



Den humanitära stormakten på imperiernas kyrkogård

En studie om Utrikesdepartementets syn på Sveriges engagemang i ISAF 2001-2014

KLARA AXELSON

C-opsats Militärhistoria HT2020

Handledare: Cecilia Notini

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och frågeställningar.....	3
1.3 Teoretisk utgångspunkt.....	5
2. Tidigare forskning	7
3. Metod, material & avgränsningar	12
3.1 Metod.....	12
3.2 Material och avgränsningar	13
4. Undersökning	15
4.1 2001-2004.....	15
4.2 2005-2010.....	17
4.2.1 Våldet ökar och Sverige stannar i Afghanistan.....	19
4.2.2 Debattartikeln i Washington Post.....	21
4.2.3 Den humanitära stormakten.....	22
4.2.4 Problem i Afghanistan blir problem i Sverige.....	24
4.3 2011-2014.....	25
4.4 Tidigare neutraliteten, USA och den militära alliansfriheten.....	27
5. Avslutning	30
5.1 Sammanfattning och slutsatser.....	30
5.2 Vidare forskning.....	32
6. Käll- och litteraturförteckning	33

1.0 Introduktion

1.1 Bakgrund

Terrordådet den 11 september 2001 markerar ett viktigt datum för såväl väst som mellanöstern - efter attentaten utförda av al-Qaida blev världen aldrig sig lik. Som en konsekvens av 9/11 förklarade den amerikanska presidenten George W. Bush ett globalt krig mot terrorn, med fokus riktat mot Afghanistan och bin-Laden, och det var dags för resten av världen att välja sida. Den 11 december 2001 träffades den svenske och spanske försvarsministern på Arlanda för ett kort möte. Anledningen till mötet var den tidiga utvecklingen av en europeisk insats som skulle skickas till imperiernas kyrkogård, ett smeknamn Afghanistan fått på grund av sin våldsamma historia. Vid tiden för mötet på Arlanda fanns ännu inga planer från svensk sida på att militärt bidra till en eventuell insats, detta skulle dröja ytterligare några veckor. De slutliga mötena inför bildandet av den brittiskt ledda säkerhetsstyrkan ISAF (International Security Assistance Force) hölls precis innan jul. Vid tidpunkten delade Sverige uppfattningen med flera andra länder om att situationen i Afghanistan bäst kunde lösas tillsammans. Sverige hade, trots sin alliansfrihet, visat på en öppnare inställning till gemensamma västerländska säkerhetsstrukturer. Kort efter FN:s beslut om ISAF:s mandat ringer det på telefonen hos en tjänsteman på svenska Försvarsdepartementet. Det var den brittiske försvarsattachén som ringde med en kort och tydlig fråga: ”Avser Sverige att delta i insatsen?”

Mannen på Försvarsdepartementet svarar ja, och således var Sveriges deltagande i ISAF definitivt.¹

Det svenska bidraget till ISAF har under flera år, och än idag, varit ett väl omdiskuterat ämne. Författarna Erik Norén och Jan Ångström hävdar att den främsta anledningen är för att det inte tillhör regeln att ett militärt alliansfritt land som Sverige engagerar sig i den utsträckning som de har gjort i en operation ledd av Nato. Jämfört med andra militärt alliansfria länder som befann sig i Afghanistan, exempelvis Finland och Irland som militärt höll en relativt låg profil, stack Sverige ut.²

Med åren som gick trappades våldet upp i Afghanistan. Först i de södra regionerna, följt av de norra där Sveriges kontingent verkade. Den försämrade säkerhetssituationen innebar rapporter om

¹ Pär Eriksson, *Sveriges bidrag till ISAF 2002-2014 - en insatshistorik*: en rapport från INS ERF ANA [Insatsledningens avdelning för erfarenhetsanalys], Försvarsmakten, Högkvarteret, Stockholm, 2015 s. 10-14

² Erik Noreen & Jan Ångström. A catch-all strategic narrative: target audiences and Swedish troop contribution to ISAF in Afghanistan. I Graaf, Beatrice de, Dimitriu, George & Ringsmose, Jens (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: winning domestic support for the Afghan War*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2015 s. 282

stridande svenska soldater nästintill varje vecka, och vid tillfällena uppmärksammades svenskar som skadats eller stupat. Dessa främmande inslag av våld i vad som liknade ett svenskt förband i krig gav upphov till en enorm utgivning av dokumentärer, böcker och artiklar om Sveriges engagemang i Afghanistan. Problemet som uppstod var att alla dessa verk gav olika bilder av hur verksamheten såg ut och varför Sverige över huvudtaget var på plats. Stundom var inte ens aktörerna som ledde insatsen överens.³ Sveriges före detta försvarsminister Thage G Peterson är en av dem som ställt sig mycket kritisk till detta. Om Sveriges insats i Afghanistan säger han:

”Det är inte att ta till överord att säga att det svenska kriget i Afghanistan är det största misslyckandet och nederlaget för svensk försvars- och utrikespolitik någonsin. Men det är också ett nederlag för sanningen. Motiven för den svenska krigsinsatsen har ständigt skiftats. De har liksom skrivits i efterhand.”⁴

Bristen på överenskommelse om vilka de faktiska motiven med insatsen var, samt hur den gick till, har som tidigare nämnt legat till grund för en debatt som pågår än idag. Diskrepansen öppnar här möjlighet till att gräva djupare i enskilda aktörers bild av vad det var Sverige gjorde i Afghanistan.

Begreppsförklaring

OEF - Operation Enduring Freedom. Namnet på det globala kriget mot terrorismen som initierades av USA efter terrorattacken den elfte september.⁵

ISAF - International Security Assistance Force. Den multinationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan som Sverige verkade i från 2002-2014. Styrkan var FN-sanktionerad, men inte ett fredsbevarande uppdrag.⁶

Mazar-e-sharif - Det område där svenska soldater genom ISAF ansvarade för säkerhet och återuppbyggnad efter 2005.⁷

³ Eriksson (2015), s. 29, 30

⁴ Liljestrand, Lars-Gunnar, *Sverige i krig igen: vägen in i Afghanistankriget*, Föreningen Afghanistansolidaritet, Skarpnäck, 2012 s. 4

⁵ Wilhelm Agrell, *Ett krig här och nu: från svensk fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001-2014*, Atlantis, Stockholm, 2013

⁶ Ibid

⁷ Sveriges Riksdag, *Sveriges deltagande i ISAF:s regionstyrka i Mazar-e-sharif*, https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/sveriges-deltagande-i-isafs-regionstyrka-i_GT10279, hämtad 6 januari 2021.

PRT - Provincial reconstruction team. PRT är en enhet bestående av civil och militär personal som ansvarar för säkerhet och återuppbyggnad i en instabil region.⁸

COIN - Counter insurgency. COIN är beteckningen för den moderna strategin för upprorsbekämpning.⁹

Svensk neutralitetspolitik - Begreppet berör främst förvars- och utrikespolitiska frågor och innebär de säkerhetspolitiska åtaganden Sverige har tagit för att förhålla sig neutrala i en väpnad konflikt. Begreppet användes i politiken som bedrevs under kalla kriget.¹⁰

Sveriges militära alliansfrihet - Den militära alliansfriheten innebär att Sverige inte ingått några avtal om att i händelse av krig vara bundet till att försvara det egna eller andra länder tillsammans med andra stater. Medlemskapet i EU anses inte stå i vägen för den militära alliansfriheten.¹¹

1.2 Syfte och frågeställningar

Sveriges bidrag till ISAF visade sig i efterhand kräva tid, pengar och engagemang i en utsträckning ingen från svenska myndigheters sida inledningsvis kunde föreställa sig. Vid avfärden för den första truppen 2002 betraktades insatsen som en liten och förhållandevis oansenlig sådan. Denna förväntning kom att visa sig felaktig. För varje år eskalerade våldet gradvis för de svenska trupperna och år 2010 ansågs de befinna sig i de svåraste striderna sedan Kongokrisen.¹² Debatten om insatsen var relativt liten inledningsvis, men i takt med det ökade våldet och USA:s ökade inflytande över ISAF fick den ett allt större medialt utrymme.¹³ Många svenskar ifrågasatte varför Försvarsmakten överhuvudtaget var på plats, och hur svenska myndigheter kunde rättfärdiga de alltmer offensiva uppgifterna man kom att utföra. Ove Bring hävdar att allmänhetens ifrågasättande av insatsen härstammar från Sveriges långa tradition av att förhålla sig neutrala i mellanstatliga konflikter.

⁸ Agrell (2013)

⁹ Ibid

¹⁰ Nationalencyklopedin, *Neutralitetspolitik*, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/neutralitetspolitik>, hämtad 5 januari 2021.

¹¹ Säkerhetspolitik.se, *Militär alliansfrihet*, <https://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/internationellt-forsvar/Militar-alliansfrihet/>, hämtad 5 januari 2021.

¹² Eriksson (2015), s. 9

¹³ SOU 2017:16, *Sverige i Afghanistan 2002-2014: Betänkande av Afghanistanutredningen*, Stockholm, s. 81, 82

Neutralitetens roll förlorade sin relevans efter kalla krigets slut, men idén om hur den svenska neutralitetspolitiken ska bedrivas har inte försvunnit menar Bring.¹⁴

Med ljuset riktat mot regeringspropositioner och riksdagsdebatter har Sveriges insats i Afghanistan legat till grund för många undersökningar. Forskningen om hur enskilda myndigheter eller departement förhållit sig till frågan är betydligt snävare. Mot denna bakgrund har möjligheten öppnats för att med föreliggande uppsats ge sken åt en, för insatsen, synnerligen central aktörs bild av vad det var Sverige gjorde i Afghanistan. Syftet med denna uppsats är att undersöka Utrikesdepartementets strategiska narrativ rörande den svenska insatsen i Afghanistan utifrån vad institutionen kommunicerat utåt åren 2001-2014. Begreppet strategiskt narrativ innebär kortfattat vilken berättelse en regering eller central aktör förmedlar om en insats för att legitimera den.¹⁵ Begreppet kommer grundligt gås igenom i nästa avsnitt.

Inom detta syfte ryms flera aspekter av den utgående kommunikationen såsom syftet och målet med insatsen, de beskrivna framgångsutsikterna samt hur uttalandena placerar sig i frågan om svensk militär alliansfrihet. Den sista aspekten har formats mot Sveriges bakgrund av över tvåhundra år av fred och långa tradition av militär alliansfrihet och neutralitet. Inom det avgränsade tidsspannet syftar analysen till att visa på eventuella skillnader som visats i inställning till insatsen. För att kunna analysera det strategiska narrativet som Utrikesdepartementet förmedlade under insatsen har följande två frågeställningar formulerats:

- Vilken bild förmedlade Utrikesdepartementet om Sveriges engagemang i Afghanistan inför och under insatsen år 2001-2014?
- Hur förändrades Utrikesdepartementets strategiska narrativ, och hur kan det kopplas till den tidigare svenska neutralitetspolitiken?

I metodavsnittet kommer frågeställningen brytas ned i tre operationaliserande frågor.

¹⁴ Ove Bring, *Neutralitetens uppgång och fall: eller Den gemensamma säkerhetens historia*, Atlantis, Stockholm, 2008, s. 267

¹⁵ Beatrice de Graaf, George Dimitriu & Jens Ringsmose (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: winning domestic support for the Afghan War*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2015

1.3 Teoretisk utgångspunkt

Det teoretiska ramverket som kommer användas i denna uppsats utgår från boken *Strategic Narratives, Public Opinion and War: winning domestic support for the Afghan War*.¹⁶ Som titeln antyder har teorin i denna bok beprövats mot konflikten i Afghanistan. Varje kapitel utgör en enskild undersökning av ett av deltagarländerna och Sverige är ett av dem. Med vetskap om att teorin redan har undersökts med Sveriges insats i fokus avser jag att använda samma teori men till ett annat källmaterial. På så vis garanteras att undersökningen kan bidra med ny kunskap.

Teorin bygger i stora drag på idén om att stater kan legitimera krig, i synnerhet internationella insatser, genom att använda sig av ett strategiskt narrativ som ger mening och vägledning åt en insats. Om regeringen misslyckas med detta kommer opinionen ställa sig emot insatsen. Men att presentera ett hållbart narrativ som också erbjuder transparens är inte alltid så enkelt i praktiken. Exempelvis var det för USA lättare att fastställa sitt narrativ och därtill motiv till kriget i Afghanistan efter 9/11, men det visade sig mycket svårare för de europeiska länderna som deltog i insatsen att erbjuda sina medborgare en lika stark förklaring.¹⁷

För att användningen av denna teoretiska utgångspunkt ska bli givande i kommande undersökning bör själva begreppet strategiskt narrativ först redas ut. Enligt författarna kan fyra punkter definieras som förklarar ett effektivt strategiskt narrativ. Dessa är: ett tydligt syfte (med insatsen), förväntad framgång, följdriktighet samt frånvaron av alternativa starka narrativ. Ett tydligt syfte är viktigt för att kunna ”sälja in” insatsen hos allmänheten. Antagandet lutar mot forskning som visat att allmänheten har en högre tolerans för militära förluster i insatser med ett tydligt definierat mål. Utan ett tydligt mål eller syfte skapas förvirring hos allmänheten eftersom de inte kan finna en relevant förklaring till varför regeringen skulle vilja skicka trupper till krigsskådeplatser utomlands.¹⁸

Vidare erbjuder ett effektivt strategiskt narrativ ett löfte om framgång kopplad till det definierade politiska målet. Sammantaget utgår teorin från att om allmänheten tror att insatsen kommer lyckas har de ett större överseende med eventuella ökningar i kostnader, resurser och förluster. Om

¹⁶ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015)

¹⁷ Jaap de Hoop Scheffer. Framing the war in Afghanistan: an introductory note. I Graaf, Beatrice de, Dimitriu, George & Ringsmose, Jens (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: winning domestic support for the Afghan War*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2015 s. s. Xxiv

¹⁸ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015), s. 9

opinionen å andra sidan förväntar sig ett misslyckat resultat kan de ställa sig emot även de minsta kostnaderna. I och med allmänhetens möjlighet till egen inhämtning av information kan medborgarna självklart bilda sina egna uppfattningar som inte stämmer överens med den som regeringen har. Med det sagt utgår teorin från att ledande aktörer i en stat har en stor möjlighet att influera och forma allmänhetens uppfattning av en insats och dess utfall. Följaktligen kan ett starkt narrativ erbjuda en förklaring och koppling mellan olika händelser i insatsen i en högre utsträckning än vad alternativa källor av varierande tillförlitlighet kan.¹⁹

Den tredje punkten som enligt teorin definierar ett effektivt strategiskt narrativ är bra struktur och följdriktighet. Författarna menar att den positiva effekten av narrativet minskas avsevärt om avgörande faktorer som syftet med insatsen eller militära strategier ändras fram och tillbaka. Enligt teorin kommer allmänhetens förtroende för de ledande aktörerna sänkas då de inte förstår det faktiska syftet med insatsen eller vilken sida av konflikten som är vinnande eller förlorande. I ett sådant läge kommer folket dessutom reagera mycket starkare på eventuella förluster. Utifrån detta anser teorin det högst nödvändigt för de ledande aktörerna i ett land att vara tydliga med insatsens syfte, mål och strategier. Att ändra dessa med jämna mellanrum leder som tidigare nämnt med största sannolikhet till sänkt förtroende för ledningen och att opinionen ifrågasätter varför landets soldater ska riskera sina liv i insatsen.²⁰

Den avslutande punkten av de grundläggande riktlinjerna för ett framgångsrikt strategiskt narrativ är enligt författarna frånvaron av ett annat narrativ. Detta kan vara lättare eller svårare att hantera beroende på hur landets ledning är uppbyggd och hur aktörerna inom den politiska eliten förhåller sig till varandra. Om de ledande aktörerna visar att de är överens om ett gemensamt strategiskt narrativ är det lättare att övertala allmänheten om varför man deltar i insatsen under mer eller mindre framgångsrika perioder. Om regeringens narrativ däremot utmanas av ett alternativt narrativ skapat av andra ledande aktörer eller beslutsfattare blir situationen annorlunda. Om det andra narrativet dessutom gör ett bättre jobb med att förklara viktiga sammanhängande händelser och faktorer, definierar ett tydligt syfte samt vilka som förväntas vinna eller förlora riskerar regeringens narrativ förlora en stor del av sin förklaringskraft.²¹

¹⁹ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015), s. 9

²⁰ Ibid s. 10

²¹ Ibid s. 10

Utifrån uppsatsens källmaterial (uttalanden och pressmeddelanden) samt fråga om vilken bild den valda aktören förmedlar av den svenska insatsen genom dessa anses teorin om strategiska narrativ relevant. Av de tidigare nämnda grundprinciperna för teorin kommer de tre första vara givande utgångspunkter för att kunna analysera den utgående kommunikationen. Den sista, frånvaron av alternativa starka narrativ, kommer bortses från då det ligger utanför uppsatsen syfte att jämföra med andra narrativ än det som Utrikesdepartementet har. Utifrån principerna syfte, följdriktighet och förväntad framgång kan det teoretiska ramverket hjälpa utröna eventuella skillnader över tid i Utrikesdepartementets narrativ. Förhoppningen är att bidra med en ökad förståelse för varför kommunikationen såg ut som den gjorde, samt reflektera över om kommunikationen utifrån de teoretiska utgångspunkterna kan bedömas effektiv eller ej.

2.0 Tidigare forskning

I detta avsnitt avser jag placera mitt uppsatsämne i ett större historiskt forskningssammanhang, samt förklara utifrån vilka tidigare studier min uppsats tar avstamp. De två huvudtemana för den tidigare forskningen är Sverige i Afghanistan och svensk neutralitet och alliansfrihet. Sveriges insats i Afghanistan har undersökts flera gånger utifrån olika perspektiv och i olika omfattning. De flesta av studierna har syftat till att förklara varför Sverige befann sig i Afghanistan och vad vi gjorde där. Anledningen till att just dessa frågor försökt besvarats av flera olika forskare är för att det inte ter sig självklart varför det tidigare neutrala och i dagsläget alliansfria Sverige utan längre betänketid skulle engagerat sig i den omfattning landet gjorde i en operation ledd av NATO.²² Avseende studier om hur särskilda myndigheter eller departement, i detta fall Utrikesdepartementet, har beskrivit insatsen är den befintliga forskningen betydligt mer bristfällig. Frågan har kortfattat lyfts, vilket detta avsnitt kommer visa, men aldrig djupgående analyserats.

En av de mest omfattande utredningar som gjorts om det svenska bidraget till ISAF 2002-2014 är Afghanistanutredningen som gjordes av en särskild utredare på uppdrag av regeringen. Vid färdigställandet av utredningen benämndes den *Sverige i Afghanistan 2002-2014*, och det huvudsakliga syftet med den var att utvärdera det svenska engagemanget i ISAF utifrån den militära, politisk-diplomatiska och humanitära aspekten under det avgränsade tidsspännat.

²² Noreen & Ångström, "A catch-all strategic narrative: target audiences and Swedish troop contribution to ISAF in Afghanistan" s. 282

Resultatet av utredningen visar på såväl positiva som negativa konsekvenser av det svenska engagemanget, men menar på att ingendera drastiskt påverkat utfallet av ISAF:s samlade engagemang.²³ Ur den negativa aspekten lyfts det bristande civil-militära arbetet som en punkt som hade kunnat utföras bättre. Enligt utredningen betonades denna del av insatsen starkt i regeringens propositioner, men arbetet i praktiken förblev stillastående eftersom det aldrig klargjordes på vilket sätt eller mellan vilka denna samverkan skulle utarbetas.²⁴

Vidare var en av utredningens viktigaste fokusområden utvecklingen efter 2006. Detta år markerar en viktig brytpunkt i den svenska insatsen då Sverige tog över PRT Mazar-e-sharif och våldsanvändningen i landet successivt ökade. Åren innan 2006 föreföll vara relativt lugna, men en markant skillnad i våldsutvecklingen har noterats efter det. Mot denna bakgrund ägnas en större del av undersökningen åt de svenska truppers verksamhet under åren 2006-2014.²⁵ Denna uppdelning tar min studie delvis avstamp i då den på liknande sätt kommer att använda 2005 och framåt som en brytpunkt för den initiala lugna verksamheten som sedan övergick till en mer våldsamt. På så vis öppnas möjligheten för en komparativ studie av Utrikesdepartementets uttalanden under den första lugnare delen av insatsen, samt den andra osäkrare och mer våldsamma delen. Vidare öppnar utredningens resultat för frågor om relationen mellan ISAF och OEF under denna tid. Det beskrivs nästan helt oproblematiskt att ISAF:s amerikanska befälhavare under 2009 dessutom blev ledningschef för OEF. Detta är en av flera händelser som sakta drog ISAF och OEF allt närmre varandra.²⁶ Hur pass medvetna de svenska politikerna var om denna spända fråga kopplad till svensk alliansfrihet besvaras ej, vilket lämnar en kunskapslucka som min undersökning kan bidra med kunskap om. Enligt utredningen har befälskedjorna i ISAF och OEF varit tydliga och insatserna åtskiljda, en slutsats som andra forskare inte menar stämmer överens med verkligheten.

Ett annat verk som bidragit till forskningen om Sveriges engagemang i ISAF är Försvarmaktens och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) rapport om insatsen. Rapporten färdigställdes 2015 och har likt den ovanstående utredningen beskrivit den svenska verksamheten i Afghanistan från 2002-2014 med särskilt fokus på den andra halvan av insatsen. Rapportens undersökning utgår från

²³ SOU 2017:16, s. 17

²⁴ Ibid s.165-167

²⁵ Ibid s. 18

²⁶ Ibid s. 87

intervjuer med personer inom Försvarsmakten samt förbandens slutrapporter.²⁷ I rapportens resultat presenteras de rimligaste anledningarna till Sveriges engagemang i Afghanistan. Påtryckningar från USA lyfts som en viktig förklaring, inte minst utifrån George W. Bush uttalande efter terrorbådet den elfte september: "you're either with us or against us in the fight against terror".²⁸

Det var dags för Sverige att ta ställning i frågan, men det fanns inget som talade för att ett deltagande i den amerikanska jakten på talibaner genom OEF var ett bra alternativ eftersom operationen saknade FN-mandat. När Sverige tillfrågades om att istället engagera sig genom det, enligt Bonn-mötet, FN-stödda ISAF framstod åtagandet som mer rimligt och i linje med Sveriges intentioner internationellt.²⁹ Deltagandet i ISAF har dock inte skett helt oproblemiskt i frågan om svensk alliansfrihet, och inte minst med tanke på den andra halvan av insatsen då USA:s inflytande över ISAF ökade markant. En forskare som ställer sig kritiskt till detta är Wilhelm Agrell. Enligt Agrell kan beslutet om insatsen bäst förklaras som en politisk symbol där Sverige ville "betala tillbaka" för de amerikanska säkerhetsgarantier Sverige åtnjutit under kalla kriget. Vad som anses mest kritiskt för Agrell är att ISAF:s successiva sammanblandning med OEF gjorde att Sverige efter några år i Afghanistan fann sig utföra uppgifter som inte tillhörde de man inledningsvis gått med på. Vidare håller Agrell inte med om SOU:ns slutsats att OEF och ISAF förhöll sig starkt åtskiljda, tvärtom hävdar han att skiljelinjen insatserna emellan knappt var märkbar. Denna kritik riktas mot de svenska politikerna men han förklarar inte vidare hur de ställde sig i denna frågan.³⁰ Här öppnas en lucka gällande hur Utrikesdepartementet uttalade sig om utvecklingen av det svenska engagemanget i ISAF och dess relation till OEF.

Vidare drog författarna av FOI:s rapport slutsatsen att Försvarsmakten utvecklat sin informations- och kommunikationsförmåga avseende relationen till media under insatsen. Agrells resultat menar tvärtom på att kommunikationen utåt var bristfällig och denna diskrepans lämnar ytterligare skäl till att undersöka politikernas kommunikation vidare. Agrell menar vidare på att politikernas ovilja att vara transparenta bidrog till en växande debatt som ifrågasatte hela insatsen, samt sänkte allmänhetens förtroende för myndigheterna.³¹ Argumentet om oviljan att vara transparent stärks av

²⁷ Eriksson (2015), s. 9

²⁸ Ibid s. 13

²⁹ Ibid s. 14

³⁰ Agrell (2013), s. 215-220

³¹ Ibid s. 85

det faktum att mycket av det material som legat till grund för politiska beslut gällande Afghanistan, främst i början av insatsen, var och är fortfarande sekretessbelagt.³²

En annan författare som undersökt den svenska insatsen i Afghanistan är Lars-Gunnar Liljestrand. I sin bok *Sverige i krig igen* söker han likt Agrell fastställa anledningarna till den svenska insatsen, hur verksamheten såg ut i Afghanistan och hur det politiska beslutsfattandet gick till i Sverige.³³ Liljestrand bidrar med ännu ett kritiskt perspektiv av insatsen rörande den politiska transparensen, samt hur de svenska myndigheterna förhöll sig till utvecklingen av ISAF:s amerikanisering. Sett ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv menar Liljestrand på att Sveriges tid som en militärt alliansfri stat i och med insatsen i Afghanistan är över.³⁴ Till skillnad från SOU:n som hävdade att ISAF och OEF hölls tydligt isär menar Liljestrand att dessa tvärtom, i synnerhet i slutet av insatsen, var starkt sammanflätade. Med hänvisning till en SVT-dokumentär som gjordes under den andra halvan av insatsen belyser Liljestrand att det fanns flera svenska soldater som upplevde att de inte längre visste vad det egentliga syftet med deras närvaro var. Uppgifterna hade nämligen övergått i vad som liknade offensiva OEF-operationer.³⁵ Parallellt med den militära utvecklingen i Afghanistan menar Liljestrand att Sverige tydligt visade på USA-vänliga handlingar och uttalanden på hemmaplan. Det uttalande han använder sig av för att stärka detta påstående är en intervju dåvarande utrikesminister Carl Bildt lät göra i Washington Post. I denna talar Bildt om Europa, inklusive Sverige, som USA:s ”vapenbroder” och allierade partner i Afghanistan.³⁶ Mer konkreta exempel på ledande aktörers uttalanden än så finns inte i Liljestrands undersökning. Detta öppnar möjligheten för att undersöka Utrikesdepartementets uttalanden och konsekvenserna av dem vidare i denna uppsats.

Den återkommande frågan gällande relationen mellan ISAF och OEF, och varför denna från svenskt perspektiv blev så laddad, kan bättre förstås utifrån Sveriges militära alliansfrihet och tidigare neutralitet. Två forskare som intresserat sig för detta är Jacob Westberg och Ove Bring. I sina böcker *Svensk neutralitetspolitik*³⁷ och *Neutralitetens uppgång och fall*³⁸ söker de båda författarna

³² Agrell (2013), s. 95

³³ Liljestrand (2012), s. 7

³⁴ Ibid s. 43

³⁵ Ibid s. 22

³⁶ Ibid s. 41

³⁷ Westberg, Jacob, *Svensk neutralitetspolitik*, 1. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2010

³⁸ Bring (2008)

sammanfattningsvis förklara hur Sverige förhållit sig till neutralitetsbegreppet genom historien fram till idag. Skillnaden verken emellan är främst att Brings undersökning sträcker sig längre bak i tiden och hänvisar Sveriges första användning av neutralitetsbegreppet till 1600-talet medan Westberg anser det aktuella startskottet vara vid Karl XIV Johans regeringstid. Vad som varit givande för denna uppsats är deras likartade slutsatser om att Sveriges säkerhetspolitik och förhållningssätt till omvärlden ändrades drastiskt efter kalla krigets slut, samt neutralitetens död som en konsekvens av detta.³⁹

Westberg skriver att i och med Östblockets fall fanns inte längre skäl för Sverige att behöva förklara sig neutrala i en större konflikt. Säkerhetsläget och eventuella hot formulerades nu på andra sätt, och fokus flyttades från de territoriella gränserna till utlandet. I en senare utgiven bok tillägger Westberg att denna övergång bäst kan symboliseras med övergången från invasionsförsvar till insatsförsvar, vilket vidare ökade kravet på att svensk militär kunde samverka med andra länder utomlands.⁴⁰

Ove Bring instämmer med att den svenska neutralitetens relevans försvann vid slutet av kalla kriget, men tillägger att den i synnerhet begravdes i och med terrordådet den elfte september 2001. Brytpunkten i svensk neutralitetshistoria framstår här tydligt då Sverige tillsammans med andra länder byggde sig en gemensam säkerhetsbild av omvärlden där de främsta hoten upplevdes komma från inomstatliga konflikter och terrororganisationer.⁴¹ Westbergs resultat kompletterar detta resonemang med beskrivningen att de enda spåren av den traditionella svenska neutraliteten som finns kvar efter kalla kriget återfinns i kravet på att endast delta i operationer med FN-mandat. Med det sagt understryker Westberg att neutralitetens avtagande i praktiken inte stämmer särskilt väl överens med den självbild som Sverige har idag. Den långa traditionen av att vara en neutral och alliansfri stat har satt sina spår, vilket gör att många opinionsbildare trycker på att det är något som känns naturligt att fortsätta vara.⁴²

³⁹ Bring (2008), s. 9 & Westberg (2010), s. 85

⁴⁰ Westberg, Jacob, *Svenska säkerhetsstrategier: 1810-2014*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2015 s. 195

⁴¹ Bring (2008), s. 267, 388

⁴² Westberg (2010), s. 90, 91

Bring för ett liknande resonemang i sitt verk där han liknar den svenska bilden av neutralitet med jultomten - vi tror på den, men den finns inte. Den tidigare neutralitetspolitiken har på det säkerhetspolitiska planet ersatts av viljan att verka för en gemensam säkerhet utanför Sveriges gränser. Inom detta ryms även tanken om att Sverige *inte* ska förhålla sig passivt i händelse av ett angrepp mot en annan stat inom norden eller EU.⁴³ Det framstår tydligt att författarna menar på att neutraliteten i praktiken må vara död men att debatten om dess forna politik fortfarande lever. Mot denna bakgrund är det å ena sidan lättare att förstå hur Sveriges deltagande i ISAF samt ISAFs relation till OEF kan uppfattas som problematisk av exempelvis Agrell och Liljestrand. Detta eftersom deltagandet inte ligger i linje med den tidigare neutralitetspolitiken. Å andra sidan sker deltagandet i linje med Sveriges vilja att samarbeta med andra länder för en gemensam säkerhet internationellt, vilket gör ämnet komplicerat ändock intressant för vidare forskning.

3.0 Metod, material & avgränsningar

3.1 Metod

För att underlätta besvarandet av den övergripande frågeställningen har denna brutits ned i tre operationaliserande frågor. Dessa lyder:

- Hur utvecklas Utrikesdepartementets beskrivning av den svenska insatsens *syfte* år 2001-2014? Kan det bedömas som *följdriktigt* eller ej?
- Vad går att utläsa om *förväntad framgång* i Afghanistan utifrån Utrikesdepartementets uttalanden under insatsen?
- Hur beskrev Utrikesdepartementet Sveriges relation till USA, samt relationen mellan ISAF och OEF?

Uppsatsens upplägg är till huvudsak deduktivt, i det att det teoretiska ramverket utgör grund för frågeställningarna. Det valda tillvägagångssättet innebär att det teoretiska ramverket styr tolkningen av empirin. Detta betyder vidare om en annan teori eller fråga hade valts, hade innehållet av materialet tolkats på ett annat sätt. Eftersom det valda teoretiska perspektivet ger möjlighet att kartlägga och analysera hur och på vilket sätt politiska aktörer använder berättelser och argument för att vinna legitimitet för potentiellt kontroversiella insatser lämpar det sig dock särskilt väl för denna studie. Därför utgör det grund för studiens teoretiska och metodologiska ansats, i synnerhet

⁴³ Bring (2008), s. 268

vad gäller fråga ett och två. Sammantaget är själva grunden för sättet källmaterialet kommer bearbetas på i denna undersökning en textanalys. Anledningen till detta är för att uppsatsen syftar till att tolka innehållet av empirin. Tolkninglära är ett mycket vanligt sätt för historiker att arbeta på och det benämns inom historievetenskapen hermeneutik. Inom hermeneutiken finns flera olika metoder som kan användas och beroende på vilken fråga, teori och material en forskare arbetar utifrån kan olika tillvägagångssätt vara mer eller mindre lämpliga.⁴⁴

Då undersökningen syftar till att undersöka innehållet av Utrikesdepartementets uttalanden gällande den svenska insatsen i Afghanistan har en retorisk analys framstått som relevant. Genom detta sätt att arbeta möjliggörs en analys av betydelsen bakom innehållet i det som kommunicerades utåt. Vanligtvis försöker forskare som använder denna metod utröna vad en aktör vill säga, varför aktören vill säga det samt hur lyssnarna mottog innehållet. Detta görs utifrån den retoriska analysens grundbegrepp lokut betydelse, illokut betydelse och perlokut betydelse.⁴⁵ Eftersom denna uppsats syftar till att analysera vad Utrikesdepartementet kommunicerade utåt gällande insatsen i Afghanistan möjliggör detta arbetssätt en analys av vad departementet sa och varför.

Då det faller utanför uppsatsens syfte att undersöka hur uttalandena mottogs av åhörarna kommer jag bortse från kommunikationens perlokuta betydelse. Kopplat till det teoretiska ramverket kan de lokuta och illokuta begreppen hjälpa analysen av hur uttalandenas innehåll påverkade det strategiska narrativet. Som nämnt i teori-avsnittet kommer de teoretiska begreppen *syfte*, *följdriktighet* och *förväntad framgång* att verka som utgångspunkter i undersökningen. Med de lokuta och illokuta begreppen som verktyg kommer innehållet av källmaterialet kopplat till de teoretiska utgångspunkterna kunna tolkas, både i *vad* som sades och *varför*. Vad sa Utrikesdepartementet att syftet med insatsen var? Fanns det förväntad framgång med insatsen, och var dessa uttalanden följdriktiga?

3.2 Material & avgränsningar

Mot bakgrund av att det svenska engagemanget till ISAF sträckte sig från 2002, då den första svenska kontingenten landade i Afghanistan, till 2014, då trupperna togs hem och insatsen

⁴⁴ Maria Sjöberg, ”Textanalys”, i *Metod: guide för historiska studier*, Gustavsson, Martin & Svanström, Yvonne, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2018 s. 69, 70

⁴⁵ Jani Marjanen, ”Begreppshistoria”, i *Metod: guide för historiska studier*, Gustavsson, Martin & Svanström, Yvonne, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2018 s. 110, 111

avslutades, faller det sig naturligt att vilja avgränsa undersökningen till samma årtal. I denna studie har jag valt att ta med även 2001 då detta var året då terrorattacken 9/11 skedde, som resulterade i USA:s krig mot terrorismen.⁴⁶ Under slutet av 2001 påbörjades diskussionerna om ett eventuellt svenskt bidrag, där Utrikesdepartementet spelade en central roll. Av denna anledning har jag valt att bedöma de uttalanden som kom ut 2001 rörande Sveriges strategi för Afghanistan som början på Utrikesdepartementets strategiska narrativ, vilket gör att studien har avgränsats mellan just dessa årtal. Geografiskt och politiskt har studien avgränsats till endast Afghanistan. Irakkriget har på många plan starka kopplingar till konflikten i Afghanistan, vilket har visats tydligt i ett flertal uttalanden av Utrikesdepartementet som diskuterar situationen i båda länderna. På grund av uppsatsens syfte har dock all information rörande Irakkriget bortsetts från vilket har gjort urvalet av materialet lättare.

För att kunna besvara den övergripande frågeställningen har källmaterial nästan uteslutande inhämtats från Regeringskansliets hemsida. Där finns Utrikesdepartementets och tidigare utrikesministrars pressmeddelanden, tal och debattartiklar arkiverade. Pressmeddelandena är undertecknade Utrikesdepartementet, vilket innebär att informationen som går ut är något som hela departementet står för. Vid sökandet efter det rätta materialet har Afghanistan och ISAF agerat ledord, och materialet som inhämtats faller inom ramen för det avgränsade tidsspannet. Avseende år 2001, då Anna Lindh var utrikesminister, har materialet på hemsidan varit svårare att hitta. Här har materialet behövts kompletteras med artiklar från dagstidningar. För att undvika eventuella tendenser och information härstammande från flera olika källor har endast artiklar som använt direkta citat av Anna Lindh använts. På så vis garanteras att den information som används i undersökningen kommer direkt från utrikesministern, och inte medias slutsatser av vad som har sagts.

Som tidigare nämnt är pressmeddelanden en utmärkt primärkälla, men att enbart använda dessa har inte räckt som underlag för att kunna besvara den övergripande frågan. Av denna anledning har även debattartiklar och ett tal skrivna av den för tiden aktuella utrikesministern använts. Eftersom alla dessa uttalanden från Regeringskansliets hemsida, oavsett form, är Utrikesdepartementets egna utsagor uppnås äkthetskriteriet utan några tvivel. Uttalandena har publicerats i direkt närhet till när de skrevs, vilket gör att även tids-kriteriet anses oproblematiskt. Avseende den tendentiösa aspekten

⁴⁶ Eriksson (2015), s. 9

går det att hävda att informationen är skriven i syfte att påverka åhörarna. Detta kan betraktas som negativt när en studie syftar till att fastställa en objektiv sanning kring hur någonting gick till. I detta fall är syftet något annat, frågan har formulerats så att den är ute efter just en aktörs bild av hur någonting gick till. I användandet av departementets pressmeddelanden och utrikesminister Carl Bildts debattartiklar har underlaget således betraktats som tendentiöst, men utan att det skapat några källkritiska problem. Genom att använda detta empiriska material har undersökningen lyckats få fatt på vad Utrikesdepartementet sade, och inte sade, för att forma det strategiska narrativet.

Slutligen bör något nämnas om skillnaden mellan pressmeddelandena och debattartiklarna i form av vem som skrivit dem. Som tidigare nämnt har pressmeddelandena varit undertecknade hela departementet, medan debattartiklarna skrivits och undertecknats enbart av utrikesministern. I bedömandet av dessa debattartiklars värde har jag dragit slutsatsen att de är relevanta eftersom utrikesministern är chef för departementet. Med andra ord kan Bildts ord representera hela departementets narrativ snarare än betraktas som ett separat sådant.

4.0 Undersökning

Texten kommer delas in i tre övergripande tidsperioder för att underlätta jämförelsen mellan olika perioder, dels för läsvänlighetens skull. Periodindelningen har inspirerats av FOI-rapportens uppdelning av årtal. Där kan läsaren urskilja en relativt lugn inledande period av insatsen, följt av en betydligt mer våldsam, och slutligen en där insatsen förberedde sin militära nedtrappning.⁴⁷ Den andra perioden, år 2005-2010, kommer ägnas mest tid då denna period är då Utrikesdepartementet kommunicerat utåt om insatsen som mest. Under textens gång kommer Utrikesdepartementets uttalanden belysas utifrån det teoretiska ramverkets grundprinciper syfte, följdriktighet och förväntad framgång där det anses lämpligt. Eventuella likheter och skillnader kommer påvisas löpande i texten. Avslutningsvis avser undersökningen presentera uttalanden kopplade till Sveriges militära alliansfrihet. I denna del av studien kommer inte samma fokus läggas på att jämföra olika tidsperioder utan snarare analysera och tolka innehållet utifrån begreppet militär alliansfrihet.

4.1 2001-2004

När regeringen den 18 januari 2002 gav klartecken för det första svenska styrkebidraget till ISAF avslutades månaders diskuterande av ett eventuellt svenskt deltagande eller ej. Inledningsvis visste

⁴⁷ Eriksson (2015)

varken Försvarsmakten, Utrikesdepartementet eller andra inblandade myndigheter och departement hur beslutet gällande bidraget skulle spela ut.⁴⁸ Två månader efter terrorådet den 11 september 2001 träffade utrikesminister Anna Lindh FN:s särskilda sändebud för Afghanistan Lakhdar Brahimi. Efter mötet sa Lindh i ett uttalande att Sverige inte kommer skicka något militärt styrkebidrag till Afghanistan. Därefter tillägger hon att förfrågan om svensk militär inte har kommit än, men hon anser det osannolikt att vi skulle gå med på det om frågan kom. Istället skulle Sverige bidra med ”det vi är bäst på” och syftade på humanitär hjälp. Utrikesministern förklarade att Sverige sålunda skulle bidra till Afghanistans återuppbyggnad genom fokus på att stötta förbättringen av utbildningen i landet, kvinnorna och hälsovård. I uttalandet framgår också att Brahimi å Afghanistans vägnar inte bitt om några konkreta löften om militär hjälp från Sveriges sida. Detta samtidigt som han underströk att Sverige är ett land han hyser mycket förtroendet för när det kommer till att återuppbygga Afghanistan.⁴⁹

I december 2001 framstod tanken om att skicka en svensk pluton till Afghanistan som alltmer sannolik för regeringen. Efter EU-toppmötet i Bryssel den 14 december berättade Anna Lindh att EU hade fastslagit att en militär styrka om 3000-4000 personer skulle skickas till Afghanistan. Lindh underströk i sitt uttalande att styrkan i fråga inte skulle vara en krigförande sådan, utan fokusera på nyckelbegreppen fred och säkerhet för att bidra till Afghanistans återuppbyggnad. Vidare förklarade Lindh att hon under mötet framfört att Sverige eventuellt kan bidra med en mindre säkerhetsstrupp som skulle fokusera på minröjning.⁵⁰ Genom Lindhs uttalanden går här att utläsa en alltmer öppen inställning till ett eventuellt militärt bidrag från Utrikesdepartementets sida. Detta till skillnad från månaden innan då ett sådant förslag ansågs högst osannolikt.

Ytterligare en månad passerade innan det att riksdagen bemyndigade regeringen att ställa Sveriges första kontingent till ISAF:s förfogande. Förbandet som skickades skulle främst bidra till ökad säkerhet i området.⁵¹ I det första pressmeddelandet som kom ut från Utrikesdepartementet efter riksdagens beslut nämns inte säkerhetsstyrkan över huvudtaget. En kort förklaring ges om Sveriges framtida strategi för utvecklingsarbetet med Afghanistan de följande åren. Där ska Sverige, likt

⁴⁸ Eriksson (2015), s. 9

⁴⁹ Wolfgang Hansson, ”Anna Lindh: Vi ska inte sända trupper”, *aftonbladet.se*, 15 november 2001, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/8wQRPr/anna-lindh-vi-ska-inte-sanda-trupper>, hämtad 1 oktober 2020

⁵⁰ Mats Hallgren, ”EU sänder trupp till Afghanistan”, *Svenska Dagbladet*, 15 december 2001, s 26

⁵¹ Agrell (2013), s. 79

Lindhs tidigare uttalande, fokusera på hälso- och sjukvård, utbildning och minröjning. Den sista sägs kanaliseras via FN, men inget närmre sägs om fredsstyrkan med FN-mandat som svensk militär skulle medverka i. Det sammantagna målet för strategin sades vara att bekämpa fattigdomen i landet.⁵²

Sett till Utrikesdepartementets bild av syftet med insatsen har det hittills visat på tendenser att ändras, vilket det skulle fortsätta göra de kommande åren. Utifrån det teoretiska perspektivet brister följdriktigheten i deras strategiska narrativ. Nästa bevis för detta återfinns i det sista uttalandet om Sverige i Afghanistan som gjordes denna tidsperiod. I ett pressmeddelande som kom ut den 15 april 2004 lät Utrikesdepartementet berätta att målsättningen nu har ett militärt fokus. Det tidigare fokus som legat på utbildning och hälsovård gavs inget utrymme i texten. Utrikesminister Laila Freivalds förklarar att säkerhetssituationen hade försämrats i Afghanistan vilket gjorde att behovet av ett förnyat svenskt militärt bidrag till ISAF växte. Målsättningen beskrivs tydligt vara att hjälpa stärka säkerheten i området, samt stödja de afghanska myndigheterna.⁵³ Sammantaget kan Utrikesdepartementets skiften i målsättningar med Sveriges engagemang i Afghanistan och syfte med insatsen beskrivas ha gått från en stark inriktning på humanitär hjälp och bistånd till att militärt stärka säkerheten och de afghanska myndigheterna i de svenska verksamhetsområdena. Däremot går det inte att utläsa något om förväntad framgång av insatsen än.

4.2 2005-2010

Under perioden 2004-2008 växte det svenska militära bidraget till ISAF markant då antalet soldater och officerare nästan fyrdubblades. Enligt FOI:s rapport kunde utvecklingen förklaras utifrån olika aspekter. Den förklaringsansats som rapporten främst hänvisar till var omsvängningen av den svenska försvarspolitik som gick från det tidigare invasionsförsvaret till det nya internationellt inriktade insatsförsvaret.⁵⁴ Utöver detta ges den humanitära situationen och de afghanska myndigheternas behov av internationellt stöd som vidare skäl till den svenska utvidgningen i landet. Till sist nämns USA som en anledning eftersom en svensk militär utökning kunde agera en viktigt

⁵² Regeringskansliet, ”Ny strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan”, 24 januari 2002. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

⁵³ Regeringskansliet, ”Ny svensk trupp till Afghanistan”, 15 april 2004. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

⁵⁴ Eriksson (2015), s. 43

politisk markör för Sveriges relation till amerikanerna.⁵⁵ I Utrikesdepartementets första pressmeddelande rörande Afghanistan år 2005 nämns två av dessa motiv: den humanitära situationen och stödet till de afghanska myndigheterna. Det är även under denna tid som Utrikesdepartementet började visa på de första tecknen av en vilja till långsiktig närvaro i Afghanistan. Målen för departementet under denna tid var att på ett långsiktigt sätt stärka den inre och yttre säkerheten i landet, arbeta för att minska fattigdomen samt stärka förutsättningarna för att utveckla de afghanska civila institutionerna.⁵⁶

Nästa tecken på att Utrikesdepartementets narrativ började präglas av långsiktiga mål kom senare samma år. Under 2005 började Storbritannien höra sig för om en ersättare för PRT Mazar-e-Sharif och detta kom året därpå att bli Sveriges nya åtagande i Afghanistan. Investeringen var en stor och betydande sådan, vilket utåt signalerade att Sveriges engagemang skulle vara långvarigt.⁵⁷ Strax efter regeringens förslag på det ökade engagemanget tog utrikesminister Laila Freivalds ställning i frågan i ett pressmeddelande. Där uttryckte Freivalds att hon helt stod bakom regeringens bild av de nya åtagandena i Afghanistan och beskrev Sveriges bidrag till ISAF som ett mycket prioriterat och långsiktigt sådant. Enligt Freivalds uttalande är det naturligt att Sverige vill öka sitt ansvar i Afghanistan och att det är vad som krävs för att Sverige ska kunna bidra till landets återuppbyggnad. ISAF och därmed Sverige är enligt pressmeddelandet avgörande för möjligheten till att bidra till säkerheten i landet. Det sistnämnda, underströk Freivalds, var även ISAF:s och den svenska insatsens huvudsakliga syfte.⁵⁸

Det följande året, 2006, var fokus återigen uteslutande på den civila delen av Sveriges bidrag. I ett pressmeddelande som syftade till att förklara Sveriges strategi för Afghanistan 2006-2008 underströk Utrikesdepartementet att syftet med Sveriges bidrag var att främja mänskliga rättigheter

⁵⁵ Eriksson (2015), s. 21

⁵⁶ Regeringskansliet, "Uppdrag om samarbetsstrategi för Afghanistan", 24 februari 2005. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffb05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

⁵⁷ Eriksson (2015), s. 27

⁵⁸ Regeringskansliet, "Utökad svensk närvaro i Afghanistan", 3 november 2005. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffb05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

och hjälpa det afghanska folket ur fattigdomen.⁵⁹ Innehållet av pressmeddelandet bör nödvändigtvis inte tolkas som att Utrikesdepartementet bortsåg från det militära bidraget helt, men det kan anses något märkligt att Sveriges bidrag till säkerhetsstyrkan inte nämns över huvudtaget. Inte minst eftersom strategin som lades fram sträckte sig över två år och kom ut samma år som Sveriges militära position i Afghanistan skulle stärkas markant i och med övertagandet av PRT Mazar-e-Sharif.⁶⁰ Utifrån det teoretiska ramverket kan detta tolkas som att Utrikesdepartementets narrativ sviktar i sin följdriktighet då syftet ändras fram och tillbaka.⁶¹

4.2.1 Våldet ökar och Sverige stannar i Afghanistan

Under 2008 trappades våldet upp i Afghanistan och de svenska soldaterna hamnade allt oftare i strid mot det växande beväpnade motståndet. Freden man trott funnits inom räckhåll ansågs nu som långt borta. Den alltmer negativa och krävande situationen i Afghanistan var en fråga många politiker i Sverige tog ställning till. Samtidigt var det viktigare än någonsin dittills att förklara *varför* svenskarna slogs och skadades i ett fjärran land.⁶² Utrikesminister Carl Bildt var en av dem som tog tillfället i akt för att uttrycka sitt och departementets svar på denna fråga. I ett debattinlägg skrivet den 22 oktober 2009 uttrycker Bildt hur viktigt han ansåg det vara att Sverige skulle fortsätta med sitt engagemang i Afghanistan. Vidare skrev utrikesministern att afghanernas möjlighet till att kunna ta kontroll över situationen vilade helt i det internationella samfundets händer. Syftet med engagemanget sades vara att hjälpa de afghanska myndigheterna att kunna ta ett ökat ansvar över situationen långsiktigt, men det skulle inte gå enbart med - eller utan - militärt bistånd utifrån. Hur strategin skulle fungera i detalj uttrycktes inte förutom att den bästa lösningen ansågs vara att lägga ett jämnt fokus på militära respektive civila lösningar. Huruvida Sverige skulle fortsätta sitt engagemang eller ej var däremot en icke-fråga, enligt utrikesministern fanns det ingenting som talade för att Sverige skulle dra sig ur.⁶³

⁵⁹ Regeringskansliet, ”Ny samarbetsstrategi för Afghanistan”, 17 april 2006. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

⁶⁰ Eriksson (2015), s. 27

⁶¹ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015), s. 10

⁶² Eriksson (2015), s. 29, 31

⁶³ Regeringskansliet, ”Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan”, 22 oktober 2009. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

I samma debattinlägg uttrycker utrikesministern återigen att Sveriges engagemang är långsiktigt. Långsiktigheten kan enligt teorin tolkas som förväntad framgång av insatsen eftersom situationen annars hade beskrivits som hopplös. Ifall situationen hade varit hopplös hade det inte funnits någon poäng med ISAF:s samlade engagemang. Enligt utrikesministern skulle utmaningarna som ISAF stod inför vara krävande, men något man med internationellt samlade krafter skulle klara av. Det huvudsakliga syftet var som tidigare nämnt att arbeta för att de afghanska myndigheterna sakta men säkert kunde överta kontrollen över landet. En förutsättning för detta var en allmänt ökad säkerhet, eftersom bristande säkerhet var det största hindret för återuppbyggnaden, och det var denna bit som ISAF skulle lägga sin kraft på enligt Bildt.⁶⁴

Som en avslutande del av debattinlägget förklarade Bildt att situationen i Afghanistan är akut och något omvärlden inte får blunda för. Trots bidragen som dithills hade kommit var fattigdomen och hungern bland medborgarna en kritisk faktor. Det internationella samfundets sammanhållning och enighet beskrevs vara viktigare än någonsin, eftersom detta var den enda möjligheten att göra en avgörande skillnad. Bildts hållning var att Sverige av denna anledning skulle fortsätta agera en aktiv del av denna gemensamma internationella ansats genom såväl militära, som diplomatiska och civila insatser.⁶⁵ Denna del av det strategiska narrativet stämmer väl överens med Westbergs resultat gällande Sveriges säkerhetspolitiska hållning efter kalla kriget. Bildts uttalande visar tydligt på att tiden efter kalla kriget mycket riktigt var en tid då Sverige förespråkade gemensamma västerländska säkerhetsstrukturer och ett tydligt fokus på internationellt samarbete.⁶⁶

Narrativet kan vidare tolkas som att Sverige som en del av detta större sammanhang tar ansvar för ett folk i nöd. Enligt den teoretiska utgångspunkten stärks uttalandet av den förväntade framgången som anspelade på långsiktighet och att de samlade bidragen gjorde en positiv skillnad för den afghanska civilbefolkningen.⁶⁷ Följaktligen erbjöd uttalandet ett tydligt svar på varför Sverige skulle fortsätta sin verksamhet på plats, vilket kan tolkas som Utrikesdepartementets försök till att legitimera insatsens fortsatta engagemang.

⁶⁴ Regeringskansliet, "Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan", 2009

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ Westberg (2015), s. 195

⁶⁷ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015), s. 10

4.2.2 Debattartikeln i Washington Post

I januari 2010 skrev utrikesminister Carl Bildt en debattartikel i Washington Post innehållande ställningstaganden som återigen ändrade departementets narrativ. Den främsta anledningen till detta beror på den omarbetade målsättningen. Målet och syftet med insatsen skulle därefter vara att göra Afghanistan obeboeligt för terrorister, en riktning som skiljer sig tydligt från den som tidigare förespråkats. Afghanistan skulle inte längre få agera en plats där terrornätverk kunde grundas och växa. Anledningen till varför detta var prioriterat var för att ett växande terrornätverk i Afghanistan skulle kunna hota säkerheten för andra länder på hemmaplan, inklusive Sverige. Återigen syns en tydlig ändring i narrativets fokus som hittills gått från humanitär hjälp och fattigdom i landet, till stärkandet av de afghanska myndigheterna och nu bekämpningen av terrorister. På så vis har fokus även skiftat från endast Afghanistans säkerhet till omvärldens säkerhet.⁶⁸ Värt att notera är att den nya målsättningen som riktar ett tydligare fokus mot just terrorism stämmer väl överens med Brings resultat gällande Sveriges hotbild under denna tid. Terrororganisationer ansågs enligt Bring vara det främsta hotet utifrån, ett problem som Sverige gärna ville lösa tillsammans med andra stater.⁶⁹

Det tydliga skiftet i målsättningen och syftet med insatsen kom snabbt att visa sig i den svenska verksamheten på plats. Relationen mellan ISAF och OEF hade sedan början av kriget varit komplicerad. I början av 2010 började uppgifterna som ISAF, därmed även Sverige, utförde alltmer likna de som OEF ursprungligen var där för att göra: bekämpa terrorister.⁷⁰ Det ökade amerikanska inflytandet som präglade den svenska insatsens verksamhet under denna tid diskuteras inte närmre i debattartikeln. Däremot gjorde Bildt flera ställningstaganden gällande Sveriges relation till USA och vad de kunde förvänta sig från Försvarmaktens förband i Afghanistan. Detta kommer diskuteras vidare under den sista delen av undersökningen.

Hittills i debattartikeln har utrikesdepartementets narrativ tydligt visat på ändringar. Till att börja med beskrivs målsättningen och syftet på ett helt nytt sätt, vilket beskrevs i föregående stycke. Ur det teoretiska perspektivet blir denna ytterligare ändring av insatsens syfte något som sker på bekostnad av följdriktigheten. Som teoriavsnittet visade innebär ett narrativ utan följdriktighet att

⁶⁸ Regeringskansliet, "Don't discount Europe's commitment to Afghanistan", 8 januari 2010. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

⁶⁹ Bring (2008), s. 388

⁷⁰ Agrell (2013), s. 249

allmänheten riskerar att i högre grad känna sig förvirrade och skeptiska till insatsen.⁷¹ Det nya syftet har i det här uttalandet börjat göra anspråk på eventuella inrikespolitiska risker, detta eftersom Bildt uttryckte att ett växande terroristnätverk i Afghanistan kunde komma att hota deltagarländerna på hemmaplan i framtiden.⁷² Bildt skulle komma att föra liknande resonemang längre fram i insatsen vilket senare delar av undersökningen kommer att visa.

Vidare antydde Bildts uttalande i Washington Post att insatsen kommer att lyckas, främst eftersom afghanerna själva var så pass angelägna att bekämpa fienden. Men detta skulle inte gå utan stöd utifrån. Av denna anledning underströk Bildt ännu en gång hur viktigt det var att Sverige fortsatte prioritera sitt engagemang i ISAF. Han uttryckte vidare att Sverige kunde och borde göra mer, både civilt och militärt.⁷³ Sammantaget visar denna avslutande del av debattinlägget på förväntad framgång av insatsen, vilket enligt teorin är stärkande för narrativet.

4.2.3 Den humanitära stormakten

Senare samma år skrev Carl Bildt en ny debattartikel tillsammans med dåvarande försvarsminister Sten Tolgfors och biståndsminister Gunilla Carlsson rörande den för tiden gällande strategin för engagemanget i Afghanistan. Artikeln inleddes med en kort bakgrund av det svenska engagemanget. Enligt ministrarna hade Sverige under de åtta åren som landet verkat genom ISAF bidragit till en betydande utveckling av det internationella samarbetet. Försvarsmaktens personal lyftes som ett ytterst exempel på svensk solidaritet eftersom dessa utsatte sig själva för extrema risker för att beskydda afghanerna. Denna ansats präglade därefter hela artikeln: Sveriges engagemang i ISAF bottnade främst i solidariteten med Afghanistans civilbefolkning. Utöver detta ansåg ministrarna att engagemanget symboliserade Sveriges vilja att samarbeta internationellt och därmed bidra till utvecklingen av en gemensam krishantering.⁷⁴ Detta uttalande placerar sig återigen i enlighet med Westbergs resultat om Sveriges alltmer öppna inställning mot att gemensamt angripa internationella säkerhetshot.⁷⁵

⁷¹ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015), s. 10

⁷² Regeringskansliet, "Don't discount Europe's commitment to Afghanistan", 2010

⁷³ Ibid

⁷⁴ Regeringskansliet, "Strategi för Sveriges närvaro i Afghanistan", 8 juli 2010. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

⁷⁵ Westberg (2015), s 195

I nästa del av debattinlägget beskrevs de nya målen för strategin i Afghanistan. Målsättningen var tredelad där den första delen syftade till att stärka Afghanistan genom att stödja myndigheterna och utvecklingen av demokrati i landet. Den andra delen beskrevs handla om att främja svenska ”utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen” när det genom verksamheten ansågs passande. Den sista delen av målsättningen uttryckte att verksamheten skulle ske i linje med internationell humanitär rätt och folkrätten. Återigen lyftes att engagemanget i ISAF i allra högsta grad var kopplat till Sveriges solidaritet med Afghanistan. På grund av denna inställning om svenskt ansvarstagande internationellt skulle engagemanget betraktas som långsiktigt och varaktigt så länge det behövdes.⁷⁶ Bevisligen riktar sig narrativet här in på svensk solidaritet i första hand, vilket har varit återkommande i flera uttalanden hittills. På så vis kan denna del av narrativet betraktas som följdriktigt.

Vid en närmare analys av målsättningen går det vidare att notera att den andra delen gällande främjandet av svenska intressen endast har nämnts en gång innan, vilket var i Bildts föregående debattartikel. Där började Bildt, som tidigare nämnt, beskriva situationen i Afghanistan som ett eventuellt framtida inrikespolitiskt intresse.⁷⁷ På så vis har uttalandena om insatsens legitimitet börjat ändra riktning från att ha fokuserat på endast de afghanska myndigheterna och folket till eventuella svenska intressen. Med detta sagt bör det tilläggas att det finns god anledning till att tro att svenska myndigheter och departement har haft svenska intressen i åtanke sedan början av insatsen, men det är värt att notera att det är först 2010 som dessa nämns i kommunikationen till allmänheten.

Vidare är även det hittills flerfaldigt upprepade syftet om att stödja de afghanska myndigheterna och skapa säkerhet i området en särskilt intressant beskrivning vid denna tid av insatsen.⁷⁸ Som tidigare nämnt började ISAFs verksamhet i början av år 2010 alltmer likna den OEF utförde, vilket var en direkt konsekvens av ISAFs nya amerikanska ledning. Den största förändringen som följde var verksamhetens omvandling till en fullskalig COIN-doktrin. Konsekvenserna av detta genomsyrade arbetet för alla deltagande länder, inklusive Sverige. Enligt Agrell blev de mindre truppbidragande

⁷⁶ Regeringskansliet, ”Strategi för Sveriges närvaro i Afghanistan”, 2010

⁷⁷ Regeringskansliet, ”Don’t discount Europe’s commitment to Afghanistan”, 2010

⁷⁸ Regeringskansliet, ”Strategi för Sveriges närvaro i Afghanistan”, 2010

länderna särskilt utsatta då de drevs in i en ny militär strategi som amerikanerna själva hade utformat.⁷⁹ I och med den nya doktrinen övergick insatsen till ett fokus på strategisk offensiv istället för strategiskt defensiv som ISAF dittills hade förespråkats. I Agrells resultat riktas tydlig kritik mot att regeringen aldrig nämnde detta i sina propositioner.⁸⁰ I detta debattinlägg, underskrivet Carl Bildt, har syftet fortsatt beskrivits vara att stärka och stödja de afghanska myndigheterna och säkerheten, men till skillnad från Bildts uttalande i Washington Post nämns inget om att syftet innefattar terroristbekämpning i detta inlägg.⁸¹ Utifrån den teoretiska utgångspunkten kan det konstateras att en del av syftet med insatsen har ändrats ännu en gång. Detta i sig bidrar till bilden av Utrikesdepartementets tendens att skifta fokus fram och tillbaka.

4.2.4 Problem i Afghanistan blir problem i Sverige

I juli 2010 går Carl Bildt ut med ett nytt uttalande som återkommer till eventuella inrikespolitiska problem. Denna gång innefattade dock budskapet mer än hotet om terrorismen, Bildt underströk nämligen den allvarliga situationen rörande Afghanistans narkotikaexport. I början av uttalandet förklarar utrikesministern att det för allmänheten kan upplevas avlägset med stridande svenska soldater som befinner sig i Mellanöstern, men problemen där bör betraktas närmre det svenska samhället än så. Enligt uttalandet stod Afghanistan, i synnerhet den talibandominerade södern, för 90% av all opiumexport i världen. Kopplingen mellan terrornätverken och narkotikan ansågs som mycket kritisk, inte bara i Afghanistan utan över allt fler områden. Av denna anledning ansåg Bildt att ett fortsatt svenskt engagemang i ISAF var högst nödvändigt, för Afghanistans likväl Sveriges säkerhet.⁸² Detta går tydligt att utläsa i följande meningar:

”Att sluta hjälpa Afghanistan vore inte bara att riskera ökad terrorism. Det skulle också säkra den bas för död mitt inne i våra egna samhällen som den enorma opiumproduktionen utgör. Det kan aldrig bli svensk politik”.⁸³

⁷⁹ Agrell (2013), s. 249, 250

⁸⁰ Ibid s. 276, 280

⁸¹ Regeringskansliet, ”Strategi för Sveriges närvaro i Afghanistan”, 2010

⁸² Regeringskansliet, ”Vi är i Afghanistan för att hjälpa bygga fred”, 20 juli 2010. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

⁸³ Ibid

Sett till det strategiska narrativet präglas det här av ett nytt syfte som gör tydliga anspråk på tänkbara risker på hemmaplan. Med andra ord anses inte bara insatsens fortsatta engagemang bringa säkerhet i Afghanistan utan också i Sverige. Denna attityd skiljer sig starkt från den Anna Lindh inledningsvis förespråkade, där insatsen endast syftade till humanitär hjälp och senare stöd till de afghanska myndigheterna och folket. Utifrån detta kan det enligt teorin återigen konstateras att det förändrade syftet påverkar narrativets följdriktighet. Samma teoretiska princip kan även förklara varför Bildt uttrycker att allmänheten kan uppfatta insatsen som avlägsen. Detta eftersom teorin menar på att ett narrativ som byter syfte med jämna mellanrum riskerar att förvirra allmänheten då de har svårare att förstå den faktiska anledningen till insatsen samt om den kan bedömas som framgångsrik eller ej.⁸⁴

I den andra delen av uttalandet diskuterar Bildt utrikesdepartementets syn på hur länge Sverige borde fortsätta med sitt engagemang i ISAF. I texten framgår att insatsen inte bör betraktas som Sveriges sätt att försöka vinna ett krig, utan arbeta för fred i landet. Att ISAF och således Sveriges engagemang skulle kunna hjälpa Afghanistan till fred var enligt Bildt både möjligt och troligt, men det skulle ta tid. Det fanns således en grundläggande förväntad framgång av insatsen, men inte genom några kortsiktiga lösningar. Av denna anledning skrev utrikesministern att ISAF:s engagemang måste vara långsiktigt och därmed även Sveriges. I ett avslutande stycke återkopplar Bildt till det inledande resonemanget om att Sveriges framtida säkerhet vilade i händerna på konfliktens utgång. En eventuell förlust i Afghanistan skulle enligt honom kunna leda till en hotad svensk säkerhet under de följande decennierna.⁸⁵ Denna avslutande del kan utifrån narrativets helhet betraktas som ännu ett försök att legitimera insatsen. Detta genom att både peka på att insatsen borde fortsätta, och med tid kommer att lyckas.

4.3 2011-2014

Perioden som efterföljde de våldsamma åren mellan 2005-2010 bestod av stora omstruktureringar och de militära bidragen trappades ned. USA:s president Barack Obama uttalade 2011 att OEF och ISAF:s mål i stort sett var uppnådda och därför kunde påbörja en ansvarsförflyttning till de afghanska myndigheterna. År 2014 sattes som slutdatum för insatserna. För Sveriges del påverkades beslutet om nedtrappning och tillbakadragning dessutom av den rådande försvarspolitiska debatten.

⁸⁴ Graaf, Dimitriu & Ringsmose (2015), s. 10

⁸⁵ Regeringskansliet, ”Vi är i Afghanistan för att hjälpa bygga fred”, 2010

Insikten om den växande ryska förmågan, samt ekonomiska svårigheter inom Försvarsmakten, hade fått regeringen att vilja lägga mer resurser på det nationella försvaret istället för internationella insatser.⁸⁶

Strax efter Obamas uttalande 2011 gick utrikesminister Carl Bildt ut med departementets syn på de sista tre åren av insatsen. Bildt förklarade att Afghanistanens president Hamid Karzai under 2010 flaggat för att de afghanska säkerhetsstyrkorna var redo att ta över alltmer ansvar för situationen i landet. Enligt Bildt föreföll det därför naturligt för Sverige att planera för att stegvis trappa ner de militära bidragen. Det fortsatta engagemanget genom ISAF innan dess slutdatum sommaren 2014 skulle således syfta till att förflytta resurser från militära bidrag till ekonomiska och civila lösningar. Med detta sagt underströk Bildt att Sveriges engagemang för att hjälpa återuppbygga Afghanistan inte borde ses som avslutat 2014. De stridande bidragen skulle upphöra, men de politiska och humanitära engagemangen skulle fortsätta med långsiktiga mål. Avslutningsvis nämner Bildt ännu en gång de risker som kan följa om det internationella stödet upphör helt. Terrorismen och opiumproduktionen var de faktorerna som ansågs mest kritiska, och hur dessa problem bemöttes skulle ha en direkt inverkan på Sveriges egna framtida säkerhet. Av denna anledning skulle inte Sveriges engagemang i Afghanistan upphöra, utan omvandlas till civila hjälparbeten för att försäkra att Afghanistanens utveckling gick i rätt riktning.⁸⁷

Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket har det strategiska narrativet återigen ett nytt syfte, men av förklarliga skäl då de yttre omständigheterna drastiskt förändrats. Med andra ord är det inte förvånande att syftet med insatsen ändras för Utrikesdepartementets del då den för insatserna ledande nationen, USA, satt ett slutdatum för verksamheten. På så vis bör inte det nya syftet med insatsen betraktas som något negativt utifrån det teoretiska ramverkets kriterier. Trots den militära nedtrappningen understryker Bildt återigen långsiktigheten av det svenska engagemanget i Afghanistan. Här kan konstateras att narrativet är följdriktigt, eftersom departementet under flera års tid varit tydliga med att verksamheten i Afghanistan, oavsett genom militära eller civila medel, ska vara långsiktig. Ett genomgående tema, som talar på tydlig struktur av narrativet, har varit just att Sverige inte skulle lämna Afghanistan åt sitt öde. Både för afghanernas skull, men också för den

⁸⁶ Eriksson (2015), s. 39-41

⁸⁷ Regeringskansliet, ”Svenska ISAF-styrkan bör bibehållas ett år till”, 9 november 2011. I *Debattartiklar 2010-2014 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb50/contentassets/95b87c8927754dd1b1e4890e91fa4e2d/debattartiklar-2010-2014---carl-bildt>

egna nationens säkerhet.⁸⁸ Avseende den teoretiska utgångspunkten om förväntad framgång finns det inte mycket att analysera i materialet. Detta är dock förståeligt med tanke på att insatsen skulle avslutas, och det därför inte fanns någon poäng med att spekulera i den militära delens framtid. Däremot uttrycker Bildt vid upprepade tillfällen under denna period att Sveriges medborgare ska vara mycket stolta över sina soldater och vad de bidragit med i Afghanistan. På så vis kan arbetet som dittills utförts bedömas framgångsrikt enligt utrikesministerns uttalanden.⁸⁹

Från 2011 till 2014 skedde inga betydande ändringar i Utrikesdepartementets bild av strategin för Afghanistan. Syftet förblev att avveckla de militära bidragen, utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna för att sedan överföra allt mer ansvar till dem, samt visa på det fortsatta engagemanget genom bistånd och humanitär hjälp. Huvudbudskapet från departementets sida var att stödet till Afghanistan inte skulle upphöra trots ISAF:s avveckling. Engagemanget skulle därefter betraktas som brett och långsiktigt, och det skulle förbli så länge Afghanistan behövde det.⁹⁰

4.4 Tidigare neutraliteten, USA och den militära alliansfriheten

En annan aspekt av Utrikesdepartementets narrativ berör hur de beskrev relationen till USA. USA spelade en central roll i situationen i Afghanistan från början till slut. Det amerikanska inflytandet över ISAF trappades upp under insatsen gång, vilket mötte stor kritik i flera av de bidragande länderna. Detta gällde, kanske framförallt, Sverige som inte var med i Nato. För många svenska medborgare framstod det som helt oförståeligt varför det militärt alliansfria landet Sverige befann sig i Afghanistan under Nato- och senare helt amerikansk ledning.⁹¹ Var vi där för att hjälpa afghanerna? Eller var vi på plats som en politisk, amerikansk-vänlig markering? Denna avslutande del av undersökningen syftar till att visa på de uttalanden från Utrikesdepartementet som anknyter till den ovanstående diskussionen.

⁸⁸ Regeringskansliet, "Svenska ISAF-styrkan bör bibehållas ett år till", 2011

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Regeringskansliet, "Ett nytt Nato har växt fram", 21 maj 2012. I *Debattartiklar 2010-2014 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb50/contentassets/95b87c8927754dd1b1e4890e91fa4e2d/debattartiklar-2010-2014---carl-bildt>

⁹¹ Noreen & Ångström, "A catch-all strategic narrative: target audiences and Swedish troop contribution to ISAF in Afghanistan" s. 282, 285

När USA inledde *Operation Enduring Freedom* som det första steget i det globala kriget mot terrorismen behövde resten av världen ta ställning. Som noterat i inledningskapitlet uttryckte sig president Bush tydligt i denna fråga, och förklarade att resterande länder kunde välja att vara med USA, eller mot dem.⁹² I detta tidiga stadiet av vad som skulle komma att bli ett mycket långt och blodigt krig för USA uttryckte dåvarande utrikesminister Anna Lindh att hon stödde kriget mot talibanerna helhjärtat. På fråga om det var möjligt för Sverige att ställa sig ifrågasättande till den amerikanska attacken svarade Lindh att det visserligen var möjligt, men inte önskvärt. Narrativet som Lindh bidrog till sökte att förklara saken som mycket enkel och att det inte fanns några andra rimliga sätt att se på saken. Hon drog därefter ett exempel som antydde att Olof Palme eller Ingvar Carlsson utan tvekan hade stöttat USA, och inte talibanerna. Genom detta exempel framgår det tydligt att Utrikesdepartementet inte såg några andra alternativ än att välja mellan dessa två sidor. Vidare uttrycker Lindh att internationell enighet var viktigare än någonsin, vilket agerar ytterligare en förklaring till det tydliga USA-vänliga ställningstaganden.⁹³ Uttalandet stämmer väl överens med Brings resultat gällande Sveriges vilja att samarbeta internationellt. Det visar även tydliga tecken på det neutrala alternativets bortfall eftersom det för Lindh inte framstod som rimligt eller möjligt i frågan.⁹⁴

Med tanke på Sveriges militära alliansfrihet och långa tradition av neutralitet kan tydliga ställningstaganden likt dessa uppfattas som problematiska av vissa. I tidigare forsknings-avsnittet förklarades bland annat att synen på deltagandet i ISAF uppfattats olika av olika forskare. FOI:s rapport nämnde exempelvis aldrig någon gång ifall Sveriges deltagande i ISAF kunde uppfattas som problematisk ur alliansfrihets-aspekten, samtidigt som detta var den huvudsakliga tesen i Agrells och Liljestrands verk.⁹⁵ Enkelt uttryckt är det uppenbart att det inte finns ett tydligt gemensamt sätt att se på frågan. Under insatsens gång finns tillfällen då utrikesdepartementet uttalat sig och inte uttalat sig om relationen mellan ISAF och OEF, samt Sverige och USA. Både det som sägs, och det som inte sägs, hjälpte forma deras narrativ. Under den första halvan av Sveriges militära verksamhet i Afghanistan diskuterades inte relationen mellan ISAF och OEF som något problematiskt från departementets sida. Både Anna Lindh och Laila Freivalds menade på att Sverige

⁹² Eriksson (2015), s. 13

⁹³ Per Wendel, ”Jag har lärt barnen att inte använda våld. Anna Lindh stödjer kriget - men hemma blir det problem”, *Expressen*, 9 oktober 2001, s 33

⁹⁴ Bring (2008), s. 267

⁹⁵ Eriksson (2015), Agrell (2013) & Liljestränd (2012)

var på plats genom en FN-stödd insats som syftade till fred och säkerhet, något som Westberg menar har kopplingar till den tidigare neutralitetspolitiken.⁹⁶ Det nämns däremot inte att ISAF var en produkt av USA:s strategiska intressen som hade påskyndat den internationella säkerhetsinsatsen start, vilket Agrell med flera anser problematiskt.⁹⁷

Som påvisat tidigare i undersökningen ökade det amerikanska inflytandet av ISAF markant under år 2009 och 2010. När amerikanske Stanley McChrystal blev ledare för ISAF gick insatsen in i en ny fas som präglades av den amerikanskt framtagna COIN-doktrinen. I och med denna övergång började ISAF:s verksamhetsuppgifter alltmer likna de som OEF ägnade sig åt. Agrell menar här att uppdelningen mellan de ursprungligen åtskiljda insatserna ”reducerades till politisk retorik”. Med andra ord fanns det enligt Agrell inget som längre skiljde ISAF från OEF i verkligheten.⁹⁸ Stöd för Agrells argument går att återfinnas i Carl Bildts debattinlägg från 2010. Där diskuterar Bildt att de nya uppgifterna mycket riktigt strävade efter att på ett mer offensivt sätt verka för att Afghanistan skulle bli obeboeligt för terrorister, vilket skiljer sig starkt från den målsättning man hade under insatsens början.⁹⁹

Den nya amerikanska ledningen av ISAF och dess konsekvenser diskuterades inte närmre än så av utrikesministern. Däremot präglades narrativet för tiden av andra USA-vänliga uttalanden. Bildt uttrycker i början av sitt debattinlägg i Washington Post att USA under en längre tid hade uppmanat de andra truppbidragande länderna att göra mer i Afghanistan. Med detta uttalande ville Bildt försäkra USA om Europas och Sveriges långsiktiga och kärnfulla engagemang. För att göra Sveriges ställning tydlig skriver han att Försvarsmaktens soldater på daglig basis bevisar den svenska lojaliteten genom ”liv och pengar” i det krigshärjade Afghanistan. Av denna anledning borde inte USA hysa några som helst tvivel mot deras allierade vapenbröder i Europa, och därmed Sverige, skrev Bildt.¹⁰⁰ Narrativet som målades upp präglades av en tydlig vilja att visa på att Sverige och de resterande, deltagande europeiska länderna var stabila och vars engagemang USA starkt kunde lita på. Sett utifrån Agrells och Liljestrands kritiska perspektiv kan Bildts uttalanden

⁹⁶ Westberg (2010), s. 91

⁹⁷ Agrell (2013), s. 75

⁹⁸ Ibid s. 249

⁹⁹ Regeringskansliet, ”Don’t discount Europe’s commitment to Afghanistan”, 2010

¹⁰⁰ Ibid

om Sveriges relationen till USA tolkas som ytterligare skäl till varför den svenska militära alliansfriheten i och med Afghanistan var över.¹⁰¹

Sammantaget visar Utrikesdepartementets narrativ på en förändring från början av insatsen till dess slut i denna fråga. Den inledande viljan att bistå med det ”Sverige är bäst på”, syftande på humanitär hjälp, ersattes under Carl Bildts tid av att med militära medel bevisa Sveriges västvänliga lojalitet i Afghanistan.¹⁰² Anledningen till att övergången från den relativt avvaktande till alltmer offensiva militära viljan i Afghanistan har väckt uppståndelse bland vissa forskare och opinionsbildare kan kopplas till Brings tes gällande bilden av det neutrala Sverige. En bild som är säkerhetspolitiskt förlegad, men som på flera håll nostalgiskt lever kvar.¹⁰³ Det framstår tydligt att Bildts uttalanden inte stämmer överens med den bild dessa opinionsbildare fortfarande har av den tidigare neutralitetspolitiken. De resultat Bring kommit fram till stämmer således väl överens med Bildts narrativ: Sveriges tid som neutral stat är över, och den nya viljan att aktivt samarbeta med andra länder mot internationella hot kan lättast exemplifieras genom ett fall som Afghanistan.

5.0 Avslutning

5.1 Sammanfattning och slutsatser

Som nämnt i inledningen har Sveriges engagemang i ISAF varit omdiskuterat i många debatter innan, under och efter insatsen. Flera forskare har sökt förklara anledningarna till Sveriges engagemang, samt utröna vad det var Sverige faktiskt gjorde i Afghanistan. Forskning rörande enskilda institutioners bild av insatsen är betydligt mer bristfällig, vilket öppnade möjligheten för denna uppsats att bidra med mer kunskap inom området. Insatsens präglades under flera år av en mycket våldsam miljö för de svenska soldaterna, och motiven till det fortsatta engagemanget ifrågasattes av flera opinionsbildare. Av denna anledning ökade kravet på ledande aktörers svar om *varför* Sverige var på plats. Mot denna bakgrund beskrevs uppsatsens syfte vara att undersöka Utrikesdepartementets bild av Sveriges engagemang i Afghanistan. Utifrån det teoretiska ramverket om strategiskt narrativ formulerades två huvudsakliga frågor. Frågeställningarna löd:

¹⁰¹ Liljestrand (2012), s. 43

¹⁰² Regeringskansliet, ”Don’t discount Europe’s commitment to Afghanistan”, 2010

¹⁰³ Bring (2008), s. 267

- Vilken bild förmedlade Utrikesdepartementet om Sveriges engagemang i Afghanistan inför och under insatsen år 2001-2014?
- Hur förändrades Utrikesdepartementets strategiska narrativ, och hur kan det kopplas till den tidigare svenska neutralitetspolitiken?

Mot bakgrund av de två huvudfrågorna ställdes tre operationaliserande frågor med närmre anknytning till det teoretiska ramverkets huvudsakliga utgångspunkter: *syfte, följdriktighet och förväntad framgång*. Enligt teorin använder sig aktörer av dessa för att kunna legitimera en internationell insats. Den sista operationaliserande frågan berörde den del av Utrikesdepartementets uttalanden som kunde kopplas till Sveriges militära alliansfrihet och den tidigare neutralitetspolitiken. Detta eftersom engagemanget i ISAF och dess relation till OEF enligt flera forskare varit problematisk i frågan om alliansfriheten, samt tagit avstånd från det forna neutrala Sveriges tänkande. Till grund för bearbetningen av det empiriska materialet låg ett deduktivt arbetssätt. Vidare användes en retorisk analys för att kunna analysera innehållet av Utrikesdepartementets uttalanden.

Resultaten i undersökningen har visat på en tydlig förändring av Utrikesdepartementets bild av *syftet* med insatsen. I början av insatsen sades syftet vara att med humanitär hjälp bistå det afghanska folket, till att efterföljande år verka för att med militära medel stärka de afghanska myndigheterna. Under 2005-2010 ändrades syftet igen, och denna gång kopplades målen i Afghanistan till eventuella framtida säkerhetshot som Sverige kunde få på hemmaplan. Syftet var därefter att göra Afghanistan obeboeligt för terrorister, och utfallet av denna insats var i allra högsta grad kopplad till Sveriges framtida säkerhet enligt utrikesminister Carl Bildt. Under den sista perioden påverkade yttre omständigheter en drastisk vändning av syftet med Afghanistan igen: ISAF skulle läggas ned 2014, och målet var nu att avveckla de militära bidragen och återvända hem. Utifrån resultaten drar jag slutsatsen att syftet förändrades i takt med ett situationen i Afghanistan förändrades. På så vis kunde insatsen fortsätta legitimitet säkerställas. Sammantaget har syftet ändrats flera gånger, vilket enligt det teoretiska ramverket resulterar i att *följdriktigheten* i det strategiska narrativet påverkas. Under insatsens gång har narrativet däremot hela tiden präglats av en *förväntad framgång*. Utifrån detta resultat drar jag slutsatsen att Utrikesdepartementets strategiska narrativ varit följdriktigt avseende förväntad framgång, men inte gällande syftet med insatsen.

Avslutningsvis har resultaten i undersökningen i flera avseenden stämt överens med den tidigare forskningen, i synnerhet med Bring och Westberg. Utrikesdepartementets strategiska narrativ har från början till slut visat på Sveriges vilja att samarbeta med andra länder gällande internationella hot. Som den tidigare forskningen visat har Sveriges hotbild skiftat till internationella inomstatliga konflikter och terroristorganisationer, vilket framgår i Bildts uttalanden och målsättning för insatsen i Afghanistan. Sveriges säkerhetspolitiska åtaganden har mycket riktigt ändrats efter Berlinmurens fall, och jag drar därmed slutsatsen att det strategiska narrativet som Utrikesdepartementet förde under Afghanistaninsatsen för varje år har visat på tendensen att röra sig längre och längre ifrån den tidigare neutralitetspolitiken.

5.2 Vidare forskning

Som påvisat i inledningen stack Sveriges engagemang i Afghanistan ut i jämförelse med andra truppbidragande länder som inte var medlemmar i Nato. Finland gavs som ett exempel, som i jämförelse med Sverige höll en relativt låg militär profil under insatsen. Skillnaden mellan Sveriges och Finlands insatser i Afghanistan, samt varför dessa såg olika ut, skulle i framtiden kunna ligga till grund för vidare forskning. Vidare utgick denna studie endast från Utrikesdepartementets strategiska narrativ gällande den svenska insatsen. En alternativ studie skulle således kunna jämföra departementets narrativ med en annan svensk myndighet eller institution för att söka utröna eventuella skillnader. Fanns det andra syften eller målsättningar med insatsen? Och skulle andra narrativ bedömas mer eller mindre följdriktiga än det som Utrikesdepartementet kommunicerade?

6.0 Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Agrell, Wilhelm, *Ett krig här och nu: från svensk fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001-2014*, Atlantis, Stockholm, 2013

Bring, Ove, *Neutralitetens uppgång och fall: eller Den gemensamma säkerhetens historia*, Atlantis, Stockholm, 2008

Eriksson, Pär, *Sveriges bidrag till ISAF 2002-2014 - en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA [Insatsledningens avdelning för erfarenhetsanalys]*, Försvarmakten, Högkvarteret, Stockholm, 2015

Graaf, Beatrice; Dimitriu, George; Ringmose, Jens, 1973-2015 ”*Strategic Narratives, Public Opinion and War: winning domestic support for the Afghan War*”

Hoop Scheffer, Jaap de. Framing the war in Afghanistan: an introductory note. I Graaf, Beatrice de, Dimitriu, George & Ringsmose, Jens (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: winning domestic support for the Afghan War*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2015

Marjanen, Jani. ”Begreppshistoria”, i *Metod: guide för historiska studier*”, Gustavsson, Martin & Svanström, Yvonne, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2018

Noreen, Erik & Ångström, Jan. A catch-all strategic narrative: target audiences and Swedish troop contribution to ISAF in Afghanistan. I Graaf, Beatrice de, Dimitriu, George & Ringsmose, Jens (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: winning domestic support for the Afghan War*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2015

Sjöberg, Maria. ”Textanalys”, i *Metod: guide för historiska studier*”, Gustavsson, Martin & Svanström, Yvonne, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2018

Westberg, Jacob, *Svensk neutralitetspolitik*, SNS förlag, Stockholm, 2010

Westberg, Jacob, *Svenska säkerhetsstrategier: 1810-2014*, Studentlitteratur, Lund, 2015

Internet

Nationalencyklopedin, *Neutralitetspolitik*, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/neutralitetspolitik>. (Hämtad 5 januari 2021).

Säkerhetspolitik.se, *Militär alliansfrihet*, <https://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/internationellt-forsvar/Militar-alliansfrihet/>. (Hämtad 5 januari 2021).

Övrigt

SOU 2017:16, *Sverige i Afghanistan 2002-2014: Betänkande av Afghanistanutredningen*

Källmaterial

Hallgren, Mats. ”EU sänder trupp till Afghanistan”, *Svenska Dagbladet*, 15 december 2001

Hansson, Wolfgang. ”Anna Lindh: Vi ska inte sända trupper”, *aftonbladet.se*, 15 november 2001, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/8wQRPr/anna-lindh-vi-ska-inte-sanda-trupper>, hämtad 1 oktober 2020

Regeringskansliet, ”Ny strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan”, 24 januari 2002. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

Regeringskansliet, ”Ny svensk trupp till Afghanistan”, 15 april 2004. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

Regeringskansliet, ”Uppdrag om samarbetsstrategi för Afghanistan”, 24 februari 2005. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

Regeringskansliet, ”Utökad svensk närvaro i Afghanistan”, 3 november 2005. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

Regeringskansliet, ”Ny samarbetsstrategi för Afghanistan”, 17 april 2006. I *Pressmeddelanden 2002-2006*, <https://www.regeringen.se/49bb54/contentassets/32c7ffbf05d74ac3b4ed9cd2a15a4fe1/utrikesdepartementets-pressmeddelanden-2002-2006>

Regeringskansliet, ”Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan”, 22 oktober 2009. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

Regeringskansliet, ”Don’t discount Europe’s commitment to Afghanistan”, 8 januari 2010. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

Regeringskansliet, ”Strategi för Sveriges närvaro i Afghanistan”, 8 juli 2010. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

Regeringskansliet, ”Vi är i Afghanistan för att hjälpa bygga fred”, 20 juli 2010. I *Debattartiklar 2006-2010 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb53/contentassets/56efd82877b448d4b5b3f31d086bc53b/debattartiklar-2006-2010---carl-bildt>

Regeringskansliet, ”Svenska ISAF-styrkan bör bibehållas ett år till”, 9 november 2011. I *Debattartiklar 2010-2014 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb50/contentassets/95b87c8927754dd1b1e4890e91fa4e2d/debattartiklar-2010-2014---carl-bildt>

Regeringskansliet, ”Ett nytt Nato har växt fram”, 21 maj 2012. I *Debattartiklar 2010-2014 - Carl Bildt*, <https://www.regeringen.se/49bb50/contentassets/95b87c8927754dd1b1e4890e91fa4e2d/debattartiklar-2010-2014---carl-bildt>

Wendel, Per. ”Jag har lärt barnen att inte använda våld. Anna Lindh stödjer kriget - men hemma blir det problem”, *Expressen*, 9 oktober 2001