

# DIIS REPORT

## **NATIONSBYGNING I AFGHANISTAN** – TRUSLER OG UDFORDRINGER

*Peter Dahl Thruelsen*

DIIS REPORT 2006:9

© København 2006

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 København K

Tlf: 32 69 87 87

Fax: 32 69 87 00

E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)

Web: [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Omslag: Carsten Schiøler

Layout: Allan Lind Jørgensen

Print: Vesterkopi AS

ISBN: 87-7605-181-1

Pris: DKK 50.00 inkl. moms

DIIS-publikationer kan downloades

gratis og trykte eksemplarer kan bestilles

på [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

*Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studiers, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.*

*Peter Dahl Thruelsen er forsker ved Institut for Strategi på Forsvarsakademiet.*

## Indholdsfortegnelse

Resumé	5
Anbefalinger indenfor de tre dimensioner	6
Kort over Afghanistan	8
Indledning	9
Nationsbygning i Afghanistan	11
<b>Den politiske dimension</b>	<b>14</b>
Den politiske struktur – Status	15
Den politiske struktur – Udfordringer	17
Konklusion på den politiske dimension	20
<b>Den institutionelle dimension</b>	<b>22</b>
Sikkerhedssektorreform i Afghanistan	22
<i>Afghan National Army</i> – Status	24
<i>Afghan National Army</i> – Udfordringer	26
<i>Afghan National Police</i> – Status	28
<i>Afghan National Police</i> – Udfordringer	30
Udfordringer for sikkerhedssektoren	32
Konklusion på den institutionelle dimension	35
<b>Den økonomiske dimension</b>	<b>37</b>
Opium, opiumsbaroner og organiseret kriminalitet	39
Opiumsudryddelseskampagner	41
Alternativ produktion	43
Korruption	45
Konklusion på den økonomiske dimension	46
<b>Konklusion og perspektiv</b>	<b>48</b>
<b>Litteratur</b>	<b>52</b>
<b>Om DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier</b>	<b>56</b>

**Forkortelser**

ABP	Afghan Border Police
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANBP	Afghanistan's New Beginnings Programme
DDR	Disarmament Demobilisation & Reintegration
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups
IAG	Illegal Armed Groups
ISAF	International Security Assistance Force
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
SSR	Sikkerhedssektorreformen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

## Resumé

Denne rapport vil forsøge at identificere de væsentligste udfordringer, den afghanske stat og det internationale samfund står over for i det afghanske projekt. Rapporten vil fokusere på de tre overordnede dimensioner som alle nationsbygningprojekter rummer – den politiske, den institutionelle og den økonomiske. Gennem en analyse af disse dimensioner vil rapporten komme med anbefalinger til en ny styrket indsats. Der ikke er nogen nemme løsninger på vejen mod et stærkt og bæredygtigt Afghanistan og opbygningen af den nye afghanske stat vil tage lang tid. Der er fra international side brug for at styrke den nuværende udvikling i landet hen mod en bæredygtig stat, men denne styrkelse skal ske gennem en holistisk tilgang, hvor der tænkes bredt og langsigtet. Det er vigtigt, at man ikke vælger en løsning, hvor kun enkelte og ofte kortsigtede elementer af en samlet strategi følges. Hvis bestræbelserne på at opbygge den afghanske stat skal bære frugt, er det nødvendigt, at de politiske, institutionelle og økonomiske dimensioner inden for den afghanske stat styrkes i en indbyrdes interaktion.

## Abstract

This report identifies the most important challenges the Afghan state and the international community are facing in the Afghan project. It focuses on the three overall dimensions, which national building consists off – the political, the institutional and the economic dimension. Through an analysis of these dimensions, the report develops a number of recommendations towards a new and strengthened effort. There are no short cuts or easy solutions on the way towards a strong and sustainable Afghanistan, and the reconstruction of the Afghan state will take a long time. The international community must strengthen the present and ongoing development towards a sustainable state, but these efforts must be exercised in a holistic perspective – with a broad and long term focus. It is important not to choose solutions where only a limited and narrow part of the overall strategy is being pursued. If the effort to reconstruct the Afghan state is to be fruitful and lasting, it is of great importance that the political and economic dimensions in the Afghan state are strengthened in a mutually beneficial and interacting manor.

## **Anbefalinger inden for de tre dimensioner**

### **Den politiske dimension**

Implementeringen af demokrati i Afghanistan kan ikke ske efter de samme modeller som i den vestlige del af verden. Man bliver nødt til fra international side at erkende, at den demokratimodel, man forsøger at lægge ned over Afghanistan, skal tilpasses den lokale kontekst i en sådan grad, at befolkningens referenceramme – de lokale ledere – tilgodeses. Udviklingen af demokrati i et land, der ikke har en demokratisk tradition og hvor de lokale ledere modsætter sig processen, vil tage generationer. En tillempelse af det optimale bør derfor tilstræbes. Der skal etableres stærke og troværdige provinsguvernører, der gennem en solid magtbase kan skabe sikkerhed i provinserne og samtidig fremme den økonomiske udvikling for at forbedre befolkningens levevilkår. Hvis centralregeringen og provinsguvernørerne ikke kan garantere sikkerheden over for befolkningen, vil denne ikke støtte regeringen, men vil derimod orientere sig mod de elementer i samfundet, der kan garantere deres sikkerhed. For at dette kan implementeres, er der behov for at styrke kompetence- og kapacitetsudviklingen i provinserne, så disse troværdigt kan håndtere udfordringerne. Der skal skabes en styrket decentral administration, der kan imødekomme befolkningens behov og derigennem opnå den opbakning, som er en forudsætning for at nationsopbygningsprocessen kan lykkes.

### **Den institutionelle dimension**

Opbygningen af de nationale afghanske sikkerhedsstyrker – hær og politi – skal styrkes og intensiveres, så disse styrker på sigt kan overtage opgaven med at bringe sikkerhed og stabilitet til befolkningen. Uddannelsesfrekvensen af hærenheder skal styrkes, hvis disse skal overtage sikkerhedsopgaverne i landet. Denne styrkelse skal både ske ved den grundlæggende uddannelse, der gennemføres i Kabul, og ved den opfølgende og mere specialiserede uddannelse, der gennemføres i provinserne. Dette vil styrke den afghanske stats legitime monopol på voldsudøvelse, og det vil mindske nedslidningen af ANA-enhederne i felten.

Uddannelsen af politiet skal struktureres, så den afspejler den aktuelle sikkerhedssituation i provinserne. Uddannelsen skal styrkes fra centralt hold, så alle betjente kan imødegå udfordringerne som en samlet og troværdig enhed. Der skal slås hårdt ned på korrupsion, primært på chefniveauet i provinserne og distrikterne, for derved at vise de udførende led, at korrupsion straffes. Befolkningens mistillid til ANP og korrupsionsproblematikken bør imødegås ved at

omstrukturere stationeringen af ANP i provinserne, så de enkelte betjente ikke placeres i de provinser, hvor de kommer fra, men med stationeringer uafhængigt af lokal baggrund.

### **Den økonomiske dimension**

Opiummen skal udryddes, hvis den nationale afghanske regering skal gøre sig håb om at etablere en bæredygtig og selvstændig økonomi. Udryddelsen af opium skal dog ikke fortsætte med nuværende fokus, og den skal først gennemføres, når de internationale og nationale styrker har opstillet en troværdig sikkerhedsgaranti, der kan føre til et troværdigt alternativ til opiumproduktionen. Så længe sikkerhedsgarantien fra de internationale styrker ikke er større og mere troværdig end truslen fra Taliban og opiumsbaroner, vil opiumsbønderne ikke stoppe produktionen.

Hvis den ulovlige produktion af opium ikke bekæmpes, vil den afghanske stat ikke kunne etablere og opretholde en bæredygtig økonomi gennem skatteudskrivelse og derved ikke kunne udbetale lønninger til de offentlige ansatte, der i sidste ende skal administrere landet. Opiumsbekæmpelsen vil tage tid, og det er vigtigt, at man fra det internationale samfunds side erkender dette og ikke gør den målbare opiumsbekæmpelse til et mål i sig selv, gennem statistikker for rydningen af opdyrkede arealer. Hvis man fortsætter med udryddelsen af opiumsmarkerne, uden samtidigt at garantere bøndernes sikkerhed, vil disse med stor sandsynlighed være tvunget til at genoptage produktionen af opium eller slutte sig til Taliban af den simple grund, at de vil overleve.

Centralregeringen og det internationale samfund skal opprioritere initiativerne for alternativ produktion til opiumsbønderne samt gennemføre en forbedring af infrastrukturen i landet, så denne produktion kan afsættes. Man skal fjerne sig fra at have tvingende initiativer såsom udryddelseskampagner som førsteprioritet til at lade bønderne indgå frivilligt i troværdige alternative produktionsprogrammer. Man skal skabe positive og troværdige incitamentsstrukturer for bønderne, så de frivilligt vil indgå i programmerne, samtidig med at man skaber mulighed for afsætning af produkterne. Programmerne skal være fokuseret på den enkelte provins og ikke ses som et samlet landeprogram. På kort sigt vil problemet med opium ikke forsvinde, men på langt sigt vil denne løsning være mere bæredygtig.

## Kort over Afghanistan





## Indledning

Erfaringerne med nationsbygning gennemført fra Anden Verdenskrig frem til i dag viser, at det er en langvarig og omkostningsfuld proces, der kræver stor tålmodighed fra både national og international side (Dobbins et al. 2003: 160-166). Set gennem analyser af nationsbygningsprojektet i Irak afhænger succes af "... evnen til at skabe sikkerhed, økonomisk vækst og et politisk system, der kan bygge bro over de religiøse og etniske spændinger ...". (Jakobsen 2004: 16). Det internationale samfund er netop til stede i Afghanistan i dag for at støtte den afghanske regering i dennes forsøg på at skabe en stabil og sikker stat under demokratisk kontrol. At nå dette mål tager imidlertid tid og kræver enorme resurser i form af civile rådgivere, militær involvering og økonomiske donationer – noget der fra starten af nationsbygningsprojektet i Afghanistan har været mangel på.

Under forskellige betegnelser har det internationale samfund fra Anden Verdenskrig og frem til i dag gennemført nationsbygningsprojekter i store dele af verden.<sup>1</sup> Ser man på de aktører, der har været involveret i udviklingen på Balkan og som i dag er involveret i Afghanistan, er det vigtigt at bemærke, at udfordringerne, vi står overfor i Afghanistan, er af en helt anden størrelse end tidligere. Afghanistan består af en myriade af etniciteter, der i over to årtier har været i kamp indbyrdes eller mod eksterne aktører. Udgangspunktet for nationsbygning i rammen af et postkonfliktmiljø er langt fra optimalt. I en længerevarende borgerkrig nedbrydes de traditionelle statsstrukturer, og nye strukturer drevet af magt og økonomiske incitamenter bliver fremherskende.

Ser man på den afghanske stat forud for angrebet på Taliban i oktober 2001, havde landet gennemgået omkring 23 års krig, heriblandt en opslidende borgerkrig om magten i Kabul, der efterfulgte den sovjetiske invasion. Alle de traditionelle regeringsinstitutioner og ministerier, der skal til for at lede et land, var i bedste fald bemandet med en form for talsmand<sup>2</sup>, men de fleste ministerier og institutioner var ikke eksisterende. Der var gennem krigen blevet cementeret et meget negativt forhold mellem de forskellige ledende etniske grupper i landet – et forhold der

<sup>1</sup> Mere om nationsbygning se fx: Dobbins et al. 2003, Dobbins et al. 2005a, Etzioni 2004, Fukuyama 2006.

<sup>2</sup> For mere om Talibans politiske organisation se Rashid 2002: 95-104.

havde opdelt landet i magtenklaver reageret af krigsherrer og Taliban-kommandanter. Menneskerettigheder i forhold til kvinder, etniske mindretal og børn var på grund af de mange års kampe stort set ikke eksisterende, og infrastrukturen var ødelagt i det meste af landet.

Statistisk set har Afghanistan modtaget væsentligt færre økonomiske resurser i form af udviklingsbistand og soldater end tilsvarende nationsbygningsprojekter gennemført i fx Bosnien eller Kosovo (Jones 2005: 69-72, 81-83). Disse forhold – den manglende oprigtige støtte til nationsbygningsprojektet i Afghanistan fra vestlig side – forringer mulighederne for succes. Der er dog stadig mulighed for succes, men det vil kræve, at man fra det internationale samfunds side giver Afghanistan de nødvendige menneskelige, økonomiske og militære resurser, som et nationsbygningsprojekt af denne kaliber kræver. Den resursetilførsel er nødvendig for at bremse en begyndende negativ udvikling i specielt de sydlige og østlige egne af Afghanistan, og som vil forværre situationen, hvis den spreder sig til resten af landet.

Denne rapport vil afdække status og de væsentligste udfordringer, som nationsbygningsprojektet i Afghanistan står overfor. Rapporten vil se på den politiske opbygning af den afghanske stat i lyset af de historiske forhold, der har præget det afghanske politiske landskab. Den vil undersøge forhold omkring og mulighederne for at skabe den nødvendige sikkerhed for civilbefolkningen samt udfordringerne i forhold til at skabe en økonomisk bæredygtig stat.

## Nationsbygning i Afghanistan

Nationsbygningsbegrebet er meget omdiskuteret og kan indeholde en bred variation af mål for en vellykket proces (Fukuyama 2006: 3-4) og (Etzioni 2004: 2-3). Ved opbygning af en stat set i lyset af en postkonfliktsituation tales der ofte om demokrati-, nations- og statsopbygningsprocesser. Hvert af de tre begreber har forskellige succeskriterier og mål, men fælles for dem alle er visionen om at skabe en stat, hvor befolkningen kan trives i frihed for væbnet konflikt, statslig undertrykkelse, hvor der er ligestilling for køn og etniske grupper samt økonomisk udvikling. Denne rapport vil anvende begrebet "nationsbygning" som et paraplybegreb for en analyse af de væsentligste udfordringer, man står over for ved opbygningen af den nye afghanske stat på nuværende tidspunkt.

Udviklingen og opbygningen af den Afghanske stat er formuleret i "*Afghanistan National Development Strategy*" (ANDS)<sup>3</sup>, der er en strategi for udviklingen af den afghanske stat frem mod år 1400<sup>4</sup> (2020). ANDS tager udgangspunkt i et historisk udsagn fra regionen kaldet "*The Circle of Justice*":

*There can be no government without an army,  
No army without money,  
No money without prosperity,  
And no prosperity without justice and good administration.*

(ANDS Volume One 2006: 14)

Udgangspunktet for cirklen er sikkerhed i staten og legitimt monopol på voldsudøvelse. For at regeringen kan garantere sikkerheden i landet og opretholde monopolet, skal den have væbnede styrker. For at regeringen kan opretholde de væbnede styrker, kræver det økonomisk overskud, der skal genereres på baggrund af positiv udvikling og fremgang. Udvikling og fremgang er determineret af god regeringsførelse og retssikkerhed.

<sup>3</sup> ANDS er den afghanske strategi for sikkerhed, regeringsførelse, økonomisk udvikling og fattigdomsreduktion. For mere information om ANDS se <http://www.ands.gov.af/ands/I-ANDS/ands-documents.asp>. ANDS opstiller tre søjler som fokus for implementeringen: Søjle 1 Sikkerhed, Søjle 2; Regeringsførelse, Retssikkerhed og Menneskerettigheder, og Søjle 3; Økonomisk og Samfundsmæssig udvikling (ANDS Volume One 2006: 25).

<sup>4</sup> Den afghanske kalender er baseret på Islamisk tidsregning, der begynder med Profeten Mohammads vandring fra Mecca til Medina i år 622 (vestlig tidsregning).

I et interview med den tidligere afghanske indenrigsminister Ali A. Jalali bragt i Washington Post, blev Jalali spurgt, hvorfor der fortsat er voldelige episoder og kampe i Afghanistan specielt i de sydlige egne. Jalali svarede følgende: *“A combination of foreign support, the militants’ use of safe havens across the border, weak government control in the area, poverty, a growing connection between drug traffickers and terrorists, and repression of communities by local thugs and corrupt government officials – they all contribute to the problem”* (The Washington Post 28. maj 2006). Citatet indfanger tydeligt de udfordringer, den afghanske stat står over for i dag knap fem år efter, at den amerikanskledede koalition i slutningen af 2001 væltede Taliban. Da Taliban faldt, og den første Afghanske Interim Administration var nedsat gennem Bonn-Aftalen<sup>5</sup> (S/RES/1383 (2001)), påbegyndte det internationale samfund og den nye afghanske administration i fællesskab et stort arbejde med at opbygge den afghanske stat og de institutioner, opgaven krævede. At genopbygge en stat i en post-konflikt kontekst er en kæmpemæssig udfordring og er ofte underlagt uforholdsvist store forventninger fra befolkningen i den pågældende stat og i det internationale samfund.

Dette og risikoen for en *“Circle of Injustice”* var udgangspunktet for statsbygningsprojektet i Afghanistan, da det blev lanceret med underskrivelsen af Bonn-Aftalen den 5. december 2001. Det er den situation, og de identificerede udfordringer i citatet af Ali A. Jalali, der vil være til grund for de efterfølgende analyser af status og udfordringer for statsbygning i Afghanistan.

Rapport er struktureret jf. nedenstående skema. Fokus for analysen af nationsbygning i Afghanistan er identificeret med udgangspunkt i *“The Circle of Justice”* og de dimensioner, der er nøglen til succesfuldt nationsbygning i ethvert postkonfliktsamfund. For en vellykket gennemførelse af nationsbygning i postkonfliktsamfund, er det vigtigt at få de tre dimensioner til at spille gensidigt sammen. Hvis dette ikke sker, vil de hver i sær trække hinanden ned og skabe en *“ond cirkel”* frem for en positiv, og derved vil projektet mislykkes. Yderligere er Buzans m.fl. (1998) teoriapparat om sikkerhedsmæssiggørelse inddraget for at identificere referenceobjektet inden for hvert fokusområde og dernæst til at identificere referenceobjektets grundlæggende værdi og truslen over for denne værdi. Værdien skal ses som det, man ønsker at fremhæve, og truslen skal

<sup>5</sup> *“Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions”.*

ses som det, man skal bekæmpe for at fremhæve værdien og derved styrke referenceobjektet. Analysen af de tre overordnede fokusområder vil derfor tage udgangspunkt i den nedenfor identificerede trussel:

### Boks I: Fokus for analysen af nationsbygning i Afghanistan

Dimension jf. SSR <sup>6</sup>	Referenceobjekt <sup>7</sup>	Værdi	Trussel/udfordring
Politisk	Regeringen og ministerier	Demokrati	Traditionelt center/periferi-forhold og den politiske struktur i landet
Institutionelt	Sikkerhedsstyrkerne, herunder hær og politi	Monopol på vold	Sikkerhed udfordres af Taliban og grænseregionen til Pakistan
Økonomisk	Den økonomiske infrastruktur	Økonomisk bæredygtighed	Opium, organiseret kriminalitet og korruption

<sup>6</sup> SSR: Sikkerhedssektorreform. Man arbejder normalt med fire dimensioner inden for SSR (Wulf 2000: 7-8). Den fjerde er den samfundsrelaterede dimension, hvor samhørigheden i befolkningen måles. Den fjerde dimension er ikke inddraget i denne analyse, da jeg har valgt at fokusere på de tre mere strukturelle dimensioner.

<sup>7</sup> Referenceobjekt: *"The referent object is that to which one can point and say, 'It has to survive, therefore it is necessary to ...'"* (Buzan, Wæver & de Wilde 1998: 36).

## Den politiske dimension

*“We will establish an effective, accountable, and transparent administration at all levels of Government. Within our unitary governance system, our provincial and district administrations will rapidly expand their capacity to provide efficient services, even as we endeavour to build a strong central government. Provincial and district administrations will operate effectively to optimize the coordination of national development priorities, expenditure monitoring, and national revenue collection ...”*

(ANDS Volume One 2006: 16)

Historisk er Afghanistan blevet styret politisk ud fra to overordnede modeller: Et centraliseret system og et udpræget decentralt system (Thier & Chopra 2004: 95). I dag står den afghanske regering og det internationale samfund over for at skabe et system, der kombinerer hhv. den decentrale og den centrale model, hvor man ønsker at kombinere styrkerne og svaghederne ved modellerne. Man vil skabe et nyt politisk system, hvor en central regering er ansvarlig for den overordnede politik for fx økonomi, sikkerhedsstyrkerne og udenrigstjenesten, og hvor provinserne decentralt styres af en centralt udpeget provinsguvernør, med ansvar for lokale spørgsmål og udvikling. Et system, der forhåbentlig vil blive respekteret af den lokale befolkning, hvis den centrale styring ikke bliver for markant. Den helt store udfordring i dette ligger i, at de mange års krig og konflikt har skabt et samfund, hvor generationer ikke er vant til en central regering som den øverste referenceramme, men derimod til et styre, hvor regionale og ofte selvbestaltede ledere regerede. Samfundets opfattelse af “governance” er opdelt i et center/periferi<sup>8</sup>-forhold, der skal tages hensyn til, hvis opbygningen af et vellykket politisk system skal etableres. Specielt vigtigt er det, at periferien ikke bliver hæmmende for opbygningen af et stærkt centralt styre, og omvendt må centret ikke overskygge periferien i dennes råderum og udvikling. Ifølge den nye afghanske forfatning skal:

<sup>8</sup> Med begrebet center/periferi henvises til forholdet mellem det politiske center i et land overfor den politiske periferi i regionerne. Det politiske center repræsenterer regeringsinstitutionerne og den overordnede centrale administration, hvor den politiske periferi repræsenterer de resterende led i implementeringen af den faktiske politik udenfor centret.

“... the Government, while preserving the principle of centralism – in accordance with the law – [...] delegate certain authority to local administration units for the purpose of expediting and promoting economic, social and cultural affairs, and increasing the participation of the people in the development of the nation...”

(Article 2, Chapter 8)

Den vellykkede afholdelse af parlaments- og distriktsvalgene den 18. september 2005 var for befolkningen et synligt tegn på implementeringen af den nye politiske struktur i landet, og samtidigt afslutningen på implementeringen af Bonn-Aftalen. Bonn-Aftalen havde på det tidspunkt dannet rammen for den vigtige politiske opbygning af Afghanistan efter Talibans fald. Bonn-Aftalen dannede grundlaget for den første “Emergency” Loya Jirga<sup>9</sup> afholdt i juni 2002, der nedsatte overgangsadministrationen, ledet af nuværende præsident Karzai. Overgangsadministrationen arbejdede derefter på at formulere en forfatning, der kunne samle Afghanistan. Forfatningen blev godkendt på en “Constitutional” Loya Jirga afholdt i Kabul fra december 2003 til januar 2004<sup>10</sup>. Efter vedtagelsen af forfatningen blev der afholdt præsidentvalg den 9. oktober 2004 og parlaments- og provinsvalg den 18. september 2005. Med afslutningen på Bonn-Aftalen og dermed også UNAMAs<sup>11</sup> vigtigste opgave i Afghanistan samlede man i London i januar 2006 delegerede fra Afghanistan og det internationale samfund<sup>12</sup> for at vedtage en ny plan for de næste fem år. På konferencen præsenterede den afghanske regering en strategi for udviklingen af landet – “The Afghanistan National Development Strategy”. Strategien blev understøttet af “The Afghanistan Compact”, der opstiller rammen for det internationale samfunds engagement og støtte til Afghanistan frem til 2010 (*The Afghanistan Compact 2006*).

I det følgende vil den afghanske politiske struktur blive gennemgået efterfulgt af en analyse af de politiske udfordringer, som denne struktur står overfor.

## Den politiske struktur – Status

Det officielle afghanske politiske landskab består i dag af en centralregering, provinser, kommuner og distrikter opdelt i tre niveauer. For at forstå kompleksiteten

<sup>9</sup> Storforsamling eller råd af ledende personer og ældre. En *Loya Jirga* kan indkaldes efter behov.

<sup>10</sup> For mere om tidligere afghanske forfatninger se Fischer 2005.

<sup>11</sup> UNAMA: *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. FN’s politiske mission i Afghanistan.

<sup>12</sup> Læs mere om konferencen på: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1132599286676>.

af den afghanske politiske struktur og de indlejrede udfordringer, er det essentielt at skelne mellem niveauerne, når man skal identificere befolkningens autoritet og støtte til det politiske center/periferi forhold. Specielt et fjerde og uformelt lokalt niveau har stor indflydelse på opbakningen til centralregeringen.

Øverst i det afghanske politiske system findes de nationale institutioner bestående af regeringen, parlamentet og ministerier. Ved vedtagelsen af den afghanske forfatning i januar 2004 blev der nedsat et præsidentembede med to vicepræsidenter underlagt<sup>13</sup> og en national forsamling, der består af to kamre: *Wolesi Jirga* (Underhuset) med 249 pladser, heraf er 64 pladser reserveret til kvinder<sup>14</sup>; og *Meshrano Jirga* (Overhuset) bestående af et uspecificeret antal pladser<sup>15</sup>. Ved præsidentvalget i oktober 2004 blev Hamid Karzai valgt som præsident med 55 procent af stemmerne. Han blev indsat den 7. december 2004 samtidig med, at landet officielt blev til "*The Islamic Republic of Afghanistan*".

Det mellemste niveau er de regionale institutioner bestående af provinsguvernører, 34 provinusråd og forskellige partier og fraktioner. Provinsguvernøren udpeges af præsidenten, mens provinusrådene vælges af befolkningen. Provinusrådene har mellem 9 og 29 medlemmer, afhængigt af befolkningstallet i provinsen.

Nederst er de lokale institutioner, der består af distriktsguvernører, distriktsråd og landsbyråd. Distriktsguvernøren udpeges af provinsguvernøren, mens distriktsrådene vælges af befolkningen. Distriktsrådene har mellem 5 og 15 medlemmer, afhængigt af befolkningstallet i distriktet. Ifølge forfatningen skal landsbyråd, kommuneråd og borgmestre vælges af befolkningen gennem frie og retfærdige valg.

De politiske strukturer i provinserne og i distrikterne er ofte svage både politisk, administrativt og magtmæssigt, og de har derfor været et yndet mål for modstanden mod regeringen. Dette er specielt set ved angreb fra Taliban og andre regeringsmodstandere, der forsøger at underminere centralregeringens autoritet i provinserne og distrikterne.

<sup>13</sup> Både præsidenten og de to vicepræsidenter er direkte valgt. Præsidenten udpeger herefter de enkelte ministre, der senere godkendes af Underhuset.

<sup>14</sup> Ved valget til Nationalforsamlingen den 18. september 2005 vandt de kvindelige delegerede 28 procent af stemmerne svarende til 68 pladser i Underhuset.

<sup>15</sup> Overhuset: 1/3 udpeges af distriktsrådene, 1/3 udpeges af provinusrådene og den sidste 1/3 udpeges af præsidenten.



Der kan yderligere identificeres et fjerde og uformelt niveau – det lokale niveau – bestående af ældre, klanledere og religiøse ledere. Det lokale og uformelle niveau er traditionelt set den vigtigste og nærmeste referenceramme for den afghanske befolkning og derfor det niveau, der i stor udstrækning determinerer det enkelte individs tilslutning til centralregeringen. Stamme- og klanforhold er ekstremt vigtigt i den afghanske kontekst og en stor del af den afghanske ikke uddannede landbrugs- og landsbybefolkning modtager al deres viden gennem ældre eller mullaher i lokalsamfundet. Dette uformelle niveau er derfor vigtigt at forholde sig til ved en opbygning af den afghanske stat, hvis tilslutningen til denne skal komme nedefra.

## Boks 2: Den formelle politiske struktur i Afghanistan

Præsidenten	Hamid Karzai, direkte valgt
Vicepræsident	Første Vicepræsident Ahmad Zia Masood, Anden Vicepræsident Abdul Karim Khalili
Overhus	<i>Meshrano Jirga</i> bestående af et uspecificeret antal pladser
Underhus	<i>Wolesi Jirga</i> med 249 pladser valgt af befolkningen
Regeringen	27 ministerier, ministeren udpeges af præsidenten og godkendes af nationalforsamlingen
Provinser	34 provinser, centralt udpeget guvernør. Lokalt valgt provinsråd
Distrikter	364 distrikter, provins udpeget leder. Lokalt valgt distriktsråd
Kommuner	Byzoner i provinserne
Distrikter	Landbrugszoner i provinserne

### Den politiske struktur – Udfordringer

Det lokale niveau og “landsbyen” er det vigtigste niveau at analysere for at forstå det komplekse afghanske politiske miljø. Alle de væsentlige beslutninger omhandlende konflikter, stridigheder eller andre vigtige spørgsmål, der skal træffes i landsbyen, bliver afgjort i landsbyrådet, ofte kaldet en *Shura* eller *Jirga*. Begrebet dækker over en gammel tradition, hvor der på centralt niveau var placeret en *Shura-i-Milli* svarende til nationalforsamlingen. På provinsniveau var der en *Shura-i-Woloyati* og i landsbyen en *Shura*. Øverst for disse råd kunne der indkaldes til en *Loya Jirga*, der fungerede som det øverste råd med ansvar for større nationale beslutninger. Alle rådene blev indkaldt efter behov og med

det formål at løse aktuelle problemstillinger eller spørgsmål (Thier & Chopra 2004: 96-97). Deltagerne i *Shuraen* var ofte ældre, religiøse autoriteter og lokale magthavere, der blev indkaldt alt efter emne. Rådenes beslutninger blev ikke efterfulgt af tvingende foranstaltninger, men de blev vægtet så højt, at hvis en beslutning ikke blev fulgt, kunne det føre til eksklusion af samfundet, hvilke ofte var tilstrækkeligt for, at beslutningerne blev fulgt.

*Shuraen* spiller også en vigtig rolle i det afghanske samfund i dag, men er til en vis grad blevet undermineret af de nyere magtstrukturer, der er blevet skabt på baggrund af militære kapaciteter udsprunget af de sidste mange års krige. Disse magtkapaciteter, ofte manifesteret i krigsherrer, Taliban og narkobaroner, har i dag på baggrund af deres magtfulde basis – våbenføre mænd og store økonomiske resurser – en meget dominerende rolle i det afghanske samfund, og de har haft en yderst fremtrædende rolle i tiden før, under og efter Talibans fald i november 2001 (Peake m.fl. 2004: 27-30).

Forskydningerne i de traditionelle strukturer har en stor betydning på det centrale niveau i forhold til den nye afghanske administration, da manglende inddragelse af både traditionelle og nye strukturer kan føre til stor modstand overfor implementeringen af nye initiativer. For at håndtere forskydningerne i magtstrukturen er det nødvendigt at skabe en model, der tager hensyn til den traditionelle struktur i form af inklusion, uden at de demokratiske værdier spiller fallit. Men også krigsherrerne, der for de flestes vedkommende har ladet sig afvæbne<sup>16</sup>, udgør en væsentlig faktor, da deres militære struktur ofte indbefatter det meste af det lokalsamfund, hvori de regerer. Det vil sige, at et stort beredskab af våbenføre mænd til stadighed er under kommando, og derved også underlagt en vis tvungen politisk overbevisning. Mange lokale er trætte af krig og vold, men de kan ikke uden videre løsrive sig fra de dominerende krigsherrer og blive en del af de nye demokratiske strukturer. For at ophæve disse strukturer og til en vis grad fritstille befolkningen er det nødvendigt at skabe incitamenter for de enkelte krigsherrer, der giver dem en ny rolle i det nye Afghanistan og i den afghanske stat. Det er vigtigt ikke at udelukke dem fra den politiske proces, da det kan føre til fornyet modstand overfor centralstyret og en underminering af de demokratiske principper. De politiske institutioner er vigtige elementer i Afghanistan og kan som sådan ikke undermineres af de "brodne kar", der uden tvivl er blevet valgt ind i de forskellige råd. Derfor skal institutionerne ses som

<sup>16</sup> Mere om afvæbning af krigsherrer, se Thruelsen 2006.

en helhed i den politiske proces og ikke som en samling af enkeltpersoner (ICG 2006: i).

I de sydlige egne af landet, der ikke i samme grad som i vest og nord har været præget af store krigsherrer, spiller landsbysamfundet og *Shuraen* en helt central rolle. Her er det de ældre, der determinerer og fastlåser det centrale værdigrundlag, klanen og lokalsamfundet lever efter. Her bliver det sociale kodeks formuleret, og beslutninger bliver truffet på baggrund af gamle værdigrundlag og traditioner (The Senlis Council 2006b: 19). Fx følger den pashtunske befolkning det kodeks de kalder Pushtunwali. Der er derfor af afgørende betydning for at undgå unødvendig konflikt mellem centralregeringen og lokalsamfundet, at centralregeringens love og direktiver i videst muligt omfang afspejler de lokale værdier og traditioner.

Den nuværende afghanske politiske struktur er opbygget efter en ide om, at et land bedst styres centralt og tager derved ikke den historiske politiske kultur seriøst. Konflikten mellem periferien og centret vil tage til, hvis de uformelle lokale niveauer fra distrikterne og nedefter ikke inddrages seriøst i opbygningen af samfundet (Sedra & Middlebrook 2005: 5). Man bør derfor styrke den lokale deltagelse og oparbejde disse kapaciteter, da dette niveau ellers vil modarbejde centralt udstukne initiativer. "Landsbyen" og de traditionelle ledere skal inddrages, og de skal have indflydelse på deres samfund. Dette kan med tiden også styrke dem og dermed underminere de nye illegitime magtstrukturer manifesteret i krigsherrer, Taliban og andre fjendtlige elementer.

Opbygningen af de lokale kapaciteter er specielt vigtig, da folkevalgte repræsentanter på provins-, distrikts- og landsbyniveau i de fleste tilfælde ikke er uddannet til at håndtere administrative opgaver eller til at videreudvikle samfundet. Gennem interviews gennemført i Afghanistan<sup>17</sup> blev dette forhold gentagne gange identificeret som et helt overskyggende problem i forhold til den provinsstyrede udvikling af landet. Yderligere synes den centrale styring af økonomiske midler til implementeringen af ANDS på lokalt plan at udgøre en stor barriere for de lokale myndigheder. Man har fra centralt hold ikke tilstrækkelige ressourcer til at allokere midler ud til provinserne, hvorfor

<sup>17</sup> Det store kapacitetsproblem og korruptionen i den afghanske administration blev gentagne gange fremhævet under interviews gennemført i Afghanistan i perioden fra den 21. september til den 5. oktober 2006.

forholdet mellem centret og periferien undermineres, da periferien ikke kan se synlige forbedringer støttet fra centralt hold. Tværtimod kan centret blive til en kontrollerende faktor, der ikke bidrager positivt til styringen og udviklingen i provinserne.

Manglen på bureaukratisk kapacitet i centralregeringen og den udbredte korruption er yderligere væsentlige udfordringer, der skal overkommes, hvis opbakningen til det politiske system skal styrkes (mere om korruption i analysen af den økonomiske dimension i Thruelsen 2006: 20; og Rasmussen 2005: 79-80). Den manglende kapacitet i centralregeringen og ude i provinserne kan underminere styrets legitimitet, da regeringen ikke leverer de forventede ydelser over for befolkningen, og fordi korruption og ineffektivitet har gode forhold. Manglen på veluddannede embedsmænd udspringer fra tiden under Sovjetinvasionen, hvor store dele af de veluddannede flygtede fra landet, og fra tiden under Taliban, hvor folk med uddannelse i stor udstrækning blev forfulgt (ANDS Volume One 2006: 33). Centralregeringens legitimitet kan styrkes ved at understøtte de gamle strukturer og derved erkende de historiske forhold, befolkningen traditionelt set er blevet regeret under. Dette vil skabe et system, befolkningen kan stole på, og derved styrke udviklingen mod mere stabilitet i provinserne. Der skal centralt styre til, for at Afghanistan kan samle de mange etniske fraktioner, men man bliver nødt til at erkende mangfoldigheden i distrikterne og de derved divergerende lokale behov, der bedst indfris ved decentral styring.

### **Konklusion på den politiske dimension**

På trods af de historiske erfaringer er der efter 2001 blevet dannet et politisk system, der ikke i tilstrækkelig grad synes at tage hensyn til befolkningens modvilje overfor central styring. En suveræn stat med de udfordringer, som den afghanske stat står overfor, skal styres centralt for at kunne imødegå disse. Dette skal dog gøres ved at inddrage befolkningen og de traditionelle ledere, der ellers vil modarbejde centralmagten og derved underminere projektet – noget der er tradition for i Afghanistan. De decentrale led i provinserne skal styre udviklingen efter specifikke lokale forhold, hvor også de traditionelle landsbyledere inddrages i processerne. For at dette kan implementeres, er der behov for at styrke kompetence- og kapacitetsudviklingen i provinserne, så disse troværdigt kan håndtere udfordringerne. En styrket decentral administration med tilstrækkeligt råderum til at implementere befolkningens behov vil yderligere have mulighed for at blive anerkendt blandt befolkningen, hvis befolkningen kan identificere en fordel ved administrationen. Befolkningen skal kunne se tydelige fordele ved administra-

tionen gennem synlig udvikling og indfrie forventninger.

Implementeringen af demokrati i Afghanistan kan ikke ske efter samme modeller som i den vestlige del af verden. Man bliver nødt til fra international side at erkende, at den demokratimodel, man forsøger at indføre i Afghanistan, skal tilpasses den lokale kontekst i en sådan grad, at befolkningens referenceramme – de lokale ledere – tilgodeses. En tilføjelse af det optimale bør derfor tilstræbes. Der skal etableres stærke og troværdige provinsguvernører, der gennem en solid magtbase kan etablere sikkerhed i provinserne og samtidig fremme den økonomiske udvikling for at forbedre befolkningens levevilkår.

## Den institutionelle dimension

*“The central focus of our security vision will be to create a peaceful and just society, where the state has the monopoly on the legitimate use of force, and the rights of all Afghan people are protected. We intend to be internationally and regionally recognized as a pluralistic, Islamic nation-state, with a peace-loving, prosperous and open people.”*

(ANSDS Volume One 2006: 18)

Centralregeringen har på nuværende tidspunkt ikke det monopol på legitim voldsanvendelse, der kendetegner en stærk stat (Wulf 2006: 59); hverken i form af den institutionelle kapacitet indenfor Afghan National Army (ANA), Afghan National Police (ANP) eller den faktiske kontrol i store dele af landet. Den afghanske regering ønsker at skabe et legitimt voldsmonopol ved at opbygge et bæredygtigt sikkerhedsapparat i form af ANA og ANP samt ved at opløse de ca. 1.800 illegale bevæbnede grupper, der huserer i landet. Bæredygtigheden af sikkerhedsapparatet skal forstås ud fra statens økonomiske og institutionelle kapacitet til at opretholde hæren og politiet.

I det følgende vil de overordnede rammer for sikkerhedssektorreformen (SSR) i Afghanistan blive gennemgået, efterfulgt af en analyse af de på nuværende tidspunkt største udfordringer for processen. Analysen vil indeholde en gennemgang af status og de interne udfordringer for ANA og ANP samt en analyse af de eksterne trusler manifesteret i Taliban og opiumsbaroner. Analysen af ANA og ANP vil være opbygget med fokus på de fire overordnede dimensioner indenfor SSR<sup>18</sup>: politisk, institutionel, økonomisk og samfundsrelateret dimension (Chanaa 2002: 28-30). Afslutningsvis vil de centrale udfordringer, som ANA og ANP står overfor, blive analyseret.

### Sikkerhedssektorreform i Afghanistan

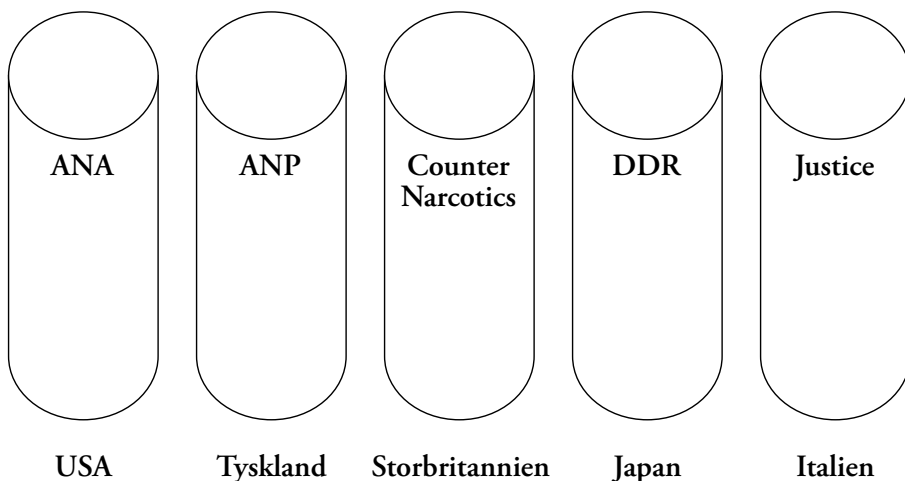
Udgangspunktet for den institutionelle opbygning af sikkerhedssektoren i Afghanistan blev fastlagt gennem afholdelsen af to konferencer i Geneve i foråret 2002. På konferencen besluttede det internationale samfund i samarbejde med

<sup>18</sup> Sikkerhedssektorreform defineres som følgende: “... security sector reform (SSR) encompasses all those organisations that have the authority to use, or order the use of force, or the threat of force, as well as those civil structures that are responsible for their management.” (Chanaa 2002: 7).

den afghanske overgangsregering at inddele sikkerhedssektoren i fem søjler, der hver fik tilknyttet en *“lead nation”* (Sedra 2004: 3). Opdelingen i de fem søjler og de tilknyttede ledende nationer repræsenterede et ønske om at skabe en ansvarsfordeling og ikke mindst et økonomisk fundament for sikkerhedssektorreformen, noget der ofte mangler i postkonflikt genopbygningsprocesser. Yderligere havde man fra det internationale samfunds side besluttet ikke at etablere én overordnet myndighed med ansvar for genopbygningen, som fx Coalition Provisional Authority i Irak, UNMIK<sup>19</sup> i Kosovo eller UNMISSET<sup>20</sup> i Østtimor, men derimod have et *“light footprint”* som tilgang (Wulf 2006: 56). Man ønskede, at afghanerne selv tog ledelsen af processen, men med støtte fra det internationale samfund.

De fem søjler i sikkerhedssektorreformen blev: militærreform, politireform, narkobekæmpelse, *“disarmament demobilisation & reintegration”* og justitsreform (se figur 1 nedenfor)

Figur 1: Sikkerhedssektorreforminddelingen i Afghanistan



<sup>19</sup> UNMIK: *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.*

<sup>20</sup> UNMISSET: *United Nations Mission of Support in East Timor.*

Status på implementeringen af sikkerhedssektorreformen i dag er meget blandet. Opbygningen og uddannelsen af ANA er kommet godt fra start, og de enheder, der til dato er blevet uddannet af amerikanerne, klarer sig som udgangspunkt godt i felten. Derimod har uddannelsen af ANP haltet meget efter, og de personer, der har meldt sig til politiet og gennemgået træningsprogrammet, er ikke blevet uddannet tilstrækkeligt til at modstå de udfordringer, de står overfor på gaden. Den britiskledede indsats mod opiumsproduktionen har lidt af manglende troværdige initiativer og har været fokuseret for snævert omkring fysisk opiumsudryddelseskampagner. Lige som uddannelsen af ANA er det japanskledede *Disarmament Demobilisation & Reintegration program* (DDR) blevet implementeret med relativ succes og programmet, der blev afsluttet i sommeren 2006, er blevet efterfulgt af en yderligere afvæbningskampagne kaldet *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG)<sup>21</sup>. Den sidste søjle omhandlende det juridiske system, dvs. oprettelse af domhuse, fængsler og nationale love, har ikke haft den prioritet fra italiensk side, som kunne ønskes, og området har i dag behov for et styrket fokus.

### **Afghan National Army – Status**

Genopbygningen af ANA blev påbegyndt den 14. maj 2002 af amerikanske soldater. Målet med opbygningen af ANA er at uddanne 70.000 soldater ved udgangen af 2010 (The Afghanistan Compact 2006: 6). Udover den konkrete opbygning af en hær og et flyvevåben skal et bæredygtigt forsvarsministerium med parlamentarisk kontrol etableres. Opbygningen af ANA kan karakteriseres som en af succeshistorierne i den afghanske sikkerhedssektorreformproces. Dette skal overordnet ses i lyset af, at ANA er blevet modtaget positivt af den brede del af befolkningen i forbindelse med udstationering i provinserne og ANAs professionelle virke sammen med de internationale styrker. Ved påbegyndelsen af opbygningen af ANA valgte man fra amerikansk side at give processen den fornødne tid og ikke at skynde reformprocessen igennem. Det oprindelige mål var at opbygge ANA til 70.000 soldater med udgangen af 2007. Målet blev ved konferencen i London i januar 2006 justeret til 2010. Styrken på 70.000 soldater fordeles med 43.000 i hæren, 3.000 i flyvevåbnet, ca. 21.000 i støtte- og uddannelsesstrukturer og ca. 3.000 i generalstaben og forsvarsministeriet. Status i dag er, at ca. 35.000 soldater, befalingsmænd og officerer er blevet uddannet, og

<sup>21</sup> Afvæbningsprogrammet i Afghanistan blev implementeret under navnet *Afghanistan's New Beginnings Programme* (ANBP). For mere om ANBP og DIAG se: [www.ddrafg.com](http://www.ddrafg.com), [www.undpanbp.org](http://www.undpanbp.org) og [www.diag.gov.af](http://www.diag.gov.af).



ANA har i længere tid indgået som et vigtigt element i etableringen af et stabilt sikkerhedsmiljø i landet.

De overordnede opgaver for ANA er nedfældet i ANDS:

*The ANA will assist the ANP and ABP [Afghan Border Police] for internal security operations and on the Afghan border. The key roles of the ANA are (i) to secure borders and deter external threats (ii) to defeat terrorist forces (iii) to disband, reintegrate or imprison IAGs [Illegal Armed Groups], and (iv) to manage internal security threats and emergencies in cooperation with ANP.*

(ANDS Volume One 2006: 119)

Den overordnede struktur for ANA tager udgangspunkt i et forsvarsministerium placeret i Kabul og derunder fem regionale korps placeret i Kabul, Gardez, Kandahar, Herat og Mazar-e-Sharif. Korpset i Kabul har som overordnet ansvar at beskytte hovedstaden og regeringen samt at sende forstærkninger ud til de øvrige korps, hvis dette er nødvendigt. Korpsene i Gardez og Kandahar indgår i operationer mod oprørselementer såsom Taliban sammen med den amerikansklede *Operation Enduring Freedom*<sup>22</sup> og den NATO-ledede *International Security Assistance Force* (ISAF). De to sidste korps i *Herat* og *Mazar-e-Sharif* indgår i stabiliseringen af de to regioner. Status for de fem korps er, at alle korpshovedkvarterne er operative, og at styrken udbygges i takt med, at nye soldater uddannes. Selve uddannelsen af ANA er opbygget over en 14 ugers grunduddannelse, der gennemføres på *Kabul Military Training Center* i udkanten af Kabul. Uddannelsen efterfølges af deployering til et af de fem korpshovedkvarter, hvor træningen og uddannelsen fortsætter<sup>23</sup>. På det ministerielle niveau er kapacitetsopbygningen af forsvarsministeriet også fremskredet. USA fokuserede i begyndelsen af opbygningen meget på at udvikle og uddanne styrker, så de kunne anvendes i kampen mod terror, og nedprioriterede derfor i en årrække kapacitetsopbygningen inden for ministeriet (Thruelsen 2005: 56). Dette fokus er nu ændret, da man har erkendt, at opnåelse af selvstændig bæredygtighed er et vigtigt element i reformprocessen. Specielt hvis ANA skal opnå legitimitet i befolkningen, og hvis det internationale samfund over tid skal reducere sin tilstedeværelse i landet.

<sup>22</sup> *Operation Enduring Freedom* kører sideløbende med NATO's ISAF-operation. De to operationer opererer ikke under samme mandat.

<sup>23</sup> For mere om opbygningen af ANA se Thruelsen 2005.

## **Afghan National Army – Udfordringer**

I forbindelse med opbygningen af ANA er flere udfordringer blevet identificeret inden for de fire SSR-dimensioner. Der har specielt været fokuseret på etablering af parlamentarisk styring, uddannelsesmæssig og materiel professionalisering, økonomisk bæredygtighed og etnisk afbalancering.

Den parlamentariske styring er i dag sikret gennem den Nationale Militære Strategi, der blev offentliggjort i oktober 2004. Strategien var længe undervejs, men indfrier de overordnede kriterier såsom at udpege en civil øverstkommanderende, i dette tilfælde præsidenten, og eksplicitere, at kommando- og kontrolforhold fastsættes i koordination mellem parlamentet og den udøvende magt.

De to områder, der har været belagt med de største udfordringer, er professionaliseringen og udviklingen af ANA til en økonomisk bæredygtig aktør. I relation til professionalisering er det ikke de enkelte soldaters involvering i operationer, der skal problematiseres, men derimod uddannelsesfrekvensen af ANA-enheder og ANAs overgang til en hær udrustet med moderne materiel. Som tidligere beskrevet valgte man fra amerikansk side at give uddannelsen af ANA den fornødne tid, det kræver for at uddanne effektive enheder. Denne tilgang har vist sig at være positiv i relation til ANAs succes og professionalisme ved operative indsættelser i forbindelse med valgene og i særdeleshed i samarbejde med ISAF og koalitionsstyrker i bekæmpelse af oprørere, specielt i de sydlige og østlige dele af landet. Tilgangen har dog haft den bagside, at antallet af uddannede soldater kun har været svagt stigende, og man har været nødsaget til at justere målet på 70.000 soldater fra 2007 til 2010. Konsekvensen af den lave uddannelsesfrekvens er, at overtagelsen af sikkerhedsopgaverne i specielt de sydlige og østlige egne af landet på nuværende tidspunkt ikke kan indfris på kort sigt. Yderligere har man set tegn på nedslidning af de indsatte ANA-enheder på grund af manglende muligheder for afløsning i felten af nye enheder<sup>24</sup>.

ANA deltog i den første større operation i september 2004 i Herat, efter at præsident Karzai havde afsat provinsguvernøren<sup>25</sup>. ANA blev modtaget godt af

<sup>24</sup> Problemstillingen blev fremstillet ved interviews gennemført i ISAF-hovedkvarter i Kabul og ved hovedkvarteret for *ISAF Regional Command South* i Kandahar. Interviewene blev gennemført i perioden fra den 22. til den 25. september 2006.

<sup>25</sup> Guvernøren for Herat var Muhammed Ismael Khan og afsættelsen var præsident Karzais første egentlige forsøg på at opnå direkte politisk indflydelse i provinserne. Muhammed Ismael Khan blev afsat den 11. september.

befolkningen og har siden med gode resultater været involveret i både sikring af præsident- og parlamentsvalget og i ISAF- og amerikanskledede operationer mod Taliban i de sydlige og østlige regioner. ANAs involvering har dog vist, at ANA ikke besidder den logistiske kapacitet til selv at transportere enheder rundt i landet, at de manglede fly og helikopterstøtte ved større indsættelser, og tilstrækkeligt antal af soldater til at hvile tropperne efter større kampoperationer. Ved operationen i Herat var det amerikanske og ISAF-transportfly, der fløj enhederne fra Kabul til Herat, og i forbindelse med operationer sammen med de internationale styrker er ANA yderst afhængig af ekstern ild og transportstøtte (Sedra & Middlebrook: 2005: 14). Ved indsættelse i større operationer i Sydafghanistan, efter at ISAF den 31. juli 2006 overtog området fra den amerikanskledede operation, har sliddet på ANA været betydeligt, og der er nu et udtalt behov for afløsning af enhederne i området og tilførsel af nye enheder. Den manglende transportkapacitet og operationelle kapacitet sammenholdt med materiel, der primært består af aflagte sovjetiske våben og donerede køretøjer fra en lang række lande, udgør en stor udfordring, hvis ANA skal udvikles til at kunne operere selvstændigt.

Ved gennemførelsen af sikkerhedsreformer i de væbnede styrker er et af de vigtigste endemål altid økonomisk bæredygtighed, så bl.a. sikkerhedsstyrkerne kan operere uden tilførsel af midler fra internationale donorer, men alene opretholdt af staten. For at imødekomme denne selvstændighed er det vigtigt at opbygge et forsvar, der ikke organisatorisk og materielt båndlægger for store økonomiske resurser. Denne del af reformprocessen i Afghanistan er ikke lykkedes, da ANA i dag har operationelle udgifter, der langt overstiger centralregeringens kapacitet (Jalali 2006: 9). ANAs involvering i kampen internt i landet for at nedkæmpe Taliban og andre regeringsfjendske elementer har store økonomiske omkostninger og vil i længere tid være direkte afhængig af international støtte. Også den manglende fornyelse af ANA i form af ensartet og nyt materiel stiller store økonomiske krav grundet store vedligeholdelses- og uddannelsesomkostninger.

Den ligelige etniske repræsentation i ANA er også et element, der er blevet prioriteret højt. Der har været flere udfordringer i dette element, da de oprindelige etniske skel og uddannelsesniveauer i befolkningen har sat nogle praktiske begrænsninger i forbindelse med bemanning af Forsvarsministeriet og af de mellemste og øverste operative led i ANA. Den etniske repræsentation i ANA er i dag stort set i overensstemmelse med befolkningssammensætningen. Efter at præsident Karzai den 23. december 2004 erstattede forsvarsministeren, marskal Mohammed

Qasim Fahim<sup>26</sup>, med den mere reformvenlige general Abdurrahim Wardak er reformeringerne og den etniske fordeling også her blevet mere udlignet.

### **Afghan National Police – Status**

Opbygningen af ANP, der ledes af Tyskland, blev påbegyndt i april 2002. Målet med opbygningen af ANP er 62.000 betjente i 2010 (*The Afghanistan Compact* 2006: 6). De 62.000 betjente fordeles med 50.000 i ANP og 12.000 i *Afghan Border Police* (ABP). Den tyske støtte til genopbygningen af ANP har langt fra modtaget den fornødne bevågenhed fra international side og har primært manifesteret sig i udsendelse af ca. 40 tyske politibetjente og i form af økonomisk støtte til processen (Jalali 2006: 9). De ca. 40 betjente fik til rolle at rådgive det afghanske indenrigsministerium omkring opbygningen af en demokratisk kontrolleret og uddannet politistyrke, samt i begrænset grad at være til stede i provinserne ved ANP-enheder placeret der.

Lige som ved opbygningen af ANA har man udover den faktiske uddannelse af betjente valgt at fokusere på den institutionelle opbygning inden for indenrigsministeriet, hvorunder ANP hører. Fælles for de to fokusområder er ønsket om at etablere en enkel og transparent ledelsesstruktur, der har til formål at styrke den interne kontrol med styrken. Opbygningen kan i dag ikke karakteriseres som en succes, da ANP er gennemsyret af korrupsion, og da niveauet på uddannelsen ikke er tilstrækkeligt i forhold til den sikkerhedstrussel, politiet står overfor i provinserne<sup>27</sup>. Modsat den amerikanskledede opbygning af ANA valgte man fra tysk side en mere begrænset indsats med hensyn til rådgivere på jorden, og uddannelsestiden for den enkelte betjent blev meget begrænset. På det øverste niveau indenfor ANP genetablerede man i august 2002 politiakademiet i Kabul, og tre år senere i august 2005 bestod det første hold af officerer, der skulle indtræde i ledende stillinger inden for ANP. På de lavere niveauer er uddannelsen af nye betjente i dag struktureret omkring et fire til otte ugers kursus ledet af det amerikanske firma DynCorp

<sup>26</sup> Marskal Mohammed Qasim Fahim overtog den militære kommando over Nordalliancens styrker, efter at Ahmed Shah Massoud blev dræbt af Al Qaida folk den 9. september 2001. Fahim blev efter Talibans fald udnævnt til forsvarsminister og var i den forbindelse en af de ansvarlige i DDR-processen (*Disarmament, Demobilisation, Reintegration*). Grundet Fahims egne styrker placeret i Nordafghanistan udviste han stor modstand over for afvæbningsprocessen. Også Fahims etniske baggrund som Tadjik kunne ses i forsvarsministeriets rækker.

<sup>27</sup> Ved samtaler med tyske repræsentanter fra udenrigsministeriet og politiet i Feyzabad i Nordafghanistan blev opbygningen af ANP nærmest betegnet som en total fiasko. Interviewene blev gennemført i perioden 27. til 30. september 2006.

International<sup>28</sup>. Uddannelsen af betjentene er mangelfuld og mere fokuseret på at få mange kandidater igennem uddannelsen end på kvaliteten af betjentene. Status i dag er, at ca. 54.000 betjente i ANP er blevet uddannet og virker ude i de forskellige provinser.

De overordnede opgaver for ANP er nedfældet i ANDS:

*The minister's prime policies are the following (i) disband illegally armed groups to ensure extension of the rule of law (ii) eliminate insurgent threat and extend the fight against illegal drugs (iii) enhance of legal and governance structures at provincial and district levels (iv) support the judicial process and prison service (v) support to counter narcotic strategies; and, (vi) educate the public about the tasks and purpose of the ANP and the rights of the citizen.*

(ANDS Volume One 2006: 120)

ANP er organisatorisk underlagt Indenrigsministeriet i Kabul og forgrener sig derfra med et politihovedkvarter i hver af de 34 provinser. Hvert provinshovedkvarter ledes af en provinspolitichef, der har et antal distriktpolitichefer under sig svarende til antallet af distrikter i den respektive provins. Et af de overordnede mål for ANP har været at styrke politiet i provinserne for derved at kunne indfri de i ANDS beskrevne mål. ANP er i dag placeret i alle provinserne, men har ikke den tilstrækkelige kapacitet til at indfri målene, bl.a. på grund af interne stridigheder mellem distriktpoliticheferne i provinserne. Stridigheder, der ofte omhandler lokale magtstrukturer, korrupsion, opiumsproduktion og opiumshandel, og som ofte munder ud i regulære kampe med mange dræbte betjente til følge<sup>29</sup>.

ANPs opgave i relation til den illegale opiumsproduktion har vist sig at være svær at implementere, da ANP-enhederne ikke synes at være tilstrækkeligt uddannet til at håndtere problematikken, og da korrupsionen blandt ANP og provinsembedsmand ofte er styrende for løsningen af opgaverne. Problemet manifesteres bl.a. i den meget lave løn, betjente i ANP modtager fra centralt hold. Lønniveauet betyder, at bestikkelse flourer ved, at de enkelte betjente supplerer deres løn gennem fx bestikkelse for ikke at rydde opiumsmarker (mere om denne problematik i analysen af den økonomiske dimension).

<sup>28</sup> Denne del af uddannelsen er ledet af USA i samarbejde med Tyskland. USA valgte at udlicitere opgaven til DynCorp International. DynCorp overtog uddannelsesprogrammet i 2005 med det mål at styrke uddannelsen af ANP.

<sup>29</sup> Interview med tidligere canadisk militærrådgiver for UNAMA i Kabul. Gennemført i december 2004.

## **Afghan National Police – Udfordringer**

I forbindelse med opbygningen af ANP er flere udfordringer blevet identificeret inden for de fire SSR-dimensioner. Der har specielt været fokuseret på etablering af parlamentarisk kontrol, uddannelse, økonomisk bæredygtighed og etnisk uafhængighed.

Den parlamentariske kontrol med ANP er etableret på papiret og i den institutionelle struktur inden for ANP, men hvis man ser på den faktiske kontrol med ANP, viser det sig, at ANP er kraftigt influeret af korrupsion på alle niveauer. Korrupsionen udspiller sig primært i form af bestikkelse og et lavt lønningsniveau til de udførende led (Sedra & Middlebrook 2005: 14). Korrupsionen indenfor ANP foregår på alle niveauer og har en meget hæmmende indflydelse på effektiviteten og troværdigheden for ANP. Modsat ANA er den civile befolknings perception af ANP ofte meget negativ, og ANP opfattes i mange tilfælde som et element af staten, der i dag varetager de samme roller som tidligere, nemlig varetagelse af egne individuelle og ikke statens kollektive interesser. ANP opfattes derfor ikke som en troværdig aktør til at udbrede sikkerhed og autoritet i provinserne, men tværtimod som en aktør man ikke kan stole på. Gennem interviews gennemført i Afghanistan blev det fremhævet, at problemerne med ANP er så overskyggende, at den lokale befolkning ser den internationale støtte til ANP som støtte til og en styrkelse af undertrykkerne i samfundet og til kriminelle elementer<sup>30</sup>. Ved interviews gennemført med repræsentanter fra ISAF blev dette understreget ved eksempler på civile, der udtrykte større tillid til Taliban end til ANP, da Taliban ikke modtager bestikkelse eller opkræver afgifter ved kontrolposter i byerne<sup>31</sup>. Karakteren af korrupsionen er ikke så meget i form af patron/klient forhold, hvor den enkelte betjent primært søger at tilfredsstille en specifik etnisk gruppe eller klan for egen vindings skyld. Korrupsionen manifesterer sig derimod primært ved bestikkelse mod indgriben fx over for opiumsudryddelse. Elementer, der bidrager til at forstærke udstrækningen af korrupsionen, er den meget lave løn den enkelte ANP betjent modtager og den utilstrækkelige uddannelse.

De enkelte betjente i ANP gennemfører en meget kort uddannelse, hvor der udover en praktisk indføring i jobbet uddannes med fokus på retssikkerhed,

<sup>30</sup> Interviews gennemført med tysk repræsentant fra udenrigsministeriet og politiet i Feyzabad i Nordafghanistan i perioden fra den 27. til den 30. september 2006.

<sup>31</sup> Interviews gennemført med repræsentanter for *ISAF Regional Command South* i Kandahar i perioden fra den 22. til den 25. september 2006.

menneskerettigheder og politiets rolle i en demokratisk stat. Den praktiske del med fokus på at virke i provinserne er ikke i tilstrækkelig grad struktureret jf. de ovenfor citerede prioriteter fra ANDS. Betjentene, der er stationeret ude i provinserne, står i de fleste tilfælde overfor en ekstern trussel, der langt overgår deres uddannelsesmæssige baggrund. Betjentene er primært uddannet til at imødegå "dagligdags" politimæssige opgaver og ikke til at imødegå det store antal illegale bevæbnede grupper og Taliban-oprørere, der huserer i landet. Betjentene er primært uddannet som enkeltkæmpere og ikke til samlet at kunne imødegå en godt bevæbnet og organiseret modstander, hvilke forventes jf. ANDS. Problemet ses tydeligst i de sydlige provinser, hvor ANP er blevet til et yndet mål for Taliban på grund af ANPs dårlige uddannelse og manglende evne til at svare igen (Jalali 2006: 9-10). Taliban ved, at et angreb på ANP ikke vil medføre store egne tab, men derimod udstiller ANPs inkompetence. Den manglende uddannelse til at imødegå den verserende sikkerhedssituation bør omstruktureres og tilrettelægges, så den afspejler de faktiske forhold i landet. Yderligere skal der fra centralt hold slås hårdt ned på korrupsionen, og civilbefolkningens negative syn på ANPs skal forbedres. ANP er modsat ANA stationeret i de provinser, de oprindeligt stammer fra, og denne placering kan med fordel laves om, så de enkelte betjente stationeres i områder, hvor de har sværere ved at indgå i de lokale magtstrukturer.

Som beskrevet ved analysen af ANA er det vigtigt for overlevelsen af staten og sikkerhedsapparatet, at de nye strukturer og institutioner opstilles, så de kan understøttes bæredygtigt af staten. Den styrkelse af uddannelses- og materielsituationen, der i dag er behov for inden for ANP, vil stille store krav til ekstern økonomisk støtte fra det internationale samfund. En styrkelse af ANP vil ikke kunne gennemføres alene på baggrund af det nationale afghanske budget. Yderligere vil en forøgelse af lønningsniveauet til ANP ikke på nuværende tidspunkt kunne understøttes af den afghanske stat men også her være afhængig af ekstern støtte. På nuværende tidspunkt bliver kun omkring 10 procent af det afghanske nationale budget dækket via skat, resten kommer fra eksterne donationer (Sedra & Middlebrook 2005: 5).

Det centrale fokus på etnisk uafhængighed har også vist sig til at være en stor udfordring, da de enkelte ANP-betjente som nævnt stationeres i de provinser, hvorfra de oprindeligt kommer. Selv om den primære korrupsion manifesterer sig inden for bestikkelse, er der også tegn på klanrelaterede forhold specielt inden for opiumshandlen, hvor ANP-betjente på baggrund af tilhørsforhold favoriserer en part frem for andre.

## Udfordringer for sikkerhedssektoren

Den afghanske sikkerhedssektor står overfor en række udfordringer, der skal imødegås, hvis situationen i landet skal forbedres. Øverst på listen står Taliban og det organiserede oprør, der på nuværende tidspunkt udspiller sig i specielt de sydlige og østlige provinser. Grænsen til Pakistan og de oprørske grænseprovinser i Pakistan udgør også en væsentlig udfordring, der skal overvindes, hvis sikkerhedssituationen skal forbedres, og oprøret skal nedkæmpes. I det følgende vil disse udfordringer blive karakteriseret for derved at illustrere vigtigheden af at håndtere dem.

Da Taliban i foråret 2006 iværksatte en såkaldt "sommeroffensiv" mod ISAF og den amerikanskledede koalition, var det med to formål: et eksternt og et internt. Det eksterne var at påvirke de nationale regeringer, der har udsendt NATO-soldater til Afghanistan, med den hensigt at forstyrre den politiske dagsorden og mindske den folkelige opbakning til soldaterne. Det interne formål for Taliban var at vise overfor lokalbefolkningen, at Taliban stadigvæk udgør en troværdig magtfaktor i Afghanistan, og at lokalbefolkningen derfor ikke skal føle sig for sikker og påbegynde et samarbejde med ISAF og den nationale regering. Dette signal er vigtigt at sende for Taliban af to grunde: For det første er Sydafghanistan Talibans sidste bastion – og den region de opstod fra i 1994 – og Taliban er derfor villig til at gå langt for at holde på magten. Erfaringerne viser, at en oprørsbevægelse som Taliban har en markant højere smertetærskel end vestlige styrker, og de kan derfor godt tåle at miste væsentligt flere mænd end det enkelte NATO-land. For det andet har Taliban en væsentlig indtægtskilde gennem den ulovlige opiumproduktion i specielt Helmand-provinsen. Taliban ved, at med tiden, og hvis det lykkes ISAF at skabe en troværdig og stabil sikkerhedssituation i området, vil denne indtægtskilde blive fjernet af nationalregeringen.

Taliban anvender to overordnede metoder for at vise lokalbefolkningen, at de til stadighed udgør en væsentlig magtfaktor i de sydlige og østlige provinser: 1) Forskellige typer af angreb på nationale og internationale soldater; og 2) skræmme og terrorisere lokalbefolkningen. Den militære trussel manifesterer sig primært ved deciderede angreb, baghold og vejsidebomber på nationale og internationale styrker. Det karakteristiske ved metoderne er, at Taliban synes at være villig til både at iværksætte høj-risiko-angreb med angreb i dagslys på tungt bevæbnede enheder og samtidig at iværksætte mindre risikofyldte angreb, der har til formål at begrænse de internationale styrkers handlefrihed og at skræmme befolkningen. Taliban har over sommeren 2006 vist en høj grad af organisering



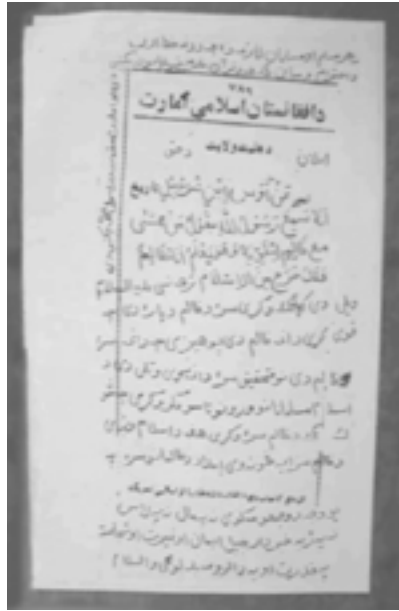
af de fragmenterede grupperinger og en kampvillighed, der gør dem til en yderst troværdig modstander. Den anden type af angreb har til formål at påvirke lokalbefolkningen og lokale embedsmænd i provinserne. Her går Taliban specifikt efter embedsmænd, lokale samarbejdspartnere for de internationale styrker, regeringsbygninger og uddannelsessystemet. Specielt skoler og lærere har været et yndet mål for Taliban, og ca. 200 skoler havde været nødsaget til at lukke i foråret 2006 (Human Rights Watch 2006: 35). Fra januar 2005 frem til juni 2006 blev der gennemført over 205 angreb på skoler, lærere og elever, og her i blandt mindst 17 deciderede henrettelser af lærere (Human Rights Watch 2006: 4). Angrebene gennemføres på lette og ubevæbnede mål med den begrundelse, at piger ikke må modtage undervisning, og at skolerne ses som symbol på centralstyring. Også "night letters" er blevet spredt blandt befolkningen med advarsler mod at sende piger i skole og mod at undervise piger<sup>32</sup> (se eksempel nedenfor). Ved at angribe fysiske symboler på centralregeringen viser Taliban overfor lokalbefolkningen, at de udgør en magtfaktor og skræmmer dem derved til ikke at samarbejde med det lokale styre og de internationale styrker.

Den anden væsentlige udfordring, som den afghanske sikkerhedssektor står overfor, er grænseproblematikken. Afghanistan grænser op til seks lande og er derfor meget afhængig af gode politiske relationer til nabolandene. Specielt i forhold til våbensmugling, opiumsbejæmpelse og hvervning til Taliban er samarbejde vigtigt, hvis disse problemer effektivt skal bekæmpes. Grænsen til Pakistan fremstår som et helt centralt problem i det regionale samarbejde. Faktum i dag er, at den østlige grænse til Waziristan og den sydlige grænse til Balochistan – begge provinser i Pakistan – ikke er anerkendt af den afghanske regering, og at den pakistanske regering presser på for at få den godkendt (Rubin 2006: 11). Grænsen til Pakistan, også kaldet Durand-linien, blev dannet af den britisk-indiske regering i 1893 bl.a. med det formål at opsplitte de afghanske, primært pasthunske stammer, der var bosat i området<sup>33</sup>. I 1949 proklamerede den afghanske Loya Jirga linien ugyldig, og linien er i dag til stadighed grobund for problemer (The Senlis Council 2006b: 26-27; Sedra & Middlebrook 2005: 12). Grænseområdet i specielt Sydafghanistan er det sted, hvor Taliban genopbygger kampkraften, og stedet, hvor de koordinerer, planlægger og iværksætter angreb

<sup>32</sup> Ifølge Human Rights Watch 2006 skyldes angreb på skoler primært ideologiske overbevisninger mod undervisning af piger. Andre grunde identificeres som generel modstand overfor centralregeringen fra større krigsherrer og modstand over for autoriteter og "rule of law" blandt kriminelle grupperinger (Human Rights Watch 2006: 32-33).

<sup>33</sup> For mere om grænseproblematikken se Fischer 2005.

## Taliban Night Letter from Helmand



*This is an obligation on every Muslim to respect this letter because there are verses of the Koran versus in it and because there are Allah's Messengers' words in it.*

**In the Name of God**  
**Afghanistan Islamic Emirate**  
**Helmand Province**  
**Righteous Statement**

[Arabic verse from the Koran]

Translation: God's Messenger (Peace be Upon Him) has said: He who launches a joint attack with the despicable and the vicious, or he who support the vicious, should know that he is a vicious person and indeed, he has withdrawn from Islam.

Muslim Brothers: Understand that the person who helps launch an attack with infidels is no longer a member of Muslim community. Therefore, punishment of those who cooperate with infidels is the same as the [punishment of] infidels themselves. You should not cooperate in any way -- neither with words, nor with money nor with your efforts. Watch out not to exchange your honor and courage for power and dollars.

Wa-Al Salaam

Kilde: *Human Rights Watch* 2006: 46

ind i Afghanistan. Som et resultat af de omfattende kampe i de sydlige provinser i sommer 2006 har Taliban intensiveret rekrutteringen i Balochistan. I byen Quetta ca. 200 km sydøst for Kandahar menes Taliban at planlægge operationer og styre hvervningen (Sedra & Middlebrook 2005: 11). Samme by var også under sovjetinvasionen hovedby for den Mujhadeen-ledede modstand og stedet, hvorfra våben, oprørere og penge blev smuglet ind. Specielt rekrutteringen kan i dag identificeres gennem en større tilgang af Taliban-tilhængere, der krydser den svært kontrollerbare grænse for at melde sig under Talibans faner mod de internationale og lokale styrker. I dag anvender Taliban også grænseregionen til indsmugling af våben og til at sælge opium.

En afklaring på grænseproblematikken er specielt vigtig, da den eksterne støtte til Taliban ellers ikke vil mindskes og derved heller ikke Talibans eksistensgrundlag. Pakistan vil ikke respektere en grænse, som modparten ikke anerkender, hvorfor et effektivt og decideret samarbejde i form af oprørsbekæmpelse vil være besværliggjort (Rubin 2006: 14). Pakistan har stationeret ca. 80.000 soldater i grænseregionen, der effektivt bør arbejde sammen med både de internationale og nationale tropper i Afghanistan. En gensidig anerkendelse af grænsen skal vedtages, så en mere effektiv bekæmpelse af problemerne kan iværksættes.

### **Konklusion på den institutionelle dimension**

Uddannelsesfrekvensen af ANA-enheder skal styrkes, hvis disse skal overtage sikkerhedsopgaverne fra koalitionen og ISAF-styrker i specielt de sydlige og østlige provinser. Frekvensen skal ikke opjusteres på bekostning af en sænkelse af uddannelseskra-vene for ANA, men derimod ved at styrke antallet af instruktører til uddannelsen af enhederne. Denne styrelse skal både ske ved den grundlæggende uddannelse, der gennemføres i Kabul, og ved den opfølgende og mere specialiserede uddannelse, der gennemføres i provinserne. Dette vil styrke den afghanske stats legitime monopol på voldsudøvelse, og det vil mindske nedslidningen af ANA-enhederne i felten.

Uddannelsen af ANP skal struktureres, så den afspejler den aktuelle sikkerhedssituation i provinserne. Dette skal styres fra centralt hold, så alle betjente kan imødegå udfordringerne som en samlet og troværdig enhed. Yderligere skal der slås hårdt ned på korrupsion primært på chefniveaue- t i provinserne og i distrikterne for derved at vise de udførende led, at korrupsion ikke accepteres. Dette element bør understøttes af en højere løn til ANP. Befolkningens mistillid til ANP og

korruptionen kan mindskes ved at omstrukturere stationeringen af ANP i provinserne, så man ikke placerer betjentene i de provinser, hvor de stammer fra.

Taliban – som en central udfordring for den afghanske centralregering – skal takles hurtigt, hvis Afghanistan som projekt skal lykkes. Som udgangspunkt ligger opgaven ved de internationale styrker under ISAF og den amerikanskelede koalition, men med tiden skal denne opgave overdrages til ANA og ANP. De nationale enheder kan dog kun overtage og løse problemerne, hvis grænseproblematikken løses, så man derved styrket kan bekæmpe den eksterne støtte til Taliban og derved deres vigtigste eksistensgrundlag.

## Den økonomiske dimension

*“... we envisage all Afghans to have equal opportunity to participate in high rates of sustainable and equitable economic growth. Our economy will be transformed from one that is largely illegal and informal to one that is legal and increasingly self-sustaining.”*

(ANDS Volume One 2006: 16).

Reformeringen af den finansielle sektor i et postkonfliktsamfund er essentiel, hvis udviklingen af samfundet og staten skal overgå til en bæredygtig økonomi, hvor afhængigheden af eksterne donationer ikke længere er nødvendig for statens overlevelse. Den afghanske økonomi er gennem de mange års krig og det følgende sammenbrud af staten blevet til en økonomi, hvor kriminelle elementer og krigsherrer sidder på samfundets midler. I dag udgør den illegale opiumsproduktion over 50 procent af landets BNP<sup>34</sup> (UNODC 2005: 8). De 50 procent bliver selvsagt ikke beskattet og derved mister den afghanske stat en væsentlig del af sit eksistensgrundlag og grundlag for at understøtte de demokratiske institutioner. I enkelte provinser i Sydafghanistan er omkring 50 procent af befolkningen direkte afhængige af produktion og handel med opium, og den indirekte afhængighed er sandsynligvis betydelig højere (The Senlis Council 2006b: 37). Dyrkningen af opium er i dag blevet det vigtigste indkomstgrundlag for landbefolkningen i Afghanistan (*National Drug Control Strategy* 2006: 10).

Den største økonomiske udfordring, den afghanske stat står overfor i dag, er derfor den store ulovlige produktion af opium – en produktion der truer med at underminere udviklingen af en bæredygtig afghansk stat, og som finansierer regeringsfjendske grupper, så som Taliban. Produktionen af ulovlige stoffer i Afghanistan er af en noget anden karakter, end den man ser i fx Latinamerika, hvor narkotikakarteller primært drives af ønsket om profit frem for politiske mål. I Afghanistan er der folk, der producerer opium alene for at tjene penge til eget forbrug, men en stor del af den organiserede produktion og distribution ledes af narkobaronerne og Taliban er drevet af magtpolitiske årsager. Man ønsker enten at påvirke de lokale magtstrukturer i de respektive provinser eller at vælte

<sup>34</sup> Tallet 50 procent er til dels misvisende, da den faktiske indflydelse af opiumsproduktionen på den afghanske økonomi er betydelig større. Dette ses blandt andet på inflationen og den udbredte korruption i landet.

centralmagten i landet ved brug af væbnet magt finansieret gennem opiumhandel (The Senlis Council 2005a: 349).

Centralregeringens strategi for at bekæmpe opiumproduktionen er formuleret i ANDS og opstiller følgende mål:

### **Government's Five-year Strategic Benchmarks**

1. By Jaddi 1389 (end-2010), the Government will strengthen its law enforcement capacity at both central and provincial levels, resulting in a substantial annual increase in the amount of drugs seized or destroyed and processing facilities dismantled, and in effective measures including targeted eradication as appropriate, that contribute to the elimination of poppy cultivation.
2. By Jaddi 1389 (end-2010), the Government and neighboring and regional governments will work together to increase coordination and mutual sharing of intelligence, with the goal of an increase in the seizure and destruction of drugs being smuggled across Afghanistan's borders, and effective action against drug traffickers.
3. By Jaddi 1389 (end-2010), the Government will increase the number of arrests and prosecutions of traffickers and corrupt officials, and will improve its information base concerning those involved in the drug trade, with a view to enhancing the selection system for national and sub-national public appointments.
4. By Jaddi 1389 (end-2010), the Government will design and implement programs to achieve a sustained annual reduction in the amount of land under poppy and other drug cultivation, by the strengthening and diversification of licit livelihoods and other counter-narcotics measures, as part of the Government's overall goal of a decrease in the absolute and relative size of the drug economy, in line with the Government's MDG target.
5. By Jaddi 1389 (end-2010), the Government will implement programs to reduce the demand for narcotics, and provide improved treatment for drug users.

*(ANDS Volume One 2006: 96)*

I det følgende afsnit, der omhandler de væsentligste økonomiske udfordringer Afghanistan står overfor, vil jeg fokusere på to overordnede problemer, der skal løses, hvis den afghanske stat skal gøre sig håb om at udvikle en bæredygtig økonomi: Produktion og bekæmpelse af opium og den udstrakte korruption, der flourer i landet.

### **Opium, opiumsbaroner og organiseret kriminalitet**

Opiumsproduktion i Afghanistan er ikke et nyt fænomen, men tværtimod et resultat af de faktiske vilkår, den afghanske befolkning har stået overfor gennem mere end to årtier med krig<sup>35</sup>. Allerede i begyndelsen af 1980'erne blev produktionen af opium anvendt som økonomisk middel af de forskellige Mujaheddin-kommandanter, der kæmpede mod Sovjet-hæren, og af civilbefolkningen, da krigen havde ødelagt mulighederne for dyrkning af traditionelle afgrøder. Udstrækningen af opiumsproduktionen var ikke i samme målestok, som det ses i dag, men var en betydelig økonomisk faktor i forbindelse med at skaffe midler til køb af ammunition, våben og køretøjer til kampen (se figur nedenfor). Med den sovjetiske tilbagetrækning i slutningen af 1989 begyndte produktionen at stige markant grundet den borgerkrig, landet kom ud i, og i løbet af 1990'erne udviklede Afghanistan sig til den førende eksportør af opium i verden<sup>36</sup>. Afghanistan som helhed blev direkte afhængig af indkomsten fra salget af opium og producerer i dag ca. 92 procent af den samlede verdensproduktion (ANDS Volume One 2006: 32) og (UNODC 2006: 1).

I 1996, efter at Taliban havde erobret Kabul og deres erobring af landet snart udgjorde 90 procent, ændrede Taliban taktik overfor opiumsproduktionen – en produktion, der ifølge Koranen er forbudt. Taliban havde oprindeligt med erobringen af Kandahar i november 1994 haft som mål at afvæbne befolkningen, skabe sikkerhed og at slå hårdt ned på produktionen af opium. Dette mål ændrede Taliban dog hurtigt, da det gik op for dem, at det enorme økonomiske overskud ved produktionen var en nødvendighed, hvis de skulle erobre hele landet (Rashid 2002: 118-119). Yderligere erkendte Taliban, at de ville få mange modstandere blandt landets bønder, hvis de fjernede det økonomiske grundlag for en stor del af befolkningen. Taliban organiserede derfor produktionen ved at indsamle

<sup>35</sup> Produktionen steg markant under den Sovjetiske invasion, men i provinser som fx Helmand i Sydafghanistan var der allerede gang i opiumsproduktionen i 1950'erne og tidligere (Pain 2006: 8).

<sup>36</sup> Produktionen steg også på grund af ophøret af den militære og finansielle støtte, som flere regeringer i regionen og i Vesten ydede til modstanderne af Sovjethæren.

skat<sup>37</sup> på handel med opium, samtidig med at de ved at afvæbne befolkningen sørgede for ro og orden for bønderne. Med tiden blev indtjeningen på opium en af de vigtigste indtægtskilder for Taliban og var afgørende i deres kamp mod Nordalliancen, der udgjorde den eneste reelle modstander for Taliban (Rashid 2002: 124).

Med Nordalliancens og den amerikanskledede koalitions erobring af Kabul den 14. november 2001 og Talibans efterfølgende fald, ophørte Talibans beskatning af opiumproduktionen midlertidigt. Produktionen fortsatte dog med samme styrke, men indtjeningen blev overtaget af andre aktører. I dag har et utal af mindre og større opiumberonere med virke som mellemmænd mellem bønderne og aftagere af opiummen i nabolandene organiseret indsamlingen og transporten af råopiummen<sup>38</sup> (The Senlis Council 2005a: 348). Råopiummen transporteres til opkøbere i stort set alle de lande, der grænser op til Afghanistan, hvor det forarbejdes til heroin og smugles videre til primært Vesteuropa. Dette distributionssystem, der gennem de sidste ca. fem år har udviklet sig, har haft den betydning, at opiumshandlen ikke er organiseret nationalt og omkring centrale figurer, men regionalt, meget fragmenteret og ofte inden for de enkelte klaner. Antallet af folk, der handler med opium, er steget markant, og mange mindre forhandlere bruger opiumshandlen som et bierhverv og er kun involveret i højsæsonen<sup>39</sup> (Pain 2006: 11-13).

Som beskrevet tidligere i denne rapport er modstanden fra Taliban mod de nationale og internationale styrker vokset i styrke inden for det seneste år, og dermed er Talibans behov for midler også steget markant. Dette har betydet, at Taliban på ny er begyndt at indkræve skat på opiumproduktionen, specielt i Sydafghanistan hvor Taliban er mest aktive. Taliban lover de lokale opiumberonere beskyttelse mod de nationale og internationale styrker samt overfor regeringens opiumproduktionskampagner mod skat på salg af opium<sup>40</sup>. Det er i dag svært at forestille sig, at Talibans kamp mod den centrale regering og mod de internationale styrker vil kunne gennemføres med samme intensitet, hvis de blev afskåret fra

<sup>37</sup> Under Taliban foregik handel med opium ofte på åbne markeder, og Taliban indsamlede op til 20 procent af overskuddet på handlerne.

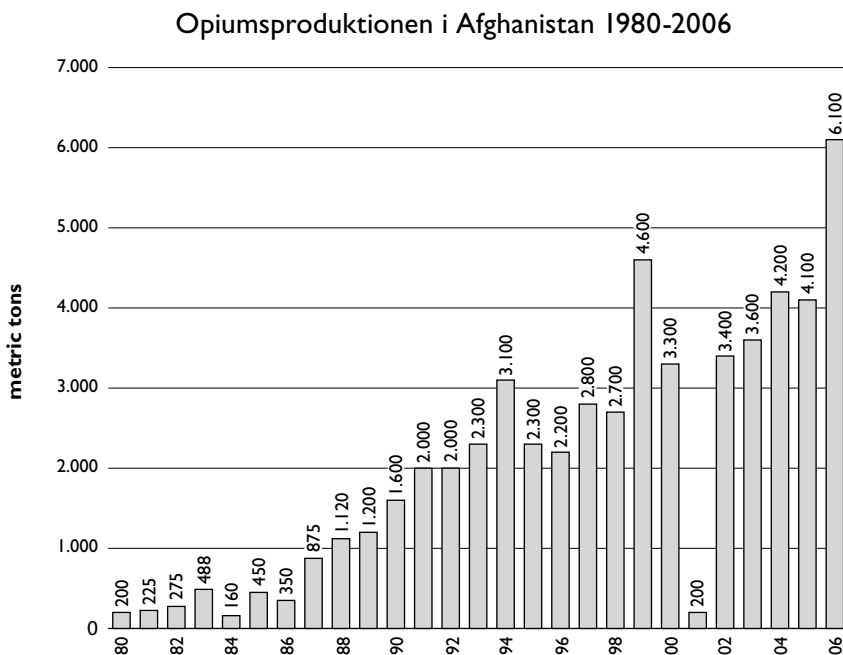
<sup>38</sup> Det præcise antal af mellemmænd kendes ikke, men vurderinger lyder på ca. 15.000 mennesker (*National Drug Control Strategy* 2006: 10).

<sup>39</sup> I Helmand hvor ca. 42 procent af Afghanistans opium produceres, og hvor en overvejende del af den samlede nationale produktion sælges videre fra, er højsæsonen fra maj til juli (UNODC 2006: 3).

<sup>40</sup> Op mod 79 procent af indtjeningen på opium går til alle andre led i handlen end til bønderne.



deltagelse i videresalg af opium. Erfaringerne viser, at enhver oprørsbevægelse har behov for en betydelig økonomisk basis for at kunne genforsyne sig med våben og ammunition og for at kunne købe krigere til kampen. Det er derfor vigtigt, at Talibans mulighed for økonomisk indtjening via involvering i opiumshandlen bremses, men uden at denne blokering skaber store uoverskuelige sociale og økonomiske problemer for bønderne.



Kilde: UNODC 2006: 12<sup>41</sup>

### Opiumsudryddelseskampagner

Udryddelse af opiumsmarker – *“eradication”* – bliver ledet af centralregeringen i Kabul af *“Ministry of Counter Narcotics”* i tæt samarbejde med de enkelte provinsstyrelser. Ministeriet arbejder ud fra en *“National Drug Control Strategy”* hvor der opstilles fire overordnede prioritetsområder: 1) forstyrrelse af narkohandlen; 2) styrke og skabe variation i den lovlige produktion på

<sup>41</sup> I perioden mellem 2000 og 2001 forbød Taliban styret dyrkning af opium med den begrundelse, at det var i strid med Islam. Forbudet betød at produktionen faldt fra ca. 3.300 ton til ca. 200 ton. For Taliban betød forbudet ikke det store faldt i indtjeningen, da priserne på opium grundet forbudet steg markant. Derimod blev den del af befolkningen, der var involveret i produktionen, voldsomt ramt med store og uoverskuelige økonomiske og sociale konsekvenser. Se også Fischer 2005: 204-205.

landet; 3) mindske efterspørgslen på illegale stoffer samt styrke behandlingen af narkomaner; og 4) udvikling af regeringsinstitutionerne (*National Drug Control Strategy* 2006: 8). Det overordnede formål med den nationale strategi er sammenfattet således:

*To secure a sustainable decrease in cultivation, production, trafficking and consumption of illicit drugs with a view to complete and sustainable elimination.*

(*National Drug Control Strategy* 2006: 17)

Det mest synlige tegn på implementeringen af den nationale opiumsstrategi ses gennem de opiumsudryddelseskampagner – prioritet et – der de seneste år er blevet gennemført i det meste af landet. Kampagnerne møder stor modstand blandt lokalbefolkningen, da de i strategien fremhævede alternative produktionsinitiativer sjældent følger med i tilstrækkelig udstrækning. Udryddelsen af opiumsmarker foregår enten ved, at nationale specialenheder gennemfører operationer i udvalgte provinser, hvor enhederne fysisk går med lange kæppe eller kører på traktorer gennem markerne og slår opiumsvalmuerne ned, eller ved at provinsguvernørerne gennemfører operationer i de respektive provinser. Disse operationer rammer ikke opiumsproduktionen bredt, men går særdeles hårdt ud over de enkelte bønder, hvis marker udryddes. Markudryddelserne følges som udgangspunkt op af et program for alternativ produktion – prioritet to – men disse programmer er sjældent tilstrækkelige til, at bønderne og deres familier kan overleve økonomisk. Den manglende opfølgning og samtidige intensivering af udryddelseskampagnerne vil med stor sandsynlighed resultere i, at forholdet mellem landbefolkningen og regeringen bliver forværret. Dette ses blandt andet ved, at de opiumsbønder, der mister deres indkomst gennem kampagnerne og ikke modtager hjælp til at understøtte deres familier, bliver nødt til at søge finansiel hjælp hos deres tidligere arbejdsgivere – opiumsbaronerne eller Taliban. Denne hjælp tilbagebetales derefter ved at genoptage opiumsproduktionen og skaber derved en yderligere afhængighed af opiumsbaronerne<sup>42</sup> (UNODC 2005: 61-65; UNODC 2006: 17-20). Yderligere er der eksempler på, at bønderne påbegynder opiumsproduktion i mere afsides områder af samme eller i tilstødende provins, hvor regeringens enheder ikke kommer, for at producere uden forstyrrelser, med den konsekvens at regeringen får sværere ved at bekæmpe markerne (Mansfield 2006: 6-7).

<sup>42</sup> Ud af 3.772 opiumsbønder der gav informationer til "Afghanistan Opium Survey 2005", havde 36 procent et eller flere lån (UNODC 2005: 61).

Opiumsudryddelseskampagnerne har fået et stadig større antal fattige bønder til at melde sig under Talibans faner, da deres livsgrundlag i takt med opiumsudryddelseskampagnerne forsvinder. Taliban kan tilbyde en vis form for økonomisk kompensation for at kæmpe for dem samt tilbyde beskyttelse over for yderligere udryddelseskampagner. I slutningen af 2005 var der mange rapporter om, at Taliban uddelte løbesedler om natten – night letters – hvor lokale bønder blev opfordret til at dyrke opium mod beskyttelse. Beskyttelsen skulle ses på to måder: Overfor regeringen og de internationale tropper, og over for Taliban selv – for hvis man ikke producerede opium, ville Taliban dræbe en (Mansfield 2006:13). Dilemmaet, den enkelte bonde står overfor, er åbenlyst: Hvis man dyrker opium kommer regeringens tropper, og hvis man ikke dyrker opium kommer Taliban. I specielt de sydlige regioner har opiumsudryddelseskampagnerne styrket Taliban og deres kamp mod de nationale og internationale styrker, hvor Taliban har tilbudt penge og mad til bønderne mod at indgå i kampen mod de nationale og internationale styrker (The Senlis Council 2006b: 35-36). Dette dilemma vil kun kunne løses ved en troværdig sikkerhedsgaranti fra nationale og internationale styrker – en garanti der er mere troværdig end truslen fra Taliban – samt støtte til alternativ produktion.

Når man ser på opiumsproduktion i Afghanistan, er det vigtigt at huske på, at denne type ulovlig produktion primært forekommer i lande, der har gennemgået en borgerkrig, hvor det politiske system er ekstremt skrøbeligt, og hvor de socio-økonomiske forhold er underudviklede (Collier 2003: 41-47; Cornell 2005: 751). Dette betyder, at tiltag overfor opium, som store dele af befolkningen er direkte eller indirekte involveret i, vil blive set som ekstremt negative, hvis der ikke følger alternativer med. Det negative ligger i, at den typiske afghaner traditionelt ser centralregeringen som et element, der kun har til formål at begrænse deres frihed uden at give noget tilbage. Forholdet bliver forstærket ved aggressive opiumsudryddelseskampagner, der ikke bliver fulgt op af en støtte til lokal befolkningen, men tværtimod synes at være til for at tilfredsstille det internationale samfund, og som har en direkte effekt på indkomsten pr. indbygger i store dele af landet.

### **Alternativ produktion**

Programmer for alternativ produktion for opiumsbønderne – *“Alternative Livelihoods Programmes”* – er et af de helt centrale omdrejningspunkter i kampen mod den ulovlige opiumsproduktion. Den afghanske regering og det internationale samfund, primært repræsenteret af Storbritannien og USA, har længe talt for en styrket indsats inden for dette område. Indsatsen har manifesteret sig i flere

pilotprojekter og planer for alternativ produktion, men indsatsen har aldrig opnået en afgørende effekt i forhold til en reduktion af opiumproduktionen.

Der er blevet afprøvet og implementeret mange forskellige projekter for fremme af alternativ produktion, men kun få synes at have vundet indpas. Variationen af projekterne går lige fra dambrug, meloner, nødder og safran<sup>43</sup> til studier om statskontrolleret opiumproduktion. Fælles for projekterne er, at de som enkeltstående projekter ikke er tilstrækkelige som alternativ for den enkelte bonde. Alternativerne skal tænkes ind i en samlet pakke, hvor også uddannelse, infrastruktur og specielt sikkerhedssituationen skal styrkes. Hvis disse elementer ikke inkorporeres i strategien for alternativ udvikling, vil bønderne blive tvunget tilbage til den illegale produktion.

Bekæmpelsen af opium skal struktureres, så den fokuserer på flere niveauer på samme tid. Det er ikke nok, at den enkelte bonde begynder at producere fx bær, hvis efterspørgslen på opium fra mellemmand stadigvæk er stor, infrastrukturen til transport af produktionen til markedet ikke er eksisterende, og bonden kun kan låne penge til at starte en alternativ produktion fra opiumparonerne (The Senlis Council 2006a: 17). Hvis dette er tilfældet, vil bonden uundgåeligt gå tilbage til opiumproduktionen. Låntagning og tildeling af jord er i flere provinser betinget af mulighederne for at producere opium, hvilket igen begrænser de enkelte bønders muligheder for at påbegynde en alternativ produktion. Der er altså brug for en indsats, hvor troværdige tiltag overfor bønderne kombineres med tiltag rettet mod specielt Taliban, opiumparoner, infrastrukturen og korrupte regerings- og provinsrepræsentanter. Hvis der ikke samtidigt fokuseres på alle disse led, vil tiltagene overfor opiumproduktionen aldrig vinde indpas. Et eksempel på utroværdige tiltag i form af alternative produkter til bønderne kan ses i Nangarhar-provinsen, hvor bønderne, efter at deres marker var blevet ryddet af regeringen, modtog såsæd til afgrøder, de ikke kendte, og som ikke kunne dyrkes i klimaet i provinsen. Yderligere blev der set en stigning i migration af unge mænd fra de distrikter i Nangarhar, hvor opiumproduktionen blev gennemført, til andre distrikter for at finde arbejde (Mansfield 2006: 5). Opiumproduktionen var altså direkte årsag til migration og stigende arbejdsløshed, primært på grund af den manglende opfølgning med troværdige alternativer og udviklingsbistand.

<sup>43</sup> I foråret 2004 blev der iværksat et projekt, hvor 400 bønder påbegyndte produktionen af safran. Safran giver et markant større udbytte end fx hvede, men en anelse mindre end opium.

Ifølge UNODC *Afghanistan Opium Survey 2006* og *ADIDUs rapport* (Mansfield 2006) er der klare økonomiske grunde til, at den enkelte bonde dyrker opium: høje omkostninger i det daglige forbrug, traditionelt dyre bryllupper, låntagning til fx hospitalsbehandling og dårlig høst ved traditionelle afgrøder nævnes som de vigtigste grunde. Disse forhold skal tages i betragtning, inden man fra centralt hold iværksætter opiumsudryddelseskampagner i provinserne. Hvis man fjerner en bondes opiumsmark uden at tilbyde ham et troværdigt alternativ samtidig med at leveomkostningerne stiger, så vil man uundgåeligt skabe flere modstandere overfor centralregeringen. Udryddelseskampagnerne har en effekt, der kan ses ved, at ca. 16 procent af bønderne er bange for kampagnerne, og de skal derfor ikke fuldstændigt afvikles, men bør begrænses væsentligt. Man skal opprioritere de alternative produktionsprogrammer kraftigt, så bønderne selv får mulighed for at vælge at indstille produktionen frem for at blive tvunget til det<sup>44</sup>. *Afghan Opium Survey 2006* viser at ca. 98 procent af de tilspurgte opiumsbønder frivilligt ville vælge opium fra, hvis de havde et troværdigt alternativ (UNODC 2006: 27). Det vil uden tvivl komme til at tage længere tid at få bugt med opiummen i landet på denne måde, men modstanden overfor centralregeringen vil ikke stige i samme takt som nu, men tværtimod mindskes, da bønderne derved kan se fordele ved centralstyret, og ikke kun ulemper. Yderligere vil denne tilgang give mulighed for en blød og mere tilpasset overgang til en lovlig økonomi, hvor der vil være tid til at identificere de elementer i samfundet og i regeringen, der ønsker at opretholde opiumsproduktionen. Specielt korrupte embedsmænd skal fjernes, så centralregeringen kan vise befolkningen, at det ikke kun er bønderne, der skal tilpasse sig den nye orden.

### **Korruption**

Korruption i Afghanistan er et så udbredt problem, at det nævnes specifikt i ANDS. Korruption – udnyttelsen af offentligt embede til personlig gevinst – findes på alle niveauer, men specielt på provinsniveau er korruptionen yderst udbredt, og der er indikationer på, at embedsmænd på højt niveau i provinserne og i regeringen tjener mange penge på specielt opiumsrelateret korruption (Sedra & Middlebrook 2005: 4, 9-10). Dette ses i forbindelse med udryddelse af opiumsmarker, hvor der er indikationer på, at valgte politikere, embedsmænd og ANP etablerer og styrker deres magtbase overfor landbefolkningen gennem udvælgelsen af hvilke

<sup>44</sup> Mange bønder ejer ikke selv den jord, de dyrker, hvorfor de ikke selv bestemmer hvad der skal dyrkes. Her skal der også sættes ind i form af bekæmpelse af de højere led i produktionscyklussen.

marker, der skal udryddes<sup>45</sup>. Også såkaldt dobbeltbeskatning er udbredt, hvor bonden betaler embedsmanden for ikke at få sin mark ryddet og dernæst en skat, når opiummen høstes (Pain 2006: 14). Mellemænd og narkobaroner er også kendt for at bestikke distrikts- og provinspolitichefer og centralt placerede embedsmænd, så deres marker ikke bliver berørt af udryddelseskampagnerne (The Senlis Council 2006a: 15; The Senlis Council 2006b: 43-46; Mansfield 2006: 17). I den nordlige del af Helmand-provinsen hvorfra en del opiumshandel udgår, har der været eksempler på, at ANP på markedet i byen Musa Qala konfiskerede opiummen fra de mindre opiumsforhandlere for efterfølgende at sælge det videre til større narkobaroner (Pain 2006: 21). Korrupsionen kommer også til udtryk i forbindelse med køb og salg af landbrugsland. Mange steder i landet kan legale forretningsmænd ikke købe land, da priserne kunstigt bliver sat så højt, at det kun er opiumsbaroner og andre mellemænd, der har økonomisk overskud til at erhverve land (*ANDS Volume One* 2006: 63).

Udbredelsen af opiumsrelateret korrupsion har den direkte effekt på forbudet mod opium, at bønderne ikke forventer en effektiv håndhævelse af forbudet. Det nationale forbud står over for en lokal administration, der i mange tilfælde er så involveret i produktionen af opium, at de lokale bønder ser det som en implicit godkendelse af produktionen fra den lokale administration (Mansfield 2006: 12-13). Dette underminerer nationalregeringens autoritet både inden for opiumsbekæmpelse, men også inden for alle andre led af administrationens virke over for befolkningen. Korrupsion har yderligere den implikation, at den underminerer lokalbefolkningens, i forvejen yderst begrænsede, tillid til central styret og derved også nationsbygningsprojektet i Afghanistan. Hvis befolkningen skal opbygge en tillid til centralregeringen, skal denne som minimum opbygge og udøve en administration, der ikke handler ud fra personlige agendaer, men ud fra civilbefolkningens behov.

### **Konklusion på den økonomiske dimension**

Opiumsbekæmpelsen i Afghanistan og specielt i syd må ikke blive til et mål i sig selv for den afghanske stat, før der via ISAF er skabt en troværdig sikkerhedsgaranti for de lokale opiumsbønder. Hvis man fortsætter med udryddelsen af opiumsmarkerne uden samtidigt at garantere sikkerheden for bønderne, vil disse med stor sandsynlighed være tvunget til at genoptage produktionen af opium eller slutte sig til Taliban af den simple grund, at de vil overleve. Taliban

<sup>45</sup> Interview med tidligere dansk militærrådgiver for UNAMA i Kandahar. Gennemført i april 2006.

og kriminelle elementer lever af opiumsproduktionen, og de vil fortsætte med at tvinge bønderne til at producere opium til dem, indtil sikkerheden er garanteret af ISAF og de nationale styrker. Hvis ISAF kun yder sikkerhed om dagen, vil Taliban herske om natten, og her vil de true bønderne til at genoptage produktionen, hvis regeringen har udryddet deres marker.

Centralregeringen og det internationale samfund skal opprioritere initiativerne for alternativ produktion til opiumsbønderne samt gennemføre en forbedring af infrastrukturen i landet, så denne produktion kan afsættes. Man skal fjerne sig fra at have tvangsmæssige initiativer såsom udryddelseskampagner som førsteprioritet til at lade bønderne indgå frivilligt i troværdige alternative produktionsprogrammer. Man skal skabe positive og troværdige incitamentstrukturer for bønderne, så de selv frivilligt vil indgå i programmerne, samtidig med at man skaber mulighed for afsætning af produkterne via en forbedring af infrastrukturen. Programmerne skal være fokuseret på den enkelte provins og ikke ses som et samlet landeprogram. Variationerne inden for de enkelte provinser og de traditionelle afgrøder, der dyrkes i de forskellige provinser, kræver en differentieret strategi, der tilgodeser specifikke behov og ikke nationale behov. Tilgangen vil kræve væsentligt længere tid end de deciderede opiumsudryddelseskampagner, men modstanden overfor centralregeringen og det internationale samfund vil også mindskes. På kort sigt vil problemet med opium ikke forsvinde, men på langt sigt vil denne løsning være mere bæredygtig. Ved en samling i august 2006 lancerede præsident Karzai et nyt fokus for bekæmpelsen af opium. Man vil nu vægte den alternative produktion frem for opiumudryddelseskampagnerne. Denne indsats er dog særdeles afhængig af donationer og tid fra internationale partnere, da denne tilgang er langsigtet og økonomisk tung. Tilgangen tilfredsstillende erkendelsen af, at opiumsudryddelseskampagnerne primært rammer det svageste led i processen – bønderne – og man vil nu udover styrkelsen af alternativ produktion intensivere indsatsen mod mellemmændene. Nu vil implementeringen af planen vise om den politiske vilje til denne mere langsigtede strategi er til stede.

Samtidigt med en mere bæredygtig og langsigtet strategi for bekæmpelse af opiumsproduktionen skal der fra centralt hold sættes ind over for korrupte embedsmænd inden for alle led af den offentlige administration. Korrupsionsbekæmpelse skal vise befolkningen, at den nye afghanske regering seriøst vil forsøge at håndtere problemerne. Dette skal blandt andet ske ved at rydde ud i centraladministrationen, for derved at vise de decentrale led at man seriøst vil bekæmpe korrupsionsproblematikken.

## Konklusion og perspektiv

Den ovenstående analyse af de tre fokusområder viser, at der ikke er nogen nemme løsninger på vejen mod et stærkt og bæredygtigt Afghanistan. Nationsbygningsprojektet i Afghanistan kan godt lykkes, men det kræver en seriøs og målrettet tilgang i kombination med tilførsel af civile rådgivere, styrket militær involvering og økonomiske donationer – noget, der som nævnt fra starten, har været mangel på. Det internationale samfunds involvering i nationsbygning på Balkan havde karakter af en opprioriteret indsats, hvor specielt militære styrker og økonomisk støtte spillede en helt central rolle. I Afghanistan har der været en synlig divergens mellem det italesatte mål for nationsbygningsprojektet og den faktiske prioritet, projektet har fået fra international side.

For at styrke den nuværende udvikling i landet hen mod en bæredygtig stat skal en holistisk tilgang anvendes. En tilgang hvor en vifte af de nedenstående konklusioner bringes i spil, og hvor de enkelte elementer bliver samtænkt i en overordnet strategi. Det er vigtigt, at man ikke vælger en løsning, hvor kun enkelte og ofte kortsigtede elementer af en samlet strategi følges. Udfordringerne, Afghanistan står over for, er af en ekstrem kompleks karakter, og hvis den succesfulde udvikling af den afghanske stat skal fortsætte, er det nødvendigt, at de politiske, institutionelle og økonomiske dimensioner styrkes i en indbyrdes interaktion. Det er vigtigt, hvis den negative udvikling i de sydlige og østlige egne af landet skal bremses, og hvis stabilitet og udvikling er det endelige mål for det internationale samfund i Afghanistan.

### *Den politiske dimension*

Implementeringen af demokrati i Afghanistan kan ikke ske efter samme modeller som i den vestlige del af verden. Man bliver nødt til fra international side at erkende, at den demokratimodel, man forsøger at lægge ned over Afghanistan, skal tilpasses den lokale kontekst i en sådan grad, at befolkningens referenceramme – de lokale ledere – tilgodeses. I et land, der ikke har tradition for demokrati, og hvor udgangspunktet blandt befolkningen ikke tilgodeser implementeringen, vil det tage generationer at opnå “det fuldendte demokrati”, og en tillempelse af det optimale bør derfor tilstræbes. Der skal etableres stærke og troværdige provinsguvernører, der gennem en solid magtbase kan etablere sikkerhed i provinserne og samtidig fremme den økonomiske udvikling for at imødekomme de lave levevilkår i landet. Hvis centralregeringen og provinsguvernørerne ikke kan



garantere sikkerheden over for befolkningen, vil denne ikke støtte regeringen, men vil derimod vende sig over mod de elementer i samfundet, der kan garantere deres sikkerhed. Centralregeringen og de provinsielle autoriteter mangler i stor grad en menneskelig kapacitet til at implementere ANDS og til at skabe et fundament for en troværdig og legitim administration, som den lokale befolkning vil understøtte.

En suveræn stat med de udfordringer, som den afghanske stat står overfor, skal styres centralt for at kunne imødegå disse. Det skal gøres ved at inddrage befolkningen og de traditionelle ledere, der ellers vil modarbejde centralmagten og derved underminere projektet. De decentrale led i provinserne skal styre udviklingen efter specifikke lokale forhold, hvor også de traditionelle landsbyledere inddrages i processerne. For at dette kan implementeres, er der behov for at styrke kompetence- og kapacitetsudviklingen i provinserne, så disse troværdigt kan håndtere udfordringerne. Der skal skabes en styrket decentral administration med tilstrækkeligt råderum til at implementere befolkningens behov, og hvor befolkningen kan se tydelige fordele ved administrationen gennem synlig udvikling og indfrie forventninger.

### *Den institutionelle dimension*

Opbygningen af ANA og en styrkelse af ANP skal intensiveres, så nationale styrker på sigt kan overtage opgaven med at bringe sikkerhed og stabilitet til befolkningen i landet. Etablering af sikkerhed skal skabes i en sådan grad, at den økonomiske udvikling kan komme i gang. Historisk set har landbefolkningen ydet stor modstand over for afghanske forsøg på at etablere et centralt styre, men de har ydet endnu stærkere modstand over for udenlandsk indflydelse. Med en sikkerhedssituation som den i de sydlige og østlige dele af landet vil en international styrke hurtigt blive et mål i sig selv, og styrkens kamp kan hurtigt få et omfang, der vil inddrage befolkningen og yderligere skabe modstand over for den internationale styrke. Indsættelse af en national styrke kan mindske denne modstand, da en etnisk balanceret national hær eller politistyrke vil have mere legitimitet i den brede befolkning.

Uddannelsesfrekvensen af ANA-enheder skal styrkes, hvis disse skal overtage sikkerhedsopgaverne i landet. Frekvensen skal ikke opjusteres på bekostning af en sænkelse af uddannelseskraevne for ANA, men derimod ved at styrke antallet af instruktører til uddannelsen af enhederne. Denne styrkelse skal både ske ved den grundlæggende uddannelse, der gennemføres i Kabul, og ved den opfølgende

og mere specialiserede uddannelse, der gennemføres i provinserne. Dette vil styrke den afghanske stats monopol på vold, og det vil mindske nedslidningen af ANA-enhederne i felten.

Uddannelsen af ANP skal struktureres, så den afspejler den aktuelle sikkerhedssituation i provinserne. Dette skal styrkes fra centralt hold, så alle betjente kan imødegå udfordringerne som en samlet og troværdig enhed. Der skal slås hårdt ned på korruption, primært på chefniveauet i provinserne og i distrikterne, for derved at vise de udførende led, at korruption straffes. Dette element skal understøttes af en højere løn til ANP. Befolkningens mistillid til ANP og korruptionsproblematikken bør yderligere imødegås ved at omstrukturere stationeringen af ANP i provinserne, så de enkelte betjente ikke placeres i de provinser, hvor de kommer fra, men med stationeringer uafhængig af lokal baggrund ud fra samme princip som ANA.

### *Den økonomiske dimension*

Opiummen skal udryddes, hvis den nationale afghanske regering skal gøre sig håb om at etablere en bæredygtig og selvstændig økonomi. Udryddelsen af opium må dog først ske, når ISAF og de nationale styrker har opstillet en troværdig sikkerhedsgaranti, der kan føre til et troværdigt alternativ til opiumsproduktionen. Så længe sikkerhedsgarantien fra ISAF ikke er større og mere troværdig end truslen fra Taliban og opiumsbaroner, vil opiumsbønderne ikke stoppe produktionen. Dette på trods af, at flertallet af opiumsbønder tilsyneladende ønsker at påbegynde en alternativ produktion til opium og ønsker at bidrage til en positiv udvikling i Afghanistan efter mere end to årtier med krig.

Hvis den ulovlige produktion af opium ikke bekæmpes, vil den afghanske stat ikke kunne etablere og opretholde en bæredygtig økonomi gennem skatteudskrivelse og derved ikke kunne udbetale lønninger til de offentlige ansatte, der i sidste ende skal administrere landet. På nuværende tidspunkt kan store dele af korruptionen, der er i den offentlige system, forklares med lave lønninger, og dette problem skal adresseres, hvis den afghanske administration skal anerkendes i befolkningen.

Opiumsbekæmpelsen vil tage tid, og det er vigtigt at man fra det internationale samfunds side erkender dette og ikke gør den målbare opiumsbekæmpelsen til et mål i sig selv, gennem statistikker for rydningen af opdyrkede arealer. Hvis man fortsætter med udryddelsen af opiumsmarkerne, uden at sikkerheden for

bønderne er garanteret, vil disse med stor sandsynlighed være tvunget til at genoptage produktionen af opium eller slutte sig til Taliban af den simple grund, at de vil overleve.

Centralregeringen og det internationale samfund skal opprioritere initiativerne for alternativ produktion til opiumsboenderne samt gennemføre en forbedring af infrastrukturen i landet, så denne produktion kan afsættes. Man skal fjerne sig fra at have tvangsmæssige initiativer, såsom udryddelseskampagner, som førsteprioritet til at lade bønderne indgå frivilligt i troværdige alternative produktionsprogrammer. Man skal skabe positive og troværdige incitamentsstrukturer for bønderne, så de frivilligt vil indgå i programmerne, samtidig med at man skaber mulighed for afsætning af produkterne. Programmerne skal være fokuseret på den enkelte provins og ikke ses som et samlet landeprogram.

Tilgangen vil kræve væsentligt længere tid end de deciderede opiumsudryddelseskampagner, men modstanden over for centralregeringen og det internationale samfund vil også mindskes. På kort sigt vil problemet med opium ikke forsvinde, men på langt sigt vil denne løsning være mere bæredygtig. Samtidigt med en mere bæredygtig og langsigtet strategi for bekæmpelse af opiumsproduktionen skal der fra centralt hold sættes ind over for korrupte embedsmænd inden for alle led af den offentlige administration. Korruptionsbekæmpelse skal vise lokalbefolkningen, at den nye afghanske regering ikke blot er en fortsættelse af tidligere tiders magtbaserede regeringen, men at den faktisk har en intention om at forbedre befolkningens kår og tillid til regeringen.

## Litteratur

- ANDS Volume One (2006): "Afghanistan National Development Strategy".  
<http://www.ands.gov.af/ands/I-ANDS/ands-documents.asp>
- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap De Wilde (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Chanaa, Jane (2002): "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", *Adelphi Paper* no. 344.
- Collier, Paul (2003): "Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy", A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.
- Cornell, Svante E. (2005): "The Interaction of Narcotics and Conflict", *Journal of Peace Research*, vol. 42, no. 6.
- Dobbins, James et al. (2003): *America's Role In Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, CA: RAND. [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1753/](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/)
- Dobbins, James et al. (2005a): *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, Santa Monica, CA: RAND. <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG304/>
- Etzioni, Amitai (2004): "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, vol. 80, no. 1.
- Fischer, Viggo (2005): *Afghanistan – besættelse, borgerkrig og befrielse*, København: Peter la Cour.
- Fukuyama, Francis (ed.) (2006): *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Human Rights Watch (2006): "Lessons in Terror: Attacks on Education in Afghanistan", *Human Rights Watch Report*, vol. 18, no. 6(c). <http://www.hrw.org/reports/2006/afghanistan0706/>
- ICG (2006): "Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work", International Crisis Group, Asia Report No. 116. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4108&l=1>
- Jakobsen, Peter Viggo (2004): "Nationsbygning med magt i Irak: USA's strategiske interesser kan bane vej for succes", Nationsbygning, *Tidsskriftet Politik*, årgang 7, nummer 2, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Jalali, Ali A. (2006): "The Future of Afghanistan", *Parameters*, US Army War College Quarterly, Vol. XXXVI, No. 1. <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/06spring/jalali.pdf>

- Jones, Seth G. et al. (2005): *Establishing Law and Order after Conflict*, Santa Monica, CA: RAND. <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG374/>
- Mansfield, David (2006): "Exploring the 'Shades of Grey': An Assessment of the Factors Influencing Decisions to Cultivate Opium Poppy in 2005/06", A Report for the Afghan Drugs Inter Departmental Unit of the UK Government, ADIDU. [http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FinalFinal2005DriversDocumentdm%20\(2\).pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FinalFinal2005DriversDocumentdm%20(2).pdf)
- National Drug Control Strategy (2006): "National Drug Control Strategy: An Updated Five-year Strategy Tackling the Illicit Drug Problem", Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Counter-Narcotics, Kabul, Afghanistan. [http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/NDCSfinal%20\\_Jan%202006.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/NDCSfinal%20_Jan%202006.pdf)
- Pain, Adam (2006): "Opium Trading Systems in Helmand and Ghor", Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), Issues Paper Series. [http://www.areu.org.af/?option=com\\_docman&Itemid=&task=doc\\_download&gid=353](http://www.areu.org.af/?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=353)
- Peake, Gordon, Cathy Gormley-Heenan, Mari Fitzduff (2004): "From Warlords to Peacelords: Local Leadership Capacity in Peace Processes", *INCORE Research Report*, Londonderry: INCORE, 2004. <http://www.incore.ulster.ac.uk/research/projects/wlpl/WlplFull.pdf>
- Rashid, Ahmed (2002): *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, London: I.B. Tauris.
- Rasmussen, Marie Louise (2005): "Genopbygningen af den afghanske stat", *USA, Irak, Afghanistan*, Militært Tidsskrift, Det Krigsvidenskabelige Selskab, årgang 134, nummer 1.
- Rubin, Barnett R. (2006): "Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy", Council on Foreign Relations, the Center for Preventive Action, *Council Special Report* no. 12. <http://www.cfr.org/publication/10273/>
- Sedra, Mark (2004): "Security Sector Transformation in Afghanistan", Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Working Paper*, no. 143. [http://www.dcaf.ch/\\_docs/WP143.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/WP143.pdf)
- Sedra, Mark & Peter Middlebrook (2005): "Beyond Bonn: Revisioning the International Compact for Afghanistan", Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy In Focus, Special Report. <http://www.fpif.org/fpiftxt/2912>
- The Afghanistan Compact (2006): Dokument fra konferencen "Building on Success - The London Conference on Afghanistan 31 January - 1 February 2006". <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/20060130%20Afghanistan%20Compact%20Final%20Final,0.doc>
- The Senlis Council (2005a): "Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and Other Essential Medicines", Kabul,

- Afghanistan. [http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008\\_publication](http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008_publication)
- The Senlis Council (2005b): “Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and Other Essential Medicines – Conclusions and Recommendations”, Kabul, Afghanistan: [http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008\\_publication](http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008_publication)
- The Senlis Council (2006a): “Afghanistan Insurgency Assessment – The Signs of an Escalating Crisis”, Kabul, Afghanistan. [http://www.senliscouncil.net/modules/publications/011\\_publication](http://www.senliscouncil.net/modules/publications/011_publication)
- The Senlis Council (2006b): “Helmand at War”, Kabul, Afghanistan. [http://www.senliscouncil.net/modules/publications/010\\_publication](http://www.senliscouncil.net/modules/publications/010_publication)
- The Washington Post (2006): “Nation-Building on the Cheap”, [washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/26/AR2006052601712_pf.html) 28. maj. [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/26/AR2006052601712\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/26/AR2006052601712_pf.html)
- Their, Alexander & Jarat Chopra (2004): “The road ahead: political and institutional reconstruction in Afghanistan”, i Sultan Barakat (ed.), *Reconstructing War-Torn Societies: Afghanistan*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thruelsen, Peter Dahl (2005): “Afghan National Army – En Alternative Nationsbygger”, *Militært Tidsskrift, USA, Irak, Afghanistan*, Det Krigsvidenskabelige Selskab, årgang 134, nummer 1.
- Thruelsen, Peter Dahl (2006): “From Soldier to Civilian: Disarmament, Demobilisation, Reintegration in Afghanistan”, Danish Institute for International Studies, DIIS Report 2006:7, <http://www.diis.dk/sw24461.asp>.
- UNODC (2005): “Afghanistan Opium Survey 2005”, Wien: United Nations Office on Drugs and Crime. [http://www.unodc.org/pdf/afg/afg\\_survey\\_2005.pdf](http://www.unodc.org/pdf/afg/afg_survey_2005.pdf)
- UNODC (2006): “Afghanistan Opium Survey 2006: Executive Summary”, Wien: United Nations Office on Drugs and Crime. <http://www.unodc.org/pdf/execsummaryafg.pdf>
- United Nations Security Council Resolution 1383 (2001). <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/681/09/PDF/N0168109.pdf?OpenElement>
- Wulf, Herbert (2000): “Security Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation”, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Deutschland. [http://www.bicc.de/publications/other/gtz\\_studien/sicherheitssektor/securitysector.pdf](http://www.bicc.de/publications/other/gtz_studien/sicherheitssektor/securitysector.pdf)

Wulf, Herbert (2006): "Good Governance Beyond Borders: Creating a Multi-Level Public Monopoly of Legitimate Force", Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no. 10. [http://www.dcaf.ch/\\_docs/op10\\_good\\_governance\\_beyond\\_borders.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/op10_good_governance_beyond_borders.pdf)

## **Om DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier**

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

### **Fagligt panel**

Christopher Coker, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns Universitet

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

Iver Neumann, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet



Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political  
Science and International Studies, University of Birmingham  
Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI  
Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth

