



Svenska Afghankommittén

Om de svenska och internationella insatserna i Afghanistan 2001- 2014 – ett SAK-perspektiv

Svenska Afghankommitténs underlag till Afghanistanutredningen
av Bengt Kristiansson

Innehållsförteckning

Introduktion.....	3
SAKs bistånd - program, projekt, budget och inriktning.....	4
Kontakter och samröre med myndigheter - civila och militära - i Sverige och Afghanistan	7
Kontakter och samröre med andra organisationer	9
SAK och den internationella militära närvaron i Afghanistan.....	9
Den civilmilitära frågan - om samarbete, samröre, konfliktytor och kostnader.	14
Vad har SAK kunnat bidra med?	17
Lärdomar och reflektioner	18
Tabell. SAKs budget och verksamhet åren 2001-2014.	20

Introduktion

Om de svenska och internationella insatserna i Afghanistan 2001-2014 - ett SAK-perspektiv

This year [2015] witnessed major changes in national mood, reflecting rising concern over insecurity and a struggling economy. [...] as well as unemployment and economic shocks caused by the reduced foreign military footprint and declining development funding by the international community. (The Asia Foundation: A Survey of the Afghan People. Afghanistan in 2015.)

2015 var året då de afghanska säkerhetsstyrkorna effektivt skulle ta över hela ansvaret för säkerheten. Men sedan Nato officiellt avslutade sitt stridande uppdrag i landet har utvecklingen gått åt fel håll. Ekonomin befinner sig i fritt fall, talibanerna kontrollerar mer territorium än under något år sedan de störtades 2001 och i takt med att framtidstron minskar lämnar allt fler afghaner landet. (DN/TT 2 jan 2016).

In 2016, the year of the U.S. presidential election, the international community will mark another milestone in its 15-year engagement in Afghanistan. Despite billions of dollars spent by the international community to stabilize the country, Afghanistan has seen little improvement in terms of overall stability and human security. The situation on the ground for Afghans continues to be grave, and while the international coalition suffered the least number of casualties in 2015, casualty levels have greatly increased for Afghan security forces. Security for the Afghan people has also deteriorated in large swaths of the country, further complicating humanitarian response. Afghan civilians are at greater risk today than at any time since Taliban rule, with a dramatic increase in the numbers of mostly young Afghans fleeing their country. Afghanistan's economic situation also remains poor, and major political challenges lie ahead in 2016. (Brookings Institute- Introduktion till ett symposium 4 jan 2016.)

Perioden 2015-16 är utvärderingarnas år i flera europeiska länder; utvärdering av de insatser som gjorts i Afghanistan efter den 11 september 2001 och fram till och med 2014. Få, om ens någon, hävdar att det internationella samfundets och västvärldens insatser i Afghanistan har ”lyckats” d.v.s. att angivna mål (demokrati, fred, utveckling) har uppnåtts, trots en enorm satsning, i pengar, insatser, materiel och människoliv.

Talibanregimen var redan före al-Qaidas attack i USA internationellt ökänd och inte erkänd som legitim av FN. USAs invasion efter den 11 september 2001 välkomnades av stora och viktiga befolkningsgrupper i Afghanistan, där talibanerna var avskydda av många till följd av deras extrema form av islam (musikförbud, kvinnors förvärrade underordning, hinder för flickors skolgång mm). Wahabismen, olik den traditionella afghanska formen av islam, tilltog under al Qaidas inflytande. Entusiasmen över talibanernas fall gick inte att ta miste på. Människorna ville se ett regimskifte - och sedan fred och utveckling. Ett regimskifte blev det. Och ett snart 15 år långt krig.

Detta krig inleddes med att USA och dess allierade startade krig med marktrupper och flygbombning för att göra slut på talibanväldet och förgöra al-Qaidas ledning och anhängare, vilka

härbärgerats i talibanernas Afghanistan. Denna insats gick under namnet Operation Enduring Freedom (OEF) och var från början en rent offensivt krigförande trupp - och förblev så. För fredsuppbyggande insatser och för stöd till utvecklande av säkerhet formerades International Security Assistance Force (Isaf) efter beslut i FN's säkerhetsråd och på FN's mandat, men inte under direkt FN-ledning.

Otvetydiga framsteg har gjorts inom flera områden: exempelvis skolan - en massiv ökning av antalet skolbarn, inte minst flickor - infrastruktur, förbättrad sjuk- och hälsovård med minskad mödra- och barndödlighet, kommunikationer, IT, civilsamhällets utveckling, arbetet för mänskliga rättigheter och fredlig konflikthantering. Frågan är bara om dessa framsteg blir bestående med den prekära situation som nu råder.

SAK vill med denna rapport ge en sammanställning av sitt eget och Sveriges bidrag till insatserna - ett slags utvärdering i den multinationella kontext i vilka de gjordes. Rapportens beskrivningar, resonemang och ev analyser bygger i allt väsentligt på skriftlig dokumentation såsom uttalanden, intervjuer, protokoll, pressreleaser, artiklar ur följande slags SAK-källor från åren 2002-2014:

1. Uttalanden från
 - Årsmöten
 - Förbundsstyrelsen
 - SAKs ledning (Ordförande och/eller generalsekreterare, förkortade Ordf. respektive GS)
2. SAKs Verksamhetsberättelser
3. Ledare i AfghanistanNytt
4. Debattartiklar i media av SAKs GS och/eller Ordf.
5. Debatter, artiklar och krönikor i AfghanistanNytt
6. Resebrev från Afghanistan från GS på SAKs hemsida
7. Texter tryckta i SAKs serie om fem internationella seminarier 2003-2008¹

Utöver tryckta källor har intervjuer med senior personal inom organisationen genomförts. Det gäller framför allt incidenter och kontaktytor med olika truppstyrkor, svenska och utländska samt diskussioner om synen på civil militär samverkan och dess hypotetiska ”synergi-effekter”.

SAKs bistånd - program, projekt, budget och inriktning.

För översikt: se Tabell.

Bistånd och militära resurser strömmade till Afghanistan efter den 11 september 2001 från ett stort antal länder och världssamfundet. Insatserna syftade till mål som återuppbyggnad, säkerhet, utveckling och demokrati. Andra länder med pågående konflikt (såsom forna Jugoslavien, Östtimor, Kambodja) hade fått betydligt mer för fredsbevarande och återuppbyggnad av det internationella samfundet än Afghanistan. SAK noterade att ”Afghanistan får fortfarande betydligt mindre ekonomiska förutsättningar än många andra jämförbara länder i post-konfliktfasen”². Den svenska regeringen annonserade tidigt intresse att vara med och bidra till de deklarerade målen. Biståndsbudgeten ökade. Svenska Afghanistankommittén (SAK) fokuserade på sina

¹ 2003: Two years after Bonn. 2005: Militancy in Islamism and its relevance for Afghanistan. 2005: Afghanistan - a developing democracy? 2007: The conflict in Afghanistan. 2008 Peace building in Afghanistan.

² SAKs Verksamhetsberättelse 2004 sid 8.

kompetensområden utbildning, sjuk- och hälsovård samt stöd till människor med funktionsnedsättning. Den nya regimen i Kabul antog nationella strategier som låg nära de program som SAK hade drivit. SAK flyttade i början av 2003 fältkontoret från Peshawar (i Pakistan) till Kabul.

Med hälsoprogrammet blev SAK den första frivilligorganisationen (NGO) som utsågs att genomföra det nya nationella hälsoprogrammet BPHS (Basic Package of Health Services), som i olika provinser finansierades av EU, Världsbanken (VB) och USAID. En tidig begränsning uppkom till följd av SAKs beslut att inte acceptera att arbeta med direkta amerikanska biståndsmedel, så länge USA förde krig i landet³. Under årens lopp har SAK drivit hela eller delar av BPHS (och inkluderat EPHS d.v.s. sjukhusdrift på sina håll) i Kunduz, Nuristan, Wardak, Laghman, Paktia, Sar-e Pul och Samangan. Till BPHS programmen har SAK lagt mestadels Sida-finansierade insatser med inriktning mot mödra- och barnhälsa, inkluderande en omfattande utbildning av barnmorskor.

Inom utbildning har SAK drivit ett stort antal skolor, utvecklat skolformer (nomadskolor, modellskolor och flickannex m fl) och utbildat lärare på lokalnivå och nationell nivå och utvecklade under perioden akademisk nivå i lärarutbildning genom samarbete med bl a svenska universitet. Programmet för människor med funktionsnedsättning (RAD) omfattar fysioterapi, ortopediska verkstäder, specialpedagogik, dagcenter, CBR (community based rehabilitation), opinionsbildning, påverkans- ("advocacy") och rättighetsarbete samt organisering och kapacitetsbygge av människor med funktionsnedsättning.

Jordbruksinsatserna var stora och omfattande vid periodens början med basen i förädling och distribution av utsäde, men 2007 överlämnades denna verksamhet till en afghansk NGO (CoAR). Detta var led i SAKs ökande engagemang att tydligare stärka det civila samhället, en ambition som utvecklats från 2004. SAK har samarbetat med och givit stöd till Afghanistans oberoende kommissionen för mänskliga rättigheter (AIHRC), Afghanistan Civil Society Forum (ASCF), Human Rights Research and Advocacy Consortium (HRRAC), det afghanska barnmorskeförbundet (AMA) m fl. Stödet till civilsamhället har successivt expanderat.

Programmet för Landsbygdsutveckling byggdes ut successivt och bestod av tidigare existerande aktiviteter såsom brunnsborring, hygien, byggande av skolor och kliniker och kom att inkludera ett av de stora nationella programmen som den nya regimen etablerade, NSP (National Solidarity Program) i Wardak, och senare med partiell implementering också i Balkh, Samangan och Ghazni.

Programstöd gavs initialt under perioden av enheter som arbetade med landsbygdsteknisk utveckling, information och planering. 2004 tillkom genderkoordinator och en social mobiliseringsenhet. Från 2005 har en separat enhet för Gender och Mänskliga rättigheter funnits. Vid ett internationellt seminarium 2005 förklarade generalsekreteraren med ledning av SAKs policy att "besides traditional service delivery, both capacity building and advocacy shall constitute essential parts of its future operations, and that future operations shall be targeted towards the rural

³ Denna policy stadfästes i SAKs strategi för långtidsfinansiering, tagen på Årsmötet 2008, men hade tillämpats konsekvent efter 2001.

poor and promote democracy. Important fundamental principles to be considered [...] are those of human rights, gender and empowerment of the local community and civil society.”⁴

Under 2008-2010 drevs, på Sidas begäran, ett projekt (Northern Development Project, NDP) i tre provinser i norra Afghanistan med syfte ”att öka tillgången på utbildning av god kvalitet, stödja funktionsnedsatta, öka tillgången till vatten och sanitet på landsbygden, utbilda och kapacitetsutveckla”⁵. Projektets syfte var samstämmigt med generell svensk biståndspolicy och SAKs etablerade verksamhet. På så sätt kom SAK att öka sin närvaro i provinserna Balkh, Samangan och Sar-e Pul. (Se också sid 15-16.) Särskilda anslag från Sida gavs dock flera år därefter riktade till insatser i dessa provinser med barnmorskeutbildning, klinikbyggnation, insatser för människor med funktionsnedsättning, försörjningsstöd och NSP-besläktade insatser i andra områden, under anslagsposten NRP (Northern rural project, Norra landsbygdsprojektet). NRP utvärderades externt 2014 och det konstaterades att; ”the goal of NRP has been mostly achieved (high degree of achievement). [] outcomes had been succesfully accomplished and the output activities have been completed as per plan”.⁶ NDP särfinansierades av Sida med 29,1 MSEK. För det fortsatta NRP anslogs totalt 34,3 MSEK varefter inga särskilda medel anslogs för de norra provinserna där Sverige var militärt engagerad. Kvarstående verksamheter integrerades i SAKs program under den reguljära budgeten.

SAKs budget tredubblade under perioden 2002-2014 med stöd av Sida, EU, FN, Världsbanken och egna insamlingar. SAKs insatser har drivits enligt dess policy vilken utvecklats och skrivits om vid ett par tillfällen under perioden, senast 2012. Organisationens första strategiska plan formulerades för perioden 2010-2013 och efterföljdes av den andra för åren 2014-2017.

Två omorganisationer har ägt rum under perioden; 2007/8 och 2014/15 för att söka optimal organisatorisk form till de förändrade förutsättningar som SAK har haft att förhålla sig till, samt till förändringar i strategier och policier som antagits på SAKs årsmöten.

Den geografiska fördelningen av SAKs verksamhet har tyngdpunkten i de östra, sydöstra, nordöstra och norra provinserna samt centrala Afghanistan. Under perioden har endast marginella förändringar skett och i stort sett har SAK verkat i hälften av landets 34 provinser. I de områden där den svenska militära insatsen förlades hade SAK redan tidigare haft verksamhet i tre av de fyra provinserna.

Genomgående för SAKs verksamhet under dessa år är att målgrupperna för verksamheten har varit landsbygdsbefolkning, fattiga, kvinnor och barn (särskilt flickor) samt människor med funktionsnedsättning. Att bidra till utrotning av fattigdom har varit en ledande princip och formulerats mycket tydligt i verksamhetsberättelserna 2002-2014, liksom i styrdokument såsom årsplaner, policy och strategier. När den svenska regeringen beslöt att satsa på företagande och näringsliv i sitt bistånd till Afghanistan 2013 påpekade SAK risken att inriktningen lätt kan komma att utformas på ett sätt som lämnar de fattigaste utanför och generalsekreteraren betonade vikten att en framtida ekonomisk utveckling kommer de fattiga till del.⁷

⁴ Bengt Kristiansson: SCA and its future role in Afghanistan. In: Afghanistan - a developing democracy? SAK 2005. Sid 189

⁵ SAKs verksamhetsberättelse 2008 sid 57.

⁶ Rafiq Sarkar. Northern Rural Project. Final Evaluation. Sida/SAK. March 2014. sid 7

⁷ A-K Johansson. Vanskelig satsning på näringsliv i Afghanistan. Omvärlden 3 dec 2013.

Kontakter och samräde med myndigheter - civila och militära - i Sverige och Afghanistan

Kontakterna med Sida har varit intensiva och täta, såväl i Stockholm som i Kabul. De har mestadels fungerat väl, med få undantag, vilka ändå faller inom ramen för normal, professionell variation. Fortlöpande kontakter, om än glesare, har SAK haft med Utrikes- och Försvarsdepartementen och med Försvarshögkvarteret och MUST. SAK har bistått med landspecifik kunskap om Afghanistan och medverkat i utbildning av personal som förbereds för tjänstgöring i Afghanistan. SAK har involverats i förberedelsearbetena vid UD:s och Sidas utarbetande av strategier för biståndet till Afghanistan.

Via SAK:s centrala roll i European Network of NGOs for Afghanistan (ENNA) upprätthölls under flera år regelbundna kontakter med Natos högkvarter i Bryssel, för samtal och diskussioner om Isaf och civilmilitärt samarbete.

SAK, ibland i egen kapacitet, ibland tillsammans med ENNA, har vid flera tillfällen framträtt i Europaparlamentet med anföranden och seminariearrangemang och där framfört sin syn på hur situationen i Afghanistan utvecklas och vilka tänkbara strategier som har bedömts vara önskvärda. Liknande kontakter har SAK haft med den svenska Riksdagen. Periodvis har det funnits en särskild grupp av afghanistanintresserade riksdagsledamöter från de olika partierna. Anföranden har presenterats för riksdagens Försvars- och Utrikesutskott. Seminarier har särskilt anordnats för riksdagens ledamöter.

I Afghanistan har kontakterna med myndigheterna i princip varit med ministerierna för hälsofrågor (Ministry of Public Health), utbildning (Ministry of Education), landsbygdsutveckling (Ministry of Rural Rehabilitation and Development) och sociala frågor (Ministry of Labor and Social Affairs, Martyrs and Disabled) för frågor relaterade till människor med funktionsnedsättning. Periodvis har kontakterna med ministeriet för kvinnofrågor (Ministry of Womens Affairs) varit tät. SAK har upprätthållit dessa kontakter inte bara för programverksamheten utan också för rent policyutformande arbete. SAK:s personal har lånats ut till ministerierna för arbete med utvecklingsfrågor. Under stora delar av perioden har SAK medverkat i centrala arbetsgrupper, vars ansvar varit policy- och strategifrågor.

Härutöver har SAK haft fortlöpande kontakter med både provins- och distriktsmyndigheter i områden där verksamhet bedrivs. Dessutom finns knutna till många SAK-projekten någon form av lokala råd (shura) som är involverade i beslut om och drift av skolor, kliniker, sjukhus, byprojekt etc.

SAK har också under åren haft gles men relativt regelbunden kontakt med både svensk personal på Isafs högkvarter i Kabul och med det svenska PRT som var förlagt till Mazar-e Sharif. Olika insatschefer har gjort förfrågningar om samarbete, men av de skäl som redovisas senare, avstod SAK från dessa inviter.

När PRT-systemet etablerats disponerade militären ofta medel till projekt som skulle resultera i ”snabba resultat” (quick fixes, quick impact etc.). Härvidlag skilde sig det svenska PRT som inte

hade egna ”biståndspengar” utan i stället en Sida-anställd biståndsrådgivare på plats i Mazar-e Sharif. Från SAKs olika regionkontor rapporterades det om många slags insatser eftersom olika länders PRT utvecklade olika metoder med växlande inriktningar. Vissa var gemensamma projekt mellan ofta nybildade lokala NGOs och ett PRT, andra rena PRT insatser. Gemensamt - enligt rapporteringen - var att de inte var samordnade med vare sig distrikts-, provins- eller regeringsplaner, och inte heller med SAK i områden där SAK hade verksamhet. I de norra provinserna med svenskt PRT framförde militären önskemål om att närvara vid invigningar, öppningar etc för att visa att ”Sverige varit med”. Militären framhöll att deras närvaro kunde motiveras med deras roll att ”säkra” området för SAKs bistånd. Men SAK ansåg att det var oklokt att uppträda tillsammans med militär personal och avstod. När senare ”synergi”-konceptet⁸ utvecklades inom den svenska regeringen, blev också Sida mer påtryckande, tillsammans med PRTs önskan om gemensam svensk ”visibility”. Kontraktstext mellan Sida och SAK blev föremål för en del diskussion och kontroverser. SAK ville säkra att inte bakbindas via formuleringar som kunde tvinga dem att framträda tillsammans med militären och inte heller via kommunikation eller anslag ge intryck av samverkan. (Se också nedan om civilmilitärt samarbete sid 15-16.) SAK har aldrig mottagit pengar direkt från PRT, vare sig svenskt eller annat. SAK har heller aldrig begärt eller erhållit militärt beskydd för att driva sin verksamhet.

SAKs förhållningssätt till civilmilitärt samarbete redovisas senare i separat avsnitt. Här redovisas ett litet axplock av ett stort antal incidenter och ofrivilliga kontakter som SAK haft med internationell militär i Afghanistan.

- Brittisk Isaf-trupp trängde (2007) sig under hot in på SAKs kontorsområde i Kabul strax efter midnatt. Skälet uppgavs vara ”misstankar om någonting”. Befälet specificerade inte närmre trots att landchefen hade telefonkontakt medan operationen pågick. Hundar och soldater genomsökte gästhuset där manlig personal befann sig och dessa ”undersöktes” iklädda sina underkläder. SAKs landchef skrev brev till dåvarande Isaf-chefen general Mc Neill, som dock inte besvarade SAKs brev, trots efterföljande påminnelsebrev.
- Isaf/Nato luftlandsatte (2012) trupper med helikopter och trängde tillsammans med afghansk militär in i SAKs klinik i Sewak/Chark (Wardak) efter att ha bakbundit vakterna. De trängde sig in på kliniken i jakt på förmenta talibaner, som de inte fann. De använde därefter klinik och tillhörande tomt som militär bas de följande tre dygnet. SAK gick ut med ett pressmeddelande om incidenten, som fick stor internationell uppmärksamhet⁹, då intrånget var ett klart brott mot Genevekonventionen. En officiell ursäkt framfördes senare vid Isafs huvudkvarter i Kabul Incidenten ledde till ett påverkansarbete där hälsoministeriet och en allians av NGOs som deltog i BPHS tillsammans med ICRC (Internationella Röda Korset) mötte Isaf/PRT/Nato för att påminna om Genève-deklarationerna och deras tillämpning.
- Afghanistanbaserad svensk militär underrättelsepersonal gjorde under åren 2007- 2009 upprepade förfrågningar om de kan få tillgång till SAKs afghanska personal i fält för information. Detta har konsekvent nekats.

⁸ vinster av samordning mellan civila och militära insatser p g a förmodat ömsesidigt beroende mellan utveckling och säkerhet

⁹ <http://on.rt.com/mzxftt> och www.globalresearch.ca

- Amerikansk PRT (som hade en militär uppgift att genomföra) uppvaktade 2006 byäldste i ett distrikt i Laghman och erbjöd dem att bygga en skola. Strax dessförinnan hade SAK, efter grundligt förarbete, avtalat med distriktet att bygga en skola och svara för driften. Ställd inför denna dubbling drog SAK sig ur projektet och flyttade det till ett annat distrikt. PRT subkontrakterade ett företag som påbörjade bygget. Men när PRTs militära uppgift var fullföljd gav militären sig av och intresset för projektet upphörde. Distriktsledningen vädjade till SAK att återuppta det ursprungliga projektet vilket dock inte var möjligt.
- Ett annat Isaf/PRT tog initiativ 2007 att bygga en klinik i Wardak, lokaliserad mitt emellan två av SAKs befintliga kliniker, som drevs inom ramen för hälsoministeriets program i provinsen. Initiativet koordinerades inte med vare sig SAK eller provinsens hälsomyndighet och låg helt utanför myndigheternas egna planer. När kliniken var färdigbyggd fanns varken personal eller mediciner eller annat till driften. Befolkningen vädjade till myndigheterna och SAK om stöd, som ingen hade budget att ta över. Efter ändring i budgetering kunde SAK dock senare ge stöd till viss minimal verksamhet.
- Vid minst en kidnappning av SAKs personal(Wardak 2012) framhöll talibanerna att en orsak var att svensk militär fanns i norr.

Kontakter och samräde med andra organisationer

Både Världsbanken och EU har varit viktiga finansiärer av SAKs verksamhet under perioden (om än inte jämförbara med Sida), särskilt för hälsoprogrammet. FN, liksom finska, kanadensiska och holländska myndigheter har också gett SAK anslag för att driva program och projekt.

Två brittiska frivilligorganisationer, Sandy Gall Afghanistan Appeal (SGAA) och Afghan Connection, har bidragit med stöd till bl a RAD och skolbygge. SGAA lämnades över till och integrerades i SAK men fortsatte ge ekonomiskt och tekniskt stöd tills organisationen upphörde. SAK har spelat en viktig roll i ACBAR - organet för koordinering av NGOs i Afghanistan - genom finansiellt stöd och deltagande i styrelsen och i ett flertal arbetsgrupper. Likaså har SAK varit en av initiativtagarna till ENNA och innehaft ordförandeposten där i många år.

SAK och den internationella militära närvaron i Afghanistan

I det första numret av SAKs tidskrift AfghanistanNytt efter 11 september 2001 uppmanades på omslaget ”Stoppa bombningarna! Afghanistans folk behöver mat, mediciner och utbildning” och ledaren vädjar med hjälp av ett citat från Folke Bernadotte ”låt barmhärtigheten tala i stället för vapen”¹⁰. Och Barnett Rubin citerades: ”Bin Laden och talibanerna tror att de kan lura USA i samma fälla som uppslukade Sovjetunionen, och om vi slår till utan politisk och strategisk plan för regionen kan de få rätt”.¹¹

I det efterföljande numret redovisades två folkrättsexperters syn på frågan ”Är det rätt att bomba Afghanistan?”¹². De var överens om USAs rätt till självförsvar men också om att den rätten då

¹⁰ AfghanistanNytt 2/2001. Sid 3. Daterad 23 september 2001.

¹¹ AfghanistanNytt 2/2001 Ahmed Rashid sid 22-25.

¹² AfghanistanNytt 3/2001 sid 17-19. Ove Bring och Said Mahmoodi.

(pressläggning 30 november 2001) hade löpt ut och att bombningarna borde upphöra. Och varningar höjs i januari 2002 för den nytillträdda maktens svårigheter att få folkligt förtroende och legitimitet till följd av de amerikanska bombningarna och de gamla krigsherrarnas återkomst till makt och inflytande.¹³ Många av SAKs medlemmar argumenterade mot kriget. En del såg det som uttryck för ett traditionellt imperialistiskt spel: ”Potten i detta stora spel är väldig. Den utgörs av Innerasien och Västasien. Olja och makt. För att vinna den är Förenta staterna beredd att spränga hela regionen och störta den ut i nya krig”.¹⁴ AfghanistanNytt återgav mycket tidigt rapporten ”Paying for the Taliban’s Crimes” från Human Rights Watch om hur den med USA allierade Norra Alliansen begick vad som AfghanistanNytt kallade ”etnisk rensning i norr”.¹⁵ Medlemsrörelsens varierande syn i frågor som berörde den afghanska regimens legitimitet och det amerikanska anfällskriget återspeglades dels i AfghanistanNytt och dels i den offentliga debatten och så småningom också på SAKs hemsida, där ett debattforum länge fanns. En liten grupp medlemmar lämnade SAK och bildade Föreningen Afghanistansolidaritet (FAS) som protest mot SAK-ledningens initiala tystnad (och senare, enligt dem, felaktiga ställningstagande) om USAs krig i Afghanistan.

SAKs ledning dröjde med uttalande och positionering efter talibanernas fall. Det var först efter årsmötet i maj 2002 då SAKs nyvalde ordförande intervjuades i AfghanistanNytt som någon i organisationens ledning offentligt formulerade sin syn på krigsinsatsen och säkerhetsfrågorna. Ordföranden ansåg då att det ännu inte var dags för USA att lämna Afghanistan och hävdade att ”de [i den afghanska regeringen] vill ha ännu mer av utländsk militär”¹⁶ och att ”USA har rätt till självförsvar, enligt FN, även om det är en ny tolkning av självförsvarsrätten som gjorts.” SAKs ledning såg Isaf som en FN-mandaterad fredsbevarande styrka. Säkerhetsrådets resolutioner och mandat gav stöd och legitimitet täven om Isaf-styrkan inte var en regelrätt FN-formerad, -finansierad och -ledd insats.

I en ledare i AfghanistanNytt (presslagd 7 oktober 2002) skrev SAKs ordförande: ”De olika åsikterna om läget i Afghanistan gäller särskilt synen på den utländska militära närvaron. FNs säkerhetstrupper accepteras nog av de flesta inom och utanför Afghanistan. Mer kontroversiell är den amerikanska militära närvaron med dess inriktning bland annat på terroristjakt. Jag konstaterar för egen del att den afghanska regeringen önskar denna närvaro, en åsikt jag accepterar. Samtidigt önskar jag att den militära terroristjakten ska vara över så fort som möjligt.”¹⁷ Tungt vägande inlägg i samma nummer av AfghanistanNytt illustrerade medlemsrörelsens breda spektrum i synen på det USA-ledda kriget, folkrätten, övergångsregeringens legitimitet, nationellt oberoende etc. SAKs styrelse uttalade i september 2002 att det är ”nödvändigt att den amerikanska terroristjakten i Afghanistan avslutas så snart som möjligt. SAK inser behovet av internationell militär närvaro, men detta bör i så fall utgöras av en FN-ledd styrka. Helst med stort deltagande av muslimska stater. Afghanistan har haft nog av bomber - nu krävs vatten, mat, skolor och sjukvård!”¹⁸.

¹³ AfghanistanNytt 4/2001. Ahmed Rashid. Krigsherrarnas gamla mönster. Sid 89. 12 januari 2002.

¹⁴ AfghanistanNytt 3/2001. Jan Myrdal. Afghanistan i våra hjärtan. Sid 20-23

¹⁵ AfghanistanNytt 1/2002. Peter Hjukström. Etnisk rensning i norr. Sid 20.

¹⁶ AfghanistanNytt 2/2002. Anders Sundelins intervju med Lena Hjelm-Wallén. Sid 18-20.

¹⁷ AfghanistanNytt 3/2002. Lena Hjelm-Wallén i ledaren Nystart för SAK i höst. Sid 3

¹⁸ Förbundsstyrelsens uttalande 2002-09-25. Publicerat i AfghanistanNytt 3/2002 sid 13.

I februari 2003 skrev generalsekreteraren i en ledare att SAK kommer att engagera sig i två stora program; NSP (Nationellt Solidaritetsprogrammet) och i de nationella utvecklingsplanernas konsultationsgrupper för både hälsa och utbildning. Men han varnade för ett nytt initiativ som lanserats av de USA-ledda koalitionsstyrkorna - att administrera och koordinera det internationella biståndet till Afghanistan. SAK hade tillsammans med ACBAR stoppat detta med krav på att "koalitionsstyrkans insatser tydligt skiljs från biståndets".¹⁹ Detta var den amerikanska militärens första introduktion av PRT²⁰-modellen. I samma nummer av AfghanistanNytt avslutades debatten om folkrätt, ockupation, imperialism och legitimitet - tills vidare.

SAKs styrelse och generalsekreterare protesterade i början av 2003 mot bruket av fånglägret på Guantanamo Bay och USAs omdefinition av krigsfångar till "olagligt stridande" och krävde att USA och koalitionsstyrkorna behandlar krigsfångar i enlighet med internationella lagar och konventioner.²¹

För att belysa utvecklingen i Afghanistan i ett internationellt perspektiv anordnade SAK med början 2003 en serie seminarier.²² Generalsekreteraren frågade "Is Afghanistan going towards democracy ... or is it on the decline towards a disaster lead by warlords, druglords and extreme fundamentalists?"²³ och fortsatte "The question is whether the Afghan transitional government can bring the process forwards and win the citizens' confidence while its closest ally, the US, has rendered these ambitions more difficult to fulfill because of its choice of one single strategy, the military, towards the problem." Den politiska utvecklingen, mänskliga rättigheter, yttrandefrihet och det civila samhället belystes av ledande experter från hela världen tillsammans med afghanska och svenska politiker.

I Afghanistan fortsatte bombkriget. En övergångsregering kom på plats juni 2002. Biståndsmedlen strömmade till. SAKs förbundsstyrelse krävde²⁴ hösten 2003 att FN-mandatet för den multinationella fredsbevarande styrkan Isaf skulle utvidgas att gälla också utanför Kabul, i avsaknad av en nationell afghansk militär, för att ge kraft åt kravet att Afghanistan skall lämnas utan amerikansk inblandning. I ett uttalande två månader senare fördömde SAK de amerikanska bombningarna, som "drabbar på ett oacceptabelt sätt civilbefolkningen, kränker folkrätten och utgör ett hot mot Afghanistans nationella oberoende." Ordföranden och generalsekreteraren skrev²⁵ att "den av USA ledda koalitions framfart resulterar i oskyldiga civilas död, vilket i sin tur leder till upprördhet, sorg och vrede hos den drabbade befolkningen.", och vidare att krigföringen "ökar stödet till den nytalibanska rörelsen och förhindrar en demokratisk och fredlig utveckling i landet". USAs bombningar "illustrerar det omöjliga uppdraget att bekämpa terror med krig."

En motion till årsmötet 2004 resulterade i tre principiella ställningstaganden gällande den aktuella situationen i Afghanistan. De har allmänt gått under namnet "kompromissen" därför att den samlade upp medlemsrörelsen kring en gemensam plattform, som sedan låg till grund för en rad

¹⁹ AfghanistanNytt 1/2003. Ledare av GS. Sid 3.

²⁰ Provincial Reconstruction Team, ursprungligen benämnda Joint Regional Teams

²¹ Styrelsens uttalande 2003-04-07 och GS uttalande 2003-10-16

²² 2003: Two years after Bonn. 2005: Militancy in Islamism and its relevance for Afghanistan. 2005: Afghanistan - a developing democracy? 2007: The conflict in Afghanistan. 2008 Peace building in Afghanistan.

²³ Afghanistan two years after Bonn. Aschenbrenner M & Kristiansson B. (Eds.) Sidan 7. 2003

²⁴ SAKs styrelse uttalande 2003-09-28

²⁵ Uttalande av Ordf. & GS 2003-12-08

senare positioneringar. Kompromissens ställningstagande säger att SAK 1. motsätter sig all främmande inblandning i Afghanistans inre angelägenheter, 2. stöder Afghanistans rätt till nationellt oberoende och självbestämmanderätt och 3. anser att det bästa sättet för att trygga säkerheten i Afghanistan vore FN-trupper byggt på deltagande av muslimska länder.

I ett resebrev från Afghanistan till SAKs medlemmar 2004 skrev generalsekreteraren: ”Antalet oskyldigt drabbade av USA:s krig, antalet övergrepp mot civilbefolkningen av USA:s soldater och deras befäl, antalet brott mot de mänskliga rättigheterna i namn av terrorbekämpning är nu inte bara oöverskådligt i Afghanistan utan också orsak till ett allt större motstånd mot den amerikanska närvaron och en allt tyngre vägande faktor i frågan om bristen på säkerhet i Afghanistan. USA har för sina syften allierat sig med de värsta och mest ondskefulla krigsherrarna i landet som inte bara har låtit narkotikan växa utan också underminerat övergångsregeringens chanser [...] för en demokratisk [...] och framstegsvänlig utveckling. [...] USA fortsätter envist att på ett flagrant sätt göra fel sak.”²⁶

SAK påpekade våren 2005 i ett uttalande att insatserna för Afghanistans ”underprivilegierade, underordnade och diskriminerade” kvinnor är otillräckliga och krävde att Sveriges regering och biståndsorgan påtar sig kraftfullt ökade insatser.²⁷ Vidare uttryckte SAK tilltagande oro för hur de mänskliga rättigheterna kränks, både av de krigsherrar som återkommit till makten och genom USAs hantering av krigsfångar.²⁸ På fyraårsdagen av öppnandet av Guantanamo uttalade SAK ”att den svenska regeringen skall kräva att USAs rättsvidriga hantering av fångar på Guantanamo och i Afghanistan upphör”.²⁹

Under 2005 försämrades läget ytterligare. President Karzai kritiserade offentligt den USA-ledda koalitionen krigföring och krävde att deras bombningar och byråder upphör. Samtidigt fortsatte diskussioner om att Isaf och OEF skulle få en gemensam operativ ledning. SAK motsatte sig starkt att Isaf ställs under amerikansk ledning och tillåts sammanblandas med krigförande verksamhet.³⁰ SAK ansåg att ”detta i så fall måste leda till att svensk trupp lämnar Afghanistan”. Och i SAKs internationella seminarier dokumenterades hösten 2005 president Karzais sedan 2003 upprepade vädjanden till den USA-ledda koalitionen att visa större hänsyn vid bombningar i civila områden och vara försiktigare med underrättelser, som ofta har visat sig vara felaktiga. ”There is a feeling that the United States is creating a situation with continuing sovereignty intrusion of Afghanistan as an independent state”³¹. Om risken att Isaf kan komma att ställas under en gemensam operativ ledning med OEF konstaterade generalsekreteraren inför svenska och afghanska ministrar: ”Whereas SCA has felt convinced that peace-keeping, security stabilizing troops on a UN mandate in Afghanistan may make a constructive contribution, we do not think it is acceptable to bring them under the same command as the troops that are in Afghanistan to pursue a war”.³²

²⁶ Resebrev från Generalsekreteraren september 2004. SAKs hemsida. www.sak.se

²⁷ Uttalande Ordf & GS Världen sviker Afghanistans kvinnor och deras rätt till överlevnad. 2005-03-08.

²⁸ Uttalande av Ordf & GS Krigsförbrytare kvar vid makten i Afghanistan. 2005-04-20

2005-05-21 Uttalande om SAKs årsmöte om behandling av fångar.

²⁹ Uttalande Ordf & GS Fyra år sedan den första fången spärrades in på Guantanamo 2006-01-12.

³⁰ Uttalande av Ordf & GS om svensk trupp i Afghanistan 2005-10-08

³¹ Ove Bring: Afghanistan and the international law - Occupation or independence? In: Afghanistan - a developing democracy? SAK 2005. Sid 33

³² Bengt Kristiansson: SCA and its future role in Afghanistan. In: Afghanistan - a developing democracy? SAK 2005. Sid 193.

Våldsspiralen trappades upp och säkerheten för både medborgare och biståndsarbetare försämrades. ”Men roten till afghanernas uttryckta protester och vrede är [...] den militära strategin, kriget, som så präglade den USA-ledda koalitionen insatser i sig är ett människobrott. Med krig kan man inte vinna en kamp om sociala, ekonomiska, politiska och mänskliga rättigheter.”³³ Och SAK krävde därför ”att USA upphör med sin krigförande insats”. När den ursprungligen fredsbefrämjande Isaf-styrkan senare ”utan synbar ändring av OEFs ensidiga militära strategi tagit över krigföringen” och ”åtskillnad mellan den krigförande USA-koalitionen och den fredsbevarande FN-insatsen [...] suddas ut” krävde SAK att svensk trupp inte tillåts medverka i OEF-ledda operationer eller under amerikansk Nato-ledning.³⁴ Säkerhetsläget försämrades ytterligare. ”Ingenting tyder på att den militära dominansen av västvärldens insatser minskat till förmån för civil återuppbyggnad och framgångsrikt politiskt stöd. [] Inte heller respekteras den afghanska regeringens krav att själv besluta om militära insatser [] Det är uppenbart att den utländska militära framfarten utgör ett vinnande argument i talibanernas rekrytering av anhängare, soldater och självmordsbombare.”³⁵ SAK krävde att Sveriges regering kraftfullt stöder FN i Afghanistan och medverkar till en rimligare balans mellan västvärldens militära och civila insatser i Afghanistan.

Årsmötet 2011 konstaterade i ett uttalande³⁶ att det gått tio år sedan USA attackerade talibanregimen och att det internationella samfundets mål för återuppbyggnad och demokratisering långtifrån uppnåtts. ”I stället har särskilt säkerhetsläget och samhällsstyrningen successivt förvärrats under de senaste fem, sex åren. De flesta bedömare ansåg nu att kriget i Afghanistan inte skulle kunna vinnas med militära medel.” Och SAK föreslog att ”En avveckling av det militära engagemanget bör åtföljas av ett effektivare bistånd, bättre samordnat med afghanska myndigheter och lokalsamhällen.” Och att ”Den svenska regeringen skall basera sin förestående översyn av biståndsstrategin för Afghanistan på en djupgående analys av afghanska behov. [...] Även om säkerhet och bistånd på ett principiellt plan hänger ihop för att skapa stabilitet och bättre förutsättningar för den afghanska befolkningen, är det viktigt att på marknivån upprätthålla strikt åtskillnad mellan militära insatser och civilt bistånd.”

När det beslutats att den internationella militära närvaron avsevärt skulle dras ned 2014 påtalade SAK vikten att rikta de fortsatta utlovade svenska insatserna dit de gör störst nytta - och trycker särskilt på antikorrupktion och medborgerliga rättigheter som viktiga mål, liksom att involvera kvinnor i besluten.³⁷ En ny internationell insats i Afghanistan började diskuteras och SAK framhöll tillsammans med det europeiska nätverket ENNA och organisationen Kvinna till Kvinna att den nya internationella insatsen måste ledas av FN. Det vore olyckligt om Nato fick ledningen igen. ”Den Natoledda Isaf-insatsen har inte lyckats vad den föresatt sig att göra, varken att skapa säkerhet i landet eller att skydda civilbefolkningen”.³⁸ Den fortsatta insatsen från Sveriges sida ”måste bygga på att främja respekt för mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning, ett tydligt korrupktionsarbete och hållbar fred för alla grupper” och det fortsatta stödet som annonserats för den afghanska polisen

³³ Uttalande av Ordf. & GS: Våldet trappas upp 2006-05-30

³⁴ Uttalande av styrelsen: Svensk trupp under amerikanskt befäl oacceptabelt! 2006-10-07

³⁵ Uttalande av Ordf., GS & f.d. GS: Det militära våldet ökar i Afghanistan 2008-07-10

³⁶ Uttalande SAKs årsmöte 2011: Internationellt stöd skall utgå från befolkningens behov.

³⁷ Lotta Hedström & Anna-Karin Johansson. Rikta insatserna dit de gör störst nytta. SvT Debatt. 2013-08-08

³⁸ Anna-Karin Johansson, Peter Brune, Lena Ag. FN bör leda en ny insats i Afghanistan. SAK, ENNA och Kvinna till Kvinna. SvD 2014-05-14.

och militären måste föregås av ”oberoende granskning av den största militärinsatsen i Sveriges moderna historia”.³⁹

I efterhand har SAKs bedömning av utvecklingen av Isaf från fredsbevarande till krigförande visat sig vara välgrundad. FOI som studerat den svenska militära insatsen tar sin utgångspunkt i krigföringsförmåga och skriver⁴⁰ att ”Den bild som tecknas av Afghanistaninsatsen under den inledande fasen, genom exempelvis regeringens propositioner och Försvarmaktens rapportering, är långt ifrån hur den kom att beskrivas senare under insatsen. *Det bör därför beaktas att insatser kan förändras över tiden och inte nödvändigtvis gå från intensiva till mindre intensiva*.”. Insatsen gav försvarmakten lärdomar inom kärnkompetensen *väpnad strid* och ”har därför bidragit till att forma den svenska krigföringsförmågan”. Man finner också vid utvärderingen att Sverige har ”låg förmåga att att bidra till en allomfattande ansats, med civila och/eller militära medel”. Och de påvisar ”stora utmaningar med faktisk och taktisk samordning av biståndsinsatser och militära insatser, inte minst inom ramen för en svensk nationell insats”. En moralisk påverkan som framhålls av insatsen är ”svenskars tagande av motståndares liv”.

SAK avvecklade det i ord uttalade initiala stödet till Isaf i fredsuppbyggandets tjänst när truppen *de facto* fusionerades med OEF 2008 och COIN strategin (counterinsurgency, upprorsbekämpning) blev gemensam för hela operationen.

Den civilmilitära frågan - om samarbete, samöre, konfliktytor och kostnader.

PRT introducerades tidigt av den amerikanska militären för att ”extend the legitimacy and authority of the central government beyond Kabul” genom att kombinera civila insatser med militära operationer⁴¹. Avsikten var att ”win hearts and minds” i befolkningen. I verksamhetsberättelsen för 2003 konstaterar SAK att man ”insåg betydelsen av trupper för fredsbevarande [...] men inte såg biståndsarbetare och militärer som lämpliga partners.”⁴² och fortsatte: ”SAK har klargjort sin syn på PRT för både EU och den svenska regeringen och understrukt betydelsen av att PRT ska vara del av ISAF:s mandat utfärdat av FN:s säkerhetsråd” som förutsättning för övervägande av ev samarbete.

SAK sökte tidigt skaffa en kunskapsbaserad inställning till frågan om PRTs olika funktioner och effekter och civil-militär samverkans potential och risker. Det fanns inom SAK förståelse för PRTs avsedda stöd till att befästa och utvidga Kabulregeringens makt och myndighet, att bidra till säkra miljöer på regional och lokal nivå och att stödja säkerhetsreformerna för återuppbyggnad, vilket var den avgörande punkten för det civil-militära samarbetet. Vad betydde det och i vilken mån kunde sådant vara möjligt för en NGO med bistånd och solidaritet som kärnuppgifter? SAK engagerade sig tidigt i studier som avsåg att kasta ljus över frågan. Tillsammans med främst holländska och brittiska NGOs genomlystes tidigare erfarenheter⁴³ och SAK drev i ACBAR att frågan bevakades

³⁹ Anna Ek och Anna-Karin Johansson. Utvärdera den svenska insatsen i Afghanistan. SAK och Svenska Freds. Göteborgsposten 2014-04-06

⁴⁰ Henric Roosberg & Anna Weibull. Försvarmakten efter ISAF. Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå. FOI-R-3914-SE

⁴¹ Stapleton B. A means to what end? Why PRTs are peripheral to the bigger political challenges in Afghanistan. Journal of Military and Strategic Studies. Vol 10. 2007

⁴² SAKs Verksamhetsberättelse 2003 sid 5.

⁴³ George Frerks et al Principles and pragmatism Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia. 2006. University Utrecht.

och rapporterades.⁴⁴ British Agencies Afghanistan Group (BAAG) och ENNA (där SAK var ordförande) initierade studier om hur afghaner såg på civil-militärt samarbete^{45, 46, 47}. I inga av dessa studier erhöles stöd för att civil-militärt samarbetet skulle ge fördelar för utvecklingsinsatserna i biståndet. Tvärtom framkom de risker som SAK motiverade sitt avståndstagande med. SAK deltog under många år i diskussioner och utformning av de ”guidelines” i frågan som togs fram gemensamt av UNAMA, ACBAR, Isaf m fl⁴⁸.

Enligt Regeringens skrivelse 2007/08:51 är de politiska målen för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser ”att öka förutsättningarna för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar.⁴⁹ Det med tiden ledande koncepten ”den allomfattande ansatsen” (eng. comprehensive approach), COIN och Civil-militär samverkan förblev oklara med avseende på hur civila och militära aktörer relaterar till varandra. ”Bidrar civila aktörer till militära mål rörande säkerhet på taktisk nivå eller stödjer militären övergripande mål om en hållbar utveckling och god samhällsstyrning?” frågade Lackenbauer. Det frågade också SAK, som konsekvent valde att inte bli partner till militärens ”civila” insatser, vare sig svenskt eller annat PRT. Skälen var främst att den utländska militären i Afghanistan sågs som en del i en pågående konflikt. SAKs trovärdighet i det afghanska samhället (framför allt den afghanska landsbygdsbefolkningen) skulle allvarligt skadas om vi blev del av en av de stridande parterna och ett eventuellt samarbete skulle utgöra en ökad risk för organisationens anställda. Men en annan viktig del i SAKs bedömning var också ett rent professionellt övervägande, som var högst aktuellt under den fas då militären gärna ville bedriva biståndsverksamhet i egen regi. ”Development and reconstruction are responsibilities with clear professional demands and merits. Insight and knowledge into what measures to take that will yield the expected outcomes are needed. Key issues include participation, ownership, sustainability, and so forth. Such skills are not part of what military staff have been trained in, and it is not reasonable to assume they possess these skills by chance.”⁵⁰

Denna inställning bemöttes med förståelse på Sida när den svenska regeringen gärna såg ett tydligt närmande mellan de militära och biståndsmässiga insatserna i de fyra provinserna där svenskt PRT etablerades. SAK vägrade bli ”partner” men accepterade att expandera med verksamheter som ingick i SAKs kompetensområden. Något politiskt formulerat krav om tvingande civilmilitärt samarbete på enskilda organisationer fanns dock inte⁵¹. På Sidas begäran inledde dock SAK i mitten av 2008 ett projekt i tre provinser i norra Afghanistan (NDP, se tidigare).

SAK fortsatte att varna för den militära dominansen i insatserna, som både kostade orimligt mycket och minskade utrymmet för insatser av civil utvecklingskaraktär. Generalsekreteraren föreslog ändrad balans mellan civila och militära kostnadsposter och visade att EU:s bidrag till den civila återuppbyggnaden var långt mycket lägre än kostnaden för EU ländernas militära insatser i

⁴⁴ Barbara J Stapleton. Briefing paper on the development of Joint Regional Teams. 2003. BAAG.

⁴⁵ Sippi Azarbaijan-Moghaddam et al. NGOs, PRTs, Government and Communities in Afghanistan. A discussion of interactions and spaces in civil-military relations. Research conducted for BAAG/ENNA 2007.

⁴⁶ Sippi Azarbaijan-Moghaddam et al. Afghan Hearts, Afghan Minds. Exploring Afghan perceptions of civil-military relations. 2008. BAAG, London.

⁴⁷ Quick Impact, Quick Collapse. The dangers of militarized aid in Afghanistan. Actionaid, Afghanaid m.fl. 2010.

⁴⁸ Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan. Version 1.0 (20 May 2008)

⁴⁹ Citerat från: Helene Lackenbauer. Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan. FOI Memo 3793. 2011.

⁵⁰ Bengt Kristiansson. Afghanistan: Neither security nor reconciliation. New Routes 2007:vol 12: sid 11-13.

⁵¹ Helene Lackenbauer. Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan. FOI Memo 3793. 2011.

Afghanistan.⁵² För varje Euro som EU satsar på den civila återuppbyggnaden av Afghanistan satsas fem Euro på militära operationer. För svensk del var proportionen bättre, men fortfarande gavs mer till militärt stöd än till den civila återuppbyggnaden.

SAK fokuserade under åren 2009-10 på insikterna och principerna att insatserna i Afghanistan klart ska syfta till att förbättra levnadsförhållandena för befolkningen i landet, att det övergripande målet att främja fred och utveckling måste få ett tydligare genomslag i avvägningen mellan insatserna, att syfta till ett legitimt statsbygge. Man fortsatte trycka på att biståndet inte ska kanaliseras via militära strukturer och att de militära insatserna måste hållas isär från det arbete som humanitära aktörer utför.⁵³ Generalsekreteraren påpekade i en debattartikel att aktuell forskning visar att biståndsprojekt som styrts av militära målsättningar har ökat konflikterna i många delar av Afghanistan.⁵⁴

SAK har varit konsekvent och konsistent i frågan om att inte agera tillsammans med militären och heller inte direktfinansieras. SAK har också varit konsekvent i att inte arbeta efter agendan att utveckling ger säkerhet såsom det definieras i militära termer. Den bärande idén har varit att resurser ska användas effektivt och riktas dit där de gör störst nytta. Dessutom fann SAK varken erfarenhets- eller forskningsmässigt stöd för att biståndsinsatserna kunde optimeras med hjälp av civil militär samverkan. Under förutsättning att SAK självständigt gör sin analys av behov och effektivitet i insatser så utesluts i och för sig inte att SAK skulle kunna genomföra projekt som har definierats som angeläget av andra aktörer också. När de svenska politikerna, liksom USAs, alltmer tryckte på vikten av s.k. ”synergi effekt” ökade trycket på Sida att få biståndsinsatser gjorda i områden som var särskilt intressanta för den svenska militären i de norra provinserna. När NDP avslutades 2010 efterföljdes det av projektet Northern Rural Project (NRP, ibland kallat Northern Fund), där i tillägg till fortsättning av de tidigare insatserna, också NSP liknande insatser startades i distriktet Chahar Bolak och Chimtal, där SAK tidigare hade viss verksamhet. Dessa distrikt fick under några år därefter stor tilldelning av landsbygdsanslaget. Dessa båda distrikt var det svenska PR teamets mest väldokumenterade oroshärdar, delar av den så kallade. ”Pashtunfickan” där ”det svenska ansvarsområdets konflikttopografi intog [...] en särställning.”⁵⁵ Det är uppenbart att denna utvidgning av SAKs verksamhet (i motsats till fortsättningen av de andra delarna av NDP) var uttryck för påtryckningar från Sida och UD. ”Den svenska militära styrkan har arbetat med säkerhetsskapande projekt i samma område [Chahar Bolak och Chimtal] och har sett ett behov av påföljande utvecklingsprojekt. Sida har i sin tur arbetat med att identifiera organisationer som är beredda att arbeta i denna typ av osäkra områden och har genom SAK säkerställt att sådana projekt genomförs.”⁵⁶ Samtidigt med detta fick SAK extra anslag av Sida för expansion av andra insatser i den norra regionen⁵⁷. Oavsett motiven bakom NDP genomfördes projektet framgångsrikt utan militär inblandning. Det utföll klart framgångsrikt vid den efterföljande utvärderingen 2014.⁵⁸

⁵² Torbjörn Pettersson. 1 soldat eller 1400 elever? AfghanistanNytt 3/2009. Sid

⁵³ Uttalande från Svenska Afghanistankommittén 2010-01-08

⁵⁴ Torbjörn Pettersson. Bistånd avgörande för fred. SvD 2010-02-10.

⁵⁵ Wilhelm Agrell. Ett krig här och nu. Sveriges väg till väpnad konflikt i Afghanistan. Atlantis. 2013. Sid 253

⁵⁶ Magdalena Tham Lindell & Cecilia Hull Wiklund. Jakten på synergin. Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif. FOI-R 3356 SE

⁵⁷ Verksamhetsberättelsen 2011 sid 23.

⁵⁸ Rafiq Sarkar. Northern Rural Project. Final Evaluation. Sida/SAK. March 2014.

SAK har genom hela perioden haft kvinnor som en av sina uttalade målgrupper och allt starkare framhållit den kraft, kompetens och outnyttjade resursbas som kvinnorna utgör, både för konfliktlösning och för samhällsbyggnad. I rapporten *Missing the Target*⁵⁹ följdes frågan om kvinnors involvering i konfliktlösning och säkerhetsinsatser upp gentemot FN:s säkerhetsråds resolution 1325. Rapportens slutsatser är att såväl den militära som civila svenska insatsen brustit i fullt förverkligande av resolutionens mål och uppmaningar, trots goda ambitioner.

När den internationella närvaron i Afghanistan började lida mot sitt slut framhöll SAK vikten av en oberoende och bred utvärdering av hela den svenska insatsen. Och påminner om hur ett av regeringspartierna har framfört behov av en vitbok om det samlade svenska engagemanget i Afghanistan under åren 2002-2014.⁶⁰ ”SAK begärde under 2014 en utvärdering av hela den svenska insatsen i Afghanistan 2002-2014, den civila såväl som den militära. SAK lyfte särskilt fram att det är viktigt att utvärdera gråzonen mellan civila och militära insatser för att dra lärdomar så att inte säkerheten för humanitär och utvecklingspersonal riskeras, och ineffektiva och kortsiktiga utvecklingsinsatser genomförs.”⁶¹

Vad har SAK kunnat bidra med?

SAKs särskilda och relativt unika och goda varumärke i Afghanistan bygger på den långa närvaron och uthålligheten i insatserna. SAKs fokus på landsbygden och dess befolkning utgör också en del av detta, liksom att de fattigaste och människor med funktionsnedsättning utgjort tydliga målgrupper. Satsningarna på skola och sjukvård som efterfrågade och behövda tjänster har skapat legitimitet och goodwill. Till detta grundläggande bistånd har det gått att lägga ytterligare insatser för flickors utbildning och kvinnors reproduktiva hälsa och med åren en ökande verksamhet med fokus på mänskliga rättigheter och stärkandet av civilsamhället.

Relevant information om vad just SAK har kunnat bidra med kan man hämta ur den senaste Sida-evalueringen⁶²:

”The evaluation found that the Strategic Objectives of the SCA Strategic Plans [...] were highly relevant with regard to the Swedish Development Cooperation strategies [...]. Areas of particular synergy were found in education, health, rural development and gender equality. Aside from these thematic areas, the SCA plans comply with the Swedish intent to enable disadvantaged people, particularly women, girls and young people, to enjoy better living conditions based on an increased respect for human rights. The SCA approach has also been fully aligned with the Government of Afghanistan’s National Priority Programmes (NPP).

The effectiveness and efficiency of the SCA approach is seen as more than satisfactory. The ability of the organisation to engage in useful development operations in highly isolated and marginalised communities is notable. [...]

SCA has been the leader in advocating for the rights of people with disabilities and has had significant success in engaging communities, businesses and government in ensuring their productive inclusion in society. The SCA focus on enlarging the cadre of midwives has had a double impact by opening health services to women who otherwise would not be allowed to

⁵⁹ *Missing the Target*. A report on the Swedish commitment to women, peace and security in Afghanistan. SCA, Kvinna till Kvinna, Operation 1325. 2012.

⁶⁰ Anna-Karin Johansson. Utvärdera den svenska insatsen i Afghanistan. SVD 28 nov 2014.

⁶¹ SAKs Verksamhetsberättelse 2014, sid 31.

⁶² Organisational evaluation of the Swedish committee for Afghanistan. Final Report 2014:66. Sid 6-7.

see a male doctor, and by creating an enabling environment wherein communities could visualise the benefit of a women's engagement in work outside the home. Similarly, the SCA focus on girls' education has, over time, modified long standing attitudes regarding the value of allowing a girl to attend school. [...] community-based education classes [...] [of] the SCA education programme contributed to 33.85% of the country's students in community-based education [...] at the end of 2013."

Lärdomar och reflektioner

Den mest djupgripande lärdomen berör det grundläggande dilemmat att, trots ambition och goda avsikter, den samlade västvärlden inte har förmått skapa, eller ens bidra med, det som var allas mål i början av interventionen - utveckling och säkerhet. Otvetydiga framsteg noteras inom utvecklingssektorerna men det är svårt att frigöra sig från tanken att de civila biståndsinsatsernas potential underminerades av den polarisering av det afghanska samhället, särskilt bland landsbygdsbefolkningen, som kriget orsakade. USAs ledning svarade (med Isaf och Natos hjälp) med än mer militär och krigföring när alla tecken talade för att de väpnade motståndsgруппerna stärktes av just den utländska militära närvaron. Det ekonomiska utrymmet för insatser var stort och "generöst" men den huvudsakliga kostnaden förbrukades av militären. På den civila sidan nådde bara en bråkdel av de uppgivna anslagen fram till Afghanistan - stora penningströmmar gick tillbaka till givarländerna i ett system av subkontrakteringar. Den internationella militärens distribution av kontanta medel till de gamla krigsherrar som åter togs i tjänst banade väg för en skenande korrupcion - och inflation, som förvärrades ytterligare av biståndssamhället, särskilt i de större städerna. Krigsekonomin kom att främjas på en sund lokal ekonomisk bekostnad. Avsaknaden av stöd till uppbyggnaden av statsapparaten i initialskedet var också förödande och uppkomna skador kunde aldrig riktigt kompenseras, när insatserna väl svängde. En skör stat som den afghanska kräver stark koordinering av insatser som dessutom måste vara långsiktiga.

Den svenska insatsen särskiljer sig i viss utsträckning på ett positivt sätt, men den kontext som den har genomförts i har underminerat effekter och verkan, som den annars skulle kunna ha fått.

SAKs slutsats är att ingenting talar för att modellen med civil militär samverkan innebar ökad utvecklingspotential i Afghanistan. Koncepten och förutsättningarna spretade och var mestadels otillräckligt definierade. Den icke koordinerade modellen för PRT tillät en stor variation mellan de bidragande länderna och gjorde samverkan med centrala afghanska myndigheter svår. *De facto* etablerade många PRT projekt och verksamheter som låg utanför regeringens kontroll och planer. Framtida försök att etablera civilmilitär samverkan måste ske med mycket stor försiktighet. Läxan från Afghanistan lockar snarast att avråda. Liknande slutsatser måste dras vad gäller relationen mellan utveckling och säkerhet när hypotesen blir att civil militär samverkan är lösningen. SAKs erfarenhet stöder fortsatt åtskillnad mellan utvecklingsbiståndets genomförande och militära mål och operationer. SAK anser att Afghanistaninsatsen i sin helhet fick militär slagsida och ett dominerande militärt tolkningsföreträde. Även om den svenska militära insatsen på ett förtjänstfullt sätt avviker från många av de andra deltagande länderna, så har den inte kunnat särskiljas från den bild och det avtryck som Isaf, OEF och Nato i sin helhet har gett. Och den har vare sig främjat säkerhet eller utveckling. SAK gör bedömningen att hela den internationella insatsen hade kunnat bli betydligt mer framgångsrik under FN:s ledning.

Den politiska och militära vurmen för föreställningen om synergi mellan militära och utvecklingsmässiga insatser har lett till påtryckningar - och eftergifter - både generellt och specifikt på den svenska arenan. Framtiden och forskningen får visa om det alls finns några rationella civila skäl att acceptera modellen, men alldeles oavsett måste stor försiktighet rekommenderas vid framtida missioner. Respekt för varandras professionella kompetensområde och organisatoriska integritet måste upprätthållas. SAKs slutsats är att biståndets prioriteringar knappast någonsin sammanfaller med militära.

Det har dock varit möjligt att bidra till förändring under perioden: skolan, sjuk- och hälsovården, civilsamhället har (förutom infrastruktur och IT) genomgått konkreta förbättringar, som kan bli bestående långt efter den internationella insatsen avslutats. Den absolut viktigaste avgörande faktorn för bevarandet av dessa uppnådda framsteg i framtiden är - förutom fred och säkerhet - hur biståndsberoendet kan avvecklas och inhemsk finansiering mobiliseras. Men förväntningar och krav från det afghanska folket har påverkats av erfarenheterna under åren 2002-2014 och det återstår att se vem befolkningen kommer att ha mest tilltro att kunna ge stöd till förverkligandet av ett drägligare liv framöver. Och det finns fortfarande alltför många afghaner som lever mycket långt från ett drägligt liv.

Tabell. SAKs budget och verksamhet åren 2001-2014.

ÅR	BUDGET MSEK	Sida medel	EU/FN/WB/MoH	Huvudsakliga program	Medlemsantal
2001	116	55	34	Sjukvårdskliniker. Mödra och barnhälsovård. Vatten och sanitet. Skolor/Utbildning Jordbruk Katstrofinsatser	3 777
2002	132	75	61	Sjukvårdskliniker. Mödra och barnhälsovård. Vatten och sanitet. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning Jordbruk Katstrofinsatser	
2003	121	60	12	Sjukvårdskliniker. Mödra och barnhälsovård. Vatten och sanitet. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning Jordbruk Katstrofinsatser	3 088
2004	172	85	38	BPHS. Mödra och barnhälsovård. HIV/Aids Vatten och sanitet Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning Jordbruk. NSP Katstrofinsatser	
2005	169	89	45	BPHS. Mödra och barnhälsovård. HIV/Aids Program för funktionshindrade Vatten och sanitet Skolor/Utbildning Jordbruk. NSP Katstrofinsatser Enhet för folkligt deltagande och ägarskap. Enhet för genderfrågor.	3 597
2006	164	97	40	BPHS. Mödra och barnhälsovård. HIV/Aids Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, Twin schools. Vatten och sanitet NSP. Enhet för folkligt deltagande och ägarskap. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället.	

ÅR	BUDGET MSEK	Sida medel	EU/FN/WB/MoH	Huvudsakliga program	Medlemsantal
2007	198	114	57	BPHS. Mödra och barnhälsovård. HIV/Aids Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, Twin schools. NSP. Enhet för folkligt deltagande och ägarskap. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling	4 337
2008	163	115	14	BPHS. Mödra och barnhälsovård. HIV/Aids Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, Twin schools. NSP. Enhet för folkligt deltagande och ägarskap. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra utvecklingsprojektet (NDP)	
2009	159	121	14	BPHS. Mödra och barnhälsovård. HIV/Aids Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, NSP. Enhet för folkligt deltagande och ägarskap. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra utvecklingsprojektet (NDP)	4 572
2010	200	135	45	BPHS. Mödra och barnhälsovård. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, NSP. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra utvecklingsprojektet (NDP)	
2011	203	114	51	BPHS. Mödra och barnhälsovård. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, NSP. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra landsbygdsprojektet (NRP)	4 099

ÅR	BUDGET MSEK	Sida medel	EU/FN/WB/MoH	Huvudsakliga program	Medlemsantal
2012	273	170	62	BPHS. Mödra och barnhälsovård. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, NSP. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra landsbygdsprojektet (NRP)	
2013	283	185	40	BPHS. Mödra och barnhälsovård. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, NSP. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra landsbygdsprojektet (NRP)	
2014	270	181	49	BPHS. Mödra och barnhälsovård. Program för funktionshindrade Skolor/Utbildning, NSP. Enhet för genderfrågor och MR. Civilsamhället. Landsbygdsutveckling Norra landsbygdsprojektet (NRP)	3 681