool*, med syftet att enbart fokusera på förebyggande arbete. Parallellt etablerades *Stabilisation Aid Fund* (SAF) – som lades under ledning av MoD⁵⁷ – med syftet att finansiera stabilisering och återuppbyggnad i framförallt Afghanistan och Pakistan.⁵⁸ På grund av ekonomiska påtryckningar sammanfogades dock snabbt *Stabilisation Aid Fund* och den konfliktförebyggande fonden, CPP, till den enda nuvarande fonden, *Conflict Pool*.⁵⁹

År 2004 försökte den då sittande regeringen att stärka samverkan kring stabilisering genom att införa departementsöverskridande analyser av svaga stater, kallade *Countries at Risk of Instability* (CRI). Varje departement skulle göra en egen CRI-analys, inklusive konsekvensen av instabilitet i det givna landet för det egna departementets intresseområden. För DFID berörde analysen följaktligen främst instabilitetens hot mot FN:s millenniummål, medan den för FCO handlade om instabilitetens möjliga underminering av regional säkerhet. MoD analyserade främst instabilitetens risk för att skapa tillflyktsort för terrorister, och Inrikesministeriet, *Home Office*, fokuserade på dess hot om okontrollerad migration och organiserad brottslighet. De olika CRI-analyserna

⁵³ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for Peace: Britain's Contribution and Capabilities*. Abingdon, UK: Routledge. s. 49

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Gordon, S. (2010:b) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda: Defining the Limits of the 'Comprehensive Approach'*, ss.121-138. Part of Brown, D (red) (2010) *The Development of British defence Policy: Blair, Brown and Beyond*. England: Ashgate Publishing Limited.

⁵⁶ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*

⁵⁷ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach*, s. 30

⁵⁸ Gordon, S. (2010) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda*

⁵⁹ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, ss. 33, 36, 50

syftade därefter till att tillföra underlag för en kunna skapa en övergripande nationell analys och förståelse för varje land Storbritannien engagerade sig i.⁶⁰

Likväl förblev det departementsöverskridande arbetet inom Storbritannien svagt även inom det stabiliseringsarbetet som utfördes i fält. Erfarenheter från de första åren av kriget i Irak och Afghanistan visade på svårigheter med att skapa departementsöverskridande planering och genomförande.⁶¹ Till exempel lyckades CRI-analysmetoden aldrig institutionaliseras ordentligt inom den brittiska regeringen och splittringarna kvarstod.⁶² Erfarenheterna förtydligade också stabiliseringsinsatsernas breda och multifunktionella karaktär, vilket resulterade i en växande diskussion kring olika instansers roller och ansvar. Det blev också tydligt att det brittiska systemet saknade resurser och expertis gällande stabiliseringsinsatser, och då framförallt utifrån ett civilt perspektiv.⁶³ Parallellt med insikten rörande utmaningarna med stabiliseringsinsatser, växte uppfattningen att dessa utmaningar behövde mötas med en stärkt Comprehensive Approach. Svaret blev bl.a. etablerandet av *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), senare kallad *Stabilisation Unit* (SU).⁶⁴

2.4 CA konkretiseras genom SU

Stabilisation Unit (SU) etablerades 2004 under namnet *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU). Enheten brukar benämnas som ett konkret resultat av CA:s framväxt inom Storbritanniens stabiliseringsansatser.⁶⁵ SU är en departementsöverskridande enhet tillhörande både DFID, MoD och FCO.⁶⁶ Syftet med dess etablerade var att främja utveckling, samhällsstyrning och säkerhet genom att stärka både den vertikala länken mellan strategisk, operativ och taktisk nivå samt den horisontella samverkan mellan de brittiska stabiliseringsansatsernas olika aktörer.⁶⁷

2.4.1 Struktur

Stabilisation Unit styrs utifrån konsensusbeslut tagna av en styrelse bestående av en representant från vardera av de ägande departementen DFID, FCO och MoD, samt en från finansdepartementet. Enhetens styrelse får i sin tur direktiv från landets säkerhetsråd (NSC), som ligger direkt under regeringskansliets avdelning

⁶⁰ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*, ss. 11, 16-17

⁶¹ Ibid, ss. 11, 21

⁶² Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*, ss. 11, 16-17

⁶³ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 35

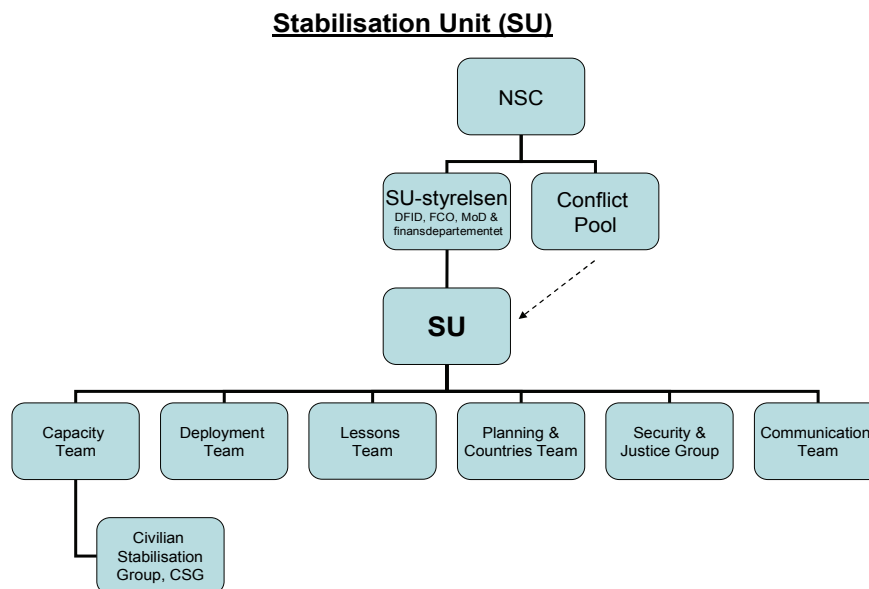
⁶⁴ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum*, ss. 11, 21

⁶⁵ Gordon, S. (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, s. 370

⁶⁶ Stabilisation Unit (2011) *About Us*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/index.php/about-us> (2011-01-26)

⁶⁷ Gordan, S. (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, s. 368

för nationell säkerhet.⁶⁸ Stabilisation Unit är dock en fristående enhet som idag finansieras helt med en budget från Conflict Pool, vilken i sin tur också ägs av det nationella säkerhetsrådet.⁶⁹ Vidare utförs rekrytering av enheten själv och inte de ansvariga departementen. Personal från DFID, FCO och MoD dominerar personalstyrkan, men experter från andra departement och myndigheter utgör också en andel.⁷⁰



Figur 1: Organisationsschema över SU:s struktur.⁷¹

2.4.2 Funktion

Idag är enhetens primära funktioner att koordinera och stödja analys- och planeringsprocesser, assistera och delta i genomföranden i fält samt utföra kontinuerlig utvärdering av brittiska stabiliseringsinsatser på både strategisk, operativ och taktisk nivå.⁷²

⁶⁸ Cabinet Office (2011) *National Security Council*.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/national-security-council/> (2011-02-10)

⁶⁹ Tidigare finansierades SU genom bidrag från de tre ägande departementen; Cabinet Office (2011:a)

⁷⁰ Intervju Perrotta, Lou. Chef för SU:s *Lessons Team*. 2011-04-27

⁷¹ För en genomgång av de olika SU teamen, se Appendix 1

⁷² Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, ss. 104-106

Inom analys- och planeringsprocessen beskriver SU själv sin viktigaste uppgift som skapare av politiskt utrymme inom vilket de olika departementen kan diskutera och nå politisk konsensus i nyckelfrågor, såsom insatsers primära mål och syfte. SU fungerar inte som en ordförande vid myndighetsöverskridande diskussioner utan har rollen som facilitator och fokuserar på att sammanföra viktiga aktörer i diskussion samt att uppmärksamma departementsöverskridande intressen. Enheten är alltså inget beslutfattande organ, utan har, till följd av erhållet förtroende från respektive departement, fått en relativt tung rådgivande roll.⁷³

Inom ramen för genomförandeprocessen är Stabilisation Unit ansvarig för att rekrytera, utbilda samt deployera kvalificerad civil personal till brittiska stabiliseringsinsatser. Enheten har en civil resursspool, kallad *Civilian Stabilisation Group* (CSG), som består av en databas innehållande över 1100 personer från både den privata och offentliga sektorn, med expertkunskaper inom bl.a. samhällelig institutionsbyggnad, rättssäkerhet, kommunikation och ekonomisk återhämtning.⁷⁴ De civila experterna görs därefter redo att deployeras i osäkra miljöer genom kurser utförda av FCO, MoD och SU.⁷⁵ Stabilisation Unit är för närvarande den främsta källan av civila experter inom Storbritanniens stabiliseringsinsatser.⁷⁶ SU har utsänd personal i bl.a. Demokratiska Republiken Kongo, Haiti, Irak, Sudan, Georgien och framförallt i Afghanistan, där SU:s personalstyrka i skrivandets stund uppgår till 173 personer.⁷⁷

Stabilisation Unit har också till uppgift att stödja arbetet att samla in, utvärdera och vidarebefordra lärdomar från fälterfarenheter. Insamlade lärdomar har därefter resulterat i publicerade riktlinjer (*Guidance Note*), erfarenhetsrapporter (*Lessons Learned*) och stöd till andra departements doktrinutveckling kring integrerade stabiliseringsinsatser, samt kunskap för att tillhandahålla tematisk och geografisk expertis kring stabilisering och Comprehensive Approach till den brittiska regeringen.⁷⁸

2.4.3 Stabilisation Units utveckling

Trots förhoppningar att splittringarna mellan de olika departementen skulle överbyggas och samverkan förstärkas genom etablerandet av *Post-Conflict*

⁷³ Intervju Perrotta, L.

⁷⁴ Teuten, R. (2010) *Civilian-Military Collaboration: The Stabilisation Unit coming of Age?* RUSI. http://www.rusi.org/downloads/assets/Teuten_Lecture_4feb2010.pdf (2011-01-31)

⁷⁵ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, ss. 104-106

⁷⁶ Teuten, R. (2010) *Civilian-Military Collaboration*

⁷⁷ Stabilisation Unit (2011) *Where We Work*. <http://www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/where-we-work.html> (2011-04-06)

⁷⁸ Stabilisation Unit (2011) *The Stabilisation Unit*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/about-us/more-about-the-Unit.html> (2011-01-31)

Reconstruction Unit, PCRU, fick enheten initialt svag genomslagskraft.⁷⁹ Förtroende och stöd för enheten var svagt från de ägande departementen och enhetens strategiska stöd utnyttjas endast i begränsad utsträckning. Under 2005 ledde exempelvis PCRU, på order av regeringskansliet, utvecklingen av det strategiska ramverket *UK Joint Plan for Helmand*, för den brittiska stabiliseringsinsatsen i Afghanistans, vilken varken fick tillräckligt stöd från berörda departement eller från militära styrkor i fält.⁸⁰ PCRU:s operativa bedrifter fick dock mer beröm.⁸¹ PCRU:s personalstyrka i fält var inte stor, men de uppgifter enheten tilldelats – såsom ledningsansvar för PRT:t (*Provincial Reconstruction Team*) i Basra, Irak och stabiliseringsrådgivning till ambassaden i Kabul, Afghanistan – ansågs ha utförts bra.⁸²

Under 2007 förstärktes enhetens roll och arbete. PCRU:s personal i Afghanistan initierade 2007 en gemensam utveckling av en ny strategi för den brittiska insatsen i Helmand. Parallellt byttes namnet PCRU ut till Stabilisation Unit, för att genom sitt namn bättre beskriva dess verksamhet.⁸³ Med stöd från SU skapades den civil-ledda PRT:t och den militära styrkan tillsammans ett gemensamt operativt ramverk.⁸⁴ Resultatet blev *Helmand Road Map*, som året efter antogs officiellt som Storbritanniens nationella strategi för Helmand.⁸⁵ Enhetens status stärktes inom Whitehall och dess resurser och ansvarsområden utökades.⁸⁶ SU:s roll kom även att förstärkas inom utbildning och övning för både civil och militär personal inom stabiliseringsinsatser.⁸⁷ Vidare övertog SU ansvaret för rekrytering och utplacering av civil personal till Helmand från FCO.⁸⁸ Sedan dess har antal anställda ute i fält utökats parallellt med en kraftig expansion av personalstyrkan inom den civila resurspoolen.⁸⁹

Stabilisation Unit har också utvecklats som en stödjande funktion för olika departement och regeringen, och har idag kommit att betraktas som en legitim aktör inom Storbritanniens stabiliserings- och säkerhetsarbete.⁹⁰ 2008 publicerade enheten rapporten *The UK Approach to Stabilisation: Stabilisation*

⁷⁹ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*

⁸⁰ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 20

⁸¹ Krieger, M (2006) *Approaches to Post-Conflict Peacebuilding. The UK Post-Conflict reconstruction Unit (PCRU) and US Office for the Coordinator of Reconstruction and Stabilization (CRS)*. London: King's College, s. 19

⁸² Intervju Teuten, Richard. Tidigare chef för SU. 2011-04-26

⁸³ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach*, s. 30

⁸⁴ Teuten, R. (2010) *Civilian-Military Collaboration*

⁸⁵ Korski, D. (2009) *British Civil-Military Integration*, s. 17

⁸⁶ Egnell, R. (2011) *Lessons from Helmand, Afghanistan: what now for British counterinsurgency?* *International Affairs* 87:2, 297–315, s. 308

⁸⁷ Intervju Teuten, R

⁸⁸ Korski, D. (2009) *British Civil-Military Integration*, s. 17

⁸⁹ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 105

⁹⁰ Cabinet Office (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. Norwich: The Licensing Division

Unit Guidance Notes, var syfte var att ge tydliga riktlinjer och förhållningsregler gällande stabilisering. Rapporten menas vara den första där konkreta rekommendationer för Storbritanniens stabiliseringsansatser har samlats.⁹¹ Dokumentet bygger på doktriner, riktlinjer, och erfarenheter från DFID, MoD och FCO tillsammans med SU:s egna erfarenheter från internationella insatser. Det är inte ett officiellt regeringsdokument, men har kommit att ligga till grund för bidragande departementens efterföljande rapporter.⁹² Mer specifikt betonar rapporten att stabilisering kräver civil-militär integrering, och då framförallt gällande en gemensam målbild och integrerad planering. De olika aktörerna ska inte nödvändigtvis vara en enhet, men ha förståelse för varandra samt erkänna att de olika aktörernas skilda inriktningar, uppgifter och behov är av stor vikt.⁹³ I november 2010 publicerades rapporten *Lessons Identified by the UK's SU*, som i än mer utsträckning framhåller viktiga lärdomar från fält. Rapporten betonade vikten av att se stabiliseringsinsatsens olika delar som integrerade och inte sekventiella.⁹⁴ I anslutning till publiceringen av *Lessons Identified* publicerades också den militära doktrinen *Joint Doctrine Note 6-10: Security Transition*, som är den första gemensamma publikationen skriven tillsammans av SU och MoD.⁹⁵

2.4.4 SU – en etablerad aktör

Stabilisation Unit kan idag betraktas som en etablerad aktör inom Storbritanniens stabiliserings- och säkerhetsarbete. Utöver det faktum att enhetens egna rapporter används som riktlinjer för policyutveckling, visar flertalet policydokument från både regeringskansliet (t.ex. NSS 2008/2010) och olika departement (t.ex. doktriner från MoD och DFID) att SU är en viktig aktör inom de brittiska stabiliseringsinsatserna samt inom förstärkningsprocessen av en allomfattande ansats.⁹⁶

Värt att notera är att Stabilisation Units roll inte är en följd av starka institutionella strukturer, utan att enhetens roll uppges bygga på ett starkt erkännande från berörda departement, myndigheter och aktörer. Erkännandet menas vara ett resultat av hur SU har utfört sina uppgifter och det förhållningssätt utifrån vilket enheten har agerat. Gällande SU:s förhållningssätt uppges det från enheten självt att SU medvetet har haft en låg profil, där diplomati har använts som främsta verktyg. Enheten har ansträngt sig för att inte utgöra ett hot mot ansvariga departement. Därmed har SU ansetts utgöra en neutral insats inom vilken de ansvariga departementen har kunnat diskutera och

⁹¹ Stabilisation Unit (2008) *The UK Approach to Stabilisation*, s. 11

⁹² Se Ministry of Defence (2009) *JDP 3-40*, s. 151

⁹³ Stabilisation Unit (2008:a) *The UK Approach to Stabilisation*, ss. 16, 21

⁹⁴ Stabilisation Unit (2010) *Responding to Stabilisation Challenges in Hostile and Insecure Environments: Lessons Identified by the UK's Stabilisation Unit*.

⁹⁵ Intervju. Lt Col. Armitage, Paul. Doktrinutvecklare vid DCDC. 2011-04-28

⁹⁶ Cabinet Office (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom*

mötas.⁹⁷ Ett exempel är att SU enbart publicerat erfarenhetsdokument, till skillnad från doktriner. Vidare har enheten främst utfört relativt små uppgifter, vilket anses ha resulterat i att inga departement har känt sig hotade. Enheten har också uppmärksammat tillkortakommanden inom stabiliseringsarbetet och bemött dem. Ett exempel på det är SU:s övertagande av ansvar för rekrytering, utbildning och utsändning av civil personal till osäkra miljöer, en funktion som tidigare ansetts mycket bristfällig.⁹⁸ Ytterligare en anledning till att SU blivit erkänd är att man har fått ett rykte om sig att vara en professionell organisation som väl genomfört sina uppdrag. Detta inkluderar bl.a. tillhandhållandet av en chef för PRT:t i Basra 2005, rådgivare till ambassaden i Kabul, stöd till militära utbildningar och övningar samt snabb utsändning av civil personal till Georgien 2008 och till Gaza 2010. Förutom att SU har fungerat som ett diskussionsforum mellan departementen, har enheten även lyckats reda ut spänningar mellan aktörer i fält. Under 2008 hjälpte SU exempelvis till att minska spänningar mellan den militära brigaden och den civila instansen (PRT:t) i Helmand, Afghanistan.⁹⁹

SU ser inte sig själv som drivkraften bakom framväxten av Comprehensive Approach inom Storbritanniens stabiliseringsarbete, men anser sig vara en viktig faktor för dess möjliggörande. Dess unika kombination av civil och militär personal från olika departement anses ha skapat en förståelse för de olika departementens organisationsstrukturer och kulturer. Kommunikationen mellan de olika departementen anses också ha underlättats genom att SU, som vant samverkansorgan, många gånger ”tolkar” mellan de olika departementen och belyser missförstånd.¹⁰⁰ När SU-personal sedan återvänder till tidigare departement anses tjänstemännen bära med sig både en ökad förståelse för de andra departementen samt en ny kultur och tradition av samordning och civil-militär samverkan.

Även om SU idag har stor legitimitet i Storbritannien och anses fylla en viktig funktion kan rollen som rådgivande aktör också ses som otillräcklig. Enheten har i realiteten mycket begränsade befogenheter. En svaghet hos SU som betonas är att enheten inte ägs av ett enskilt departement samt att avsaknaden av en företrädare på tillräckligt hög nivå i förvaltningen har resulterat i att det är svårt för SU att verka på högsta nivå av regeringen.¹⁰¹ Till följd av avsaknad av en minister som chef för SU kan enheten endast medverka och påverka vid inbjudan av regeringskansliet eller andra departement. I och med att enhetens arbete därmed bygger på förtroende från relevanta aktörer är enheten också mycket sårbar. Enheten benämns ibland som DFID:s paramilitära del och anses generellt

⁹⁷ Intervju Perrotta, L

⁹⁸ Intervju Perrotta, L

⁹⁹ Intervju Teuten, R

¹⁰⁰ Intervju Perrotta, L

¹⁰¹ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 125

mer vänligt inställd till militären och dess verksamhet än DFID generellt. Om detta skulle uppfattas stötande av andra departement kan SU riskera att förlora sin legitimitet som rådgivande aktör och därmed förlora möjlighet att medverka och påverka Storbritanniens stabiliseringsarbete. När förslag om liknande strukturer föreslagits för Sverige har faktiska mandat att påverka lyfts fram som essentiella egenskaper.¹⁰² SU är idag en etablerad aktör men har fått jobba hårt för att nå den positionen. Även om dess legitimitet i dagsläget inte ser ut att förtvina inom överskådlig framtid finns det inga ramverk eller fastställda riktlinjer som säkrar dess position som samordningsorgan.

2.5 CA förstärks

Parallellt med SU:s utveckling har det departementsöverskridande arbetet förstärkts inom den brittiska regeringen. Relationen mellan DFID, MoD och FCO har förbättrats. Exempel som ges på detta är bl.a. att de tre departementens ansvariga ministrar under 2007 började utföra gemensamma resor till insatsländer samt att tjänstutlysningar riktades till alla departementen samtidigt som departementen i allt större utsträckning växlade och lånade ut personal sinsemellan.¹⁰³

En förstärkning av Comprehensive Approach inom Whitehall har också identifierats i policydokument och doktriner som har publicerats och omstrukturerat som gjorts inom regeringsorganisationen. 2007 etablerades en ministerkommitté för nationell säkerhet, internationella relationer och utveckling, *National Security, International Relations and Development Committee* (NSID), med syfte att bl.a. att stärka CA inom stabiliseringsinsatser.¹⁰⁴ Etablerandet av NSID inledde rådande brittiska trend av ett förstärkt centraliserat bemötande av nationella säkerhetshot genom CA. Året efter publicerades *National Security Strategy 2008* (NSS) under ledning av dåvarande premiärminister Gordon Brown. NSS 2008 uppgav sig vara den första myndighetsövergripande strategin där Storbritanniens olika departement, myndigheters och organisationers mål och planer sammanfogades. Syftet var att kunna adressera och hantera hot, och dess drivkrafter, som var riktade mot landet.¹⁰⁵ NSS har därefter varit utgångspunkten för mer specifika tematiska strategier, inom områden såsom fattigdomsbekämpning, kontraterrorism och konfliktförebyggande, vilka i sin tur har varit utgångspunkt för respektive departements strategiska inriktning.¹⁰⁶ I

¹⁰² Se exempelvis Egnell, R och Nilsson, C. ”Svensk Civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling” i Hull, C. 2010. Nationell Samordning inför insats. FOI memo 3415

¹⁰³ Korski, D. (2009) British Civil-Military Integration, s. 20

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Cabinet Office (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom*

¹⁰⁶ Teuten, R. & Korski, D. (2010) Preparing for peace, ss. 12-13

jämförelse med tidigare CRI-analyser, där respektive departement skrev en områdesanalys för att ligga till grund för en nationell förståelse, ligger nu en mer gemensam nationell förståelse och strategi till grund för departementens olika verksamhetsområden.

2010 transformerades NSID till ett nationellt säkerhetsråd, *National Security Council* (NSC), parallellt med att en säkerhetsrådgivare för premiärministern tillsattes.¹⁰⁷ Säkerhetsrådet leds av premiärministern och bestående av ministrar, befälhavare och tjänstemän från berörda departement och myndigheter.¹⁰⁸ Rådet inriktar övergripande strategisk fokus kring nationell säkerhet samt har det huvudsakliga ansvaret för landets gemensamma resurser rörande säkerhet, såsom fonden Conflict Pool och Stabilisation Unit.¹⁰⁹ Enligt den tätt efterkommande säkerhetsstrategin (NSS) för 2010, var syftet med ytterligare centralisering genom NSC att möjliggöra effektivare respons och enklare beslutsprocesser gällande nationens säkerhet. NSS 2010 betonade vikten av att det integrerade arbete mellan civila och militära samt offentliga och privata aktörer kräver ytterligare förstärkning,¹¹⁰ en förstärkning som till viss del anses ha skett i och med etablerandet av NSC.¹¹¹

2.6 Departementens drivkraft, attityd och förändring

MoD, som uppfattas ha en lång tradition av civil-militär samverkan i fält, har varit den mest drivande aktören bakom arbetet med Comprehensive Approach¹¹² Militära utmaningar i Irak och Afghanistan menas vara den främsta manande kraften för att stärka samverkan mellan civila och militära aktörer.¹¹³ Sedan departementet publicerade *The Military Contribution to the Comprehensive Approach* 2006 har MoD och den brittiska försvarsmakten arbetat hårt för att stärka CA både inom och utanför militären. Vidare är militären den aktör som i störst utsträckning har formaliserat CA i sitt arbete. Civil-militära övningar och utbildningsdelar har utökats, nya civil-militära enheter har etablerats och omstrukturerat på både strategisk, operativ och taktisk nivå har utförts för att stärka en Comprehensive Approach (se kapitel 3 för mer utförlig beskrivning av detta). SU inkluderas i mycket av det civil-militära arbetet som MoD och

¹⁰⁷ HM Government (2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London: The Stationery Office Limited.

¹⁰⁸ Cabinet Office (2011) *Structure Chart* <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/national-security-council-whos-who> (2011-02-10)

¹⁰⁹ Cabinet Office (2011) *National Security Council*

¹¹⁰ HM Government (2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty*

¹¹¹ Intervju Teuten, R

¹¹² Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*

¹¹³ Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05*

framförallt den brittiska försvarsmakten gör.¹¹⁴ Kritik har dock riktats mot militären för deras tendens att se på CA som ett medel genom vilket militära insatser kan kompletteras med civila ansatser.¹¹⁵

Medan MoD har beskrivits som den mest drivande aktören gällande CA brukar DFID beskrivas som navet för CA:s främsta instans: Stabilisation Unit. Enheten är inte minst fysiskt placerad i DFID:s byggnader,¹¹⁶ men DFID har också administrerat och tillhandahållit mest resurser till enheten, både i form av ekonomiska bidrag och av personal.¹¹⁷ DFID har uppfattat SU, liksom den finansiella fonden Conflict Pool, som ett instrument ifrån vilket DFID kan få tillgång till tidigare saknad expertis och resurser för icke-traditionella utvecklingsinsatser, såsom exempelvis avväpning, demobilisering och återintegreringsprocesser (DDR) och säkerhetssektorreform (SSR).¹¹⁸ Attityden gentemot civil-militär samverkan har blivit mer positiv sedan första halvan av 2000-talet och militären har i allt större utsträckning kommit att uppfattas som ett utrikespolitiskt verktyg bland andra.¹¹⁹ De senaste åren har DFID kommit att öka departementets bistånd till svaga stater, då framförallt Afghanistan, samt i allt större utsträckning kommit att samverka med andra brittiska aktörer i dessa länder.¹²⁰ 2010 släppte DFID också rapport *Building Peaceful States and Societies*, där departementet sammanför begreppen *fredbyggande*, *statsbyggande* och *stabilisering*, och trycker på vikten av gemensamma ekonomiska, politiska och militära ansatser för att skapa hållbar utveckling.¹²¹

FCO menas ha haft den mest avvaktande attityden gentemot samverkan och utvecklingen av en Comprehensive Approach. Även om FCO har sammankopplat instabila stater med hot mot brittisk säkerhet liksom MoD, har FCO i större utsträckning än de andra departementen uppfattat en allt för integrerad approach som ett hot mot departementets verksamhet i allmänhet och dess monopol över utrikespolitiska ärenden i synnerhet.¹²² FCO är dock det departement som ansvarar för den civil-militära samverkan i Storbritanniens största stabiliseringsinsats: Afghanistan.¹²³ Doktriner och omstruktureringar har vidare gjorts för att stärka CA inom FCO:s arbete och departementet har utökat sin närvaro i civil-militära sammanhang, såsom utbildningar, övningar och

¹¹⁴ Intervju Dr. Bird, T.; Intervju Col. Richmond, A. Chef för MSSG. 2011-04-27

¹¹⁵ Intervju Dr. Bird, T

¹¹⁶ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach*, s. 30

¹¹⁷ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, ss. 35, 124

¹¹⁸ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*

¹¹⁹ Intervju Col. Richmond, A

¹²⁰ Department of International Development (2010) *Strategic Defence and Security Review*. <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Strategic-Defence-and-Security-Review/> (2011-02-04)

¹²¹ Teuten, Richard & Korski, Daniel (2010) *Preparing for peace*, s. 148

¹²² Intervju L. Perotta

¹²³ British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*

doktrinutveckling. I och med insatsen i Libyen under våren 2011 har FCO för första gången etablerat gemensamma riktlinjer tillsammans med ett annat departement. Riktlinjerna berörde evakuering och skapades i samarbete med MoD.¹²⁴

2.7 Framgångar och utmaningar med departementsöverskridande ansatser

Samverkan utifrån en Comprehensive Approach har stärkts inom den brittiska regeringen sedan 2000-talets början. Regeringen har genom omstruktureringar och doktrinutveckling visat att CA är det primära valet av tillvägagångssätt för att stärka landets säkerhet genom stabiliseringsarbete. Denna tydliga inriktning uppges ha förstärkt det departementsöverskridande arbete. Samverkan mellan DFID, FCO och MoD har ökat och departementen har förändrat deras initialt mer eller mindre restriktiva attityder gentemot CA. Inte minst har departementen förvaltat de två departementsöverskridande funktionerna Conflict Pool och Stabilisation Unit, men också egna doktriner och uttalanden har i allt större utsträckning tryckt på vikten av en allomfattande ansats för att nå säkerhet och stabilitet.

2.7.1 Olika utgångspunkter och motiv

Likt nämnt ovan har en stor utmaning med att stärka det departementsöverskridande arbetet gällande stabilisering varit att de olika departementen har haft olika motiv till varför stabilisering av svaga stater är viktigt. DFID har ansett stabilitet viktigt för att främja utveckling i insatslandet, medan FCO och MoD lyft fram vikten av stabilitet utifrån ett brittiskt säkerhetspolitiskt perspektiv. Medan FCO och MoD har liknande uppfattning gällande stabiliseringens motiv, delar FCO och DFID i större utsträckning bakomliggande tidsperspektiv. MoD har ett förhållandevis kortsiktigt tänkande i jämförelse med diplomatins och, särskilt, utvecklingssidans mer långsiktiga approach.¹²⁵ De olika förhållningssätten gentemot stabilitet är till viss del kopplade till respektive departements syfte och funktion. Huruvida en förstärkt Comprehensive Approach stärker eller hotar dessa syften och funktioner kan vidare ses som en bidragande faktor till respektive departements vilja att främja en allomfattande ansats. En rädsla att behöva rikta resurser till områden utanför eget verksamhetsfält har funnit hos alla departement, vilket ibland lett till en viss återhållsamhet inom respektive departement att stärka CA.¹²⁶

¹²⁴ Intervju Lt. Col. Armitage, P

¹²⁵ Intervju Teuten, R

¹²⁶ Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts*

2.7.2 Skilda förutsättningar

Departementens förutsättningar skiljer sig också åt. Medan stabiliseringsarbetet är kärnan av MoD:s och framförallt försvarsmaktens verksamhet, sker DFID:s och FCO:s involvering i stabiliseringsinsatser på bekostnad av någon annan av departementens verksamheter. MoD har också tillgång till *Treasury Central Reserve*, en reservfond för behov av finansiering av nyuppkomna stabiliseringsmissioner, tillskillnad från DFID och FCO vars finansiering sker till viss del genom Conflict Pool, men främst utifrån egna budgetar.¹²⁷

2.7.3 Organisationsskillnader

Andra utmaningar har vidare varit departementens skilda organisationsmål, arbetssätt, traditioner och kulturer samt kommunikationssätt. Gällande arbetssätt har MoD och DFID fler likheter med varandra än med FCO. Både MoD och DFID är planeringsorienterade organisationer, medan FCO främst värdesätter flexibilitet och generellt arbetar mer ad hoc. Som diplomatisk instans finns vidare en olust att offentligt diskutera det som görs, vilket följaktligen har försvårat samverkan och framför allt gemensam planering.¹²⁸ Medan FCO har lång erfarenhet av säkerhetspolitiska frågor, har både DFID och MoD mer erfarenheter gällande agerande i fält.¹²⁹ Kommunikationssättet skiljer sig också, och då framförallt mellan de civila departementen och MoD. Den militära instansen använder i större utsträckning ett annat språk än de civila departementen, vilket anses försvåra samverkan. DFID och FCO uppfattade initialt MoD:s och försvarsmaktens framtoning allt för hård i deras försök att stärka samverkan, vilket dessvärre anses ha hämmat utvecklingen av CA och de övriga departementens vilja till samverkan.¹³⁰

2.7.4 Drivkrafter

Det finns ett antal förklaringar till varför Comprehensive Approach som tillvägagångssätt har lyckats få förankring inom framförallt Storbritanniens stabiliseringsinsatser. Det som dock menas ha varit den främsta drivkraften för en förstärkning av CA – från framförallt den militära sidan, men också från det brittiska samfundet i stort – menas vara de brittiska misslyckandena av insatserna i Irak och Afghanistan under 2000-talet. Både doktriner, vetenskapliga artiklar och intervjuer framhåller att de stora militära utmaningarna i insatserna ledde till en insikt att de militära ansatserna behövde kompletteras av civila åtgärder och att stabiliseringsinsatsen behövde effektiviseras genom en stärkt Comprehensive

¹²⁷ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach*, s. 30

¹²⁸ Intervju Perrotta, L

¹²⁹ Intervju Teuten, R

¹³⁰ Intervju Dr. Bird, T

Approach.¹³¹ Denna drivkraft tydliggörs ytterligare av den brittiska regeringens ökade prioritering av nationell säkerhet (bl.a. genom etablerandet av säkerhetsrådet) och därmed ökade prioritering av ett stabilt Afghanistan. Följaktligen kan det förenklat sammanfattas att hotet som utgjordes av misslyckandena i Basra och Helmand har varit en stark drivkraft för CA i och med att CA har ansetts vara svaret för att lyckas med stabiliseringen.

2.7.5 Möjliggörande faktorer

En grundläggande faktor till framväxten av CA uppges ofta vara Storbritanniens tradition av civil-militär samverkan från tiden som kolonialmakt och efterföljande utplacering av trupper i bl.a. Oman och Nordirland. Storbritanniens storlek anses vara en möjliggörande faktor för förstärkning av civil-militära instanser, såsom framförallt Stabilisation Unit. Exempelvis menar Richard Teuten, tidigare chef för SU, att ett större land än Storbritannien är för stort för att samverkan ska fungera utan att bli för komplicerat, medan ett mindre land inte i samma utsträckning är i behov av att ha ett institutionellt organ för att samverka. Vidare menas det departementsöverskridande och integrerade arbetet ha underlättats av Storbritannien frånvaro av allt för stark formell byråkrati och institutionalism.¹³²

¹³¹ Intervjuer: Teuten, R, Farrell, T; Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the sum of its parts*

¹³² Intervju Teuten, R

3 CA och det brittiska försvaret

3.1 CA och brittiska försvaret

I förgående kapitel presenterades utvecklingen av en *Comprehensive Approach* inom brittiska stabiliseringsinsatserna, tillsammans med nya funktioner och struktur som har upprättats som följd. I detta kapitel sätts ovannämnd utveckling i relation till relevanta förändringar inom MoD – motsvarande Försvarsdepartementet – och den brittiska försvarsmakten, BAF. Sammanställningen av militärens utveckling av doktriner och strategier, etablerande av nya strukturer och funktioner samt förändrad taktik i fält, syftar till att ge underlag för att i nästkommande kapitel kunna diskutera rapportens initiala frågeställningar: 1) Hur har brittisk *Comprehensive Approach*, och däribland etablerandet av *Stabilisation Unit*, förändrat Storbritanniens förmåga till att genomföra multifunktionella insatser? och 2) Hur har militär ledning/militära ledningsstrukturer i fält påverkats av utvecklingen av brittisk *Comprehensive Approach*?

3.2 MoD:s syn på stabilisering

I MoD:s doktrin från 2009, kallad *Joint Doctrine Publication, JDP 3-40: Security and Stabilisation: the Military Contribution*, beskrivs stabilisering på följande sätt:

”The process that supports states which are entering, enduring or emerging from conflict in order to prevent or reduce violence; protect the population and key infrastructure; promote political processes and governance structures, which lead to a political settlement that institutionalises non-violent contests for power; and prepares for sustainable social and economic development.”¹³³

Sammanfattningsvis kan stabiliseringsinsatser beskrivas som både förebyggande och återuppbyggande, där militären främsta uppgift är att skapa och upprätthålla en säker miljö i vilken civila statsuppbyggnadsinsatser kan verka. Säkerhet är, enligt doktrinen, grunden ifrån vilken stabilitet ska byggas. För att skapa säkerhet krävs insatser att slå ut fienden, framförallt baserat på *Counter Insurgency (COIN)*. COIN syftar till att bemöta organiserat våld som används för att påverka, underminera eller förhindra politisk kontroll.¹³⁴ Det militära

¹³³ Ministry of Defence (2009) JDP 3-40, s. XI

¹³⁴ Ibid, ss. 2, 17

bemötandet genom COIN utgår ifrån minimal användning av våld och fokuserar på civil-militär samverkan samt syftar till att agera flexibelt utifrån politiska prioriteringar.¹³⁵ COIN anses vara militärens bidrag till en Comprehensive Approach i en stabiliseringsmiljö, dvs. COIN är den militära taktik som förespråkas för att klara militärens främsta uppgift – etablera och upprätthålla säkerhet – i en allomfattande stabiliseringsinsats.¹³⁶

3.3 Framväxten av CA inom militärdoktrin

Det är framförallt militära utmaningar och erfarenheter av konflikters komplexitet som har varit drivkraften bakom militärens arbete att stärka civil-militär samverkan.¹³⁷ Redan i Bosnien på 1990-talet skedde civil-militär samverkan på taktisk nivå för att skapa hållbar fred. I efterföljande insats i Kosovo ansågs taktisk samverkan otillräcklig och koordinering av civil-militär samverkan flyttades upp till operativ nivå.¹³⁸ Till följd av den nya hotbild som följde terrorattentatet 2001 publicerade MoD 2002 en strategisk försvarsgranskning kallad *Strategic Defence review: a New Chapter 2002* (SDR 2002). Rapporten betonade än mer behovet av en förstärkt civil-militär samverkan för att bemöta Storbritanniens främsta hot – terrorism – och dess sammankoppling till instabilitet.¹³⁹ Militära erfarenheter från Sierra Leone, Irak och Afghanistan anses därefter ha lett till viljan att flytta upp koordineringen av civil-militär samverkan på strategisk nivå, vilket poängterades 2004 i den militära doktrinen *Joint Warfare Publication 3-50: The Military Contribution to Peace Support Operations*. Doktrinen betonar vikten av att den militära taktiken *Counter Insurgency* förstärks, för att i sin tur stärka samverkan mellan civila och militära ansatser.¹⁴⁰ Året efter tar MoD:s doktrinutveckling ytterligare ett steg närmare en allomfattande ansats genom att betona att militärens insatser, oavsett nivå, ska ha en *Effects-Based Approach* (EBA). D.v.s., det militära angreppssättet ska i högre grad planeras och genomföras på ett resultatbaserat sätt, med fokus på vilka effekter som det militära utförandet får istället för utförandet i sig självt.¹⁴¹

År 2006 förflyttades militärens fokus från civil-militär samverkan till behovet av en Comprehensive Approach för att nå stabilitet. I rapporten *Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach*, presenterades militärens bidrag till Storbritanniens allomfattande ansats i stabiliseringsinsatser: COIN-inspirerade

¹³⁵ Egnell, R. (2011) *Lessons from Helmand*, s. 300

¹³⁶ Ministry of Defence (2009) JDP 3-40, s. 17

¹³⁷ Gordon, S. (2010) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda*, s. 126

¹³⁸ Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05*

¹³⁹ Ministry of Defence (2002) *The Strategic Defence Review*, s. 4

¹⁴⁰ Ministry of Defence (2004) *Joint Warfare Publication 3-50*

¹⁴¹ Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05*

stabiliseringsåtgärder med en förstärkt effektfokuserad ansats (EBA).¹⁴² Trots försök att genom namnet ”diskussionsrapport” (Discussion Note) publicera ett militärt bidrag för att framöver möjliggöra departementsöverskridande doktriner om CA och stabilisering var civila aktörer kritiska till hur CA relaterades till den militära operativa och taktiska ansatsen COIN och det militära förhållningssättet EBA. Det militära bidraget till en allomfattande ansats ansågs ta en alltför militäriskt utgångspunkt av CA.¹⁴³

”Military contribution to stabilisation”

För att möta både kritik mot tidigare militära doktriners allt för militäriska framtoning på CA och dess brist på operativa riktlinjer, publicerades 2009 försvarspolicyn *Joint Defence Policy 3-40: Security and Stabilisation, the Military Contribution* (JDP 3-40). Rapporten anses vara innovativ både gällande innehåll och utformning. Till skillnad från tidigare militära doktriner syftade JDP 3-40 till att vara en gemensam doktrin, innehållande en operationalisering av stabilisering utifrån alla försvarsgrenars perspektiv.¹⁴⁴ Doktrinen anses också ha varit en milstolpe för det brittiska civil-militära samarbetet, då det var första gången civila aktörer – framförallt SU, men även DFID, FCO samt en rad akademiker från olika universitet och institut– involverades i utvecklingen av en militär doktrin.¹⁴⁵ Doktrinen bygger till stor del på SU:s Guidance Notes och lyfter fram vikten av en stark Comprehensive Approach, som sträcker sig längre än inkluderandet av politiska och utvecklingsrelaterade rådgivare i insatsen. Doktrinen menar att ledning måste ske från regeringskansliet för att möjliggöra ett enat mål, gemensam inriktning och tydlig ansvarsuppdelning.¹⁴⁶

Den kritik som har riktats mot JDP 3-40 har framförallt tagit utgångspunkt i att doktrinen är för lång och övergripande. Istället för att vara en konkret operativ doktrin om militärens agerande i allomfattande stabiliseringsansatser, anses doktrinen mer vara ett underlag för strategisk policy om hur CA ska utformas.¹⁴⁷

¹⁴² Ibid

¹⁴³ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach*, s. 14

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Dilege, D. (2010) UK: Joint Doctrine Note on Security Transitions. *Small Wars Journal*. 6th of November 2010. <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/11/uk-joint-doctrine-note-on-secu/> (2011-04-12)

¹⁴⁶ Ministry of Defence (2009) JDP 3-40, ss. 13, 151

¹⁴⁷ Griffin, S. (2011) Iraq, Afghanistan and the future of British military doctrine: from counterinsurgency to Stabilization. *International Affairs* 87:2, 317-333, s. 332; Parallellt med JDP 3-40 publicerades även en armédoktrin om COIN, som inom försvarsmakten har använts i större utsträckning än JDP 3-40, då den både är mer operativ förankrad och anses vara mer lättläst; intervjuer med Dr. Tim Bird och Prof Theo Farell

”Security Transitions”

Som komplement till JDP 3-40 publicerades i november 2010 *Joint Doctrine Note 6/10: Security Transitions* (ST). ST bygger både på SU:s Guidance Notes och DFID:s arbete kring stats- och fredsbyggnad.¹⁴⁸ I och med ST-doktrinen kan den militära doktrinutvecklingen anses ha tagit ett nödvändigt steg framåt för att stärka CA samt ett nödvändigt steg tillbaka för att möjliggöra CA:s framväxt. ST är nämligen den första doktrinen av sitt slag som gjorts, då den är skapad och publicerad tillsammans av MoD och Stabilisation Unit. Vidare har andra departement – framförallt DFID och FCO – och externa experter varit mer involverade i processen än tidigare. Tillskillnad från 00-talets tidigare militära doktriner och dess strategiska försök att *förklara* det allomfattande stabiliseringsarbetet, återgår ST till att enbart ge operativa riktlinjer för säkerhetsövergångsfasen *utifrån* Comprehensive Approach. Den militära ansatsen gentemot CA i ST skiljer sig alltså från tidigare doktrinen, och doktrinen har följaktligen blivit mer uppskattad.¹⁴⁹ Doktrinen förtydligar att militärens arbete att upprätthålla säkerhet behöver utgå ifrån ett övergripande politiskt mål och ingår i en insats som leds av FCO och starkt präglas av DFID:s expertis om utvecklingsansatser.¹⁵⁰ ST är kortare, mer konkret och mindre kontroversiell än tidigare doktriner, och uppges ha kommit att uppskattas både externt och internt. DFID och FCO menas vara positiva, liksom den brittiska försvarsmakten. Snabbt efter dess publicering användes ST exempelvis i militära övningar och i skrivande stund används ST av MoD i insatsen i Libyen.¹⁵¹

3.4 CA i praktiken – etablerandet av MSSG

MoD anses inte bara vara mer bekväm med relationen mellan säkerhet och utveckling än DFID och FCO:s tjänstemän,¹⁵² utan anses också ha en mer långtgående tradition och struktur kring civil-militär samverkan än de två andra departementen. Redan under det brittiska kolonialstyret arbetade de brittiska styrkorna i nära anslutning till civila administrationer och i små enheter nära lokal befolkningen för att få information och tillit, i syfte att nå politiska mål. MoD anses vidare ha en vana av samarbete mellan civil och militär personal, då departementet innefattar båda kategorierna. MoD:s organisationsstruktur skapar förutsättningar för en större förståelse mellan civila och militära perspektiv, i och

¹⁴⁸ Ministry of Defence & Stabilisation Unit (2010) *Joint Doctrine Note 6/10: Security Transition*.

¹⁴⁹ Intervju Armitage, P

¹⁵⁰ Ministry of Defence & Stabilisation Unit (2010) *Joint Doctrine Note 6/10: Security Transition*.

¹⁵¹ Intervju Lt. Col. Armitage, P

¹⁵² Blair, S. & Fitz-Gerald, A. (2009) *Stabilisation and Stability Operations*

med att departementets militära befattningar tenderar att sammankopplas med civila ställföreträdare och vice versa.¹⁵³

Ovängjord doktringenomgång visar också på ett förändrat förhållningssätt gentemot CA inom försvarsmakten. Istället för att fokusera på vad militären kan bidra med till en allomfattande ansats, ligger i dag fokus på hur militären kan anpassas för att främja CA.¹⁵⁴ Den militära attitydförändringen gällande CA och stabiliseringsinsatser har bland annat konkretiserats i en utveckling och omstrukturering av försvarsmaktens civil-militära funktion: *Civil Military Co-Operation (CIMIC) Group*.¹⁵⁵ Tidigare har försvarets civil-militära funktion syftat till att komplettera och stärka den militära krigsföringen. I *Defence Strategic Guidance 2008* gav militären sig själv den nya uppgiften att utföra militär assistans till stabiliserings- och utvecklingsinsatser, *Military Assistance to Stabilisation and Development (MASD)*. I JDP 3-40 (2009) förklarades etablerandet av MASD som ett resultat av att militären måste kunna anpassa sig till stabiliseringsprocessers varierande karaktär genom att, enligt behov, kunna utföra både hård krigföring och ge assistans till civila.¹⁵⁶ För att kunna lösa denna uppgift förstärkte militären sin förmåga att ge stöd till civil-militär samverkan. Stödfunktionen delades in i tre delar: 1) militär kapacitetsuppbyggnad; 2) kulturell medvetenhet; och 3) militär assistans till civila effekter, *Military Assistance to Civilian Effect*, (MACE). För att lösa den sistnämnda uppgiften att stödja civila ansatser transformerades försvarets CIMIC-funktion till vad som kom att kallas *Military Stabilisation Support Group (MSSG)*. Till skillnad från CIMIC-gruppens relativt begränsade storlek, innefattar MSSG en utökad permanent personalstyrka med yrkesofficerare och utökat antal reservofficerare. MSSG:s befogenheter är större än CIMIC:s, då bl.a. gruppens chef, för närvarande Översten Alan Richmond, har auktoritet att för militärens räkning samverka kring stabilisering över hela Whitehall.¹⁵⁷

Som MSSG:s namn indikerar syftar gruppens arbete till att stödja det civila stabiliseringsarbetet. På strategisk nivå liknar MSSG sin roll med Stabilisation Unit, dvs. gruppens främsta uppgift anses vara att ”smörja maskineriet” och främja interaktion kring stabilisering.¹⁵⁸ Mer konkret innefattar det militära stabiliseringsstödet planerings- och rådgivningsteam av militär personal, som främst sitter på de militära huvudkontoren och arbetar med att stärka civil-militär koordinering. Vidare tillhandahåller MSSG militär personal med

¹⁵³ Egnell, R. (2006) Explaining US and British performance in complex expeditionary operations: The civil-military dimension, *Journal of Strategic Studies*, 29: 6, 1041-1075, ss. 1053, 1065

¹⁵⁴ Intervju Lt. Col. Armitage, P

¹⁵⁵ Intervju Col. Richmond, A

¹⁵⁶ Ministry of Defence (2009) JDP 3-40 ss. XIII, 16-17

¹⁵⁷ Intervju Col. Richmond, A

¹⁵⁸ Ibid.

specialistutbildning som utför civila arbetsuppgifter i områden där osäkerheten är för stor för civila att verka.¹⁵⁹

3.5 BAF i Afghanistan – CA i fält

Som tidigare nämnts har den brittiska försvarsmakten (BAF) en lång tradition av samarbete och samverkan med civila aktörer.¹⁶⁰ Framväxten av en Comprehensive Approach där samverkan tar ett steg längre och blir integration sammanlänkas ofta med den brittiska stabiliseringsinsatsen i Afghanistan, där varken militära eller civila insatser enskilt tycks ha lyckats.¹⁶¹ Följaktligen är utvecklingen av den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand, Afghanistan, en intressant fältstudie över hur utvecklingen av CA har konkretiserats i fält och vidare kommit att påverka och påverkas av insatsen utifrån ett primärt militärt perspektiv.

3.5.1 Den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand

Afghanistan är idag det land som Storbritannien ur ett nationellt säkerhetsperspektiv prioriterar högst, då instabiliteten i landet anses vara direkt sammankopplad till ett potentiellt hot mot både brittisk och internationell säkerhet.¹⁶² I likhet med de afghanska och internationell stabiliseringsinsatserna, syftar de brittiska insatserna till att skapa stabilitet genom återuppbyggnad av bl.a. säkerhetssektorn, rättväsendet och den primära samhällsservicen samt genom att direkt bemöta illegal våldsanvändning.¹⁶³ Utifrån den brittiska försvarsmaktens egen beskrivning arbetar BAF i Helmand genom en enad militär-civil plan för att trycka tillbaka talibanerna. Arbetet utförs i samarbete med afghansk militär och polis, vilka efter ett tillslag ska hålla den mark som tagits under kontroll. Militärens civila experter arbetar parallellt och efterföljande med lokala tjänstemän och stamäldste för att följa upp säkerheten med att stärka exempelvis infrastruktur, vattentillgång och rättsväsendet.¹⁶⁴

Storbritanniens stabiliseringsansatser i Afghanistan har sedan maj 2006 främst varit riktade mot provinsen Helmand. Britterna har där ledningsansvaret för provinsens multinationella PRT. För närvarande består den brittiska PRT-

¹⁵⁹ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 107

¹⁶⁰ Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05*

¹⁶¹ Blair, S. & Fitz-Gerald, A. (2009) *Stabilisation and Stability Operations*

¹⁶² HM Government (2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty*

¹⁶³ Stabilisation Unit (2011) *Where We Work*

¹⁶⁴ British Army (2011) *UK Forces – Op Herrick*. <http://www.army.mod.uk/operations-deployments/22800.aspx> (2011-02-04)

enheten av 91 civila, 94 militära samt 27 polisiära anställda.¹⁶⁵ PRT:s chef tillhandahålls av FCO och är för närvarande Michael O'Neill, en tvåstjärnig civil.¹⁶⁶ PRT:s civila ledning – med rådgivning från ställföreträdande befälhavaren för den brittiskt ledda militära insatsstyrkan, *Task Force Helmand* (TFH) – har som uppgift att ge övergripande direktiv för Storbritanniens stabiliseringsarbete och civil-militära samverkan i regionen.¹⁶⁷

I Afghanistan har det militära stabiliseringsstödet, MSSG, en samverkande funktion som kontaktpunkt mellan PRT:t och TFH.¹⁶⁸ MSSG har också en operativ funktion inom TFH kallad *Stabilisation Cell*, var syfte är att tillhandahålla den militära delen – kallad *Military Stabilisation Support Team* (MSST) – av de civil-militära distriktsteamerna, som utifrån direktiv från PRT:t, utför diverse stabiliseringsåtgärder.¹⁶⁹

PRT:s stabiliserings- och utvecklingsinsatser görs bl.a. genom att stödja den afghanska regeringens stabiliseringsansatser och auktoritetsuppbyggnad. Vidare utförs uppgifter genom samverkan med närvarande internationella bidragsgivare och provinsens två militära insatsstyrkorna – *TFH* (Storbritannien, Danmark och Estland) och *Task Force Leatherneck* (USA).¹⁷⁰ Mer konkret utgår PRT:s verksamhet främst ifrån de ovannämnda distriktsteam, *District Stabilisation Teams* (DTS), som finns runt om i Helmand. Teamen leds av en civil stabiliseringsrådgivare (StabAd), som tillhandahålls av Stabilisation Unit. Vidare finns det ett antal civila experter och politiska rådgivare, som också främst tillhör eller tillhandahålls av SU. Som också nämnts ovan innefattar distriktsteamerna även personal från *Military Stabilisation Support Team* (MSST). MSST är visserligen en taktisk enhet inom MSSG, dvs. MSST är utbildad och utsänd av MSSG men står under stabiliseringsrådgivarens/chefen för distriktsteamets ledning. MSST har som främsta uppgift att genom sin militära närvaro stödja stabiliseringsarbetet och möjliggöra fler och mer effektgivande civila ansatser i området. Den militära styrkan, *Task Force Helmand*, har också tilldelat militär personal till varje DTS, dock med en enbart rådgivande funktion.¹⁷¹

PRT:s verksamhet och ledning övervakas i sin tur av en departementsöverskridande kommitté tillhörande den brittiska ambassadören i Kabul. Till skillnad från andra brittiska stabiliseringsinsatser runt om i världen –

¹⁶⁵ British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*. <http://ukinafghanistan.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-afghanistan/prt-helmand/overview-prt-helmand> (2011-02-04)

¹⁶⁶ Farrell, T. & Gordan, S. (2009) COIN Machine: The British Military in Afghanistan, *The RUSI Journal*, 154: 3, 665-683, s. 682

¹⁶⁷ British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*

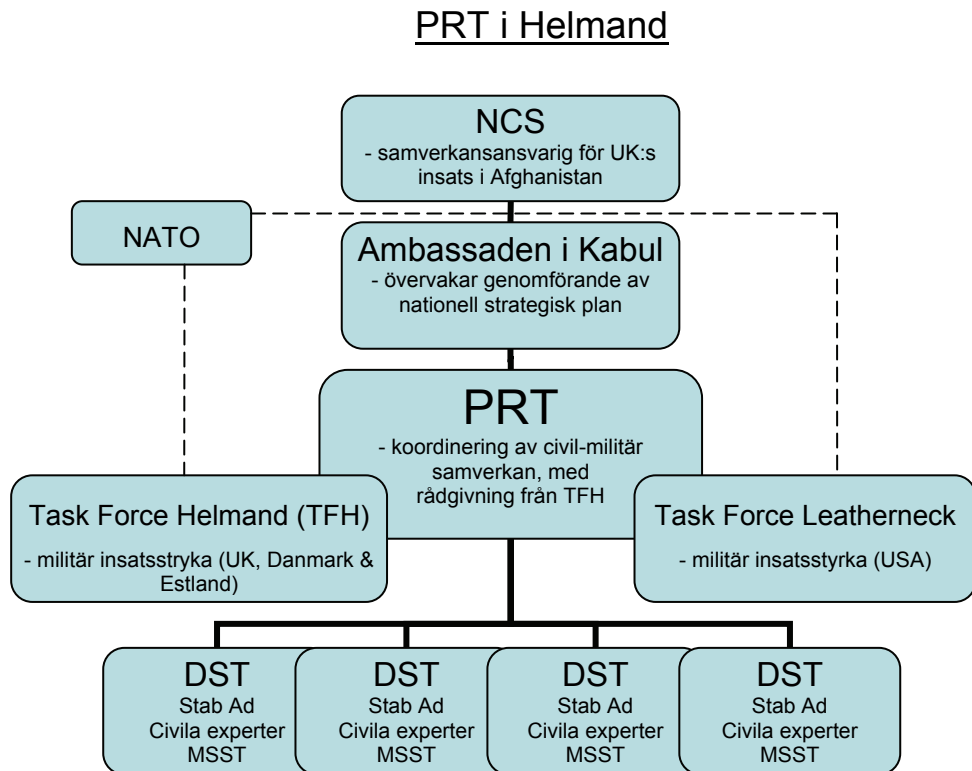
¹⁶⁸ Intervju Col. Richmond, A

¹⁶⁹ Intervju Col. Richmond, A

¹⁷⁰ British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*

¹⁷¹ Intervju Col. Richmond, A

där ofta lämplig geografisk enhet från FCO har ansvaret – ligger det högsta ansvaret för samverkan kring den brittiska stabiliseringsinsatsen i Afghanistan på det brittiska regeringskansliets säkerhetsråd, NSC.¹⁷²



Figur 2: PRT:t i Helmand, Afghanistan

3.5.2 Den första fasen: innan 2007

Då den brittiska insatsen inleddes i Helmand var de militära truppbidragen små. Dess främsta uppgift var att skydda PRT:t samt skapa säkerhet i viktiga områden, i syfte att lyckas med dess övergripande mål att omintetgöra talibanernas motstånd.¹⁷³

¹⁷² Teuten, R. & Korsi, D. (2010) Preparing for peace, ss. 22, 80-81

¹⁷³ Farrell, T. (2010) Improving in War: Military Adaption and the British Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009. *Journal of Strategic Studies*, 33: 4, 567-594, ss. 573, 578

Eftersom den initiala övergripande strategin, *Joint UK Plan for Helmand* – där vikten av en integrerad ansats mot långsiktiga mål visserligen framhölls – som tidigare nämnts kom att sakna både operativa riktlinjer och acceptans från militära aktörer, kom den få ytterst begränsat genomslag på taktisk nivå.¹⁷⁴ Trots att MoD:s egna doktriner också förespråkade en COIN-inspirerad taktik, fördes en offensiv taktik, utan större koppling till hela COIN-begreppet¹⁷⁵, över stora delar av Helmand för att eliminera motståndet från talibanerna. De militära ambitionerna anses ha varit för breda i förhållande till de resurser de förfogade över.¹⁷⁶ Följaktligen resulterade de splittrade tillslagen mot talibanerna i endast kortsiktig säkerhet, då kapacitet saknades att hålla kvar förvärvade områden.¹⁷⁷ Kritik riktad mot BAF:s initiala insats i Helmand menar att motståndet inte lyckades besegras till följd av en allt för splittrad militär styrka med fokus på för stora områden i kombination med otillräckliga underrättelser och bristande kontakt med den afghanska befolkningen. Vidare försökte varje ny brigad och rotation bemöta utmaningarna i Helmand genom nya tillvägagångssätt. Kritiker menar att anpassningarna dock inte främst byggde på lärdomar från tidigare erfarenheter utan var snarare ett resultat av varje ny brigads specifika taktiska kompetens. Följaktligen saknades en övergripande kontinuitet och långsiktigt fokus i den brittiska försvarsmaktens initiala insats i Helmand.¹⁷⁸

Till följd av det instabila säkerhetsläget förblev även uppbyggnationen av civil kapacitet inom PRT:t trög.¹⁷⁹ FCO, med dåvarande ansvar för PRT:s civila rekrytering, ansåg säkerhetsläget allt för instabilt för egen personal. DFID fokuserade alla resurser på uppbyggnad av centrala institutioner i Kabul, då säkerhetsläget ansågs otillräckligt för att möjliggöra regionalt utvecklingsarbete. Stabilisation Units arbete var i sin tur begränsat till att enbart tillhandahålla ett fåtal stabiliseringsrådgivare till PRT:t och gav enbart sporadiskt planeringsstöd, då främst från personal i London.¹⁸⁰ De insatser inom civila områden som initialt gjordes utanför den brittiska PRT-campen utfördes därför främst ad hoc av militära enheter, såsom ingenjörskorpsen, *Royal Engineers*, och militärpoliserna, *Royal Military Police*,¹⁸¹ genom så kallade *Quick Impact Projects* (QIP).¹⁸²

¹⁷⁴ Gordon, S. (2010) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda*, s. 130.

¹⁷⁵ Det vill säga, focus låg på "Clear"-delen av COIN-konceptet med liten focus eller förmåga att utföra "Hold" och "Build" delarna.

¹⁷⁶ Egnell, R. (2011) *Lessons from Helmand*

¹⁷⁷ King, A. (2010) Understanding the Helmand campaign: British military operations in Afghanistan. *International Affairs*. 86: 2, 311–332, s. 317

¹⁷⁸ Egnell, R. (2011) *Lessons from Helmand*, ss. 302-305

¹⁷⁹ Farrell, T. & Gordan, S. (2009) *COIN Machine*, ss. 671-672

¹⁸⁰ Gordon, S. (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, s. 373

¹⁸¹ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 103

¹⁸² Stabilisation Unit (2008) *Quick Impact Projects*

3.5.3 Den andra fasen: 2007 och framåt

Under 2007 inleddes den så kallade ”andra fasen” av den brittiska insatsen i Helmand.¹⁸³ På strategisk nivå etablerades ministerkommittén för nationell säkerhet, internationella relationer och utveckling (NSID), vars syfte delvis var att genom stärkt politiskt ledarskap reducera problemet med ny strategi och taktik i Helmand med varje nyanländ brigad.¹⁸⁴ Parallellt med ökad fokus på Afghanistan inom Whitehall, utökades den brittiska militära styrkan i Helmand.¹⁸⁵ Inom MoD hade doktrinen JDN 4/05 *Comprehensive Approach* publicerats året innan, där det betonats att de militära ansatserna måste utföras i syfte att bidra till det övergripande målet (i enlighet med en ”effektbaserad ansats”, EBA), prioritera skydd av befolkningen samt vara mer integrerade med andra aktörer.¹⁸⁶

Under 2007 fick riktlinjerna genomslag på operativ och taktisk nivå i Afghanistan. Militären började anpassa sig efter den kontext som rådde,¹⁸⁷ och de tidigare hårda insatserna mot talibanerna byttes ut mot ansatser att skydda befolkningen.¹⁸⁸ Brigadchefen som anlände i oktober 2007, med tidigare erfarenheter från arbete med säkerhetssektorsreformer i Irak,¹⁸⁹ antog en mjukare approach, tydligare baserad på COIN.¹⁹⁰ För att möta utmaningarna från både hårt militärt motstånd och minskat folkligt stöd, reducerades de tidigare dominerade stridande operationerna till förmån för insatser att vinna förtroende och stöd från den lokala befolkningen (s.k. ”hearts and minds”-operationer). Följaktligen ökade militärens behov av samverkan med civila aktörer och insatser kring utveckling och diplomati.¹⁹¹

Helmand Road Map

Som nämnts tidigare skapade den militära brigaden och PRT:s civila personal i Helmand, med stöd från SU, under samma period ett nytt ramverk för den brittiska stabiliseringsinsatsen i området, kallad *Helmand Road Map*. Dokumentet syftade till att stärka den civil-militära samverkan genom att skapa en gemensam strategi för alla verksamma aktörer i Helmand.¹⁹² Tillskillnad från sin föregångare var Helmand Road Map en mer detaljerad operativ plan med bredare omfattning av inriktningar gällande säkerhet, narkotikabekämpning,

¹⁸³ Farrell, T. (2010) *Improving in War*, s. 573

¹⁸⁴ Gordon, S. (2010) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda*, s. 132

¹⁸⁵ Farrell, T. & Gordan, S. (2009) *COIN Machine*, s. 672

¹⁸⁶ Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05*

¹⁸⁷ Egnell, R. (2011) *Lessons from Helmand*, s. 302

¹⁸⁸ Gordon, S. (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, ss. 374-375

¹⁸⁹ Intervju Prof. Farrell, T

¹⁹⁰ Farrell, T. & Gordan, S. (2009) *COIN Machine*, ss. 674-675

¹⁹¹ Farrell, T. (2010) *Improving in War*, ss. 573, 578-579

¹⁹² Teuten, R. (2010) *Civilian-Military Collaboration*

utveckling och samhällsstyrning. Vidare menas Helmand Road Map bygga på de lärdomar och brittiska erfarenheter som gjorts i landet under de gångna två åren.¹⁹³ Dokumentet förstärkte en COIN-ansats, då ramverket framhöll vikten av befolkningscentrering och byggde på principen att vinna krig handlar lika mycket om att vinna förtroende som att vinna fysiska mål.¹⁹⁴ Ramverket betonade dock också att långsiktiga politiska och ekonomiska mål ska utgöra riktlinjer för de militära insatserna och inte tvärt om,¹⁹⁵ vilket följaktligen breddade renodlade COIN-ansatser med en allomfattande ansats.¹⁹⁶

Under 2008 antogs Helmand Road Map av Whitehall som Storbritanniens officiella strategi för Afghanistan.¹⁹⁷ Civila experter och politiska rådgivare ökade drastiskt och den militära styrkan expanderade.¹⁹⁸ DFID började också gradvis utöka sitt regionala arbete i Helmand efter att tidigare arbetat främst på nationell nivå i Kabul.¹⁹⁹ Efter implementeringen av Helmand Road Map har civil-militär planering av operationer ökat, liksom antalet lyckade operationer.²⁰⁰ Strategin gavs beröm för att sammanfoga strategiska mål med resurser på operativ och taktisk nivå, där det innan varit ett stort glapp.²⁰¹ Helmand Road Map har därefter legat till grund för rådande gemensam strategi för PRT:t i Helmand, kallat *Helmand Implementation Plan*, som trädde i kraft 2010.²⁰²

Omstrukturering – en ny ledningsstruktur

Efter etablerandet av Helmand Road Map strukturerades den brittiska insatsen i Helmand om. Omstrukturering beskrevs senare i en utredning gjord av Underhusets Försvarskommitté (House of Commons Defence Committee), som ett tydligt exempel på den brittiska utvecklingen av Comprehensive Approach.²⁰³ Tidigare var Task Force Helmand och PRT:t organiserade som två separata pelare, där den militära styrkan hade en större och ledande roll i samordningen av övergripande uppgifter.²⁰⁴ I och med omstruktureringen blev den brittiska

¹⁹³ Farrell, T. & Gordan, S. (2009) *COIN Machine*, s. 672

¹⁹⁴ Farrell, T. (2010) *Improving in War*, s. 573

¹⁹⁵ Cabinet Office (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom*, s. 38

¹⁹⁶ Farrell, T. & Gordon, S. (2009) *COIN Machine*, s. 672

¹⁹⁷ Baumann, A. B. (2010) *The UK's Approach to Stabilisation: The Comprehensive Approach in Action?* London: Chatham House, s. 3

¹⁹⁸ Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 78

¹⁹⁹ Gordon, S. (2010) *The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan*, s. 373

²⁰⁰ Egnell, R. (2011) Lessons from Helmand

²⁰¹ Baumann, A. B. (2010) *The UK's Approach to Stabilisation*, s. 3

²⁰² Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for peace*, s. 79

²⁰³ House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach*, s. 50

²⁰⁴ Thruelsen, P. D. (2008) Counterinsurgency and a Comprehensive Approach: Helmand Province, Afghanistan. *Small Wars Journal*, s. 3

insatsen en förenad civil-militär mission kallad *Civil-Military Mission in Helmand* (CMMH), innehållande både PRT:t och Task Force Helmand.²⁰⁵

Likt nämnt ovan råder nu civilt ansvar för den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand. Michael O'Neill från FCO är för närvarande chefen för PRT:t i Helmand och ansvarar, med rådgivning från Task Force Helmand, för att ge de övergripande direktiven för Storbritanniens stabiliseringsarbete och civil-militära samverkan i regionen.²⁰⁶ Det brittiska PRT:t har civil ledning parallellt med att det är en civil-militär funktion.

Task Force Helmand står dock fortfarande under NATO-direktiv medan PRT:t, som övervakas av ambassaden i Kabul, är helt oberoende ifrån NATO. Ledningsstrukturen av CMMH har därför ingen tydlig ledningskedja utan kan snarare beskrivas som en lös struktur baserad på förståelse mellan framförallt PRT och Task Force Helmand.²⁰⁷ PRT ger inriktningar, inte order, samtidigt som MoD och försvarsmakten framhäver att den militära insatsen är en del av den allomfattade stabiliseringsansatsen, vilken leds av FCO.²⁰⁸

²⁰⁵ Farrell, T. & Gordon, S. (2009) *COIN Machine* s. 682

²⁰⁶ British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*

²⁰⁷ Intervju Col. Richmond, A

²⁰⁸ Ministry of Defence & Stabilisation Unit (2010) *Joint Doctrine Note 6/10*

4 Sammanfattning och slutord

I Storbritannien har framväxten av *Comprehensive Approach* och prioritering av stabilisering många gånger gått hand i hand. Instabila, svaga stater har ansetts utgöra ett stort nationellt hot, och medlet för att stabilisera dem har ansetts vara en allomfattande ansats kring främst politiska, säkerhets- och utvecklingsrelaterade ansatser. De utmaningar som de brittiska stabiliseringsinsatserna har mött har förstärkt utvecklingen av CA och utvecklingen av CA anses i Storbritannien ha stärkt stabiliseringsinsatserna.

4.1 CA inom brittiska stabiliseringsansatser

Utifrån ovangjord redovisning av Storbritanniens utveckling av *Comprehensive Approach* kring stabilisering kan ett antal konkretiseringar av CA skådas. Nedan följer en genomgång av hur dessa funktioner har bidragit till att öka CA i Storbritannien.

Nationella säkerhetsrådet

På strategisk nivå kan Storbritanniens prioritering av stabilisering och dess vilja att stärka CA identifieras i framförallt etablerandet av det nationella säkerhetsrådet (NSC). Säkerhetsrådets kontinuerliga möten mellan premiärministern, berörda ministrar samt militära och civila befälhavare har stärkt fokus på nationella säkerhetsfrågor och anses ha motiverat till ökat departementsöverskridande arbete. Vidare har etablerandet av säkerhetsrådet och dess publiceringar av nationella säkerhetsstrategier resulterat i en centralisering av nationens säkerhet.

Ökad interaktion mellan departementen

DFID (Biståndsdepartementet), FCO (Utrikesdepartementet) och MoD (Försvarsdepartementet) har ökat interaktionen och stärkt samverkan sinsemellan. Gemensamma aktiviteter, utbyte av personal och samordnade utbildningar är några exempel på ökad interaktion mellan departementen. Vidare har respektive departement blivit mer positivt inställda till samverkan, vilket bl.a. indikeras av att MoD:s doktriner om CA har blivit mer allomfattande;²⁰⁹ att DFID satsar allt mer resurser på konfliktdrabbade och svaga stater;²¹⁰ och att FCO har öppnat upp för skapandet av gemensamma riktlinjer med andra departement.²¹¹

Stabilisation Unit

²⁰⁹ Intervju Lt. Col. Armitage, P

²¹⁰ Department of International Development (2010) *Strategic Defence and Security Review*

²¹¹ Intervju Lt. Col. Armitage, P

Skapandet av departementsöverskridande instanser är ytterligare en konkretisering av CA. Initieringen av de konfliktförebyggande finansieringsfonderna, ACPP och GCPP, var en indikation på att samverkan mellan utvecklingssatsningar och säkerhetsåtgärder önskades av ansvariga departement. Etablerandet av *Post-Conflict Reconstruction Unit* och framförallt utvecklingen av dess efterföljare *Stabilisation Unit* är en tydlig reflektion av utveckling av CA i Storbritannien. SU är en departementsöverskridande myndighet som har blivit erkänd för sin expertis kring stabilisering av både regeringen, ansvariga departement och personal i fält. Vidare är SU ett erkänt samordningsorgan för att möjliggöra en allomfattande ansats gällande analysering, planering, genomförande samt uppföljning och utvärdering av brittiska stabiliseringsinsatser.

MSSG

Military Stabilisation Support Group (MSSG) är ett resultat av MoD:s försök att stärka militärens bidrag till allomfattande stabiliseringsansatser, genom att transformera försvarets CIMIC-funktion till en stabiliseringsfunktion med starkare CA-förankring. MSSG är en konkretisering av militärens nya uppgift att assistera civila ansatser och består av specialister utbildade att både skydda civila samt vid behov utföra civila uppgifter i fält. Vidare tillhandahåller MSSG rådgivning kring stabilisering samt syftar till att underlätta samordningen mellan civila och militära ansatser både inom Whitehall och i fält.

Civila resurspoolen, CSG

Civilian Stabilisation Group (CSG), som är Stabilisation Units databas över civila experter kring stabilisering, är också ett resultat och en möjliggörande faktor för utvecklingen av CA. SU:s rekrytering och utbildning av civil personal har ökat den civila kapaciteten i osäkra miljöer. Personal kommer från både offentlig och privat sektor och utbildning utförs av både SU, FCO och MoD.

CA-präglad utbildning & övning

CA har i Storbritannien både lett till och stärkts av ökad integrerad utbildning. Förutom inom utbildningen av civil kapacitet till stabiliseringsinsatser, har innehållet i andra utbildningar allt mer kommit att utgå ifrån ett Comprehensive Approach perspektiv. Militärens soldat- och officersutbildningar har exempelvis blivit mer fokuserade på CA. Civil-militär samverkan har fått mer utrymme och civil-militär inriktad utbildning sker av både militära och civila aktörer. Militären har anpassat delar av sin utbildning för att bättre passa civil stabiliseringspersonal. De olika departementen skickar allt fler av sin egen personal till andra departements utbildningar. Vidare medverkar de olika departementens tjänstemän, civila experter och militär personal i civil-militära övningar i allt större utsträckning, vilket har visat sig varit lyckat.²¹²

²¹² House of Commons Defence Committee (2010), *The Comprehensive Approach* s. 40

Personliga relationer

Personliga relationer anses ha varit en viktig komponent för att stärka CA och många aktörer jobbar idag hårt med att bygga kontaktnät och stärka relationer. MSSG är ett exempel på detta. Chefen för MSSG rör sig mycket i MoD:s och brittiska försvarsmaktens korridorer för att etablera interna relationer. Vidare arbetar MSSG mycket för att stärka försvarets externa relationer genom framförallt nära arbete med Stabilisation Unit. Mer konkret exempel på interaktion är att MSSG:s chef har ett arbetsrum på SU:s kontor, vilket i sin tur ligger i DFID:s byggnad.²¹³ Personliga relationer byggs även upp naturligt genom samverkan i fält, genom SU och till följd av kontinuerliga departementsöverskridande möten inom Whitehall samt under gemensamma övningar och utbildningstillfällen. I framtiden kommer det att bli intressant att se vilken utveckling kring CA som sker, då tjänstemän och officerare från fält blir ledare inom Whitehall. Morgondagens ledare kommer ha en vana att samverka departementsöverskridande och arbete utifrån en Comprehensive Approach.²¹⁴

Helmand Road Map

På operativ nivå var både initieringen och skapandet av *Helmand Road Map* ett resultat av framväxten av CA. Ramverket var ett civil-militärt operativt initiativ, som syftade till att stärka stabiliseringsinsatsen i Helmand genom stärkt civil-militär samverkan. Omstruktureringen av PRT:t som följde är vidare ett bra exempel på CA i fält. PRT:t och den militära styrkan Task Force Helmand sammanfogades till en mission. Chefen för PRT:t blev ansvarig för att samordna verksamheten, utifrån nationella direktiv från ambassaden i Kabul. Ledningsstrukturen är lös och bygger främst på samförstånd mellan involverade aktörer. Ledningsstrukturen syftar till att vara inkluderande för att möjliggöra en Comprehensive Approach till insatsen. På distriktsnivå arbetar civila och militära aktörer tillsammans i team, parallellt med separata civila ansatser och militära operationer, alla dessa insatser utgår dock från den gemensamma brittiska strategin för Helmand.

Framtida insatser

Gällande insatsen i Afghanistan har beslut tagits att dra tillbaka den brittiska militära närvaron från 2014. Följaktligen har den tidigare stabiliseringsinsatsen övergått till att fokusera på hur insatsen bäst kan dra sig ur. Detta har lett till att utvecklingen av doktriner, nyetablerade funktioner och strukturer samt förstärkta kulturer kring CA av flera observatörer och intressenter inte anses komma helt till sin rätt i Afghanistan i skrivande stund.²¹⁵ Istället anses det i Storbritannien att nästa stabiliseringsinsats kommer att bli lackmustestet för att se hur långt utvecklingen av CA egentligen har kommit.²¹⁶ En indikation kan dock ges från

²¹³ Intervju Col. Richmond, A

²¹⁴ Intervju Korski, D.

²¹⁵ Intervju Dr. Bird, T; Intervju Lt. Col. Armitage, P

²¹⁶ Intervju Dr. Bird. T.

pågående insats i Libyen. Landets centraliserade struktur användes för att etablera en nationell plan och etablerandet av säkerhetsrådet menas ha motiverat till ökat departementsöverskridande arbete.²¹⁷ SU anses ha varit en viktig medlare, tolk och möjliggörare för att föra diskussioner mellan departementen kring vad som verkligen varit av intresse. MSSG utnyttjades av MoD för rådgivning kring stabilisering. Vidare används SU:s och MoD:s nya gemensamma doktrin, *Security Transitions*, av MoD för insatserna i Libyen. Till följd av insatsen har även FCO för första gången ingått i en överenskommelse med MoD gällande gemensamma riktlinjer för evakuering.²¹⁸ Vilket har öppnat upp för etablering av överenskommelser gällande samordning mellan olika departement.

4.2 CA:s påverkan på brittisk förmåga

I och med att CA inte är målet utan medlet att nå önskat resultat, är ovannämnda konkretiseringar av CA först intressant i relation till vad de har åstadkommit. Följaktligen är det framförallt intressant att studera följande frågeställning: *Hur har brittisk Comprehensive Approach, och däribland Stabilisation Unit, påverkat Storbritanniens förmåga att genomföra multifunktionella insatser?* Nedanstående delar beskriver denna typ av påverkan.

Effektivare respons, förenklad beslutsprocess & tydligare policys

Centraliseringen och det ökade departementsöverskridande arbete – som skedde i och med etablerandet av framförallt säkerhetsrådet – anses ha effektiviserat den nationella responsen och förenklat beslutsprocessen gällande nationens säkerhet. Skapandet av de nationella säkerhetsstrategierna har vidare resulterat i en tydligare nationell policy om stabiliseringsinsatser. Följaktligen har det övergripande målet för insatser, såsom Afghanistan, blivit tydligare, vilket underlättar inriktningen av respektive departements verksamhet.

Övergripande analys, enad problemfokusering & gemensam planering

Framväxten av CA har möjliggjort bättre och bredare analyser där flera olika perspektiv har inkluderats. Stabilisation Unit har exempelvis lagt stor vikt vid att möjliggöra diskussioner mellan berörda departement för att lyckas komma fram till grundorsaker och avgörande problem. Utifrån ett sådant enade kan planeringsprocessen bli mer effektiv och realistisk, då fokus ligger på ”need to have” och inte ”nice to have” för att etablera stabilitet. En allomfattande inledande diskussion möjliggör att de brittiska insatserna inte bygger på vad Storbritannien har att erbjuda situationen, utan vad situationen kräver av Storbritannien.²¹⁹

²¹⁷ Intervju Teuten, R.

²¹⁸ Intervju Lt. Col. Armitage, P

²¹⁹ Intervju Perrotta, L

Utvecklingen av CA har förenklat processerna kring analysering och planering genom ökad förståelse, och därmed ökad acceptans, för skillnader mellan departementen. Skilda departements strukturer, arbets- och kommunikationssätt, kulturer och traditioner samt motiv och mål har följaktligen kunnat hanteras i större utsträckning. SU har varit en viktig funktion i detta arbete. Enheten har som erkänd och ansedd neutral instans kunnat minska spänningar mellan olika aktörer. Detta har gjorts genom att betona gemensamma intressen, tolka missförstånd samt tona ner departementens egenheter – ex. militärens hårda framtoning och vissa civila instansers ovilja att planera – som har motverkat samordning. Organisatoriska skillnader har också minskat, i och med att personal från olika departement har integrerats mer med varandra. Erfarenheter av samverkan mellan tjänstemän och officerare från olika departement menas leda till att en positiv uppfattning kring CA tas med tillbaka till det egna departementet, vilket därmed påverkar departementets förhållningssätt gentemot CA. Detta gäller främst personer som tjänstgjort inom Stabilisation Unit, i en civil-militär insats eller deltagit i gemensamma utbildningar och övningar.

Förenklat genomförande och bättre effekt

I Helmand anses skapandet av Helmand Road Map och efterföljande omstrukturering av en gemensam civil-militär mission ha stärkt CA på en operativ och taktisk nivå. Övergripande gemensamma mål och samordning har vidare lett till att val och utförande av ansatser och operationer har resulterat i en bättre effekt. Samverkan mellan civila och militära aktörer har minskat risken för att egen verksamhet skadar andra aktörers verksamhet. Vidare har de olika aktörernas egna verksamheter stärkts av den parallella gemensamma verksamheten. Militärens ansatser att trycka undan fienden har kompletterats med uppbyggnad av röjda områden för att försvåra för fienden att återvända, medan civila ansatser ges möjlighet att verka i de områden som militären säkrar.

För militären i fält har utvecklingen av CA lett till ett förändrat tillvägagångssätt, vilket i sin tur har gett ett bättre resultat. För att stärka arbetet mot ett övergripande politiskt mål genom en Comprehensive Approach, har brittiska försvarsmakten utvecklat sin taktik kring *Counter Insurgency* till att bli än mer resultatbaserad.

Stabiliseringsinsatser utifrån Comprehensive Approach har vidare belyst behovet av ökad civil närvaro i insatsen. En förstärkt civil-militär samverkan har möjliggjort för civil personal att verka i osäkra miljöer och ökad civil-militär utbildning och övning har stärkt den civila kapaciteten att hantera osäkerhet.

4.3 CA:s påverkan på militär ledning

Hur har militär ledning/militära ledningsstrukturer i fält påverkats av utvecklingen av brittisk Comprehensive Approach?

Analys, planering, genomförande, uppföljning och utvärdering är alla delar som ledningsstrukturen måste inkludera och hantera. Dessa delar kan vidare utföras utifrån en Comprehensive Approach, vilket innebär att multifunktionella inlägg används i alla delar. Studien av den brittiska stabiliseringsinsatsen i Helmand visar att den militära ledningen och ledningsstrukturer har förändrats i takt med utvecklingen av CA.

Även om de brittiska förändringarna inte representerar en perfekt ledningsstruktur utifrån CA, är det intressant att se att den brittiska militära ledningen och dess struktur – på strategisk, militärstrategisk, operativ och taktisk nivå – har påverkats av CA. En framtida studie borde följaktligen undersöka vilken effekt de utvecklade strukturerna och funktionerna har haft.

Analys & planering

Gemensam analys anses vara en förutsättning för att samverkan i ett senare skede ska kunna utföras inom t.ex. planering och genomförande. I Storbritannien läggs stor vikt vid att skapa en grundlig allomfattande strategisk analys av grundorsaker och avgörande problem. En allomfattande analys grundad på CA möjliggör en gemensam förståelse för situationen, dess aktörer och deras olika intressen och ömsesidiga beroende. Även då aktörer inte kan enas om hur verkligheten ser ut, möjliggör en bred analys en bättre förståelse för konflikters komplexitet. För att främja detta har det i Storbritannien skapats ett forum där berörda aktörer bjuds in för att diskutera situationer utifrån deras olika perspektiv. Detta forum kräver ofta en neutral och accepterad facilitator – en roll som i Storbritannien framförallt har tilldelats Stabilisation Unit.

En enad problemformulering på strategisk nivå gör att den redan skapade multifunktionella lägesbilden och utgångspunkten tydligare kan rikta den operativa ledningsnivåns analys- och planeringsdelar. Den nationella strategin för Helmand – dvs. den nya versionen av Helmand Road Map, kallad *Helmand Implementation Plan* – ligger till grund för verksamheten i fält. Strategin utgår ifrån nationens övergripande mål och beskrivs som ett planeringsramverk. Den gemensamma sammanställningen av ramverket syftar till att stärka olika aktörers samverkan i den brittiska insatsen i Helmand. Som övergripande ramverk ger den dock utrymme för var varje enskild aktör skulle planera sin uppgift – en uppgift som tillhandahållits genom en allomfattande analys och planering. En exemplifiering är att i nationens mål att skapa stabilitet är militärens främsta uppgift att skapa säkerhet. Planering av operationer för att skapa säkerhet behöver inte nödvändigtvis planeras utifrån en Comprehensive Approach, men endast en allomfattande analys kan tydliggöra om ett sådant behov finns. Till

förmån för en ökad Comprehensive Approach har ramverket dock lett till en minskning av respektive aktörs handlingsfrihet.

Analys och planering bör vidare ske kontinuerligt under hela insatsen och bygga på erfarenheter, vilket har gjorts i Storbritannien. Analys och planering görs i stor utsträckning gemensamt mellan PRT-chefen och den militära styrkan i och med att den civil-militär verksamhet leds av PRT:t med stöd och rådgivning från TFH. Analys- och planeringshanteringen är ett resultat av den omstrukturering som skedde 2008, då det civila PRT:t och den militära styrkan sammanfogades till en civil-militär mission.

PRT:t och TFH får vidare stöd från andra aktörer, såsom bl.a. Stabilisation Unit och MSSG. Likt hur SU assisterar analyser och planering på strategisk nivå, har SU en stödjande roll inom analys och planering även på den operativa nivån. MSSG har en liknande funktion som SU både inom Whitehall och i Helmand, dock med en militär förankring. MSSG är samordningsorganet mellan PRT:t och TFH, som exempelvis försöker få militären att agera utifrån ett mer långsiktigt perspektiv samtidigt som de försöker stärka PRT:s förmåga att agera snabbare.²²⁰ Samverkan i stort – och där i gemensam analys och planering – främjar ömsesidig förståelse för de olika aktörerna, vilket sig stärker utvecklingen av CA och underlättar framtida samverkan.

Genomförande

En Comprehensive Approach i analys- och planeringsfaserna är nödvändig för att genomförandet i fält ska kunna samordnas och aktörer ska kunna samverka mot ett gemensamt mål och utifrån ett gemensamt ramverk. Initialt dominerade militären den brittiska insatsen i Helmand. I och med omstruktureringen 2008 blev insatsen en gemensam civil-militär mission och fick därmed en struktur som anses främja samverkan. Missionens olika komponenter – PRT:t och den militära styrkan, TFH – är vidare lokaliserade på samma ställe, vilket också anses underlätta genomförande utifrån en Comprehensive Approach. Den militära styrkan leder fortfarande militärens verksamhet i provinsen samtidigt som styrkan är underställd PRT:t gällande genomförande av civil-militär verksamhet. Militären har dock en rådgivande funktion till chefen för PRT:t och ledningsstrukturen bygger framförallt på samförstånd. Funktioner och kontaktpersoner som syftar till att underlätta samordning blir vidare viktigt. Stabilisation Unit är en instans som underlättar och möjliggör samverkan inom och av framförallt analys, planering och genomförande. Militären har vidare MSSG, vars syfte bl.a. är att främja samordning mellan PRT:t och TFH. På distriktsnivå sker genomförandet ännu mer integrerat. Distrikteamen (DST) styrs av en stabiliseringsrådgivare tillhandahållen från SU, som vidare får sina direktiv från PRT:t. DST:t innehåller både civila experter och militära stödteam, MSST. Den militära styrkan har en befälhavare i varje distrikteam. Befälhavaren har

²²⁰ Intervju Col. Richmond, A

enbart en rådgivande funktion och har varken befogenhet att ge order till distrikteamet eller dess militära komponent, MSST.

Uppföljning & utvärdering

Att utvärdera påverkan och resultat av ett program som bara täcker en sektor är ofta svårt, att utvärdera och följa upp effekterna av ett ”allomfattande” arbete kan därför te sig näst intill omöjligt. Långtgående och abstrakta mål som ”stabilisering” är mycket svåra att mäta. Samtidigt är utvärdering av både resultatet och samverkan en viktig byggsten inom Comprehensive Approach.

Uppföljning och utvärdering har blivit mer allomfattande i och med utvecklingen av CA. Allt fler doktriner och rapporter bygger på både egna och andras erfarenheter och lärdomar. SU anses ha varit en viktig aktör i arbetet att sammanfatta erfarenheter och lärdomar från allomfattande stabiliseringsansatser. Andra departementen och aktörer har därefter utvecklat sin egen verksamhet utifrån dessa erfarenhetspublikationer.

Uppföljning och utvärdering är dock ett område som brittiska aktörer uppfattar som bristfälligt och det har nyligen etablerat nya funktioner för utvärdering. Inom militären har exempelvis MSSG sammanställt en utvärderingscell för sitt eget arbete kallad Mission Exploitation Cell.²²¹

4.4 Framtida utveckling

En rad utmaningar för samverkan finns fortfarande kvar i Storbritannien. Dessa är generella problem – såsom strukturella skillnader, variationer i organisationsmål osv – som ofta åtföljer civil-militära samverkansansatser, och i många fall även civil-civila sådana. Utvecklingen av CA i Storbritannien har skapat flera förutsättningar för att i större utsträckning hantera dessa utmaningar men det vore fel att på något sätt utmåla det brittiska CA projektet som felfritt eller fullständigt. De olika departementen har fortfarande olika motiv och mål. De har också olika syften och funktioner, skiljda förutsättningar och organisationsskillnader gällande arbets- och kommunikationssätt samt traditioner och kulturer. Dessa faktorer kommer alltid kvarstå eftersom de ofta är grundläggande för den typen av verksamhet som varje departement utför. Dock finns fortfarande även andra typer av beteenden som skulle behövas förändras, åtminstone till en viss mån, för att i framtiden ytterligare stärka brittisk CA. Framförallt finns det fortfarande tendenser på alla nivåer att uppfatta det integrerade arbetets som en möjlighet att få andra departement och aktörer att stärka den egna verksamheten. Även om samverkan mot gemensamma mål underlättats skuggas arbetet fortfarande av tankegångar såsom ”hur ska vi få andra aktörer att utföra arbetet på det sätt vi vill”. Sådana tankegångar är

²²¹ Intervju Col. Richmond, A

naturliga eftersom det finns ett inneboende uppdrag att verka till fördel för den egna organisationens. De motsäger dock inriktningen om gemensamma, brittiska ansatser med insatsområdets främsta behov som utgångspunkt. Detta är en stor återstående utmaning som bör hanteras för en i framtiden ännu mer positiv CA utveckling.

Förmågan att genomföra CA uppges från brittiskt håll förbättras ju närmre insatsområdet man kommer – desto längre bort från krigföringen man är desto svårare blir det med integrerat arbetet då behovet av samverkan blir mindre omedelbart.²²² En viktig fråga är därmed hur man ytterligare kan stärka viljan till samverkan inom den brittiska regeringen, samt på ambassadnivå.

En av de största utmaningarna vad gäller utvecklingen av CA är också att utarbeta riktlinjer för när det är CA som skall gälla, och när det ligger i uppgiftens natur att varje aktör bör fokusera på det enskilda arbetet. Eftersom CA inte är ett mål i sig självt utan bör svara på ett behov behövs det utarbetas tydligare principer och direktiv för att tidigt kunna peka ut hur behovet faktiskt ser ut. Detta är en svår men viktig faktor som även Sverige bör fundera kring.

4.5 Brittisk CA:s betydelse för Sverige

Det är att förenkla verkligheten att tro att utvecklingen av CA i Storbritannien skulle kunna ske på samma sätt samt få samma effekt i Sverige. Först och främst har Storbritannien en annan ansats till sina multifunktionella insatser. Den brittiska insatsen i Afghanistan är en stabiliseringsinsats med politiska motiv att vinna kriget mot terrorism för att skydda brittiska intressen. Storbritanniens regering anses ha ett kraftigt incitament för att lyckas med insatsen i Afghanistan i och med det starkt uppfattade hotet om terrorism. Denna drivkraft finns inte i samma utsträckning i Sverige. Sverige har inte heller mött samma utmaningar som de brittiska stabiliseringsinsatserna, vilket har varit en annan av Storbritanniens främsta drivkrafter bakom utvecklingen av CA. De främsta möjliggörande faktorerna för utvecklingen av CA – Storbritanniens storlek, frånvaro av formell byråkrati och dess egen civil-militära tradition – skiljer sig åt från förutsättningarna i Sverige.

Sverige präglas dock till viss mån av de utmaningar som utvecklingen av CA har mött på i Storbritannien. De svenska multifunktionella insatsernas aktörer har, liksom de brittiska, olika motiv och förutsättningar i form av olika organisationsmål, tillgänglig resurser och verksamhetsprioriteringar. Arbets- och kommunikationssätt varierar, liksom traditioner och kulturer. Det är framförallt hantering av dessa utmaningar som är intressant. I Storbritannien har Stabilisation Unit varit både ett resultat av viljan att hantera utmaningarna men

²²² Intervju Farell, T

också en möjliggörande faktor för att lyckas. Även om Stabilisation Unit inte nödvändigtvis är ett alternativ för Sverige, så är dess funktion något som borde studeras vidare. Det är alltså inte Stabilisation Unit som struktur som är det viktiga, utan vad strukturen har lyckats göra. Enheten fungerar som ett samordningsorgan vars viktigaste uppgift anses vara att skapa ett utrymme i vilket de brittiska utmaningarna med utvecklingen av CA kan hanteras. Det utrymme som SU skapar syftar som nämnt tidigare främst till att möjliggöra en diskussion om grundorsaker och avgörande problem. Det är framförallt denna analysdel som har kommit att prioriterats i Storbritanniens arbete utifrån Comprehensive Approach.

Sverige har en hög ambition att stärka och utveckla CA. En viktig lärdom från Storbritannien är just att utvecklingen av Comprehensive Approach har visat att CA främst är viktig i analysdelen. I analysdelen ska flera perspektiv skapa en förståelse för vad som behövs göras. Detta innebär dock inte att en allomfattande ansats är nödvändig i genomförandet. Lärdomar som dragits i Storbritannien under arbetet med att utveckla CA har bland annat varit att en hög CA ambition riskerar leda till en situation där fler aktörer än vad som är nödvändigt väljer att engagera sig i en stabiliseringsinsats.²²³ En CA ambition grundad på ”alla ska med” leder lätt till en situation där det inte är mottagarlandets behov, utan givarlandets möjligheter att ge, som är vägledande i utformningen av en insats. Efter att ha upplevt en situation där allt fler departement engagerat sig i den multifunktionella ansatsen har SU varit ledande i att förtydliga att CA betyder att skapa förståelse för vilka som bör vara inblandade, inte att alla måste vara det. För att betona denna skillnad har man i Storbritannien gått från att prata om en Comprehensive Approach till att prata om en *Integrated Approach*. Analys av grundorsaker och avgörande problem kräver en integrerad approach, medan det i genomförandefasen ska prioriteras vilka aktörer som krävs för att skapa en situation som är tillräcklig bra för att uppnå önskad nivå av stabilisering. En sådan lärdom är viktig även för Sverige allt eftersom arbetet med att stärka CA på en nationell, svensk nivå fortgår.

²²³ Intervju Perotta, L

Referenser

- Blair, S. & Fitz-Gerald, A. (2009) *Stabilisation and Stability Operations: A Literature Review*. Centre for Security Sector Management, Cranfield University.
- Baumann, A. B. (2010) *The UK's Approach to Stabilisation: The Comprehensive Approach in Action?* London: Chatham House
- British Army (2011) *UK Forces – Op Herrick*.
<http://www.army.mod.uk/operations-deployments/22800.aspx> (2011-02-04)
- British Embassy Kabul (2011) *Overview of Provincial Reconstruction Team*.
<http://ukinafghanistan.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-afghanistan/prt-helmand/overview-prt-helmand> (2011-02-04)
- Cabinet Office (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. Norwich: The Licensing Division
- Cabinet Office (2011) *National Security Council*.
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/national-security-council/> (2011-02-10)
- Cabinet Office (2011) *Structure Chart*
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/national-security-council-whos-who>
 (2011-02-10)
- Department of International Development (2010) *Strategic Defence and Security Review*. <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Strategic-Defence-and-Security-Review/> (2011-02-04)
- Dilegge, D. (2010) UK: Joint Doctrine Note on Security Transitions. *Small Wars Journal*. 6th of November 2010. <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/11/uk-joint-doctrine-note-on-secu/> (2011-04-12)
- Egnell, R. (2006) Explaining US and British performance in complex expeditionary operations: The civil-military dimension, *Journal of Strategic Studies*, 29: 6, 1041-1075
- Egnell, R. (2011) Lessons from Helmand, Afghanistan: what now for British counterinsurgency? *International Affairs* 87:2, 297–315
- Farrell, T. & Gordan, S. (2009) COIN Machine: The British Military in Afghanistan, *The RUSI Journal*, 154: 3, 665-683
- Farrell, T. (2010) Improving in War: Military Adaption and the British Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009. *Journal of Strategic Studies*, 33: 4, 567-594
- Försvarsmakten. 2002. *Militärstrategisk doktrin*
- Gordon, S. (2010) The United Kingdom's Stabilisation model and Afghanistan: the Impact on Humanitarian Actors, *Disasters*, 34:3, 368-387

Gordon, S. (2010) *Defence Policy and the 'Joined Up Government' Approach Agenda: Defining the Limits of the 'Comprehensive Approach'*, ss.121-138. Part of Brown, D (red) (2010) *The Development of British defence Policy: Blair, Brown and Beyond*. England: Ashgate Publishing Limited.

Griffin, S. (2011) Iraq, Afghanistan and the future of British military doctrine: from counterinsurgency to Stabilization. *International Affairs* 87:2, 317-333

HM Government (2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London: The Stationery Office Limited.

House of Commons Defence Committee (2010) *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace* – Seventh Report of Session 2009-10

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224.pdf> (2011-04-19)

Hull, C. & Derblom, M. (2011) *Vad är Comprehensive Approach*. FOI

King, A. (2010) Understanding the Helmand campaign: British military operations in Afghanistan. *International Affairs*. 86: 2, 311–332

Korski, D. (2009) British Civil-Military Integration, *The RUSI Journal*, 154: 6, 14-22

Krieger, M (2006) *Approaches to Post-Conflict Peacebuilding. The UK Post-Conflict reconstruction Unit (PCRU) and US Office for the Coordinator of Reconstruction and Stabilization (CRS)*. London: King's College

Ministry of Defence (2002) *The Strategic Defence Review: a new Chapter*. Norwich: The Licensing Division

Ministry of Defence (2004) *Joint Warfare Publication 3-50: the Military Contribution to Peace Support Operations*. (2nd edition)
http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UK/jwp3_50.pdf (2011-04-07)

Ministry of Defence (2006) *Joint Discussion Note 4/05 – The Comprehensive Approach*. Swindon: The Joint Doctrine & Concept Centre

Ministry of Defence (2009) *Joint Doctrine Publication 3-40 – Security and Stabilisation: the Military Contribution*. Wiltshire: The Development, Concept and Doctrine Centre.

Ministry of Defence (2009) *A Guide to Joint Doctrine Publication 3-40 – Security and Stabilisation: the Military Contribution*. Wiltshire: The Development, Concept and Doctrine Centre.

Ministry of Defence & Stabilisation Unit (2010) *Joint Doctrine Note 6/10: Security Transition*.

Nilsson, C., Hull, C., Derblom M. & Egnell R. (2009) *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI

Patrick, S. & Brown, K. (2007) *Greater than the Sum of Its Parts*. New York: International Peace Academy

Stabilisation Unit (2008) *The UK Approach to Stabilisation: Stabilisation Unit Guidance Notes*

Stabilisation Unit (2008) *Quick Impact Projects – OIPs*.
[http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/520/QIPs%20handbook\[1\].pdf](http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/520/QIPs%20handbook[1].pdf) (2011-03-21)

Stabilisation Unit (2010) *Responding to Stabilisation Challenges in Hostile and Insecure Environments: Lessons Identified by the UK's Stabilisation Unit*.

Stabilisation Unit (2011) *About Us*.
<http://www.stabilisationUnit.gov.uk/index.php/about-us> (2011-01-26)

Stabilisation Unit (2011) *Where We Work*.
<http://www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/where-we-work.html> (2011-04-06)

Stabilisation Unit (2011) *The Stabilisation Unit*.
<http://www.stabilisationUnit.gov.uk/about-us/more-about-the-Unit.html> (2011-01-31)

Teuten, R. & Korski, D. (2010) *Preparing for Peace: Britain's Contribution and Capabilities*. Abingdon, UK: Routledge.

Teuten, R. (2010) *Civilian-Military Collaboration: The Stabilisation Unit coming of Age?* RUSI.
http://www.rusi.org/downloads/assets/Teuten_Lecture_4feb2010.pdf (2011-01-31)

Thruelsen, P. D. (2008) Counterinsurgency and a Comprehensive Approach: Helmand Province, Afghanistan. *Small Wars Journal*

Intervjuer:

Teuten, Richard. DFID. Tidigare chef för SU. 2011-04-26

Prof. Farrell, T. Professor vid King's College, London. Intervju 2011-04-27

Perrotta, Lou. Chef för SU:s *Lessons Team*. 2011-04-27

Col. Richmond, Alan. Chef för MSSG. 2011-04-27

Korski, Daniel. Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations (ECFR). 2011-04-27

Lt. Col. Armitage, Paul. Doktrinutvecklare vid DCDC. 2011-04-28

Dr. Bird, Tim. UK National Defence College. 2011-04-28

Bilaga 1 – SU:s struktur och komponenter

Stabilisation Unit består av fem team med olika uppgifter och inriktningar.

Capability team ansvarar för rekrytering, utveckling och hantering av enhetens civila kapacitet.²²⁴ Den civila kapaciteten innefattar en civil resurspool (*Civilian Stabilisation Group*, CSG), som består av en databas på över 1100 personer, redo att skickas ut i fält.²²⁵ Drygt 800 av dessa personer är civila experter (*Deployable Civilian Experts*, DCEs) från den privata sektorn eller tillhörande frivillige organisationer. Resterande personal tas från över 30 olika departement och myndigheter inom den brittiska regeringen.²²⁶ Civila poliser kommer främst från två personalpooler styrda av Stabilisation Unit och MoD:s polisenhet. Den civila stabiliseringsgruppen, CSG, ansvarar för utbildning av civil personal som ska skickas ut i osäkra miljöer genom kurser utförda av FCO, MoD och Stabilisation Unit. Kravet på den civila stabiliseringsgruppen, CSG, är att ständigt vara redo att skicka ut upp till 200 civila experter och 150 civila poliser. I maj 2010 hade CSG, 102 utsända personer, vilket gör den till den främsta källan av civil personal i Storbritanniens fredsbyggande insats i Afghanistan. CSG har vidare personal inom missioner på Haiti samt i södra Sudan, Kosovo och Georgien.²²⁷

Deployments Team ansvarar för välja ut och skicka ut personal från den civila kapacitetspoolen, CSG. Det är framförallt civila experter, civila poliser och civil personal för kommunikation och logistik som skickas ut.

Lessons Team stödjer arbetet att samla in, utvärdera och vidarebefoga lärdomar från fälterfarenheter samt är den del av Stabilisation Unit som ska stödja den brittiska regeringen med tematisk och geografisk expertis.²²⁸ Teamet sköter också internationella relationer med liknande organ utomlands samt utvecklar Storbritanniens koncept kring stabilisering tillsammans med Stabilisation Units ägande departement.²²⁹

²²⁴ Stabilisation Unit (2011) *The Stabilisation Unit*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/about-us/more-about-the-Unit.html> (2011-01-31)

²²⁵ Teuten, Richard (2010) *Civilian-Military Collaboration: The Stabilisation Unit coming of Age?* RUSI. http://www.rusi.org/downloads/assets/Teuten_Lecture_4feb2010.pdf (2011-01-31)

²²⁶ Stabilisation Unit (2011) *The Stabilisation Unit*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/about-us/more-about-the-Unit.html> (2011-01-31)

²²⁷ Teuten, Richard & Korski, Daniel (2010) *Preparing for Peace: Britain's Contribution and Capabilities*. Abingdon, UK: Routledge. pp. 104-106

²²⁸ Stabilisation Unit (2011) *The Stabilisation Unit*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/about-us/more-about-the-Unit.html> (2011-01-31)

²²⁹ Stabilisation Unit JDP 3-40: Stabilisation and the Stabilisation Unit: Additional information provided by the Stabilisation Unit.

Planning and Countries Team (PCT) utvecklar integrerade planer för att säkra en allomfattande ansats för Storbritanniens insatser i svaga stater. Teamet stödjer konflikt- och riskbedömning, strategisk planering samt granskning och utvärdering i syfte att stärka en Comprehensive Approach kring stabiliseringsåtgärder. Planeringsteamet, PCT, ansvarar också för Stabilisation Units engagemang utanför Afghanistan.

Vidare finns en *Security & Justice Group* (SJG), som innehåller experter inom säkerhet och rättvisa från MoD, DFID, FCO samt från polisiära och militära styrkorna. I fält fokuserar gruppen främst på att möjliggöra grundläggande säkerhet och återuppbyggnad av rättsäkerhet.²³⁰

²³⁰ Stabilisation Unit (2011) *The Stabilisation Unit*. <http://www.stabilisationUnit.gov.uk/about-us/more-about-the-Unit.html> (2011-01-31)