

# Provincial Reconstruction Team – några erfarenheter

av major Fredric Westerdahl\*

Sverige tar i mars ledningen för ett PRT, Provincial Reconstruction Team, i norra Afghanistan. Den svenska insatsen är en del av ISAF, International Security Assistance Force. Allvaret i uppgiften och allvaret i situationen i Afghanistan borde vara allmänt kända, särskilt efter de tragiska förluster som inträffat.

Jag vill här delge mina erfarenheter om PRT, baserade på min tjänstgöring i Afghanistan och genomförda missionsutbildningar. Förutom att tjänstgöra som *senior national representative* för det första svenska truppbidraget till PRT 2004, var jag i PRT HQ ansvarig för J3 Plan. Numera är min uppgift att ansvara för missionsutbildningen av våra svenska truppbidrag till Afghanistan.

## Multinationellt PRT med svenskt deltagande

Våren 2004 genomförde jag rekognosering

inför vårt deltagande i PRT Mazar-e-Sharif. ISAF skulle till sommaren utvidga sitt ansvar även till norra Afghanistan, och Sverige skulle delta under brittisk ledning.

Beredskapsförbandet som valts att utgöra stommen för det svenska truppbidraget var det militärpoliskompani jag var chef för (MP02). Då kraftsamlingsriktningen för PRT var stöd till afghansk polis, var det ett mycket lyckat val att använda ett förband med polisiär kompetens. Detta bekräftades av den brittiske PRT-chefen, överste John Henderson, som tydligt uttryckte hur värdefull den svenska polisiära kompetensen varit, då vi på hösten förberedde oss att lämna över till våra efterträdare. Hamid Karzai hade då valts till president, efter en valprocess vilken framgångsrikt genomförts av den afghanska interimregimen med stöd av FN, ISAF och andra internationella aktörer.

Att skapa bra samarbete och hög in-

\* Författaren tjänstgjorde i PRT 2004, och är nu Chef ISAF-avdelningen, IntUtBE, LG.

teroperabilitet i det multinationella PRT var avgörande för framgång. Sverige var näst största truppbidragande nation efter Storbritannien. Därutöver fanns norsk, finsk, rumänsk, dansk, amerikansk, tysk, fransk och afghansk personal i förbandet. Väl fungerande samarbete uppnåddes genom flexibel anpassning, trots eventuella skillnader som fanns, exempelvis i tillämpningen av uppdragstaktik.

Engelska är arbetsspråket inom ISAF i order och rapporter, och den svenska personalen visade sig överlag ha mer än tillräckligt goda engelska språkkunskaper för att hantera detta. Sambandsmässigt uppnåddes interoperabilitet genom att PRT hade gemensamma sambandssystem vilka efter kort tids utbildning kunde användas av alla nationer.

Det är en utmanande uppgift att få alla nationaliteter att fungera tillsammans, så att positiva fördelar av multinationaleten uppnås. Ett stort ansvar ligger här på den ledande nationen, och den brittiske PRT-chefen löste denna uppgift väl.

## Förutsättningar för ISAF

ISAF-insatsen genomförs med mandat från FN i syfte att stödja Afghanistans regering med att skapa säkerhet, så att återuppbyggnad av landet kan ske. Efter ett kvartssekel av krig finns nu både folkvald president och folkvalt parlament. Den afghanska regeringens kamp mot talibanerna och andra terroristgrupper som Hezb-i Gulbuddin (HiG) och al-Quaida, måste därför definieras som en kamp mellan demokrati och terror.

FN har med SCR 1386 har klart tagit ställning för Afghanistans regering och insatsen sker för att stödja denna. Andra fredsfrämjande insatser i andra länder har handlat om att åtskilja stridande parter, mellan vilka fredstyrkan förhållit sig neutral. Så är inte fallet i Afghanistan. FN och ISAF stödjer Afghanistans regering och har alltså tydligt tagit ställning. ISAF är därför ett mål för de grupper vilka för väpnad kamp mot regeringen.

ISAF-insatsen genomförs med ett fredsframtvingande mandat under FN-stadgans kapitel VII, och ISAF leds av NATO på uppdrag av FN. Att ISAF behöver använda våld för att lösa sina uppgifter är dock ovanligt. När ISAF använt våld har det främst skett i självförsvar.

Samtidigt som ISAF-insatsen pågår även den amerikanskt ledda koalitionen Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Koalitionen är inbjuden av Afghanistans regering, och har som främsta syfte att bekämpa terrorister.

ISAF och Operation Enduring Freedom ansvarar för olika områden i Afghanistan. Då flera länder såsom USA och Storbritannien har trupp i båda styrkorna, är det för vanliga afghaner fortfarande svårt att skilja på styrkorna. Det är därför viktigt att utgå ifrån att många afghaner ser all västerländsk trupp som samma. Att i mötet med afghaner förklara att vi var svenskar, och inte amerikaner, och förklara vad Sverige är, var därför nödvändigt. Att visa inför afghanerna att ISAF var en enad organisation med gemensamma mål och med bra samarbete mellan de olika deltagande

nationerna var också mycket viktigt för att skapa förtroende.

## Uppgiften för PRT

PRT:s uppgift i ISAF kan enkelt uttryckas: att stödja den afghanska statsmakten i de provinser PRT ansvarar för med att skapa säkerhet, så att återuppbyggnad kan ske.

PRT är en organisation med både civila och militära delar. De civila delarna omfattar representanter från utrikesdepartement, biståndssamordnare samt polisrådgivare. De militära delarna står för skydd, ledning och logistik, samt grupper för samverkan med de afghanska aktörerna, benämnda MOT, Military Observation Team.

För att PRT:s uppgift skall kunna lösas krävs samordnade insatser på såväl politisk, ekonomisk, polisär som militär nivå. De civila och de militära delarna måste därför fungera väl tillsammans för att lösa uppgiften. De ekonomiska biståndsprojekten har haft en mycket stor betydelse för att få den afghanska polisen att fungera och börja kunna ta ansvar för säkerheten i området.

Området PRT ansvarar för är mycket stort, med tanke på antalet soldater i PRT. Beroende på det stora området, jämfört med den ringa mängden trupp i området, är det inte möjligt att utöva samma nivå av kontroll och övervakning som fredsbevarande förband på Balkan kunnat göra.

Uppgiften för PRT är stödjande, kontrollen över territoriet utövas av den afghanska regeringens polis och militär.

Slutmålet för ISAF-PRT har beskrivits i fyra delar:

- 1 Miliserna ur den forna Norra alliansen, skall ha demobiliserats
- 2 Afghanistan's Nationella Polis, ANP, skall ansvara för landets inre säkerhet
- 3 Tull och gränspolis skall fungera
- 4 Rättsväsendet skall ha återupprättats

Dessa mål är ännu inte helt uppfyllda. Processen att avrusta de gamla milisförbanden, kallad DDR, Disarmament, Demobilisation and Reintegration är förvisso avslutad. Milisernas tunga vapen, som kanoner och stridsvagnar, är insamlade av regeringen. Integreringen av tidigare miliskrigare i det civila samhället går däremot trögt.

I ett land där krig i olika former pågått sedan 1979 finns många som inte känner något annat yrke än krigarens. Många tidigare milismän är nu värvade i den nya Afghanska Nationella Armén, ANA eller har snabbutbildats till poliser. En del har återgått till ett liv som jordbrukare eller andra civila yrken. Alltför många livnar sig tyvärr på kriminalitet såsom illegala vägtullar, beskyddarverksamhet och inblandning i narkotikahandlingen.

De många grupperingar som fortfarande är olagligt beväpnade skall upplösas. Afghanistans regering är ansvarig för denna process som kallas DIAG, Disbandment of Illegal Armed Groups. Dessa tidigare milisgrupperingar kan efter demobiliseringsprocessen liknas vid ubåtar vilka nu intagit undervattensläge. De finns kvar men syns inte lika öppet.

Det afghanska samhället kan beskrivas som feodalt. Den stora utmaningen för

framtiden är att bryta den feodala länken mellan tidigare milismän och deras herrar. De mäktigaste ledarna, ofta kallade krigsherrarna, har nu i många fall skaffat sig nya politiska positioner och nya roller att spela i det nya Afghanistan. Mindre milisledare på mellannivå har mycket att förlora på att ge upp sina ofta lukrativa verksamheter, och har inte samma möjligheter att få goda positioner i det nya civila samhället. Att släppa in dem som polischefer och liknande är farligt, då det kan öka riskerna för brottslighet och korruption inom polisen. Att inte ge dem möjlighet till att bli delaktiga i uppbyggnaden av det civila samhället kan innebära att de använder sin makt i destruktiva syften. Utmaningen för PRT ligger i att stödja den afghanska statsmakten så att den reella maktutövningen, överförs från feodala strukturer till lagligt tillsatta såsom guvernörer och polis.

PRT uppgift att stödja den afghanska statsmakten och dess representanter innebär komplicerade avvägningar. Detta beror på att de personer som utnämns till olika statliga befattningar kan ha ett förflutet som krigsherrar. Dessa är då oftast handlingskraftiga män med stöd från många allierade, men också med många fiender. De kan även vara anklagade för krigsforbrytelser. Deras erfarenhet att verka som del av administrationen i en rättsstat är oftast begränsad.

PRT står inför utmaningen att stödja dessa gamla krigare i deras nya roll som representanter för Afghanistans regering, samtidigt som PRT:s strävan är att minska inflytandet i området från tidigare milis-

ledare. Detta är ett komplicerat dilemma när detta är samma personer. Dilemmat återfinns från den lokala nivån, där många tidigare milisledare utnämns till polischefer, upp till de högsta nivåerna.

Min erfarenhet är att en mycket viktig del av PRT:s arbete att stödja Afghanistans regering är att verka för att så bra personer som möjligt utnämns till olika statliga positioner, och att olämpliga befattningshavare ersätts. Det är viktigt att det är afghanerna som styr sitt land, och att den stödjande rollen för ISAF ligger i att lämna goda råd och agera som mentorer.

En risk för ISAF:s personal är att om den afghanska polisen ännu inte vuxit till i styrka och effektivitet, uppstår ett maktvakuum, vilket möjliggör för terrorister att etablera sig och verka. Överföringen av makt och kontroll från de gamla maktstrukturerna bör alltså inte ske fortare än att de nya är redo att axla ansvaret. Detta är en svår balansgång.

## Narkotikan och terrorismen

Terrorism och narkotika är de två stora problemen i Afghanistan, och de är också nära förbundna med varandra, då terrorismen finansieras med narkotikapengar.

Odlingen av opiumvallmo ökar kraftigt i Afghanistan och särskilt i norra Afghanistan. Allt fler afghaner blir därmed inblandade i, och ekonomiskt beroende av narkotikaproduktionen.

Afghanistan står nu för uppskattningsvis 95 % av Europas heroin, med ett värde omkring ofantliga 3 miljarder dollar. Årligen förs uppskattningsvis 10 000 ton

kemikalier in i Afghanistan för att användas i processen att omvandla råopium till heroin.

Afghansk specialpolis samt andra särskilda styrkor bekämpar narkotikan på uppdrag av den afghanska regeringen. Narkotikabekämpningen sker med två direkta metoder *Eradication* och *Interdiction*.

*Interdiction* innebär att särskilda styrkor genomför insatser mot de heroinfabriker som omvandlar råopium till heroin samt mot smuglingen av narkotika.

Detta är insatser vilka innebär höga risker, då mycket stora ekonomiska be-  
lopp såväl som människoliv står på spel. *Eradication* innebär att särskilda styrkor genomför insatser ute i provinserna där de helt enkelt bränner ned opiumvallmo-  
odlingar. Detta drabbar tyvärr de bönder vilka odlar opiumvallmo och ofta får svårt att försörja sina familjer, då de är skuldsatta till lokala feodalherrar.

För att ge bönder bättre möjligheter till försörjning genom odling av andra grödor än opiumvallmo pågår en jordbruksreform. Det är givetvis omöjligt att göra samma ekonomiska förtjänst på annan odling men riskerna är mindre än med kriminell vallmoodling.

ISAF stödjer narkotikabekämpningen i Afghanistan. Då det innebär stora risker att involvera sig i *Eradication* och *Interdiction* har ISAF:s policy varit att lämna endast ett försiktigt och passivt stöd till den afghanska regeringens kamp mot narkotikan.

Narkotikan är vad jag skulle kalla terroristernas ekonomiska tyngdpunkt. Utan att

komma tillrätta med narkotikan kommer inte Afghanistans andra säkerhetsproblem att kunna lösas. Krafttag mot narkotikan är nödvändiga, men utan ett brett och samordnat stöd från hela det internationella samfundet riskerar insatserna att bli otillräckliga.

Att verka i Afghanistan är riskfyllt även utan att ägna sig åt narkotikabekämpning. Om ISAF engagerar sig aktivt i kampen mot narkotikan kommer riskerna att öka.

## Hur lösa uppgiften

Hur arbetar då PRT för att lösa sin stödjande uppgift?

Samtal är det främsta medel som PRT verkar med. All utbildning som genomförs före insats syftar ytterst till att möjliggöra framgångsrika samtal. Kulturell förståelse är därför viktigt.

För kommunikation med människorna i Afghanistan förlitar sig ISAF i huvudsak på lokalt anställda afghanska tolkar, vilka är mycket värdefulla som länk till den lokala kulturen. Det ligger dock oundvikliga säkerhetsrisker i att känslig information kommuniceras via tolkar som är förbundna med lokalsamhället och har sina familjeloyaliteter där. ISAF-personal med relevanta språkkunskaper är därför ovärderlig i känsliga situationer. Vi hade under vår insats otroligt stor nytta av personal med persiska språkkunskaper.

Genom främst samverkan kan ISAF lokalisera och identifiera problem och aktörer. ISAF kan därefter föra samman aktörerna, och agera som mentor för afghanska regeringsrepresentanter så att

dessa känner att de har vårt stöd att själva lösa frågan. Slutligen kan ISAF kliva åt sidan när afghanerna själva löser problemen. Detta kan gälla både ute i distrikten, där ISAF kan representeras av chefen för ett MOT, Military Observation Team, eller på regional nivå.

Mänskliga rättigheter, särskilt för kvinnor och barn, är ett område där effekten av att utöva aktivt mentorskap kan göras mycket tydlig. Genom samverkan kan information om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter föras fram, och genom aktivt mentorskap kan lokala makt-havare förmås att förbättra efterlevnaden.

Operationer som innefattar genomsök av hus och upprättande av s k *vehicle check points* genomförs normalt inte av ISAF-personal utan av afghansk polis och militär. Att utöva av tvång mot afghaner sker endast i nödfall av ISAF-personal, då detta skulle innebära att ISAF felaktigt riskerar att uppfattas som en ockupationsmakt.

Kraftsamlingsriktningen för PRT-arbete har hittills varit SSR, Security Sector Reform. Stödet till uppbyggnaden av polisen och dess verksamhet har gått främst, men även stöd till tull och rättsväsende ingår. Polisen behöver mycket stöd, då de flesta endast har en kort polisutbildning bakom sig och många dessutom inte är läs- och skrivkunniga. Poliserna har dåligt betalt, och korruption är ett stort problem. Viljan att göra ett bra jobb och tjäna sitt land är dock stor hos många.

Stöd till ANP skedde inför presidentvalet med främst mentorskap och utrustningsinköp till prioriterade polisdistrikt, samt

med kompletterande polisutbildning i kravallhantering. Glädjande nog var *Svenska Dagbladet* där och gjorde ett reportage om denna stödande polisutbildningsinsats.

Jag är övertygad om att den polisiära kompetensen i PRT är mycket viktig för hur väl huvuduppgiften, att stödja afghansk polis, kan lösas. Den mest kvalificerade polisiära resursen vid PRT är givetvis civil polisrådgivare, vilken kan stödja den högre polisledningen i området. Militär personal med polisiär kompetens kan vara en förstärkande resurs för att öka stödet till afghansk polis ute i distrikten.

Utmaningen för ISAF ligger i att skilja ont från gott. Om ISAF stödjer polischefer, vilka uppfattas som onda förtryckare av befolkningen i sina distrikt, undermineras ställningen och anseendet för både ISAF och den afghanska regeringsmakten.

## Risker och skydd

Riskerna för personal som tjänstgör i Afghanistan är flera. Sedan ISAF-insatsen påbörjades 2002 har mer än tjugo ISAF-soldater från olika länder stupat p g a attacker och ytterligare mer än fyrtio har förolyckats av andra orsaker.

Afghanistan är världens mest minerade land och mängden oexploderad ammunition är ännu större än mängden minor. Hittills har dock PRT Mazar-e-Sharif inte haft några förluster orsakade av minor, utan förlusterna har orsakats av attacker. Bombattacker är det vanligast förekommande angreppssättet i attacker mot både ISAF och afghansk polis och militär.

Trafiken innebär risker som i Afghanis-

tan inte skall förringas. Varje trafikdödad människa innebär en tragedi, och de som orsakas av ISAF är särskilt känsliga då de riskerar att försämra förhållandet till lokalbefolkningen. Vidare innebär som nämnts narkotikan risker för ISAF-personal, då de som uppfattar sina intressen hotade kan ta till våld.

Vid de tillfällen jag känner till att PRT utsatts för direkta hot har detta handlat om grupperingar som uppfattat PRT-verksamhet som hot mot sina intressen och helt enkelt försökt skrämma PRT till att backa undan.

Om hotet mot ISAF så kräver, måste skyddsnivån kunna anpassas genom användning av splitterskyddade fordon. För att kunna möta och samverka med människor på ett så avspänt sätt som möjligt bör personal disponera kroppsskydd som kan bäras under uniformen. Det intryck som ges av att i samverkanssituationer uppträda i stora kroppsskydd och hjälm bör kunna undvikas om inte hotbilden för stunden kräver detta.

En stor fördel svensk trupp i Afghanistan haft är att i princip all personal varit utrustad med pistol. Detta har gett den avgörande fördelen att kunna uppträda och möta människor utan att bära ett vapen i handen, och ändå ha en god beredskap att kunna skydda sig själv och andra. Automatkarbiner och andra förstärkningsvapen har inte tagits fram förrän vid behov.

Från första början valde det brittiskt ledade PRT en låg profil avseende skyddsnivå. PRT-personal använde vanliga fyrhjulsdrivna bilar, inte pansarfordon. Syftet med

denna nedtonade profil var att underlätta kontakter och samverka med afghanska samverkanspartners och lokalbefolkning. Att inte uppfattas av afghanerna som en ockupationsmakt, utan som gäster i deras land, var en avgörande framgångsfaktor för att bibehålla ett gott förhållande till lokalbefolkningen. Detta goda förhållande är det bästa skydd ISAF kan ha, och kan inte ersättas med bara pansarplåt.

Personalens säkerhet måste alltid gå först. Detta innebär att när hotbilden kräver det, måste splitterskyddade fordon kunna användas även om detta innebär att vissa områden då inte kan patrulleras, eftersom tyngre skalskyddade fordon är för tunga för att färdas på de undermåliga afghanska bergsvägarna. Hotbilden i vissa områden kan också vara sådan att ISAF måste riskera att göra sig mindre uppskattade av befolkningen genom att använda pansarfordon, vilka efter kriget inte är populära bland lokalbefolkningen då de förstör de redan usla vägarna. Att välja ett fordonsalternativ som försämrar relationerna med befolkningen måste däremot nyttjas restriktivt, då ISAF:s bästa skydd är goda relationer med afghanerna. Hotbilden var 2004 inte sådan att splitterskyddade fordon bedömdes krävas.

## Framtiden i Afghanistan

Det bästa med Afghanistan är afghanerna. Överlag är människorna mycket positiva till ISAF, då de vet att vi är där för att hjälpa dem. Deras längtan efter fred, efter så mycket krig, är stor. Min uppfattning är att afghaner generellt är fantastiskt gästfria



*ISAF och lokal milis avnjuter gemensam måltid (artikel författaren major Westerdahl t h).  
Foto: F Westerdahl*

och artiga. De vill gärna dela med sig av det lilla de har.

Heder präglar hur afghaner förhåller sig till andra människor. Det är därför viktigt att se till att ingen förlorar ansiktet, då detta kan få allvarliga konsekvenser.

Läs och skrivkunnigheten i Afghanistan är fortfarande mycket låg och islam har mycket stor betydelse i samhället. Extrema grupper kan därför genom propaganda och subversion piska upp våldsamma stämningar riktade mot framförallt västerlänningar. Talibanernas religiösa extremism är fortfarande nära, både i tid och rum.

Vad bör vi förvänta oss i norra Afghanistan? Politiskt motiverat våld och lokala fejder mellan klaner kommer att fortsätta. Narkotikarelaterad brottslighet kommer att fortsätta. Den afghanska statsmakten och ISAF kommer fortsatt att utsättas för attacker.

Afghanistans folk är ett mycket hårt drabbat folk vilka har haft och fortsatt har en svår situation. Att hjälpa det afghanska folket att nå en bättre framtid är en uppgift värd uppoffringarna och riskerna.

Min uppfattning är att Afghanistans folk förtjänar Sveriges och övriga världens



fortsatta stöd, så att en positiv utveckling till ett demokratiskt rättssamhälle kan ske. Denna utveckling kommer att ta tid, och

kommer att innehålla många prövningar, vilket ställer krav på ett långsiktigt och trovärdigt engagemang.

## Summary

### PRT– Lessons Learned

*by Major Fredric Westerdahl*

In March Sweden took over command of a Provincial Reconstruction Team (PRT) in northern Afghanistan as an integral part of the International Security Assistance Force (ISAF).

My experiences are based on serving in PRT and training Swedish units before deploying to Afghanistan. Besides serving as Senior National Representative of the first Swedish contribution to PRT, I was responsible for J3 Plans.

A great responsibility lies with the leading nation to create a good working environment with all the contributing nations. The British PRT commander in 2004 achieved this in an excellent way.

The PRT mission is to support the government of Afghanistan in creating a secure environment and thereby enabling a reconstruction process. Securing the

transfer of real power to legally appointed governors and police is where the challenge for PRT lies.

Terrorism and drugs are the two major problems in Afghanistan, and they are also closely connected since drugs trading help finance terror. To sort out other security problems the drug problem also has to be addressed. This requires co-ordinated efforts with support from the whole international community.

PRT works primarily by liaison and mentoring. Cultural awareness is therefore of great importance. To be perceived by the Afghans as a guest in their own country is of crucial importance to be able to achieve success. Good relations with the Afghans are the best force protection, and cannot be replaced by armour only.