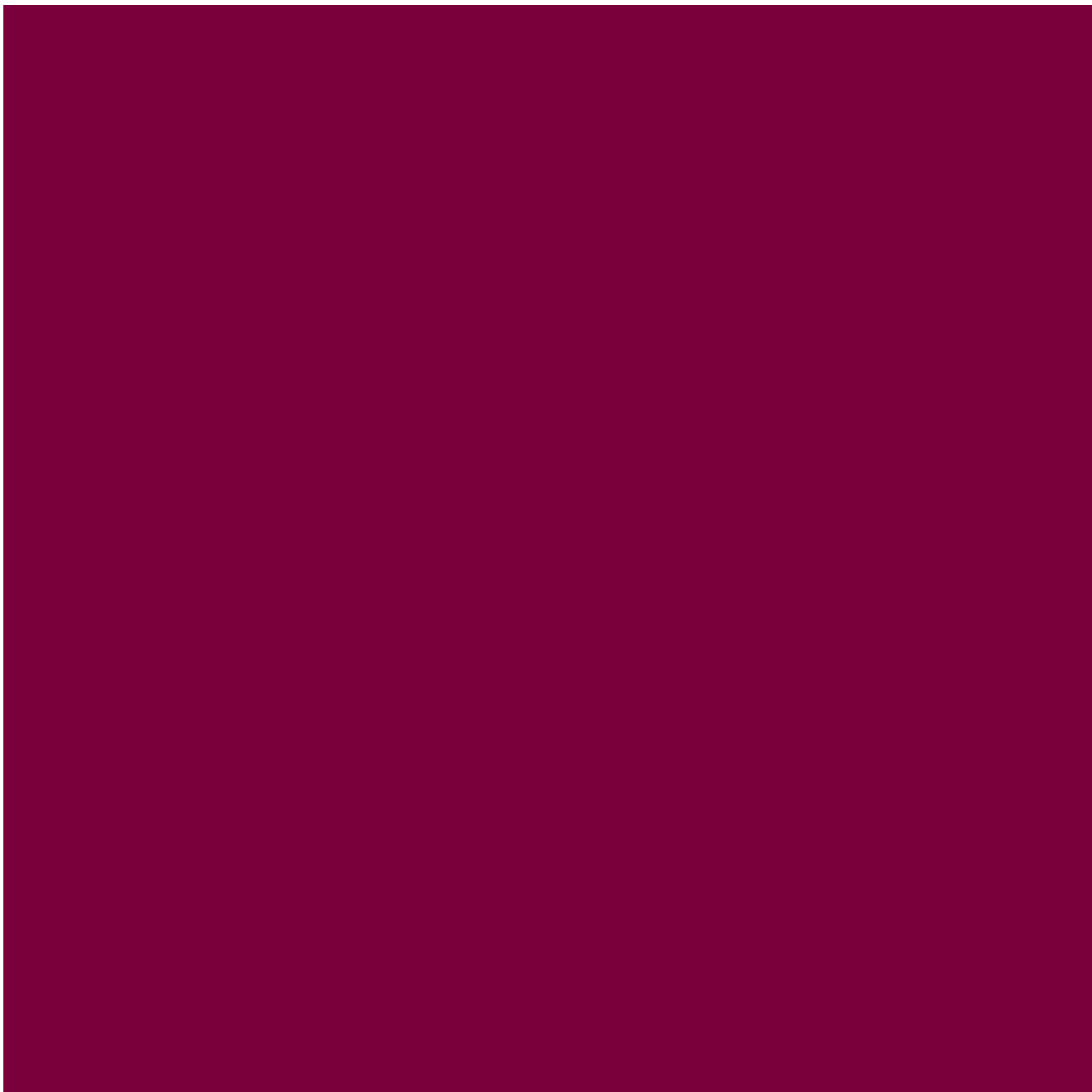


Afghanistan



Innehållsförteckning

1	Inledning	3
	Den politiska utvecklingen; det internationella stödet	3
2	Biståndskoordinering	6
3	Det svenska stödet	8
3.1	Landstrategin	8
3.2	Insatserna	9
3.2.1	Undervisning	9
3.2.2	Hälsovård	9
3.2.3	Transporter	10
3.2.4	Arbetsintensiva projekt	11
3.2.5	ARTF	11
3.2.6	AREU	11
3.2.7	Statsförvaltningen – stöd till finanssektorn och till folkräkning	12
3.2.8	Mänskliga rättigheter; genderfrågor	13
3.2.9	Demobilisering (DD&R)	13
3.2.10	Flyktingar och återvändande	14
3.2.11	Minröjning	14
3.2.12	Svenska enskilda organisationer	14
3.2.13	ICRC	15
4	Framtiden	16
Bilaga 1		
	Sveriges representation i Kabul	18
Bilaga 2		
	Planeringsöversikt	19

Utgiven av Sida 2003

Asienavdelningen

Tryck av Edita Sverige AB, 2003

Artikelnummer: SIDA2951sv

1 Inledning

Den politiska utvecklingen; det internationella stödet

Den afghanska statens stabilitet vilar på fyra grundstenar: *Bonnavalet*, som anger vägen fram till en demokratisk stat och ger FN en särskild roll i den processen, *återuppbyggnadsbiståndet* eller snarare det internationella samfundets villighet att bidra ekonomiskt och politiskt till Afghanistans återuppbyggnad, den *internationella militära närvaron* i form av den USA-ledda "Operation Enduring Freedom" och den Kabulbaserade ISAF-styrkan¹ samt *grannstaternas villighet* att inte påverka Afghanistans inre angelägenheter manifesterad i Kabuldeklarationen i december 2002.

Självfallet finns en inre, politisk process i Afghanistan som är minst lika viktig som dessa fyra grundstenar, men den kan inte fungera och utvecklas om inte grunden är fast.

Bonnavalet delade upp den politiska processen för Afghanistans förändring till en stabil, demokratisk stat i tre faser: den *första* var bildandet av en interimregering med Hamid Karzai som ordförande, vilken skulle etablera en fungerande statsapparat, den *andra* var en traditionell rådsförsamling – *Loya Jirga* – från hela landet som utsåg president och indirekt en övergångsregering och den *tredje* är allmänna, fria val av president och parlament, som är planerade till juni 2004. Parallellt med denna process etablerades också tre oberoende kommissioner: för mänskliga rättigheter, för rättsfrågor och för att utarbeta en ny konstitution. En fjärde kommission för reformering av administrationen har sent omsider också börjat arbeta.

Bonnavalet har sommaren 2003 till stora delar genomförts, men med vissa fördröjningar och ofullkomligheter. Intresset koncentreras nu på rådförsamlingen i oktober, som ska fastställa landets nya konstitution, och på slutpunkten i avtalet: de allmänna valen i juni 2004. En än så länge lågmäld diskussion förs om valen bör senareläggas. De tekniska valförberedelserna, i första hand väljarregistrering, måste starta redan i augusti 2003 så tiden är kort för ett definitivt avgörande om tidpunkten för valet.

Det vanligaste argumentet mot en senareläggning är att Bonnavalet måste ses som en helhet, och att flytta en viktig komponent skulle riskera andra delar av avtalet. Ett annat tungt argument är att den *Loya Jirga*, som ägde rum i juni 2002 gav presidenten mandat endast till juni 2004,

¹ ISAF – International Security Assistance Force – är en internationell, militär styrka på omkring 4 800 soldater från mer än 20 nationer med mandat från FNs säkerhetsråd, som ansvarar för säkerheten i Kabul men inte i övriga delar av Afghanistan. Från augusti 2003 under ledning av NATO. Sverige deltar med en kontingent på omkring 35 soldater.

och hans och regeringens legitimitet efter den tidpunkten skulle kunna ifrågasättas om valen inte genomförs. De två huvudargumenten för en senareläggning är att säkerheten under valprocessen inte kan garanteras, och att tiden är alltför kort för en demokratisk politisk process som ger reella möjligheter för andra politiska grupperingar än de redan etablerade, militärt och etniskt baserade partierna.

Genomförandet av den konstitutionella rådsförsamlingen i oktober blir ett prov på den fortsatta processens trovärdighet. Konsultationer på provinsnivå om den framtida författningen har ägt rum under sommaren och det tycks som den processen fortskrider utan större komplikationer. Delvis på basis av konsultationerna kommer författnings-kommissionen att utarbeta den konstitution som rådsförsamlingen ska ta ställning till.

Biståndet från omvärlden är avgörande för Afghanistan. På den första, stora givarkonferensen för Afghanistan i Tokyo i januari 2002 lovade givarna att bidra med drygt fem miljarder dollar under 3–5 år. Vid ett möte i Bryssel i mars 2003 bekräftades dessa löften och det sammanlagda beloppet ökade. De största enskilda givarna är USA, EU-kommissionen, Asiatiska utvecklingsbanken, Japan, Tyskland och Storbritannien i nu nämnd ordning. USA har i många år varit största givarland till Afghanistan, tidigare i stor utsträckning genom humanitärt stöd i form av livsmedel. Av de nordiska länderna ligger Norge, Danmark och Sverige på ungefär samma nivå medan Finlands bidrag är något lägre.

En intensiv diskussion förs om bidragen är tillräckligt stora för Afghanistans behov och om takten i projektgenomförandet är tillräckligt snabb. Redan har en sorts svekdebatt startat om att omvärlden är på väg att glömma Afghanistan till förmån för andra länder, t ex Irak. Svekdebatten har sin grund i alltför stora förväntningar på hastig återuppbyggnad och att regeringen hoppades pengar skulle betalas direkt till afghanska statskassan. Vad många inte insåg och inser är att övergången från snabba, humanitära insatser till återuppbyggnad och ”normalt” utvecklingsbistånd innebär omsorgsfullare förberedelser som automatiskt tar längre tid, och att givarländerna för den typen av bistånd kräver helt andra garantier för att bidragen tas väl om hand.

Många aktörer hade förmodligen överdrivna föreställningar om mottagarkapaciteten i den afghanska statsapparaten och det afghanska samhället i stort. En viss besvikelse finns på både mottagar- och givar-sidan, och en stor del av bistånds-medlen används nu för kapacitetsuppbyggnad inom statsförvaltningen. Många erfarna biståndsadministratörer menar att biståndsvolymen till Afghanistan inte alls är för liten. Absorptionskapaciteten är alltför begränsad för att motivera högre bistånd även om behoven självfallet är enorma. Om inte de internationella organisationerna helt ska ta över administrationen utan istället bidra till en effektiv, självständigt fungerande statsapparat måste verksamheten få växa i lagom takt. Det största bekymret, menar regeringen, är att de stora, nationella, sysselsättningsskapande programmen (NSP, NEEP²) är långsamma i starten.

Afghanistans statsbudget präglas av en stark disproportion mellan löpande kostnader (driftbudget) och investeringar (utvecklingsbudget). Nästan allt av detta är finansierat av utländska givare: av driftsbudgeten kommer omkring 35 procent från statens egna intäkter, huvudsakligen

² NSP – National Solidarity Programme; NEEP – National Emergency Employment Programme.

tullar, och utvecklingsbudgeten i sin helhet är givarfinansierad. Förmodligen kommer en större andel av driftbudgeten att vara egenfinansierad inom några år, men det är tveksamt om den kommer att expandera till en rimligare nivå. Utvecklingsbudgeten kommer med största sannolikhet att fortsätta att vara helt biståndsfinansierad under åtminstone de närmaste fem åren.

Detta innebär att begreppet uthållighet (*”sustainability”*) – det främsta kriteriet för en biståndsgivares engagemang – blir i det närmaste irrelevant i den afghanska verkligheten; det finns ingen chans för den afghanska staten att inom den närmaste framtiden ta över driften av verksamheter som är omfattande nog för att möta landets behov inom olika samhällssektorer. Konsekvensen av detta från biståndssynpunkt att det internationella samfundets stöd till Afghanistan bör inriktas på dels en mycket långsiktig kapacitetsuppbyggnad, dels på ett undanröjande av den akuta nöden och de omedelbara hälsoriskerna. Säkerhetssituationen och risken för nya perioder av torka innebär också att det måste finnas en beredskap för nya, snabba humanitära insatser.

2 Bistånds-koordinering

Koordineringen mellan den afghanska regeringen, biståndsgivarna och de icke-statliga organisationer som genomför biståndsinsatser är omsorgsfullt utformad men ganska komplicerad. Huvuddragen fanns på plats inom ett par månader efter givarkonferensen i Tokyo i början av 2002 och fick sin nuvarande utformning under vintern 2002/2003.

Det viktigaste instrumentet för givarkoordineringen är regeringens utvecklingsplan – *National Development Framework* (NDF) – som presenteras vid inledningen till det afghanska budgetåret den 21 mars³ varje år. NDF är uppbyggd i tolv huvudprogram och sammanfattar regeringens prioriteringar. I budgeten anges så långt möjligt i vilken utsträckning finansiering som redan finns för program eller delprojekt. NDF är i sin helhet givarfinansierad.

Utvecklingsbudgeten är innevarande budgetår 1,7 miljarder dollar, den beräknas nästa år bli 2,6 miljarder och budgetåret 1384 ökar den till 3,6 miljarder dollar. Driftbudgeten budgetåret 1382 är på 550 miljoner dollar.

I princip accepteras inga bidrag från givarna som inte kan passas in i något program i NDF. Avtal kan tecknas med fackdepartement men ska även undertecknas av finansministeriet för att säkerställa att icke prioriterade områden inte får bistånd.

Under finansdepartementet finns *Afghanistan Assistance Coordination Agency* (AACA), som hjälper till med kontakten mellan givarna och ministerierna⁴. En av AACAs huvuduppgifter är att följa upp givarnas löften från givarkonferenser mot i verkligheten tecknade avtal och utbetalningar. Uppgiften är besvärlig eftersom NDF är uppbyggd i projekt som matchas mot givarbidrag. När en givare kanaliserar icke öronmärkta bidrag genom t ex någon FN-organisation, vilket Sverige gör i stor utsträckning, finns det en risk att bidraget inte kan identifieras⁵.

NDF är resultatet av både en intern process inom afghanska regeringen och en diskussion mellan givarna. Eftersom NDF är helt givarfinansierad är det självfallet diskussionerna med givarna som ger ramen

³ Afghanistan tillämpar officiellt det persiska solåret som inleds den 21 mars varje år. F n har vi år 1382. Vardagligt och i kontakt med utlänningar används det västerländska året. Med tanke på att givarländerna har olika varianter av budgetår blir diskussioner om bidrag som löper över längre tid ibland en smula förvirrade.

⁴ På afghanska regeringens officiella website finns bl a aktuella uppgifter om biståndet (den korta adressen är rätt): www.af

⁵ I Sveriges fall löses detta genom att vi överlämnar listor på avtal med olika organisationer och AACA i diskussioner med vederbörande organisation, t ex UNHCR, gör en uppskattning av fördelningen av det svenska bidraget till olika verksamheter.

och till stor del även huvudinriktningen på utvecklingsbudgeten. Formen för givardiskussionerna är s k CG-möten⁶, dels ett *Afghanistan Development Forum* varje halvår på – i princip – regeringsnivå, dels lokala, sektorsvisa CG-möten i Kabul varje eller varannan månad⁷.

De sektorsvisa CG-mötena spelar en stor roll för måldiskussioner och för att få fram realistiska planer inom en sektor. Den afghanska statsförvaltningen har en begränsad kapacitet, och möjligheterna att genom CG-modellen utnyttja internationella rådgivare och givarländernas erfarenheter är viktiga. Ett eller flera fackministerier kan ingå i en lokal sektor-CG tillsammans med de givarländer som har särskilt intresse för en sektor samt representanter för internationella och nationella enskilda organisationer.

Ordförande i gruppen är alltid ett ministerium, men det administrativa samordningsarbetet och arbete mellan möten utförs av en s k *Focal Point*, som vanligtvis är internationell biståndsorganisation eller ett givarland. Organisationen eller landet tillhandahåller en eller flera biståndskunniga personer som arbetar på hel- eller deltid för denna sektor-CG och utgör ett sekretariat.

Utöver femton sektor-CG finns fem rådgivande grupper för övergripande frågor: genderfrågor, miljö, uppföljning och utvärdering, humanitära frågor samt mänskliga rättigheter. Det finns också två arbetsgrupper för frågor kring nationell säkerhet: DD&R⁸ respektive narkotika.

För att samordna all denna samordning finns en *Steering Committee* (SCCG), som möts ungefär en gång i månaden med finansministern eller hans biträdande minister som ordförande. Ofta är även ministern för återuppbyggnad eller planering närvarande. I SCCGs möten deltar en eller två företrädare för varje givarland plus UNAMA⁹, Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken samt de enskilda organisationerna genom sitt samordningsorgan ACBAR.

Kritik har framförts mot att vissa sektor-CG möts alltför ofta och att mötena ägnas åt detaljer i st f mer långsiktiga överväganden. Skillnaden i arbetssätt är avsevärd mellan grupperna. En stor och genomgående brist är att ingen eller mycket lite tid används för uppföljning av verksamhetens innehåll och resultatanalys.

Sektorsamordningsgrupperna var mycket aktiva i början av 2003 för att ta fram underlag för utvecklingsplanen (NDF). Finansministern och andra regeringsföreträdare framförde efteråt sin stora tillfredsställelse med denna arbetsform, som ansågs bidra till en större förankring inom den afghanska statsapparaten av alla utvecklingsprojekt.

⁶ CG = Consultative Group (en vanlig form för samarbetsdiskussioner, som tidigare nästan uteslutande ägde rum i Paris under Världsbankens ordförandeskap; numera i större utsträckning i mottagarlandet under landets ordförandeskap)

⁷ Det är oklart om det blir något stort givarmöte under hösten 2003.

⁸ DD&R – Disarmament, Demobilization and Reintegration

⁹ UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan – är FNs särskilda organisation för Afghanistan. Chef är generalsekreterarens särskilde representant Lakhtar Brahimi.

3 Det svenska stödet

Sveriges bistånd till Afghanistan kanaliseras huvudsakligen genom olika FN-organisationer, internationella Röda Korset (ICRC), Svenska Afghanistankommittén och svenska Rädda Barnen samt genom ett bilateralt avtal inom transportområdet.

Utbetalningarna under 2002 var 280 miljoner kronor och beräknas under 2003 bli 320–350 miljoner kronor.

De största insatserna har skett inom undervisning, transporter, flyktingsåtervändande, sysselsättningsskapande åtgärder och genom ARTF¹⁰.

3.1 Landstrategin

Det svenska stödet till Afghanistan styrs av en landstrategi som antogs av Sveriges regering i januari 2002 och omfattar tre år (2002–2004).

Landstrategin anger att stödet ska uppgå till sammanlagt 750–1 000 miljoner kronor under treårsperioden. I praktiken är siktet inställt på en någorlunda jämn fördelning med drygt 300 milj kronor per år. Beslutet innebar att stödet till Afghanistan tredubblades efter att ha legat omkring 100 milj kronor per år under de närmaste föregående åren. Afghanistan blev därmed en av de största mottagarna av svenskt bistånd i nivå med länder som Tanzania och Vietnam.

En annan förändring av det svenska biståndet var att det tidigare huvudsakligen humanitära stödet (flyktingomhändertagande, livsmedelsstöd etc) delvis ersattes med en ökande grad av utvecklingsstöd. Andelen humanitärt stöd var 2002 omkring 50 procent och kommer enligt prognosen under 2003 att minska till omkring 30 procent¹¹.

Landstrategin anger samtidigt att kanalerna för det svenska stödet – FN, svenska enskilda organisationer och Röda Korset – i stor utsträckning bör bibehållas. Skälen är att det bidrar till biståndssamordning och i mindre utsträckning belastar administrationen hos både givare och mottagare i jämförelse med bilaterala avtal.

¹⁰ ARTF – Afghanistan Reconstruction Trust Fund (se också nedan avsnitt 3.2.5)

¹¹ Gränsen mellan utvecklingsbistånd och humanitärt stöd är flytande och dessa siffror är en bedömning. Medel från det humanitära anslaget i Sveriges statsbudget har inte automatiskt räknats som humanitärt i sin helhet. Ett exempel är stödet till Svenska Afghanistankommittén, som i alla år belastat det humanitära anslaget, men som i stor utsträckning gått till drift av skolor och hälsokliniker. Sida har, till skillnad från flera andra givarländer, inga helt fasta skott mellan anslagen för humanitärt stöd och utvecklingsbistånd, vilket innebär att man i gränsfall kan välja anslagsform. Det ger en större flexibilitet och realism i stödet till ett land som övergår från konflikt till ett stabilare skede.

Det svenska biståndet till Afghanistan ska enligt landstrategin ha som huvudsyfte att minska fattigdomen i Afghanistan och ges huvudinriktning på:

- undervisning
- hälsovård
- genderfrågor och mänskliga rättigheter
- demokratiska processer
- infrastruktur och sysselsättningsskapande åtgärder

Utöver detta bör också stöd kunna ges till kapacitetssuppleering inom förvaltningen, särskilt om det har samband med ovanstående sektorer.

3.2 Insatserna

3.2.1 Undervisning

Sveriges stöd gavs under 2002 och 2003 till tre mottagare: Svenska Afghanistan-kommittén, som driver närmare 500 primärskolor, UNICEFs *Back-to-School*-kampanj och organisationen BRACs pilot-verksamhet med flickskolor på landsbygden norr om Kabul.

Back-to-School-kampanjen var ett sätt att snabbstarta skolväsendet i början av 2001 efter undervisningens förfall under talibanregimen. Den hade också stor symbolisk betydelse för att markera att landet nu har kommit ut ur mer än tjugo års lidande och var en politisk markering av den nya regeringens vilja att bygga ett nytt och bättre Afghanistan. Kampanjen drevs av UNICEF i samarbete med undervisningsministeriet och de lokala afghanska myndigheterna och byarna. Med tre månaders planerings- och mobiliseringstid skulle man få fram skolböcker, lärare och undervisningsplatser (inte alltid skolor) till 1,5 miljoner elever på primärskolenivå.

I praktiken kom tre miljoner elever till skolorna sedan skolåret officiellt börjat vid det afghanska nyåret 21 mars. Trots stora problem – kampanjen var till stor del ett mödosamt logistikprojekt – anses den ha varit lyckad. Kampanjen fortsätter, men i mindre dramatisk form, för att få fram fler lärare och materiel även till sekundärskole-nivå.

BRAC, som är en stor och väletablerad frivilligorganisation i Bangladesh, får bidrag från Sida sedan mitten av 2002 för en pilot-verksamhet att driva skolor för flickor med stort engagemang från bysamhällen. Iakttagelser hittills visar på att verksamheten är framgångsrik och diskussioner pågår om en förlängning.

Under 2002 och 2003 var det svenska bidraget till undervisning sammanlagt omkring 60 miljoner kronor.

Sida avser att ingå avtal med UNICEF om stöd med omkring 15 miljoner kronor till flickskolor under 2003.

3.2.2 Hälsovård

I landstrategin pekas hälsovård ut som en av de prioriterade sektorerna för svenska insatser. Fram till 2001 stödde Sverige bland annat UNICEFs vaccineringskampanjer, som resulterat i en minskning av många barnsjukdomar och vad man hoppas är en total utrotning av polio.

Under 2002 bestämdes att ytterligare, direkta bidrag till hälsosektorn inte skulle ges, främst för att koncentrera biståndsinsatserna. Sveriges

insatser inom hälsoområdet är dock fortfarande betydande genom bidraget till Svenska Afghanistankommittén, som driver omkring 300 hälsokliniker i norra och östra Afghanistan. Sidas bidrag till den verksamheten är 2002 och 2003 omkring 30 miljoner kronor.

Till hälsoinsatserna kan också räknas bidraget till CDAP, ett program som pågått flera år och inledningsvis var inriktad på rehabilitering av personer som skadats av landminor och på produktion av arm- och benproteser. Det har gradvis kommit att omfatta flera kategorier av handikappade såsom syn- och hörselskadade. Svenska Afghanistankommittén och UNOPS har varit de viktigaste genomförandeorganisationerna för CDAP och mottagare av svensk finansiering.

3.2.3 *Transporter*

Vägupprustning är högt prioriterad av den afghanska regeringen, både därför att förbättrad infrastruktur är nödvändig för ekonomisk utveckling och för att vägbyggnader ofta är ett effektivt sätt att skapa arbete. Det har anses också vara en politiskt viktig verksamhet för att påtagligt visa allmänheten att det sker förändringar till det bättre i landet.

Det enda bilaterala avtalet mellan Afghanistan och Sverige finns inom transportområdet. Avtalet ingicks i september 2002 och omfattade 25 miljoner kronor. Det utvidgades under 2003 till totalt 68 miljoner för perioden 2002–2005.

Avtalet innefattar tre insatser:

- konsultarbete mm för upprustning av huvudvägen Kabul-Jalalabad-Torkham (vid pakistanska gränsen)
- en omfattande transportsektorutredning som ger underlag för en nationell transportpolitik
- tillfälliga broar längs huvudvägen från Kabul mot Salangtunneln och vidare mot norra Afghanistan

Vägen Kabul-Jalalabad-Torkham är förmodligen landets viktigaste väg. Sveriges bidrag bekostar konsultinsatser för utformning av vägen och produktion av anbudshandlingar samt byggkontroll under upprustningsarbetet. EU-kommissionen kommer att bekosta byggverksamheten. EU-delen av projektet är nu (sommaren 2003) ute på anbud.

Vägupprustningen beräknas starta i slutet av hösten och pågå cirka 18 månader. I väntan på att det egentliga arbetet börjar har Sida och EU-kommissionen delat på kostnaden för väghyvling och visst annat underhåll, som nedbringat transporttiden längs vägen med omkring 20 procent.

Transportsektorstudien genomfördes under vintern-våren 2002–2003 och består av en omfattande analys av vägnätet, framtida biltrafik, trafiksäkerhet samt tänkbar utveckling för inrikes och utrikes civilflyg. (Järnvägar finns inte i Afghanistan.) Studien kommer att avslutas med ett antal arbetsseminarier i början av hösten 2003 för att diskutera slutsatser och alternativ för vidare arbete inom den afghanska förvaltningen.

Genom en generös gåva av svenska försvaret kunde Sida förra året erbjuda Afghanistan ett antal snabbmonterade vägbroar för förbättringar av starkt trafikerade vägsträckor. Sommaren 2003 monterades tre broar på den viktiga vägen norrut från Kabul, som leder upp mot Salangtunneln

genom Hindukush och vidare mot norr till bl a Mazaar-i-Sharif och Kunduz. De svenska broarna ersätter enfiliga armébroar av sovjetiskt ursprung och kommer att bidra till säkrare och snabbare vägtrafik. Världsbanken kommer så småningom att upprusta hela denna väg, men det kan dröja ett par år innan permanenta betongbroar är på plats.

3.2.4 *Arbetsintensiva projekt*

Relaterade till transportinsatserna och till de nationella programmen för skapa arbeten är två projekt som genomförs i samarbete med ministeriet för landsbygds-utveckling och UNOPS.

Det ena projektet gäller upprustning av en stor bevattningskanal i provinsen Helmand i södra Afghanistan. Med amerikanskt stöd genomfördes ett jättestort landsbygdsutvecklingsprojekt i provinsen under 1960-talet. Delar av det stora bevattningssystemet har underhållits dåligt, speciellt under ockupations- och krigsåren och de kräver omfattande upprustning. Arbetet har påbörjats och kommer att slutföras under lågvattensperioden under slutet av 2003. Det förväntas ge både effektivare bevattning och möjlighet att återvinna stora jordbruksmarker som över-svämmats av Helmandfloden. Från samhällsekonomisk synpunkt bedöms projektet vara mycket lönsamt.

Den andra projektet i denna kategori är upprustning av mindre vägar för att bättre klara snöröjning, regn och snösmältning. Snömängderna i högre terräng kan vara stora under tre-fyra månader under vintern och kan medföra att hela distrikt blir avskurna. Arbetet utförs med arbets-intensiva metoder av skolad arbetskraft.

3.2.5 *ARTF*

Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) används för att slussa medel från biståndsgivare som vill ge ett allmänt bidrag till landets återuppbyggnad utan att nödvändigtvis öronmärka bidragen. Fonden användes inledningsvis till löpande kostnader inom afghanska statens driftbudget men kommer alltmer att användas för investeringsprojekt. Ett användningsområde är att finansiera förstudier och bedömningar av större projekt som stöd för afghanska regeringens beslut.

Fonden förvaltas gemensamt av Världsbanken och UNDP och har en styrelse med de största givarna till fonden som medlemmar.

Sverige har bidragit till fonden i två omgångar, dels sommaren 2002 med 28 miljoner kronor, dels våren 2003 med 47 miljoner kronor.

En föregångare till ARTF med namnet AIAF (*Afghanistan Interim Administration Trust Fund*) användes för att betala statsförvaltningens löner och vissa löpande kostnader direkt efter interimregeringens tillträde under första halvåret 2002. Fonden har nu upphört. Sverige bidrog med sammanlagt 25 miljoner kronor.

3.2.6 *AREU*

Under den tidigare regimen, när det humanitära stödet koordinerades genom givarsammanslutningen ASG (*Afghanistan Support Group*), framhölls behovet av mer långsiktiga uppföljningsmekanismer. En liten institution kallad SMU (*Strategic Monitoring Unit*) inrättades 2000. Det var en formellt självständig enhet med bidrag från ett fåtal givare, bl a Sverige, som

arbetade nära UNOCHA¹². SMU bytte efter cirka ett år namn till AREU (*Afghanistan Research and Evaluation Unit*) i samband med att en ny chef tillträdde.

Med ett större och stabilare tillskott av medel har AREU expanderat sin verksamhet och producerar en stadig ström av studier, i första hand s k *Issues Papers*. Dessa är översikter av ett område, där författaren tecknar en lägesbild, pekar på problem och gör en bedömning av relevansen av givarnas stöd och regeringens politik inom området. Exempel på sådana rapporter är ”*Taking Refugees for a Ride?*”, en granskning av hanteringen av återvändande flyktingar, och ”*Land Rights in Crisis*”, som diskuterar rätten till mark och de komplikationer som uppstår efter den långa afghanska konflikten¹³.

AREU arbetar självständigt och har f n formen av en enskild organisation (NGO). Styrelsen utgörs av representanter för givarna, för det civila samhället i Afghanistan, de internationella enskilda organisationerna och FN.

Genom att ta upp centrala och problematiska frågor för Afghanistans utveckling bidrar AREU till en öppen och kvalificerad diskussion om biståndet till landet. Någon motsvarande institution som arbetar med Afghanistan finns inte, varken inom eller utanför landet. Mycket få utvärderingar tycks hittills ha genomförts av olika givare beträffande bistånd till Afghanistan.

Sida är en av de större bidragsgivarna till AREU.

3.2.7 Statsförvaltningen – stöd till finanssektorn och till folkräkning

Det svenska stödet till Afghanistans statsförvaltning har hittills begränsats till finanssektorn och ett bidrag till folkräkning.

Finanssektorn är ett mycket utvecklat område (f n finns bara en bank utöver centralbanken och den bedriver ytterst begränsad verksamhet).

Det svenska stödet koncentreras på *centralbanken* (*Da Afghanistan Bank* – DAB) och kanaliseras genom Internationella valutafonden (IMF), där en fond finns upprättad för det svenska bidraget. Den används för kvalificerade rådgivare, för kapacitets-utveckling och utrustning.

Sverige har också bidragit till Afghanistans *valutareform* hösten 2002. Med ett djärvt initiativ lyckades regeringen mellan september 2002 och 6 januari 2003 byta ut alla sedlar i landet. I Afghanistan fanns tidigare tre olika valutor, alla med namnet *afghani* och med nästan identisk utformning. De var emellertid mycket olika värda både inom landet och vid växling till utländsk valuta.

Det största problemet med de gamla valutorna var att centralbanken inte hade kontroll över den utelöpande sedelmängden. Olika regimer hade tryckt nya sedlar vid behov, och det fanns också falska sedlar i omlopp. Afghanin var visserligen förbluffande stabil under 2002, men regeringen ville förekomma eventuella problem och även markera landet som en nationell enhet.

Reformen, som i stor utsträckning var en gigantisk transport-operation, blev mycket framgångsrik och bidrog utan tvekan till att visa att regeringen nådde ut till hela landet och till större ekonomisk stabilitet.

¹² Det tidigare samordningsorganet för humanitärt stöd till Afghanistan. (Ska inte förväxlas med OCHA.) UNOCHA uppgick senare tillsammans med UNSMA i UNAMA.

¹³ AREUs website är: www.areu.org.pk

(Kursen mot amerikanska dollar har legat strax under 50 afghani under i stort sett hela första halvåret 2003 och ser inte ut att ändras nämnvärt.)

Den senaste – ofullständiga – *folkräkningen* genomfördes i Afghanistan 1979. De befolkningssiffror som nu finns är framskrivningar på en mycket osäker bas efter mer än tjugo års oroligheter, folkomflyttningar och försämrad hälsa med hög dödlighet bland särskilt kvinnor och barn.

Folkräkningssiffror är politiskt mycket känsliga uppgifter i det etniskt laddade Afghanistan.

En förberedande folkräkning – *pre-census* – inleddes i slutet av våren 2003 och den väntas pågå ett drygt halvår. Den genomförs av *Central Statistical Office* med expertstöd från FNs befolkningsfond UNFPA. Avsikten är att få en startpunkt för en fullständig folkräkning som planeras till 2005. Siffrorna kan också användas för att bedöma utfallet av den valregistrering som genomförs från augusti 2003 till mars 2004 inför de allmänna val som enligt Bonnavalet ska ske i juni 2004.

Sverige bidrar med 15 miljoner kronor till den förberedande folkräkningen. Medlen kanaliseras genom UNFPA.

3.2.8 Mänskliga rättigheter; genderfrågor

Det svenska, direkta stödet till MR- och genderfrågor har hittills huvudsakligen varit finansieringen av en rådgivare till EUs speciella representant i Afghanistan under sammanlagt 1,5 år¹⁴. Detta är en strategisk och viktig post som på olika sätt bidragit till att politiskt lyfta upp frågorna till en kvalificerad nivå.

Genom utrikesdepartementet bidrar Sverige till att etablera ett advokatsamfund, vilket förmodligen kommer att innebära att afghanska jurister kan arbeta mer aktivt med MR-ärenden.

UNICEF har inlett ett omfattande program för skydd av barn och det innefattar insatser för barnsoldater. Sida bidrar med fem miljoner kronor till verksamheten.

Genom Internationella Rödakorskommittén (ICRC) bidrar Sverige till att flyktingar och personer som fängslats i samband med striderna i landet får skydd mot övergrepp och att deras rättigheter bevakas.

MR- och genderfrågor är viktiga områden i landstrategin, men administrativa begränsningar har hittills hindrat ytterligare engagemang från svensk sida.

3.2.9 Demobilisering (DD&R)

Fortfarande finns mellan 50 000 och 100 000 man beväpnad milis från befrielsekriget i olika styrkor runtom Afghanistan. Dessa leds av ”commanders” som bedriver verksamhet med varierande grad av laglighet. En viktig åtgärd för att öka stabiliteten i landet och invånarnas känsla av trygghet är att avväpna dessa milisgrupper och återföra dem på olika sätt till ett normalt samhällsliv. Regeringen och UNAMA har tillsammans utarbetat en plan för ta hand om vapen och registrering av milissoldater som vill återgå till ett civilt liv. Planens tyngdpunkt är stöd till varje individ att hitta en inkomstbringande, civil sysselsättning inom några månader efter demobiliseringen, men individen kan få hjälp från DD&R-organisationen under upp till två år.

¹⁴ Finland finansierar tjänsten från sommaren 2003.

Verksamheten avses starta så snart en genomgripande reform av försvarsdepartementet har ägt rum. Demobiliseringscentra byggs redan runtom i landet.

Sverige planerar att bidra till DD&R-projektet med omkring 20 miljoner kronor.

3.2.10 Flyktingar och återvändande

Under de drygt tjugo åren av oroligheter lämnade många afghaner landet. I grann-länderna Iran och Pakistan har sammanlagt omkring sju miljoner afghaner bott och det finns tonåringar som fötts i grannlän- derna och aldrig sett sitt egentliga hemland. I samband med kriget mot talibanregimen under hösten 2001 kom en ny flyktingsvåg. Inbördeskri- get drev många familjer från hus och hem och torkåren 1998–2003 ökade antalet internflyktingar till flera miljoner.

Efter den nya regeringens tillträde har strömmen vänt. Från mars 2002 till mitten av 2003 återvände omkring tre miljoner afghaner, f f a från Iran och Afghanistan. Även intern-flyktingarna har återvänt till sina hemtrakter i stor utsträckning.

UNHCR och ministeriet för repatriering driver ett återvändande- program med ett stort antal enskilda organisationer som genomförande- partners. Detta betraktas som framgångsrikt.

Sverige bidrog under 2002 och 2003 med sammanlagt 105 miljoner kronor till UNHCRs verksamhet för afghanistanflyktingar.

3.2.11 Minröjning

Afghanistan är ett av världens mest minerade länder. Minröjningen, som omfattar både landminor och blindgångare¹⁵, är nödvändig för att skydda liv och undvika att människor och djur skadas och den är en förutsätt- ning för landets ekonomiska utveckling. Säkert minröjda områden frigör mark för odling och bete, bortrensning av blindgångare i stadsområden möjliggör reparation och nybyggnad och minröjning längs vägarna är förutsättning för säker trafik och upprustning av vägnätet.

Minröjningen utförs av ett tiotal afghanska och två internationella organisationer med sammanlagt omkring åttatusen afghaner och en ledningsorganisation med omkring ett dussin utländska experter.

Sverige har bidragit till minröjningen under många år med pengar och rådgivare. Under 2002–2003 var det svenska bidraget omkring sjutton miljoner och en svensk rådgivare med specialinriktning på kvali- tetskontroll och utbildning var verksam inom ledningsorganisationen under 2002 och första hälften av 2003. Bidragen gick dels till den FN- ledda UNMACA, dels till *Danish Demining Group* (DDG), som särskilt arbetat med kvalitetssäkring.

3.2.12 Svenska enskilda organisationer

Direkt svenskt stöd går endast till de två största svenska enskilda organi- sationerna i Afghanistan: Svenska Afghanistankommittén (SAK) och svenska Rädda Barnen. (Indirekt slussas svenska pengar till många andra enskilda organisationer som engageras av FN och afghanska regeringen för genomförandet av olika projekt.)

¹⁵ Ofta används även i svenska sammanhang termen UXO – *Unexploded Ordnance*

SAK har varit verksam i Afghanistan i tjugo år och har ett utomordentligt gott rykte som en av den bästa och mest effektiva internationella enskilda organisationerna i landet. Organisationen har omkring 8 000 anställda om lärarna inräknas. Verksamheten koncentreras på att driva skolor och primärvårdskliniker på landsbygden i norra och östra Afghanistan. Nyligen har SAK fått hälsoministeriets uppdrag att driva huvuddelen av hälsovården i provinsen Kunduz vid gränsen mot Tadjikistan.

Sidabidraget – under 2002 och 2003 sammanlagt drygt 100 miljoner kronor – täcker omkring hälften av SAKs omkostnader, som i övrigt finansieras bl a genom egna insamlingar i Sverige och genom bidrag från EUs humanitära organisation ECHO.

Svenska Rädda Barnen etablerade ett kontor i Kabul 2002. Tidigare leddes den afghanska verksamheten från Peshawar. Organisationen samarbetar i en ”allians” med brittiska, amerikanska och japanska Save the Children.

Rädda Barnen driver flera strategiska frågor beträffande barnens rättigheter med myndigheterna och ger stöd till afghanska organisationer som arbetar med barnfrågor.

3.2.13 ICRC

Sverige är en av de största bidragsgivarna till Internationella Rödakorskommitténs (ICRC) verksamhet i Afghanistan. Stödet under 2002 och 2003 är hittills 46 miljoner kronor.

Röda Korskommittén arbetar i första hand med humanitära problem som är direkt relaterade till en pågående konflikt, bl a mat, vatten och mediciner till parterna och bevakning, bl a genom besök, av att en mänsklig behandling sker av fångar, flyktingar och andra som direkt drabbas av stridigheter. I Afghanistan omfattar ICRCs arbete också mer långsiktiga insatser, bl a vattenprojekt.

4 Framtiden

Uppmuntrande är att det internationella samfundets intresse för Afghanistan inte har mattats i någon större utsträckning, trots att motsatsen ofta påstås. Givarna säger sig stå fast vid sina åtaganden om stöd, och biståndet fortgår även om genomförande-takten ibland blivit lägre än förväntat, i stor utsträckning p g a säkerhetsläget i vissa delar av landet.

Den framtida utvecklingen i Afghanistan är helt beroende av säkerhetssituationen. I ett lugnare och tryggare Afghanistan kan återuppbyggnadsarbetet, både det fysiska och det institutionella, pågå snabbare och effektivare, och det politiska livet kan utvecklas och stabiliseras.

Stora förhoppningar ställs på de s k PRT-förband (*Provincial Reconstruction Team*) som upprättats på några platser i landet. Dessa är små militära förband – 50–80 soldater – som kombineras med några civila biståndskunniga personer. PRT-förbanden utför en sorts polisarbete genom patrullera det närmaste området kring basorten och kombinerar denna verksamhet med att genomföra mindre biståndsinsatser i den provins där man är baserad. USA-ledda PRT-förband finns¹⁶ på tre platser (Gardez, Kunduz och Bamian) och ett brittiskt finns i Mazaar-i-Sharif. Ett förband från Nya Zeeland ersätter i augusti det amerikanska i Bamian. Tyskland har planer på att sätta upp ett PRT-förband i Herat.

Alla PRT-förband står under militär ledning och är en del av koalitionen styrkor i Afghanistan. I den diskussion om PRT som ägt rum under våren och sommaren 2003 menar många att dessa enheter ska inriktas enbart på säkerhetsfrågor och vara ”anchorpoints” för det polisväsen som byggs upp och för den nya nationella armén.

Kritiken mot PRT-verksamheten handlar främst om att den militära anknytningen kan skada trovärdigheten hos konventionella biståndsorganisationer och att bistånds-insatserna, som oftast gäller broar, vägar och byggnader, blir orimligt dyra genom att den militära organisationen är mycket kostsam. Det finns också en paradox och ett trovärdighetsproblem i det faktum att ett ISAF som utvidgas till hela Afghanistan beräknats kräva upp till 40 000 soldater medan ett litet antal PRT-förband förmodas kunna uppnå en väsentlig säkerhetseffekt med en bråkdel av denna styrka.

Afghanska regeringen framhåller ofta att det internationella stödet till landet är betydligt lägre per capita än till många andra postkonflikt-

¹⁶ Sommaren 2003

länder, t ex Kambodja och Östra Timor. Beträffande säkerheten i landet framhåller regeringen lika ofta att antalet soldater för fredsbevarande syften i förhållande till befolkningen är betydligt lägre i Afghanistan än på Balkan.

Utvecklingsbiståndet till Afghanistan är ett risktagande i större utsträckning än beträffande biståndet till de flesta andra svenska samarbetsländer. Statsapparaten är svag, regeringen behärskar inte i alla avseenden hela sitt territorium ens med hjälp av koalitionen styrkor och ISAF i Kabul, långsiktiga investeringar i näringslivet är i det närmaste obefintliga och en stor del av ekonomin är baserad på droghantering och smuggling. Samtidigt är det uppenbart att det internationella samfundet måste agera som om det finns förutsättningar för en hygglig ekonomisk och social utveckling, annars kommer de dystraste profetiorna automatiskt att infrias; med en optimistisk attityd skapas åtminstone möjligheten för en positiv utveckling.

Bilaga 1

Sveriges representation i Kabul

Under Sovjetunionens ockupation, efterföljande oroligheter och under talibantiden fanns ingen svensk officiell representation i Afghanistan.

Den politiska bevakningen sköttes från ambassaden i Islamabad.

Från juni 2002 är Sveriges ambassadör i Islamabad också ackrediterad i Kabul.

Fram till 1999 bevakades stödet till Afghanistan av en UD-handläggare på ambassaden i Islamabad och från Sida i Stockholm. Under 1999 placerade Sida en handläggare på ambassaden med specialuppgift att arbeta med samordning och uppföljning av det humanitära afghanistanbiståndet.

Ett sidafinansierat kontor öppnade i september 2002 i tillfälliga lokaler i centrum av Kabul. Det permanenta kontoret i stadsdelen Wazir Akbar Khan togs i bruk i mars 2003. Bostäder för de utsända har förhyrts i samma stadsdel nära kontoret.

Kontoret är en del av ambassaden i Islamabad, officiellt sektionen för utvecklingssamarbete. I biståndsärenden arbetar kontoret självständigt och rapporterar direkt till Sida i Stockholm.

Kontoret har f n (juli 2003) två svenska utsända och sju lokalanställda.

Adress och telefon

Embassy of Sweden
Section for Development Co-operation
House 70, Lane 1, Street 15
Wazir Akbar Khan
Kabul

Tel (fast telefon) +93-20-230 1416
Mobiltel +93-70-284 210 (reception)
+93-70-280 555 (ambassadråd)
+93-73-300 061 (förste ambassadsekreterare)
E-post sida.kabul@mail.com
Fax finns ej

Bilaga 2

Swedish Development Co-operation with Afghanistan

Project Code and Title	Contribution	Status	Period agreement	Agreed amount	Planned amount	Disb'd up to & incl 2002	Disb'd 2003 per 0630	Estm'd 2003	Estm'd 2004	Estm'd 2005
Country Allocation for Afghanistan										
Democratic Governance & HR										
				119 535	0	52 351	49 368	59 484	5 000	0
41000201	UNFPA (pop. census)	A	0307-0501	15 000		0	0	10 000	5 000	0
41000229	K Hedi-Thulin EUSR/Afgh	A	0202-0306	600		159	380	441	0	0
74001459	EUSPA Kabul (IA)	A	0209-0308	935		392	487	543	0	0
74001935	ARTF reconstr 2003	A	0305-0405	47 000		0	47 000	47 000	0	0
74002070	UNDP-AFG-AIAF2-2002	A	0203-0309	15 000		13 500	0	0	0	0
74002087	ARTF Reconstr 02	A	0209-0606	28 000		28 000	0	0	0	0
74111740	AREU- Research/Evaluation	A	0209-0312	3 000		1 500	1 500	1 500	0	0
	UNDP / Afg- AIAF1-2002	A	0201-0303	10 000		8 800	0	0	0	0
Social sectors										
				63 000	95 000	31 000	20 929	79 500	47 500	0
72000462	UNICEF girls education prog	P	0207-0506		95 000	0	0	47 500	47 500	0
72400002	BRAC Education Programme	A	0208-0406	3 000		1 000	2 000	2 000	0	0
74000463	UNICEF school campaign	A	0202-0306	25 000		25 000	0	0	0	0
74002261	UNICEF BTS Campaign	A	0211-0306	5 000		5 000	0	0	0	0
	SCA Educ.2002 workplace	A	0201-0406	30 000		0	18 929	30 000	0	0
Infra, psd, capital, IT										
				103 497	0	15 930	39 994	63 818	12 000	11 000
71000557	Transport Sector Afgh.	A	0204-0512	68 000		15 569	14 899	28 723	12 000	11 000
71001231	Manag INEC/Afgh	A	0205-0305	497		361	95	95	0	0
74002117	UNOPS Rural Infrastructure rehab.	A	0211-0312	35 000		0	25 000	35 000	0	0
Economic Reforms										
				15 000	0	15 000	0	0	0	0
71000763	Monetary reforms	A	0210-0312	15 000		15 000	0	0	0	0
Humanitarian Assistance										
				34 000	0	25 000	0	9 000	0	0
74001965	UNHCR Afg flykt. & IDP 02	A	0204-0309	25 000		25 000	0	0	0	0
74002124	CDAP support 2002-03	A	0212-0312	9 000		0	0	9 000	0	0
Other										
				3 122	0	572	1 213	2 563	0	0
41000226	Progr funded staff Asia	A	9801-0403	1 605		0	334	1 605	0	0
41000227	Byggkonsult Kabul	A	0206-0210	80		92	0	0	0	0
41000228	Korttid Kabul Israelsson	A	0208-0308	579		239	288	340	0	0
41000234	Office Kabul	A	0211-0504	798		240	558	558	0	0
41000241	Korttid Kabul G Larsson	A	0305-0307	60		0	33	60	0	0
Total Country Allocation				338 154	95 000	139 853	111 503	214 364	64 500	11 000

Outside Country Allocation										
74001737	NGOs	SMR Frame 2002	A	0201-0307	4 905	0	2 408	0	2 102	0
					4 905		2 408	0	2 102	0
74000095	Humanitarian Assistance	SCA Workplace & budget 2002-03	A	0201-0406	117 434	0	45 703	61 964	71 849	0
74001940		SAK kansli org.utv.bidrag	A	0201-0312	74 501		44 381	30 120	30 120	0
74002001		SEKA progr off Afgh	A	0203-0304	1 363		911	0	452	0
74002126		MAPA-UNMAS /Afg-TAPA	A	0301-0406	820		411	94	528	0
74002171		ICRC Appell 2003	A	0301-0406	10 000	0	0	10 000	10 000	0
74002276		Unicef/AfgTAPA-03	A	0303-0403	10 750	0	0	6 750	10 750	0
74002277		UNHCR/AfgTAPA-03	A	0303-0408	5 000	0	0	0	5 000	0
					15000	0	0	15000	15000	0
Total Outside Country Allocation					122 338	0	48 111	61 964	73 952	0
GRAND TOTAL Afghanistan					460 493	95 000	187 964	173 467	288 316	11 000

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se