

Landanalys Afghanistan

December 2001



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Asienavdelningen

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Politisk och ekonomisk utveckling under 1900-talet	4
2.1 Statsbildningsprocessen	4
2.2 Moderniseringssträvanden och utländsk intervention	5
2.3 Inbördeskrig, politiskt kaos och internationalisering av konflikten	6
3. Statens sammanbrott	8
4. Konflikten "etnifiering"	10
5. En kriminaliserad ekonomi	11
6. Avsaknad av demokrati och mänskliga rättigheter	13
7. Bristande jämställdhet	14
8. Relativt begränsade miljöproblem	15
9. Det internationella biståndet	16
9.1 Allmänt	16
9.2 Det svenska biståndet	17
9.3 Biståndssamordningen	17
Bilaga 1: Basdata	19
Bilaga 2: Litteraturförteckning	21

Denna landanalys avseende Afghanistan färdigställdes i sina huvuddrag redan våren 2000. Behovet av att skyndsamt ta fram en landstrategi efter händelserna i New York den 11 september 2001 innebär att analysen inte är i alla detaljer uppdaterad avseende åren 2000–2001. Så har t ex studier av SMU (Special Monitoring Unit), Världsbanken/Asiatbanken/UNDP, eller Ahmed Rashids bok om talibanerna, inte fått fullt genomslag i rapporten.

Asienavdelningen

1. Sammanfattning

Situationen i Afghanistan är extrem. Över två decenniers inbördeskrig har slagit sönder landet, som redan dessförinnan var ett av de fattigaste och minst utvecklade i Asien. Infrastruktur, produktionsapparater och sociala sektorer ligger i spillror och statsförvaltningen har mer eller mindre upphört att fungera. Över en miljon människor beräknas hittills ha omkommit till följd av de ännu pågående striderna. Landet är ett av de mest minerade världens. Cirka tre miljoner afghaner lever ännu som flyktingar utomlands och ytterligare några ett par miljoner är internflyktingar.

Den statliga överbyggnaden har genom yttre och inre tryck brutit samman. Lagstiftning, rättsskipning, demokratiska institutioner, media har kollapsat. Makten är i detta vacuum rå och enkelt definierad: den som har mest vapen bestämmer. Talibanernas uppgång och fall – liksom, i den andra vågskålen, Nord-alliansens upplösning och återkomst – illustrerar detta förhållande. Som en följd av det traditionella samhällets sammanbrott har kriminell verksamhet kunnat breda ut sig. Krigsrelaterad verksamhet, narkotikaproduktion och smuggling har blivit tolererade sätt att skaffa en utkomst.

Afghanistan har en etniskt varierad befolkning. De sunni-muslimska pashtunerna utgör den största gruppen och har genom en dominerande ställning under ett par hundra år vant sig vid att inneha makten. Tadjikerna är den största minoritetsgruppen. Traditionellt relativt välutbildade har de haft ett betydande politiskt inflytande och en stark ställning inom förvaltningen. Majoriteten är sunni. Hazaras är shiiter, står för en stor del av den utbildade arbetskraften i städerna, och har en historia som förtryckt minoritet. De har stärkt sina positioner genom inbördeskriget. Uzbeker och turkmener har dominerat de rika jordbruksområdena i norr och har haft långvariga kontakter med sina etniska bröder i nuvarande Uzbekistan och Turkmenistan.

Inbördeskriget har förstört den historiska, ömtåliga balansen mellan de olika folkgrupperna. Landet har under 90-talet allt tydligare splittrats i olika regioner. Den etniska tillhörigheten spelar en allt större roll som den kanske enda tillgängliga trygghetsskapande faktorn i en eljest kaotisk omgivning. Ur bristen på jämvikt och växande misstro föds och dör de allianser som håller de inbördes striderna igång.

Överträdelser av mänskliga rättigheter är legio. Tortyr, misshandel, summariska avrättningar är vanligt förekommande, fängslande utan grund, tvångsrekrytering till väpnade förband – också av barn – liksom förföljelse av etniska minoriteter sker hela tiden.

Mest uppmärksammade – och med rätta – har övergreppen mot kvinnors rättigheter blivit. Främsta orsaken var de drakoniska regler som talibanerna införde, bl a innebärande kraftigt begränsade möjligheter att arbeta, studera, få tillgång till hälsovård och att röra sig fritt. Det är dock värt att notera att talibanernas agerande väl stämmer med de normer som traditionellt gäller på afghansk landsbygd. Kvinnorna i Afghanistan har aldrig haft sina konventionsbaserade rättigheter nere i lokalsamhällena; talibanernas fall från makten ändrar inte på detta förhållande.

Ekonomiskt har Afghanistan återfallit i självförsörjningsjordbruk. Livsmedelsproduktionen, som visade tecken på en återhämtning under 90-talet har dalat igen efter svår torka de tre senaste åren. Beroendet av importerade livsmedel är stort.

Inbördeskriget pågår fortfarande och har hittills omöjliggjort nationell enighet och kraftfulla återuppbyggnadsansträngningar. Talibanrörelsens framgångar under slutet på 1990-talet innebar en – förvisso extrem – upprepning av tidigare landbygdsbaserade reaktioner mot olika Kabul-regeringars moderniserings- och internationaliseringsförsök. Interna konflikter har hela tiden underblåsts av grannländernas politiska och ekonomiska intressen och mer eller mindre öppna stöd till de olika kontrahenterna.

Terroristaktionerna i New York och Washington, följda av USAs kraftfulla reaktion, ändrade i en handvändning situationen i Afghanistan. Taliban-regimen kollapsade, Nord-Alliansen tog kontroll över 80% av landytan, inklusive Kabul. Det internationella samfundet, med FN som en viktig aktör, agerar snabbt och som det verkar kraftfullt för att bidra till en bred, politisk lösning på konflikten i Afghanistan för att sedan bistå vid en uthållig återuppbyggnad av det afghanska samhället.

2. Politisk och ekonomisk utveckling under 1900-talet

2.1 Statsbildningsprocessen

Afghanistans dokumenterade äldre historia sträcker sig årtusenden tillbaka. Området var då en "civilisationers korsväg", beläget längs Sidenvägen mellan Medelhavet och Kina. Under det senaste årtusendet har olika muslimska imperier behärskat, eller haft sin bas inom, dagens afghanska territorium. Folkvandringar och invasioner har bidragit till dagens komplexa etniska sammansättning.

En afghansk stat etablerades på allvar under 1800-talets 'Great Game' som en buffert mellan de konkurrerande ryska och brittiska imperierna. Efter två brittiska försök att ta kontrollen över landet kunde Abdur Rahman Khan under seklets sista decennier konsolidera centralmaktens ställning och gränserna fastställdes, i norr, längs Oxus (Amu Darja), och i öster den s.k. Durand-linjen. Den senare delade den pashtunska befolkningen och erkändes aldrig av de afghanska härskarna. Den förblev ett irritationsmoment i relationerna med brittiska Indien och senare Pakistan.

Abdur Rahman tillhörde Durrani-stammen av pashtu-folket, den dominerande etniska gruppen i Afghanistan. Durrani var statsbärande sedan en statsbildning på 1740-talet och behöll regeringsmakten fram till 1977. Abdur Rahmans nationsbyggande och stärkande av centralmakten var hårdhänt, inkluderade folkflyttningar och ledde till talrika uppror. Han försökte krossa det feodala, stambaserade systemet bl.a. genom en ny provinsindelning och etablerandet av en rudimentär, meritbaserad statsförvaltning.

Centralmaktens försök att modernisera landet och det starka motstånd detta mött från landsbygden och dess traditionella eliter har varit framträdande drag i Afghanistans nittonhundratals historia. Upprepade gånger har reformsinnade härskare eller grupper i Kabul försökt förändra det politiska systemet och förvaltningen, införa ny teknologi eller liberalare normer – för att sedan störtas av en konservativ, religiöst ledd reaktion. Det mest genomgripande reformförsöket gjordes under 1970- och 80-talens kommuniststyre och reaktionen bidrog till den afghanska statens närmast totala sammanbrott.

Abdul Rahmans moderniseringssträvanden fortsattes under 1900-talets första decennier av sonen Habibullah, som bl.a. tillät flera framstående exilafghaner att återvända och under deras inflytande



förde en försiktig reformpolitik. Han öppnade de första moderna skolorna, startade en lärarutbildning i Kabul och tillät utgivningen av de första tidningarna. Han mördades 1919, varefter sonen Amanullah, med Atatürks Turkiet som förebild, genom jordreformer och sekularisering sökte skapa en centralstyrd, marknadsekonomisk monarki. Afghanistan fick 1923 sin första konstitution, som garanterade vissa fri- och rättigheter och drog upp reglerna för en nationalförsamling. Motståndet från jordägare, stamhövdingar och prästerskap växte sig dock för starkt och han tvingades 1928 i exil. Många av reformerna upphävdes eller lades på is.

Långsiktigt viktigare var emellertid de ekonomiska förändringar som skedde från 20-talet och framåt. Produktion och export av karakulskinn och marknadsinriktad bomullsodling i norr skapade en ny sektor i den afghanska ekonomin. Denna bidrog till behovet av ett bank- och kreditväsen, som byggdes upp med kungafamiljens stöd. En ny över- och medelklass, nära lierad med hovet, växte fram som en följd av dessa förändringar i den i övrigt jordbruksbaserade och självförsörjningsinriktade ekonomin.

2.2 Moderniseringssträvanden och utländsk intervention

Kontakterna med omvärlden ökade under trettio-talet, då avtal om ekonomiskt samarbete slöts med Tyskland, Japan och Italien. Trots påtryckningar lyckades Afghanistan hålla sig neutralt under andra världskriget och efterkrigsperioden utmärktes till en början av satsningar på stora bevattningsprojekt med stöd från ryssar och amerikaner. Stormakternas konkurrens om inflytande kunde utnyttjas av Kabul för att mobilisera internationellt bistånd; mellan 1955 och 1978 uppgick Sovjets bistånd till 2,5 och USA:s till 0,5 mrd \$.

Under femtio- och sextio-talen blev Sovjetunionen gradvis den dominerande samarbetspartnern och fick genom utbildning och vapenleveranser också ett betydande inflytande inom försvarsmakten. Konflikten med Pakistan över områdena öster om Durand-linjen under 1950-talet, då Pakistan vid flera tillfällen stängde gränsen, bidrog till att öka det ryska inflytandet. Stängningarna innebar att utrikeshandeln måste söka sig nya vägar via grannen i norr.

1964 fick landet en ny konstitution som bl.a. förbjöd kungafamiljen att engagera sig politiskt. Parlamentsval hölls 1965 och 1969. Merparten av de valda representerade den traditionella landsbygdseliten, men det nybildade kommunistpartiet (PDPA), som framförallt hade stöd bland städernas intelligentsia och studenterna i Kabul, gjorde sitt intåg på scenen. PDPA splittrades snart i rivaliserande fraktioner som under de närmaste decennierna bekämpade varandra. Kungens kusin, Daoud, som varit premiärminister 1953–63, tog 1973 makten genom en militärkupp och utropade Afghanistan till republik. Daoud sökte minska beroendet av Sovjet, bl.a. genom att utveckla relationerna till Iran och Pakistan.

Under samma period som PDPA utvecklades växte också en islamistisk reaktion på regeringens moderniseringssträvanden fram. Även denna rörelse fann i stor utsträckning sina anhängare bland studenterna vid Kabuls högskolor. Många av 1980- och 90-talens exilpolitiker och kommendanten hade sitt ursprung i denna rörelse. Oppositionen nådde sin klimax i en revolt i Pansjirdalen 1975, men den kunde med lätthet slå ned av regeringen. Upprørsledarna gick i exil i Pakistan, där den politiska oppositionen konsoliderades.

I april 1978 genomförde det återförenade PDPA en statskupp, Saur-revolutionen. Daoud dödades och maktövertagandet följdes av blodiga interna uppgörelser inom partiet. Den nya regeringen drev en sekularistisk moderniseringspolitik med alfabetiseringskampanjer, jordreform och försök att stärka kvinnans ställning på agendan, men utan hänsyn till inhemska traditioner och lokala maktförhållanden. Den mötte därför starkt motstånd från ungefär samma grupper som reagerat mot tidigare reformförsök. Regimens metoder var dock betydligt våldsammare än föregångarnas och revolten mot den nya regeringen utvecklades till fullt inbördeskrig.

En alltmer trängd regim sökte alltmer militärt stöd från Sovjetunionen, och i december 1979 intervenserade Sovjet direkt och installerade Babrak Karmal som president. Orsakerna till ockupationen anses bl.a. ha varit att hindra ett maktovertagande av den islamistiska oppositionen, som sågs som ett hot mot de muslimska sovjetrepublikerna norr om Amu Darja, samt behovet av att garantera tillgången till de afghanska gasfälten.

Inmarschen utlöste ett blodigt, delvis religiöst motiverat befrielsekrig ('jihad') mot den välbeväpnade, sovjetstödda armén. Motståndet kom från landsbygdsbaserade, mer eller mindre oberoende, gerillagrupper ('mujahedin'). Dessa finansierades av främst USA, Saudiarabien och Iran via Pakistans säkerhetstjänst (ISI) och sju godkända exil-partier¹ med högkvarter i Peshawar. Redan här kunde dagens konkurrens mellan de sunnimuslimska sauderna och det shiitiska Iran synas i valet av vilka parter som stöddes. Något enhetligt motstånd utvecklades inte heller utan etniska och religiösa motsättningar medförde en splittring som successivt kommit att accentueras allt mer.

I mitten av 1980-talet insåg Moskva, som ursprungligen förutsett en sexmånaders intervention, sitt misstag och började förhandla. 1988 nåddes Geneve-avtalet om sovjetiskt tillbakadragande. De sista ryska trupperna lämnade Afghanistan i början av 1989, men det materiella stödet till Najibullah, som 1986 ersatt Karmal på presidentposten, fortsatte.

Den ryska inmarschen framstår retrospektivt som ett monumentalt misstag och ett bidrag till Sovjetunionens sammanbrott. Som mest beräknas mellan 90–120 000 sovjetiska soldater ha varit posterade i Afghanistan. Enligt officiella ryska siffror dödades 14.000 medan 36.000 sårades.

2.3 Inbördeskrig, politiskt kaos och internationalisering av konflikten

Najibullah behöll makten till april 1992. En koalitionsregering mellan de Peshawar-baserade partierna bildades, men under tiden intog motståndsrörelsen Kabul. Den initiala enigheten bröt snart samman och 1990-talet kännetecknades av statens sönderfall, politikernas oförmåga att bilda en varaktig koalitionsregering, allianser, avhopp och förräderier. Förutom motsättningarna mellan de olika exilpartierna blev också konflikterna mellan de Peshawar-baserade politikerna och de mujahedingrupper som slagits mot ryssarna inne i landet uppenbara och de förras politiska betydelse minskade.

De tidigare frihetshjältarna förvandlades i många områden till lokala krigsherrar som med hjälp av de vapen de fått eller erövrat upprättade lokala maktbaser. Uteblivet finansiellt stöd från tidigare nämnda externa källor förklarar åtminstone delvis den fragmentarisering och våldsanarki som uppstod. Den tidigare ärorika beteckningen 'mujahedin' blev ett skällsord. Konflikterna mellan de olika grupperna medförde våldsamma strider om kontrollen av Kabul och huvudstaden, som 1992 var i stort sett orörd av kriget, förstördes mellan 1992 och 1994 till två tredjedelar i interna strider mellan de forna frihetskämparna. Kabul kontrollerades från 1992 till 1996 av den tadjik-dominerade Rabbani-regeringen, som höll sig kvar vid den formella makten och också erhöll internationellt erkännande trots att den endast behärskade delar av landet.

Som en reaktion på det allt mer laglösa tillståndet med utpressning, mord, kidnappningar och våldtäkter framträdde hösten 1994 den s.k. taliban-rörelsen, som utan nämnvärt motstånd kunde inta Kandahar i södra delen av landet. Talibanerna², som ursprungligen rekryterades från koranskolor i Pakistan, hade som uttalat mål att skapa fred och etablera en strikt, islamsk ordning i landet. Till en början hade rörelsen stora framgångar och kunde förvånansvärt enkelt ta kontrollen över en

¹ ANLF, nationalistiskt-traditionellt, pashtu, ledare: Mujaddidi
Hisb-i Islami (Hekmatyar); radikalt islamistiskt, pashtu
Hisb-i Islami (Khallis), islamistiskt, anti-shia, pashtu
Jamiat-i Islami, moderat islamistiskt, tadjik, Rabbani
Ittihad-i Islami, radikalt islamistiskt, anti-shia, pashtu, Sayyaf
Hisb-i Wahdat, shia, två fraktioner, Khallili, Akbari

betydande del av Afghanistan. Speciellt i pashtun-områdena välkomnades rörelsen och dess religiösa och lokalt förankrade moralregler. Det faktum att maktövertagandet medförde en förbättrad säkerhet var också av betydelse för det folkliga stöd talibanerna erhöll. Kommendanten och mujahedinsoldater lade utan motstånd ned vapnen eller förenade sig med talibanerna, vars rörelse därmed också fick en växande militär styrka. Ordning upprättades i stora delar av landet och strikt islamsk lagstiftning tillämpades.

Trots att det upprepade gånger förnekats från pakistanskt håll anses allmänt Pakistan, speciellt ISI, ligga bakom talibanrörelsens uppsving. Pakistan övergav 1994 sin tidigare favorit Hekmatyar i hopp om att kunna åstadkomma en koalition av vänligt sinnade partier. I och med att den tadjik-dominerade regeringen under Rabbani 1994 konsoliderade sitt grepp om Kabul behövde Pakistan en ny pashtun-baserad allierad, en roll som de politiskt oerfarna talibanerna kunde spela. Pakistans behov av fred och säkerhet i Afghanistan för att kunna utnyttja de nya handelsvägar och ekonomiskt intressanta möjligheter som öppnats i Centralasien efter Sovjetunionens fall torde ha varit centrala för dessa överväganden.

Först i och med erövringen av det persiskinfluerade Herat i väster mötte talibanerna ett kulturellt baserat motstånd. Rörelsen uppfattades där mer som erövrare och ockupant än befriare. Denna konflikt blev än tydligare efter talibanernas segertåg genom östra Afghanistan i september 1996 med kulmen i erövringen av Kabul och avrättningen av Najibullah. Motsättningarna mellan talibanernas traditionella, landsbygdsbaserade pashtun-ideologi och det mer liberala och väst-influerade Kabul, som av talibanerna upplevdes som ett syndens näste, medförde att de nya härskarna där införde mer drakoniska lagar och föreskrifter än i de egna kärnområdena. Speciellt kvinnornas situation försämrades drastiskt.

Talibanernas erövring av Kabul och den följande offensiven mot norr tvingade tadjiker, uzbeker och hazarer till samarbete i den s.k. Nordalliansen. Sammanhållningen inom alliansen var dock svag och talibanerna kunde ta kontrollen även över norra Afghanistan, dock med viktiga undantag för Pansjirdalen och områdena längst i nordöst, där motståndet organiserades under ledning av den legendariske Ahmed Shah Massoud.

FN:s generalsekreterare har sedan 1994 genom speciella sändebud sökt medla i konflikten mellan de afghanska grupperna. Vare sig försöken att etablera dialog mellan de stridande parterna eller att påverka grannstaterna och därmed indirekt sätta press på de olika afghanska fraktionerna har gett några verkliga resultat. Den s.k. 6+2-gruppen, bestående av de sex grannländerna samt USA och Ryssland, har bl.a. diskuterat ett möjligt olje- och vapenembargo. Länderna har dock inte kunnat enas i åtgärder. Under andra hälften av 1999 införde FN sanktioner mot talibanregeringen. Orsaken var talibanernas vägran att utlämna Osama bin Laden (se mera nedan).

Andra förhandlingsinitiativ togs av exilgrupper i Europa. Dessa försökte bygga en allians kring den förre kungen Zahir Shah, som levte i Rom sedan han störtades 1973, i syfte att samla afghanska ledare till en s.k. Loya Jirga, ett slags stambaserat representmöte. Initiativet välkomnades, men talibanerna tog avstånd från kungen. Efter 11 september 2001 blåstes nytt liv i initiativet, sedan delar av pashtunerna börjat söka efter alternativ till talibanerna, och Nord-alliansen sagt sig vara villiga att diskutera makt-delningsfrågan på nytt.

Konfliktens regionala – och ekonomiskt betingade – prägel har blivit allt tydligare under 1990-talet. Konkurrensen om olje- och gastillgångarna i Centralasien har hårdnat efter Sovjetunionens sammanbrott. En rörledning från Turkmenistan genom Afghanistan till Pakistan har diskuterats. Oljebolag från USA och Argentina har, tillsammans med olika saudiska partners, konkurrerat om tillstånd att trans-

² Av "talib", i pluralis "taliban", studerande vid koranskola, madrassah

portera gasen och bygga ledningen. Gasfyndigheterna ger en delförklaring till varför konflikten är så svårlöst. Afghanistan har blivit en bricka i ett spel där intressen i Pakistan, Turkmenistan, Iran, Turkiet, USA, Saudiarabien m.fl. står för regin och stöder olika rollinnehavare.

Afghanistans ökade betydelse som narkotikaproducent (se nedan) bidrar också till destabiliseringen i regionen. Antalet missbrukare i Iran och Pakistan har ökat mycket kraftigt och beräknas uppgå till ca 1,5 respektive 3 miljoner. Större delen av produktionen smugglas dock till och genom Centralasien och Ryssland med Västeuropa som slutlig marknad³.

Talibanernas ortodoxa religiösa tolkning har upplevts som konkreta hot i Ryssland och de muslimska grannrepublikerna i Centralasien. Afghanskt territorium har upplåtits för träning och basläger för olika militanta oppositionsgrupper och rädslan för en "talibanisering" i regionen är stor. Även Kina har dragits in i konflikten genom att muslimska uigurer från Sinkiang deltagit i striderna i Afghanistan och sedan kunnat utnyttja sina erfarenheter på hemmaplan.

Det land som förmodligen är mest hotat av denna utveckling är Pakistan, varifrån talibanerna rekryterat en avsevärd del av sina soldater, och där de ultrakonservativa partierna växt i styrka. Den nya militärledningen oroades över den ökade "talibaniseringen" av Pakistan redan långt före attacken på World Trade Center. Efter 11 september lade man om politiken visavis Taliban-regimen totalt. Pakistan ingår nu i det internationella samfund som verkar för alternativ regering, byggd på en bred bas, i Afghanistan.

Konflikten i Afghanistan internationaliserades under 1990-talet på flera sätt, varav några kort beskrivits ovan. Ett annat utgjordes av de många (tiotusentals) utländska frivilliga, som som anslutit till talibanerna för att befästa deras makt. Araber av olika nationalitet, tjetjener och pakistanier har bildat en hård kärna inom talibanstyrkorna. Ännu en aspekt av internationaliseringen är att många stridsövade militanta muslimer efter att under 1980-talet ha deltagit i striderna mot ryssarna, eller senare tränats hos talibanerna, nu fortsätter sin 'jihad' i bl.a. Kashmir och Kaukasus.

Afghanistan utvecklades under talibanregimen steg för steg till att bli en bas för internationell terrorism. Saudiern Osama bin Laden och det av honom utvecklade nätverket Al-Quaida, misstänkt för att ligga bakom såväl sprängningarna av de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar-es Salam 1998 som attackerna i New York och Washington 11 september 2001 har inte bara fått skydd i Afghanistan utan utövat ett stort inflytande på talibanledningen. Den häftiga internationella reaktionen på händelserna den 11 september och påföljande USA-ledda interventioner i händelserna i Afghanistan fick talibanregimen att falla samman. Nord-alliansen fyllde snabbt ut det maktvacuum som uppstod i norra och centrala delarna av landet. Endast området i sydöst, kring talibanernas centrum Kandahar, står fortfarande utanför Nord-alliansens kontroll.

3. Statens sammanbrott

Afghanistan är ett belysande exempel på en "failed state" (4), dvs en statsbildning som genom yttre eller inre tryck brutit samman och inte längre kan representera landet i internationella sammanhang. Inte heller internt finns idag mycket kvar av en central statsapparat i form av nationell förvaltning, lagstiftning och rättsväsende, institutioner eller media.

³ En färsk studie i Storbritannien visade att mer än 86% av allt beslagtaget heroin hade sitt ursprung i afghanskt opium

⁴ Barnett Rubin: The fragmentization of Afghanistan

Den koalitionsregering som tog över efter Najibullah i april 1992 utropade Afghanistan till islamsk republik. Religiös lagstiftning (shariah) infördes och tidigare lagar som ansågs stå i motsättning till denna upphävdes. Talibanerna tillämpade sharia mer konsekvent än den tidigare regeringen. Talibanerna erkände heller inte legala dokument, inklusive FN-konventioner, som ratificerats av tidigare regeringar och som ansetts strida mot den egna tolkningen av islam.

Afghanistan har på senare år allt tydligare splittrats i olika regioner och den etniska tillhörigheten spelar en allt större roll. De rudiment av statsförvaltning som trots striderna fortfarande existerade togs över av talibanerna, som fördelade ansvaret för de olika ministerierna i Kabul till religiösa ledare. De centrala ministeriernas roller undergrävdes dock redan under 1980- och 90-talen. Under Rabbani begränsades regeringens auktoritet till Kabul, Herat och några provinser i nordöst, medan först olika krigsherrar och sedan talibanerna kontrollerade landets södra och västra delar och uzbekledaren Dostum de norra.

Staten spelade en ytterst marginell roll under talibanernas ledning. Undervisning och hälsovård kom att i allt högre grad skötas av enskilda organisationer, Röda Kors-familjen och FN-systemet. Svenska Afghanistankommittén ansvarar sålunda för utbildning av fler skolelever än 'regeringen', ICRC driver flera akutsjukhus och FN svarar för all minröjning i landet. Universitetet i Kabul har varit igång periodvis och även längre norrut (Balkh, Bamyān, Taloqān) fanns före talibanernas maktövertagande tidvis fungerande universitetsinstitutioner. Sedan talibanerna lämnade Kabul dröjde det bara ett par veckor innan Kabuls universitet på nytt hade startat kurser.

Den finansiella basen för förvaltningen är mycket begränsad. Merparten av de resurser – främst tullar och andra avgifter – som mobiliseras internt går till krigsansträngningarna. I talibankontrollerade områden har skatteuppbörden varit centraliserad och alla inkomster uppges ha gått till Kabul, varifrån en mindre del distribuerats till provinserna. En UNDP-studie 1997 uppskattade intäkterna i den södra regionen till mellan 50–75 m\$. Statstjänstemännen har drabbats hårt av försenade eller uteblivna löner, som dessutom urholkats djupt i reella termer. Effektiviteten i förvaltningen var av denna anledning, och bristen på kompetent ledning, extremt låg. De lokala förvaltningarna har ofta haft en av talibanerna utsedd chef, men eftersom denne sällan haft någon yrkeskompetens sköttes löpande administration av tidigare tjänstemän. Lokal praxis och lokala talibanledares attityder avgjorde i hög grad vad som kunde, och inte kunde, uträttas i lokalsamhällena.

Den talibanska regimen styrde med hjälp av en central shura – ett "råd" – baserad i Kandahar. Mer exakt hur detta fungerade och hur beslut fattades är okänt, men dominerande i ledarskapet var mullah Mohammed Omar Akhūnzada, en veteran från kampen mot ryssarna. Hösten 1996 utropades denne av sina anhängare till Amir ul-Muminin, "de rättrognas befälhavare" (5). I Kabul fanns också en shura som, tack vare biståndsorganisationernas närvaro och Kabuls symboliska roll, åtminstone utåt kunde spela en delvis självständig roll. Den var dock underställd shuran i Kandahar. Med växande opposition i delar av landet och genom internationellt tryck uppstod splittringstendenser inom talibanrörelsen, mellan mer eller mindre ortodoxa element och mellan religiösa och militära ledare. I denna maktkamp stärkte mullah Omar sin position, och baserade den alltmer på stöd från Osama bin Laden och hans icke-afghanska stödtrupper.

⁵ En titel som fram till 1917 användes av de afghanska monarkerna.

4. Konfliktens "etnifiering"

Afghanistans position som en korsning på de historiska här- och handelsvägarnas har bidragit till en etniskt varierad befolkning. Officiellt erkändes på åttiotalet åtta nationaliteter. Antropologiska sammanställningar listar över 50 etniska grupper. Den fullständigt dominerande delen av befolkningen är muslimsk med en majoritet av sunni. Konflikterna har sedan 90-talets andra hälft fått en allt tydligare etnisk dimension. Eftersom de olika gruppernas bosättningsmönster inte tar hänsyn till moderna nationsgränser har detta bidragit till att dra in grannländerna i konflikten.

Den största gruppen, de sunnimuslimska *pashtunerna* (6), har dominerat Afghanistan sedan åtminstone mitten av 1700-talet och beräknas uppgå till mellan 40 och 50% av landets befolkning. Därtill kommer den stora pashtun-befolkningen i Pakistan (ca 12 miljoner), som bidragit till att komplicera relationerna mellan länderna – men också underlättat mottagandet av flyktingar under de senaste decennierna. Enligt en undersökning från slutet av 80-talet utgjorde pashtunerna 85% av flyktingarna i Pakistan. Pashtunerna är bosatta främst söder om bergsmassivet Hindukush och i områdena som gränsar mot Pakistan. Kandahar är deras traditionella maktcentrum.

Pashtun-befolkningen har betecknats som världens största kvarlevande stamsamhälle. Den sociala strukturen är baserad på ett normsystem, den s.k. Pashtunwali, vilket innebär att man talar pashtu och följer ett antal etablerade seder. Gästfrihet, betoningen av personlig frihet och ära, blodshämnd, stamrådets ('jirga') betydelse för konfliktlösning och kvinnorna avskildhet ('purdā') hör till de utmärkande dragen i denna hederskodex, som i olika aspekter skiljer sig från den islamska lagstiftningen, shariah. Pashtunerna utgör, trots de gemensamma kulturella dragen, ingen homogen grupp utan olika pashtustammar har konkurrerat inbördes om makt och inflytande. Dessa motsättningar innebär en ytterligare inrikespolitisk komplikation.

Att pashtunerna utgjort en så stor del av flyktingbefolkningen har medfört att deras tidigare dominans i hemlandet försvagats, samtidigt som minoriteterna flyttat fram sina positioner. Talibanrörelsens framväxt kan ses som en del i en process för att återupprätta den pashtunska dominansen, och det var foljdriktigt i flyktinglägren och de traditionella pashtunområdena som rörelsen hade sina rötter.

Olika pashtun-dominerade grupper och partier var såväl under kriget mot ryssarna som därefter de största mottagarna av externt stöd. Inte minst Pakistan har sökt allierade inom denna krets; länge Hekmatyars Hizb och sedan talibanerna.

Den näst största etniska gruppen är *tadjikerna*, som beräknas uppgå till 25–30% av befolkningen. Deras traditionella områden ligger i nordöst och kring Herat i väster. Traditionellt relativt välutbildade har tadjikerna haft ett betydande politiskt inflytande och en stark ställning inom förvaltningen liksom generellt i Kabul. Under kriget mot ryssarna spelade tadjikerna en stor roll och speciellt den fransktalande Ahmed



⁶ I litteraturen också benämnda pakthuner eller pathaner.

Shah Massoud kom – inte minst i väst – att framstå som en symbol för det folkliga motståndet. Tadjikerna har genom Rabbani-regeringens internationella acceptans haft en oproportionerligt uppmärksam position och har utgjort stommen i Nord-alliansen. Majoriteten är sunni och persisktalande.

I Tadjikistan lever ytterligare ca fyra miljoner tadjiker och de politiska relationerna mellan Rabbani-regeringen, Nord-alliansen och den tadjikiska regeringen är goda. Förutom därifrån har Nordalliansen fått omfattande stöd från bl.a. Ryssland, Indien och Iran.

De shiamuslimska *hazarerna* utgör 10–15% av befolkningen och lever i de centrala högländerna. Under den pashtunska maktdominansen utsattes hazarerna vid upprepade tillfällen för övergrepp. Hazarerna har stått för en stor del av den utbildade arbetskraften i städerna. Hazarerna flyttade fram sina positioner inom oppositionen och stod tillsammans med Massoud länge för det mest beslutsamma motståndet mot talibanerna. Den hazara-dominerade Bamyán-provinsen nordväst om Kabul var en konflikthärd under talibanernas välde. Iran var de shia-baserade partiernas främsta internationella stöd.

Hazarerna är shiiter av imami-skolan. För att ytterligare komplicera bilden finns ännu en shiagrupp, *ismaeliterna* (Aga Khan), vilka främst återfinns i nordöstra Afghanistan och nordvästra Pakistan. Shiiterna har organiserat sig i separata politiska och militära rörelser och allianser.

Uzbek och *turkemener* utgör tillsammans 15–20% av befolkningen och har sin traditionella hemvist i gränsområdena mot Uzbekistan och Turkmenistan, vars befolkningar tillhör samma etniska stam. De har dominerat de rika jordbruksområdena i norr och involverades tidigt i bomulls- och fårpälsindustrierna och handeln med Sovjet. Dostum och den starka uzbekmilisen var länge allierad med ryssarna och därefter med Najibullah och försökte in i det sista undvika att ta ställning i inbördeskriget. Dostum erhöll betydande stöd från Uzbekistan, vilket var en bidragande orsak till att han så pass länge lyckades behålla kontrollen över norra Afghanistan och Mazar-e-Sharif. Efter landsflykt i bl a Turkiet återvände Dostum till norra Afghanistan för att spela en aktiv och tung roll i den avgörande kampen med talibanerna hösten 2001.

5. En kriminaliserad ekonomi

Afghanistan är enligt alla vedertagna indikatorer ett av Asiens allra fattigaste länder. Så var fallet redan före den sovjetiska invasionen, och situationen har inte förbättrats under de följande decenniernas krig. Som framgår av bilaga 1 är emellertid tillgänglig statistik av undermålig kvalitet och tillåter inte någon djupare fattigdomsanalys. UNDP tar inte längre upp landet i sin HDI-rankning p.g.a. brist på data, men i 1996 års rapport rankades Afghanistan sist i Asien, och var placerad som 169:e land bland 174 uppräknade länder.

Den begränsade industrialisering och modernisering av den afghanska ekonomin som skedde efter andra världskriget har tillintetgjorts, delvis under kriget mot ryssarna och Kabul-regeringen men framförallt under det följande inbördeskriget. Industriapparaten och infrastrukturen har förstörts. Maskiner, el- och telekablar, pipe-lines, pumpar, generatorer, etc. har stulits eller demonterats och exporterats som skrot. Det institutionella ramverket i form av lagstiftning, statsapparat, intresseorganisationer och media har fallit samman och på det hela taget upphört att existera.

Afghanistan har betydande naturresurser. Storleken på oljereserverna i norr är okänd, men ryssarna hade planer på ett oljeraffinaderi med en kapacitet på 50.000 ton per år. Den viktigaste energikällan är

naturgas; reserverna beräknas uppgå till 100–150 miljarder m³. Produktionen upphörde 1989/90 och bortfallet i exportinkomster har beräknats till 200 m \$/år. Kol- och järntillgångarna är omfattande, men har inte kunnat utvecklas p.g.a. bristande transportmöjligheter. Utvinningen av ädelstenar fortgår i begränsad utsträckning.

Industrisektorn hade i slutet av 1980-talet byggts ut – med stöd från främst Sovjet, men även Östtyskland (energi) och Tjeckoslovakien (cement) – så att den till större delen kunde uppfylla det inhemska behovet av de flesta konsumtionsvaror. Totalt i landet finns en installerad elkraftskapacitet på 457 MW, varav 250 MW vattenkraft. På grund av bortfallet av el-, gas- och oljeproduktionen täcks en ökande del av energikonsumtionen av jordbruksavfall och brännved, vilket ställer ytterligare krav på den trädfattiga miljön. Nästan ingen tillverkningsindustri är igång.

Ekonomin har alltså i stor utsträckning återgått till jordbruk på själv-försörjningsnivå. Statistiska data som täcker 1990-talet saknas nästan helt och det lilla som finns bygger på bristfälligt underlag. De uppskattningar som finns tyder dock på att jordbrukets andel av BNP ökat i takt med att den samlade produktionen gått ner sedan 1989 och 1996 uppgick till ca 56%. 1993 visade beräkningar att jordbruks-arealen minskat med 35% sedan 1978 och endast ca 20% av den potentiella jordbruksmarken odlades. En fjärdedel av bevattnings-anläggningarna hade förstörts och den inhemska konstgödningsproduktionen uppgick till 1/5 av förkrigsproduktionen. Svår torka har ytterligare förvärrat problemen de senaste tre åren.

Livsmedelsproduktionen beräknas ha halverats sedan den sovjetiska invasionen, och under nittiotalet tillgodosågs ca. 30% av livsmedelsbehoven genom import, främst för stadsbefolkningen. Livsmedelssäkerheten är en av de frågor som fortsatt står högt på den humanitära dagordningen.

Som följd av den "normala" ekonomins sammanbrott har smuggling, narkotikaproduktion och -handel samt krigsrelaterad verksamhet utvecklats till nya, omfattande sektorer. Krigsaktiviteterna beräknas sysselsätta 50–100.000 man. Opiumodlingen ökade kraftigt under och efter kriget mot ryssarna. Enligt UNDCP beräknades Afghanistan 1999 ha producerat ca 4.600 ton opium, över 75% av världspröduktionen. Detta innebar en kraftig ökning av både produktion och odlingsareal jämfört med tidigare⁷. Ungefär 3/4 av produktionen kommer från provinserna Helmand i söder och Nangarhar i öster. Några problem att frakta opiumet över fronter och gränser förefaller inte föreligga, vare sig områdena kontrollerats av talibaner eller oppositionen. Även heroinproduktionen uppges öka. Ett uppmärksammat förbud mot odling av opievallmo som talibanregimen genomdrev 2000 verkar ha varit av tillfällig art. Stora opiumlager fungerade som effektiv buffert och höll marknaden försörjd. Strax innan talibanerna förlorade makten rapporterades att odlingen på nytt var omfattande i den gamla opieområdena. Talibanledningen försökte koppla en minskad opiumproduktion till löften om ökat bistånd, men givarna var skeptiska både till talibanernas utfästelser och till UNDCPs kostnadskrävande "utrotningsprogram".

Trots att bara en marginell del (1%) av de totala vinsterna från opiumodlingen i Afghanistan beräknas stanna i landet är produktionen av stor betydelse för den lokala ekonomin och en av de få sektorer som erbjuder sysselsättning för jordbruksarbetare. De totala afghanska inkomsterna från opiumproduktionen under ett år (1997/98) beräknas av UNDCP⁸ till ca 200 miljoner dollar, varav 65% gick till bönder och lantarbetare medan resten gick till mellanhänder, transportkostnader och skatter. Opiumets betydelse för krigsfinansieringen är oklar. Beräkningar av hur mycket talibanerna har tagit in genom beskattning av produktion och handel varierar mellan 10 och 30 miljoner dollar per år.

⁷ Avkastningen per ytenhet ligger på i genomsnitt 50 kg/ha, jmf med 10 kg/ha i Burma. Under odlingsäsongen 98/99 var väderförhållandena idealiska. Den ökade produktionen medförde att det lokala priset på opium halverades

⁸ Tar ej hänsyn till inkomster från heroinproduktion

En viktigare inkomstkälla är förmodligen den illegala handeln. Opium är bara en del i den växande kriminella ekonomin där smuggling till grannländerna omsätter enorma belopp. Världsbanken uppskattade i en studie 1997 den registrerade exporten till Pakistan till drygt 2,2 miljarder dollar, exklusive opium och vapen. Merparten var vidareexport av konsumtionsvaror som TV-apparater, luftkonditionerare, cyklar, elektronik och textilier från internationella marknader, speciellt Dubai. Smugglingen av afghanska produkter beräknades uppgå till 139 miljoner dollar. Den totala illegala handeln genom Afghanistan har uppskattats till mellan 3 och 4 miljarder dollar. Den omfattande handeln har medfört framväxten av en stor och lönsam lastbilsbaserad transportsektor.

Narkotikaproduktion och -handel samt varusmuggling innebär inte bara en alternativ möjlighet för fattiga afghaner att överleva, den erbjuder också en ekonomisk bas för internationella terrorist- och oppositionsgrupper med baser i landet och i dess otydliga gränsområden. Det innebär att det finns ytterligare aktörer som inte har något eget intresse av att den interna konflikten får en lösning, snarare tvärtom.

6. Avsaknad av demokrati och mänskliga rättigheter

Den långa perioden av ockupation, inbördeskrig och internationellt utanförskap har medfört att respekten för mänskliga rättigheter är låg. Afghanistan är formellt anslutet till flera av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter (medborgerliga & politiska; ekonomiska, sociala & kulturella; eliminerande av rasdiskriminering; barns rättigheter; tortyr; samt mot diskriminering av kvinnor) men talibanregimen tog avstånd från dylika internationella åtaganden⁹ och visade i sina relationer med det internationella samfundet aldrig något intresse för konventionernas innehåll och andemening. Huruvida en ny regering i Afghanistan kommer att visa större respekt för MR-konventionerna återstår att se. De potentiella ledarnas förflutna ger knappast hopp om någon radikal förändring jämfört med den situation som rådit sedan den sovjetiska invasionen 1989. Snarast blir det en uppgift för de externa aktörerna att bevaka MR-frågorna, att på nytt föra upp dem på agendan och, i största möjliga mån, begränsa omfattningen av kränkningar.

Överträdelser av mänskliga rättigheter har rapporteras med förfärande frekvens och från alla sidor i konflikten. Taliban-kontrollerade områden har utmärkt sig för systematiska övergrepp mot kvinnors rättigheter. Olika former av tortyr, misshandel, inhumana straff som stympningar och stening, speciella krav på klädedräkt, hår- och skäggglängd samt obligatoriskt deltagande i religiösa riter är exempel på förekommande övergrepp. Fängslanden utan grund, tvångsrekryteringar till armén och förföljelse av etniska minoriteter är andra. Både talibanerna och oppositionen mot desamma har i samband med offensiver beskyllts för etnisk rensning riktad mot hazarer, tadjiker och pashtuner.

Några fria media förekommer inte och den talibankontrollerade Radio Shariah dominerar nyhetsförmedlingen. (Tillsammans, kan tilläggas, med BBCs sändningar på pashtu och farsi som har ett enormt genomslag). En speciell myndighet, the Department of Virtue and Prevention of Vice, har inrättats för att säkerställa efterföljden av de olika talibanedikten. Det civila samhället i övrigt, i form av intresseorganisationer etc., har i stor utsträckning upphört att existera. Den mångfald av inhemska NGOs¹⁰ som arbetar tillsammans med FN och övriga givare kan i någon mån ses som ett embryo till ett framtida civilsamhälle, men många är snarast att betraktas som kontraktörer än enskilda organisationer i tradi-

9 Huruvida talibanregimen kan anses bunden av dessa tidigare åtaganden av den afghanska staten samtidigt som det internationella samfundet inte erkänner dess legitimitet är en komplicerad juridisk fråga.

10 Enligt en uppgift från Världsbanken är över 200 afghanska NGOs aktiva i Afghanistan och Pakistan.

tionell mening. Större potential har då det stora antal afghaner som varit verksamma i internationella organisationer de senaste decennierna och där exponerats för andra synsätt och värderingar än de i krigets spår lokalt rådande.

Som så länge varit fallet i Afghanistan är avståndet mellan de dekret som utfärdas i Kabul eller Kandahar och den faktiska viljan eller förmågan att tillämpa dem utanför beslutscentra enormt. Skilda traditioner, det politiskt möjliga, lokala krav och inneboende motsättningar gör att uttalad politik ofta är mer ord än handling.

7. Bristande jämställdhet

Kvinnornas situation stod sedan talibanerna intog Kabul högt på det internationella samfundets agenda. Orsaken var de drakoniska regler som talibanerna införde efter erövringen och som bl.a. innebar kraftigt begränsade möjligheter för kvinnor att arbeta, studera, få tillgång till hälsovård och röra sig fritt. En strikt islamsk – eller snarare pashtunsk – uppförandekod skulle efterlevas, vilket drabbade det fortfarande relativt liberala och kosmopolitiska Kabul extra hårt. Även talibanernas erövring av det persiskinfluerade Herat 1995 hade medfört en stark kulturell konflikt, som dock inte gavs samma uppmärksamhet i media. Enligt talibanerna infördes restriktionerna för att skydda kvinnorna i en osäker krigssituation, men några tecken på vilja att förändra situationen i stabila områden som sedan länge utan opposition kontrollerats av talibanerna syntes aldrig.

Talibanernas agerande stämmer dock väl med traditionella normer och förhållanden på Afghanistans landsbygd. De grundläggande islamska värderingarna, i kombination med Pasthunwali, utgör ännu normsystemet för merparten av landets befolkning. Kvinnan ses traditionellt som symbolen för familjens, stammens och landets heder. Hon måste skyddas från omvärldens hot och frestelser för att inte hon eller familjens anseende skall skadas. Även på landsbygden i de norra områdena har kvinnans situation av hävd varit mycket beskuren, sett ur ett västerländskt perspektiv.

Synen på kvinnan i afghansk samhällsutveckling kan kanske ses som en parallell, eller symbol, för 1900-talets kamp mellan moderniseringssträvanden och traditionella värderingar. Redan Abdur Rahman Khan förbjöd barn- och tvångsäktenskap och gav kvinnor arvsrätt och rätt till skilsmässa. Han hävdade samtidigt den traditionella hederskodexen och införde dödsstraff för otrohet. Emancipationssträvandena drevs under följande decennier främst av kungafamiljen och hovet, som genom resor och studier tagit intryck utifrån. Under Amanullah öppnades 1921 den första flickskolan och under 20-talet grundades en kvinnoförening, en kvinnotidskrift och ett kvinnosjukhus i Kabul. Upproret 1928 satte stopp för denna utveckling.

Efter andra världskriget öppnades åter olika utbildningsvägar för flickor och när kung Zahirs regering 1959 avskaffade slöjtvånget fanns redan såväl utmärkta flickskolor som utbildade kvinnor inom många områden. De närmaste decennierna gjorde kvinnorna ett brett inträde på arbetsmarknaden i de större städerna, inte minst inom akademiska yrken: lärare, läkare, journalister, jurister. Kvinnorna deltog också aktivt i sjuttioalets ökade politisering och en radikalt förändrad kvinnoroll stod på PDPAs agenda vid maktövertagandet. 1970- och 80-talets satsningar verkar dock ha lett till en negativ bestående reaktion i så måtto att utbildning av flickor på många håll fortfarande anses leda till att dessa blir gudlösa kommunister.

Inbördeskriget och flyktingströmmarna efter 1978 har drastiskt försämrat kvinnornas situation. Statistiken är notoriskt opålitlig, men tillgängliga socio-ekonomiska indikatorer ger en nedslående bild. Med-

elslivslängden beräknas till 44 år, spädbarnsdödligheten till 16%, barnadödligheten till 33% och mödradödligheten till extremt höga 1.835 per 100.000 födda. Fertilitetstalet uppskattas till 6,9 per kvinna. Andelen flickor och kvinnor över 14 år som inte kan läsa och skriva beräknas till 85%, för hela befolkningen är motsvarande siffra 69%. Mer än 100.000 kvinnor har handikappats pga kriget och mer än 300.000 har blivit änkor. Dessa grupper hör nu till de mest utsatta i det afghanska samhället.

Den uppmärksamhet som sedan 1996 ägnats förtryck och oförrätter begångna mot kvinnorna i Kabul står dock inte i proportion till det intresse som visats majoriteten kvinnor (95%) i det traditionella landsbygdssamhället. Risker för att givarna, under medialt och därmed politiskt tryck, "överreagerar" har varit uppenbar. Biståndsgivarna och –genomförarna har också haft mycket svårt att hantera jämställdhetsfrågorna. En delegation från FN:s speciella kvinnorådgivare kunde under ett besök 1997 identifiera *tre strategier* för hur givarna hanterade jämställdhetsfrågorna inom ramen för den "princip-centrerade" ansats som FN:s Executive Committee for Humanitarian Affairs antagit samma år.

- En "strikt" strategi, som innebar att insatser som inte ledde till "jämlikt deltagande och jämlik fördelning av nytta och fördelar" skulle avslutas. Delegationen kunde konstatera att denna tillämpning hårdast drabbade nödlidande afghaner, och då speciellt barnen och kvinnorna.
- En "flexibel", som betonade lindrandet av nöd och inriktade sig på omedelbara överlevnadsbehov. Delegationen betecknade denna ansats som "business as usual" och konstaterade att den inte gjorde något för att förändra ledarskapets uppförande vad gällde skydd för och stärkande av mänskliga rättigheter.
- En "fältorienterad", som tillämpade principerna inom ramen för en praktisk, personinriktad syn på biståndet. Jämställdhet tolkades som en process genom vilken kvinnor och flickor på sikt skulle nå ökat deltagande och nytta av stödet. För det fall ledarskapet medvetet framhärade i diskriminering som policy tillämpades dock sanktioner.

Delegationens rekommendation var tveklöst att givarna borde följa den "fältorienterade" strategin och delegationen utarbetade såväl operationella riktlinjer som indikatorer för uppföljning av FN:s arbete.

Bilden av dagsläget är komplex. Vissa givarorganisationer förefaller inriktade på den rekommenderade modellen. Dock kan, lokalt, ändamålen få helga medlen och den "flexibla" modellen tvingas bli tillämpad för att rädda liv. Samtidigt ska noteras den pragmatism som ofta präglar lokalsamhällena. Det finns en stark efterfrågan på t. ex. hälsovård för kvinnor eller utbildning för både pojkar och flickor som de lokala ledarna ibland sympatiserar med, i andra fall tvingas acceptera under motstånd. Dessa interna motsättningar – och därmed möjligheter – har hela tiden betonats av de enskilda organisationer som arbetar lokalt och har erfarenhet av förhandlingar med makthavare på denna nivå.

8. Relativt begränsade miljöproblem¹¹

Jordförstöring och avskogning torde vara de största miljöproblemen, men information om omfattning och brukspotential saknas i stor utsträckning. Skogstillgångarna återfinns till största delen i landets östra delar och timmersmuggling till Pakistan har varit en viktig inkomstkälla för många mujahedinkommandanter. Utnyttjande av biobränsle för hushållsändamål tär på miljön. Erosionen är omfattande i stora delar av landet, vilket påverkar jordbruket negativt.

¹¹ Miljöproblemen i Afghanistan är i jämförelse med den pågående konflikten av underordnad betydelse på kort sikt och ägnas därför här endast ett begränsat utrymme.

Ett kanske lika stort problem för jordbruket – och ett mycket allvarligt humanitärt problem – utgörs av de landminor som lagts ut i Afghanistan. Problemet är såväl humanitärt som ekonomiskt – varje månad dödas eller skadas 150–300 personer vid olyckor med minor eller bomber, och stora områden kan inte utnyttjas för betesmarker eller odling. Enligt FN:s minröjningsprogram återstår ca 700 km² minfält att röja.

Den begränsade utvinningen av naturresurser och industrins marginalisering medför att miljöproblem hänförliga till den moderna sektorn är mycket begränsade. Vid ryssarnas utgång 1989 stängdes dessutom gas- och oljefälten i norr, vilket hindrat spill därifrån.

Norra Afghanistan ligger i ett seismiskt oroligt (Himalaya-Hindukush) område och drabbas regelbundet av jordbävningar i svårtillgängliga men glesbebyggda områden. Landet har också de tre senaste åren drabbats av upprepad torka.

9. Det internationella biståndet

9.1 Allmänt

Bistandsstatistiken är bristfällig, men 1993, vilket är det senaste år för vilket UNDP publicerat någon sammanställning över det internationella biståndet, utbetalades närmare 250 m\$. Sedan dess har dock utbetalningarna succesivt minskat, gensvaret på FN:s samlade appeller har varit klen. Förutom FN-systemet var de största givarna USA, EU, Japan, Sverige, Kanada, Norge och Nederländerna. De tidigare stora givarna Sovjet och Saudiarabien har i princip upphört med allt bilateralt bistånd. Katastrof- och livsmedelsbistånd är fortfarande de viktigaste komponenterna. Under nittioalet ökade under en period de återuppbyggnads- och utvecklingsinriktade insatserna. Talibanvälde och uppblossande väpnade konflikter hindrade sedan åter en fortsatt tillväxt.

Biståndsbilden för Afghanistan förändrades efter Genève-avtalet 1988. FN engagerade sig då i stor skala kring en strategi för att repatriera de ca fem miljoner afghanska flyktingarna. Denna s.k. Operation Salaam fick emellertid efter några år för stark kritik från givarna för såväl för tungrodd och dyr administration som för verksamhetens inriktning och hantering. Samordningsfunktionen trimmades och ett nytt organ, UNOCHA, inrättades 1993 med mandat att koordinera de årliga biståndsappellerna och samordna FN-systemets logistik. I början av 1997 genomfördes i praktiken ett samgående mellan UNOCHA och UNDP då båda ställdes under en gemensam FN-samordnare och flyttade till gemensamma lokaler i Islamabad.

Biståndet till Afghanistan går idag till största delen genom FN-systemet och ett stort antal internationella och inhemska enskilda organisationer. UNOCHAs samordning har förbättrats genom åren även om en del brister kvarstår. Sverige stöder FN:s samordningsansträngningar och för en aktiv dialog om processen.

Antalet internationella NGOs har minskat jämfört med åren kring 1990. Genom olika paraplyorgan försöker de koordinera sin verksamhet, men organisationernas egna agendor och krav från respektive finansiärer försvårar sådana samordningsförsök. Internationella och afghanska NGOs är de som i stor utsträckning genomför såväl de bilaterala givarnas som FN-systemets verksamhet inne i Afghanistan. Några rent bilaterala insatser förekommer inte, men åtminstone några biståndsmyndigheter har representanter som täcker Afghanistan från ambassaderna i Islamabad. Sverige hör sedan 1999 till dessa.

9.2 Det svenska biståndet

Svenskt bistånd har utgått till Afghanistan sedan 1982 och t.o.m. budgetåret 2000 hade totalt ca 1,2 miljarder kr utgått under det humanitära anslaget för insatser i landet eller för flyktingar i Pakistan. För en utförlig redogörelse av medelanvändningen hänvisas till Erfarenhetsanalys Afghanistan 1995–2000.

Utbetalningarna nådde en topp på 160 mkr 1988/89. De senaste åren har biståndet pendlat kring 100 mkr, varav ungefär hälften kanaliserats genom FN-systemet, huvudsakligen inom ramen för de årliga appellerna. Tyngdpunkten har legat på minröjning via UNOCHA och repatriering genom UNHCR. Livsmedelsstödet genom WFP har avslutats. Stöd har även utgått för bl a jordbruksutveckling och projekt för funktionshindrade. Svenska Afghanistan-kommitténs andel har av biståndet uppgått årligen till ungefär en tredjedel medan Röda Kors-familjen, främst ICRC, utgjort den tredje huvudkanalen. Ytterligare detaljer finns att finna i den tidigare refererade erfarenhetsanalysen.

9.3 Biståndssamordningen

Avsaknaden av bilaterala biståndsprogram i Afghanistan har inneburit att FN-systemet kommit att få en mycket aktiv roll, såväl i genomförandet och finansieringen av olika aktiviteter som i policy- och strategiarbetet. Denna roll förväntas förstärkas efter händelserna under hösten 2001.

1997 organiserade FN en internationell konferens i Askhabad, Turkmenistan för att utveckla en samordnad internationell strategi för biståndet till Afghanistan. Mötet ledde till bildandet av en givargrupp, Afghanistan Support Group (ASG). ASG har sedan träffats regelbundet och stött utarbetandet av dels FN:s *strategiska ramverk* för det internationella samfundets relationer till Afghanistan, dels en programmeringsmekanism (*Principled Common Programming, PCP*) som lägger grunden för ett samordnat humanitärt bistånd till Afghanistan. Sverige var ordförande under första halvåret 1999 och under 2001 leds gruppen av Tyskland.

Ramverket ska förbättra samverkan mellan politiska och humanitära insatser för att lösa konflikten i Afghanistan och lindra befolkningens lidanden. Ramverket innehåller en *politisk strategi* för FN med tre mål: att få slut på striderna, att skapa regional konsensus till stöd för fredsprocessen och att få parterna till förhandlingsbordet.

Ramverket innehåller vidare en *biståndsstrategi* med fem mål, nämligen: lindring av mänskligt lidande; skydd och främjande av mänskliga rättigheter med speciell betoning på jämställdhet; grundläggande sociala tjänster; ge afghanska män och kvinnor förutsättningar för ett anständigt liv (*sustainable livelihoods*); återvändande av flyktingar från grannländerna.

På regional nivå i Afghanistan har sju Regional Coordination Bodies (RCB) etablerats. I dessa ingår FN-organens regionchefer och de i respektive region viktigaste enskilda organisationerna. RCB skall bl.a. samla och bedöma information om pågående och planerade insatser, göra behovsbedömningar, utarbeta prioriteringar, bedöma projektförslag och underlätta gemensamt utnyttjande av de logistiska resurser som finns tillgängliga – kommunikationer, säkerhet, fordon, möteslokaler och information. Erfarenhetsanalysen för Afghanistan 1995–2000 innehåller utförliga avsnitt om biståndssamordningen genom FN – som ju fått stöd av Sverige.

Bilaga 1: Basdata

Afghanistan är till ytan ca 40% större än Sverige (650.000 km²). Det gränsar i väster mot Iran, i norr mot Turkmenistan, Uzbekistan och Tadjikistan, i nordost mot Kina och i öster och söder mot Pakistan. Landet delas i nordöst/sydvästlig riktning av bergskedjan Hindukush. Ungefär halva landet ligger över 2000 m och de högsta topparna överstiger 7000 m. Av befolkningen – uppskattningarna varierar mellan 20 och 25 miljoner – beräknas tre fjärdedelar bor på landsbygden och ungefär 85% är beroende av jordbruk.

Det finns ingen tillförlitlig nationell statistik, men UNDPs HDI 1996 (det senaste år Afghanistan fanns med) placerade landet som 169:e av 174 (sist i Asien). Även vad gäller jämställdhetsindexet, GDI, ligger landet i botten. De socio-ekonomiska indikatorer som citeras i olika källor ligger lågt i jämförelse med såväl inhemska, historiska data, som grannländernas nuvarande. Enligt en sammanställning av Världsbanken (1999) uppskattas t.ex. medelslivslängden till 44 år, spädbarnsdödligheten till 16%, barnadödligheten till 33% och mödradödligheten till 1835 per 100.000 födda. Fertilitetstalet uppskattas till 6,9 per kvinna och befolkningstillväxten till 2,9.

Andelen analfabeter över 14 år beräknas till 69%, för kvinnor 85%.

Endast 5% av landsbygdsbefolkningen och 40% av stadsbefolkningen har enligt andra källor tillgång till rent dricksvatten. Kronisk undernäring och felaktig diet är vanlig i stora delar av landet. 3–4% av befolkningen utgörs av människor med funktionshinder.

Livsmedelsproduktionen per capita ligger betydligt lägre än före 1978. Tilfällena till sysselsättning utanför självförsörjningsjordbruket och den militära konflikten är mycket få. BNP/capita uppskattas enligt olika källor till mellan ca 200 och 280 USD.

Bilaga 2: Litteraturförteckning

- Christensen, A.:** Aiding Afghanistan – The Background and Prospects for Reconstruction in a Fragmented Society, Baserad på en konsultstudie för SIDA, NIAS, Köpenhamn 1995,
- Dupree, L.:** Afghanistan, Princeton 1973,
- Dupree, N.H.:** Kvinnor I Afghanistan, SAK, Stockholm 1996,
- Far Eastern Economic Review:** 1995–2000, mestadels A.Rashid
- Jawad, N.:** Afghanistan, Nation of Minorities, Minority Rights Group International Report, Manchester 1992,
- Johnson, Chris:** Afghanistan, A Land in Shadows, Oxfam Country Profile, Oxford 1998,
- Magnus, R.H.&Naby, E.:** Afghanistan; Mullah, Marx and Mujahid, Boulder 1998,
- Maley, W. red.:** Fundamentalism Reborn, Afghanistan and the Taliban, London 1998
- Médecins du Monde:** Afghan Women,; Lifting the Veil, 1998,
- Ministry of Planning:** Afghanistan: The Transition from War to Re-habilitation and Development; National report of the Government of the Republic of Afghanistan to the UNCED conference, Kabul 1992,
- Mohn, P.:** Resa till Afghanistan [1928], Stockholm 1997,
- Rashid, A.:** The Taliban: Exporting Extremism, Foreign Affairs nov/dec 1999
- Rieck, A.:** Afghanistan's Taliban: An Islamic revolution of the Pashtuns, Hamburg 1997,
- Rubin, B.:** The Fragmentation of Afghanistan, Yale, Michigan 1995,
- Rubin, B.:** The Search for Peace in Afghanistan, Yale, Michigan 1995,
- SIDA:** Biståndet till Afghanistan, regeringsskrivelse 1992-06-12,
- SIDA:** Biståndet till Afghanistan, regeringsskrivelse 1993-12-01,
- Sida:** FN:s konsoliderade appell för Afghanistan 2000, beslutspm 2000-01-18,
- Svenska Afghanistankommittén (SAK):** Afghanistan förr och nu – en handbok, Jyväskylä 1995,
- SAK:** Kvartalsvisa pressammanställningar 1995–2000,
- SAK:** Afghanistannytt, 1995–2000,
- SAK:** Rapport från Afghanistankonferens i Stockholm 1999,
- UN:** Afghanistan Consolidated Appeal for Assistance 1997,
- UN:** Afghanistan 2000 Appeal,
- UN:** Report of the Department of Humanitarian Affairs Mission to Afghanistan, maj 1997,
- UN:** Report of the United Nations Interagency Gender Mission to Afghanistan 12–24 November 1997, Angela King m.fl.,

UN: Afghanistan Outlook, april och december 1999, Islamabad,

UNDCP: Annual Opium Poppy Survey 1998, Islamabad 1999,

UNDCP: Illicit Opium Production in AFGHANISTAN and its Wider Regional Implications, februari (?) 2000,

UNDP: Development Co-operation, Afghanistan 1993 Report, Islamabad 1996,

UNDP: Governance Initiatives for Afghanistan, Newberg/Dalton, Islamabad april 1997,

UNDP: Political Economy in Afghanistan – District Profiles, Newberg m.fl, Islamabad maj 1997

UNDP: Poverty Eradication And Community Empowerment, Afghanistan PEACE Initiative, New York 1997,

World Bank: Study of Afghanistan-Pakistan Trade Relations, Z.Mahmood m.fl., Islamabad november 1997

World Bank: Afghanistan Country Gender Profile, 1999, www.worldbank.org

Öström, K: Understanding the Economy of Afghanistan, Sida, Stockholm 1997.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91-586-2108-3