

# **Erfarenhetsanalys Afghanistan**

**1995 – 2000**



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT  
UTVECKLINGSSAMARBETE

Asienavdelningen



# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund .....	3
1.2 Syfte .....	4
1.3 Disposition .....	4
<b>2. Erfarenheter av biståndet per sektor och kanal .....</b>	<b>7</b>
2.1 Flyktingar .....	7
2.1.1 Inriktning och mål .....	7
2.1.2 Flyktingsituationen sett ur ett regionalt perspektiv .....	8
2.1.3 Kanaler .....	8
2.1.4 Resultat .....	9
2.1.5 Effekter .....	9
2.2 Minröjning .....	9
2.2.1 Inriktning och mål .....	9
2.2.2 Folkhälsoproblem .....	10
2.2.3 Svensk teknisk rådgivning .....	10
2.2.4 Kanaler .....	10
2.2.5 Resultat .....	11
2.2.6 Effekter .....	11
2.3 Hälsa .....	12
2.3.1 Inriktning och mål .....	12
2.3.2 Hälsovård .....	12
2.3.3 Vaccination .....	14
2.3.4 Personer med funktionshinder .....	15
2.4 Utbildning .....	16
2.4.1 Inriktning och mål .....	16
2.4.2 Kanaler .....	16
2.4.3 Resultat .....	16
2.4.4 Effekter .....	16
2.5 Livsmedelssäkerhet och landsbygdsutveckling .....	17
2.5.1 Inriktning och mål .....	17
2.5.2 Livsmedel .....	17
2.5.3 Jordbruk .....	18
2.5.4 Landsbygdsutveckling .....	18
2.5.5. Resultat och effekter .....	19
2.6 Biståndssamordning .....	20
2.6.1 Inriktning och mål .....	20
2.6.2 Kanaler .....	20
2.6.3 Resultat, effekter .....	20
2.7 Logistik & kommunikationer .....	23
2.7.1 Inriktning och mål .....	23
2.7.2 Kanaler .....	23
2.7.3 Resultat .....	23
2.7.4 Effekter .....	23

<b>3. Bistånd i den afghanska kontexten .....</b>	<b>24</b>
3.1 Naturkatastrofer .....	25
3.2 Stöd till fredsfrämjande insatser .....	26
3.3 Biståndets långsiktighet och folkliga inflytande .....	26
3.4 Andra biståndsgivares inriktning och erfarenheter .....	27
3.4.1 Inriktning och mål .....	27
3.4.2 Resultat och effekter .....	28
<b>4. Sammanfattande resultatbild .....</b>	<b>29</b>
<b>Fotnoter .....</b>	<b>33</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>37</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Denna erfarenhetsanalys täcker en sexårsperiod (1995–2000). Sammanlagt har 581 MSEK utbetalats i humanitärt bistånd. 530 MSEK har belastat Sidas humanitära anslag (SEKA/HUM) och 51 MSEK har belastat Sidas folkrörelseanslag (SEKA/EO). Sverige har utgjort den sammantaget tredje/fjärde störste biståndsgivaren under den aktuella perioden. Till detta bilaterala stöd skall även läggas det svenska *multilaterala* stödet till Förenta Nationerna (FN) via Utrikes- departementet (UD).

Det övergripande målet för det svenska biståndet till Afghanistan har varit att – *i enlighet med internationella humanitära principer främja de afghanska medborgarnas rätt till ett drägligt liv i samband med konflikter och återkommande naturkatastrofer*. Biståndet är en direkt följd av 20-års ockupations- och inbördeskrig samt återkommande naturkatastrofer. Biståndet har under den aktuella perioden kommit att kanaliseras till följande sektorer:

- Flyktingar (inkl. Internflyktingar)
- Humanitär minröjning
- Hälsoinsatser (inkl. stöd till funktionshindrade)
- Utbildningsinsatser (inkl. barnrättsfrågor)
- Livsmedelssäkerhet (inkl. jordbruk)
- Biståndssamordning & koordinering

Stödet till sektorerna har förmedlats via tre huvudkanaler:

- Svenska enskilda organisationer
- Förenta Nationerna
- Internationella Rödakorsrörelsen

Situationen i Afghanistan under den aktuella perioden har visat sig vara minst sagt svårförutsebar. Striderna har ofta skiftat i intensitet – över årstiderna – och konfrontationslinjerna har förflyttat sig i rummet. Samtidigt har stora delar av landet varit befriat från regelrätta strider under flera års tid, i dessa delar råder *negativ fred*<sup>1</sup>.

Konflikten har påverkat hela den afghanska ekonomin och sannolikt även de flesta biståndsinsatserna. Denna erfarenhetsanalys kommer påvisa att det mer utvecklingsfrämjande humanitära biståndet är det som – generellt sett – visat sig mest känsligt för t ex talibans agerande.

Under avsnittet samordning och koordinering framgår att flera biståndsaktörer varit överens om att stödet till Afghanistan under en lång rad av år kunnat hanteras bättre och mer effektivt. Under mitten av 1990-talet framfördes omfattande (givar) kritik mot den dåvarande bristen på biståndssamordning och koordinering mellan de olika biståndsorganisationerna.

Denna erfarenhetsanalys kommer att påvisa flera fall där organisationer haft svårt att finna sig i rollen som de facto *'caretaker'*. Detta har i sin tur skapat oklarhet kring vad som egentligen borde göras och med vilka tidsperspektiv.

Tabell 1. *Befolkningsstatistik för Afghanistan 1995–2000,*

---

Totalbefolkning	20.1 miljoner
Förväntad livslängd	43 år
Läskunnighet	Män 45% kvinnor 13%
Barnadödlighet under 5 år	257/1000 födselar
Spädbarnsdödlighet	165/ 1000 födselar
Tillgång till rent vatten	Land 5% stad 39% Källa: UN-CAP 1998

---

## 1.2 Syfte

Denna erfarenhetsanalys har utgått från den uppdragsbeskrivning som UD gett Sida, daterad 2001-07-26 (UD/2001/963/ASO). I enlighet med uppdragsbeskrivningen är målet att ta fram en erfarenhetsanalys som studerar de sektorer och organisationer genom vilka det svenska stödet har kanaliserats under de senaste fem åren. Analysen skall lyfta fram erfarenheter av stöd till särskilt utsatta grupper, fredsfrämjande insatser samt bestående effekter av det svenska stödet. Vidare skall en översikt av andra givares stöd ges.

## 1.3 Disposition

Denna erfarenhetsanalys är indelad i fyra kapitel. Huvudavsnittet i analysen utgörs av kapitel två som bygger på erfarenheter av biståndet per sektor och kanal. I enlighet med uppdragsbeskrivningen<sup>2</sup> tas ett antal frågor upp som uppdragsgivaren bett Sida att särskilt kommentera i denna analys, dessa återfinns i kapitel två till fyra och behandlar följande områden:

- Erfarenheterna kring de sektorer som svenskt stöd utgått till under den aktuella perioden, se kapitel 2.
- Erfarenheterna kring de kanaler som Sida kanaliserat sitt stöd genom, se kapitel 2.
- Bedömning av samordningsarbetet inom och mellan biståndsorganisationerna, se kapitel 2.
- Analys av de bestående effekterna av det svenska humanitära biståndet, se kapitel 3.2.
- Biståndets förmåga att möta särskilt utsatta gruppers behov, se kapitel 2 och 3.
- Biståndets möjligheter att bidra till MR, kvinnans situation och folkligt inflytande, se kapitel 2 och 3.
- Biståndets påverkan av lokala freds- och försoningsfrämjande initiativ, se kapitel 3.1.
- Andra biståndsgivares inriktning och erfarenheter av bistånd till Afghanistan, se kapitel 3.3.

Erfarenhetsanalysen avslutas med ett avsnitt som kallas sammanfattande resultatbild.

Organisation och verksamhet	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totalt (’000 SEK)
<b>1. Svenska Afghanistan Kommittén</b> Hälsa, utbildning och jordbruk samt smärre katastrofinsatser m.m. Insatserna sker med ett stort mått av långsiktighet i dess genomförande, särskilt utbildningsstödet. Cirka 50% av medlen har gått till utbildning, 40 % till hälsa, resten till annan verksamhet.	27 000	27 300	28 500	33 500	31 300	35 900	183 500
<b>2. Svenska Röda Korset (SRK)</b> Stöd till SRK att bistå med delegater åt ICRC, projekt-delegering ofta inom hälsosektorn.	1 800	4 300	1 300	1 400	770	438	10 008
<b>3. Internationella Röda Kors Federationen (IFRC)</b> Stöd via SRK att bistå med insatser inom hälsosektorn, nödhjälp vid naturkatastrofer, kapacitetsutveckling av nationell förening m.m. Merparten, över 50 %, har gått till stöd inom hälsosektorn.	1 300	1 800	2 000	3 500	2 600	3 570	14 770
<b>4. Internationella Röda Kors kommittén (ICRC)</b> Hälsoinsatser, nödhjälp i konflikt-områden samt vid naturkatastrofer (bl a livsmedel), skydd enligt IHR, familjeåterförening, IDP insatser, jordbruk, nationell kapacitetsutveckling, informationsarbete kring IHR m.m.	10 800	12 000	17 000	18 100	12 000	14 000	83 900
<b>5. UNOCHA/MAPA</b> Stöd till humanitär minröjning, bidrag med svensk teknisk expert till minröjning samt stöd till allmän biståndskoordinering/ samord av det humanitära arbetet i fält (t ex flyg och radiokommunikation) stöd till uppbyggnad av en strategisk uppföljning för biståndet inom det sk –Strategic Monitoring Unit- etc. Merparten, drygt 80% av resurserna har gått till sektorn minröjning per år.	17 500	18 500	20 500	19 600	18 600	19 700	114 400
<b>6. UNDP/UNOPS</b> Stöd till funktions-hindrade personer. Habilitering av polioskadade och rehabilitering av minskade barn och vuxna. Stöd till omskolning av funktionshindrade genom yrkes-utbildning. Skolutbildning till funktionshindrade barn. Skapande av social medvetenhet kring handikappfrågor i samhället.	2 000	3 500	2 750	2 750	4 500	3 500	19 000

<b>7. UNDP/FAO-Crops</b> Jordbruksstöd i form av lokalt utvecklade och förbättrade utsädesslag, nöd-distribution av utsäde till drabbade bönder vid naturkatastrofer, och/eller i samband med konflikt. Insatsen är att betraktas som relativt långsiktig.	8 700	2 900	1 500	2 500	4 000	19 600
<b>8. UNDP/P.E.A.C.E.</b> Landsbygdsutveckling (Community based development), upprättande av kliniker, skolor samt uppbyggnad av lokala shuras för att stärka framväxten av ett civilt samhälle m.m.			1 500	1 500		3 000
<b>9. UNDP/FAO-Livestock</b> Veterinärsprojekt. Stöd till uppbyggnad av kvinnoleda boskapskliniker, mejeriprogram, vaccinations-kampanjer av boskap etc.				2 500		2 500
<b>10. UNHCR</b> Repatrering av afghanska flyktingar från främst Iran och Pakistan samt annat flyktingrelaterat arbete i regionen (upprätthållande av flyktingläger m.m.), sedan 1999 utgår enbart ett regionalt stöd via UD.	8 000	8 000	5 000	7 000	3	4 28 000
<b>11. WFP</b> Livsmedelsstöd, nödhjälp till krigs- och torkdrabbade afghaner. Visst stöd till infrastruktur och arbets-skapande åtgärder genom Food for Work etc..	6 000	6 000	6 000			18 000
<b>12. Unicef</b> Immuniserings-insatser, polio-program samt vatten & sanitet, Vitamin A distribution. Nationella immuniseringsprogram i sam-ordning med WHO och lokala myndigheter sker.	5 000	4 000	6 000	5 000	5 000	3 000 28 000
<b>13. UNCHS</b> Vatten projekt i Kabul. Rehabilite-ring av ett vattenlednings- och pumpsystem, som dock fick avbrytas i ett relativt tidigt stadium p g a nya strider 1996-97. Projektet avslutat men ej slutfört.	3 750					3 750
<b>14. Sakanslag</b> Sidahandläggare i fält med syfte att följa upp det svenska stödet. Finansieringen övergick till förvaltningsanslag 2001.				1 500	5	1 500

<b>15. Forumsyd1</b> Hälsa, jordbruk, vatten och sanitet samt utbildning via Svenska Afghanistan kommittén, stöd utgår via EO-anslaget.	6 603	3 301	2 143	4 145	6 238	6 514	28 945
<b>16. PMU Interlife</b> Hälsoinsatser (kliniker) via EO- anslaget.	139	69	700	171	225	172	777
<b>17. SMR</b> Stöd via IAM (International Assistance Mission) till olika former av hälsoprojekt etc. via EO- anslaget.	1 516	758	2 410	1835	1902	1 313	8 025
<b>18. Svenska Rädda barnen</b> Barnrättsfrågor, arbete bland afghanska flyktingbarn främst i afghanska flyktingläger i Pakistan stöd via EO-anslaget. Sedan år 2000 en gradvis ökning av arbetet i Afghanistan.	2 205	1 102		2 320	3 000	2 660	13 698
<b>19. OM</b> Repatrering av kvalificerad afghaner inom utbildnings och hälsosektorn. Med syfte att stärka NGO:s och FN:s rekryteringsbas av kvalificerad lokal personal inom programmen, sekundärt att bidra till repatriering av afghanska flyktingar från Pakistan.						1 000	1 000
<b>TOTALT</b>	<b>1995</b> 89 863	<b>1996</b> 103 080	<b>1997</b> 97 203	<b>1998</b> 102 321	<b>1999</b> 94 135	<b>2000</b> 95 767	<b>Totalt</b> 582 369

## 2. Erfarenheter av biståndet per sektor och kanal

Särskilda *styrdokument* för Sidas arbete med det svenska biståndet till Afghanistan har ej funnits för den aktuella perioden. Mycket av biståndet har skett på *ad hoc* basis, vilket stundom skapat problem. Val av kanaler för det svenska stödet har i flera fall haft en historisk förklaring. Detta gäller inte minst stödet till SAK och FN-systemet. Konflikten och det ständigt återkommande naturkatastroferna har grundlagt stödet via ICRC och IFRC. I den löpande verksamheten har relativt omfattande arbete lagts ner på att säkerställa god kontroll av biståndsmedlens användning.

Med det ovan sagda om bristande styrdokumentation skall det noteras att det svenska biståndet legat väl i linje med det som förespråkas inom ramen för det internationella biståndssamfundet (dvs inom ramen för det sk *Strategiska ramverket för Afghanistan*) där Sverige varit och alltjämt är en aktiv aktör<sup>7</sup>. Nedan följer en mer ingående analys av det svenska biståndet per sektor och kanal.

### 2.1 Flyktingar

#### 2.1.1 Inriktning och mål

Under 'höjdpunkten' av den Sovjetiska ockupationen av Afghanistan i slutet av 1980-talet fanns det drygt 6 miljoner afghanska flyktingar i regionen. De flesta var baserade i flyktingläger i Pakistan och Iran. Sedan Sovjets uttåg ur Afghanistan 1989 har närmare 4 miljoner afghanska flyktingar återvänt till sina

hembyar och städer. Under den aktuella perioden för denna analys återstod officiellt ca 1,2 miljoner flyktingar i Pakistan och ca 1,4 miljoner flyktingar i Iran<sup>8</sup>. Det övergripande målet för det svenska stödet har varit att – i den mån det går – repatriera afghanska flyktingar till sina hembyar och där medverka till att skapa drägliga levnadsförhållanden. Sida har koncentrerat sitt stöd för denna verksamhet till UNHCR och delvis genom Svenska Rädda Barnen (RB). Rädda barnens verksamhet har inriktat sig på flyktingbarns situation i afghanska flyktinglägren i Pakistan (i samarbete med UNHCR). Under senare år har deras arbete kommit att alltmer inrikta sig på insatser i Afghanistan riktade till barn, med utgångspunkt från ett barnrättsperspektiv.

Konfliktsituationens svåra karaktär och bristande finansiering från omvärlden är förmodligen ett par förklaringar till att UNHCR under senare år inte lyckats särskilt väl i sitt uppdrag. Vid utgången av 1999 fanns det fler afghanska flyktingar i regionen än vad som var fallet vid 1995 års utgång. Huvudorsak till de nya flyktingströmmarna är i första hand det pågående inbördeskriget i Afghanistan, följt av en mycket negativ ekonomisk utveckling. Vidare har många lämnat landet på grund av det strikta talibanstyret.

*Flykting- och repatrieringsinsatser* har generellt sett utgjort den tredje största sektorn för det samlade internationella stödet till Afghanistan under den aktuella perioden. Det bör övervägas om detta är rimligt i förhållande till andra mer underfinansierade sektorer? Så länge taliban styr landet med en fundamentalistisk inriktning och konflikten fortskrider kan man ifrågasätta nyttan av repatrieringsinsatser *per se*. En ytterligare faktor är att produktiviteten inom den främsta försörjningsbasen – dvs landets jordbruk – under de senaste åren kommit att rasa kraftigt, bl a på grund av den svåra torka som drabbat landet (sedan fyra år tillbaka), samt talibans bristande intresse för samhällsekonomisk utveckling och administrativ inkompetens.

Enbart under de senaste tre åren (1997–99) erhöll sektorn (flykting) 650 miljoner svenska kronor. Detta kan jämföras med andra sektorer som t ex *jordbruk* och *'Community Development'* som tillsammans erhöll 170 miljoner kronor för samma period. De sistnämnda sektorernas utveckling är ofta en grundförutsättning för att flyktingarna ens skall kunna överväga ett återvändande. Frågan är om biståndssamfundet i detta avseende gjort de rätta avvägningarna och prioriteringarna?

### 2.1.2 Flyktingsituationen sett ur ett regionalt perspektiv

Trenden under den aktuella femårsperioden har varit nedslående. Till följd av tilltagande våld och allmän ohälsa i Afghanistan har strömmen av hemåtvändande flyktingar vänts till nya flyktingströmmar från Afghanistan. Vi har åter kunnat se en trend med ökande flyktinggrupper som söker sig till grannländerna Iran och Pakistan. De pakistanska och iranska myndigheterna har reagerat mycket negativt på denna utveckling. Myndigheterna i grannländerna har försökt iscensätta restriktioner för flyktingarna, resultatet har blivit omfattande illegala flyktingströmmar som tar sig in i bl a Iran och Pakistan. Detta har i sin tur resulterat i att flyktingar tvingas leva under minst sagt odrägliga förhållanden med ständiga hot från militär och polis<sup>9</sup>.

Under slutet av 1998–99 påbörjade Iran tvångsrepatriering av afghanska flyktingar från Iran, något som UNHCR har motsatt sig kraftfullt. Ödet för dessa tvångsförvisade afghaner är ofta okända. De tycks som om de flesta antingen flyr tillbaka till Iran eller försöker finna nya utkomster i Afghanistan även om situationen ofta är desperat.

### 2.1.3 Kanaler

Det svenska stödet för flyktingverksamhet har främst kommit att knytas an till UNHCR:s och i viss mån Rädda Barnens verksamhet. Sida har under den aktuella perioden inte gjort någon specifik uppföljning av organisationernas fältverksamhet. Sida lät genomföra en övergripande Systemrevision av Rädda Bar-

nen under år 2000. Vidare har det löpande uppföljningsarbetet med UNHCR skett via Sidas flyktingsamordnare i samband med EXCOM:s återkommande sessioner i Geneve. De uppgifter Sida har (i form av rapportering) pekar på att den konkreta fältverksamheten sköts på ett godtagbart vis.

Sida stödjer sedan år 2000 IOM (International Organisation for Migration), med en begränsad repatrieringsinsats från Pakistan. Hittills har erfarenheterna av IOM:s arbete varit positiva och en intern utvärdering av verksamheten gjordes hösten 2000. Enligt överenskommelse med IOM skall verksamheten utvärderas externt i samarbete med Sida under 2001–2002.

#### **2.1.4 Resultat**

UNHCR redovisar i huvudsak negativa eller begränsade resultat av senare års insatser kring Afghanistan. UNHCR genomför en humanitär verksamhet riktad mot afghanska flyktingar främst i Pakistan och Iran som – tillsammans med olika enskilda organisationerna i området bl a Rädda Barnen – i många fall varit avgörande för att trygga de afghanska flyktingarnas omedelbara behov i en annars komplex politisk miljö. Under de första åren efter Sovjetunionens uttåg ur Afghanistan repatrierades drygt 4 miljoner afghanska flyktingar till Afghanistan. Sedan inbördeskriget utbröt i början av 1990-talet har trenden åter vänts. Sedan 1996 har vi åter kunnat se en gradvis ökning av antalet afghanska flyktingar i grannländerna Iran och Pakistan.

#### **2.1.5 Effekter**

Sedan talibans makttillträde 1996 har UNHCR kommit att redovisa allt fler problem och utmaningar inom ramen för sitt uppdrag, till viss del hänger problemen ihop med minskade bidrag, men troligtvis är det den politiska situationen i Afghanistan, Pakistan och Iran som varit avgörande. Den enda märkbara effekten av UNHCR:s arbete under de senaste fem åren är att flyktingorganisationen inledningsvis bistod med en positiv utveckling. Trenden under de senaste tre åren ser ut att åter vara negativ. Den raserade afghanska ekonomin, tilltagande våld, svår ohälsa och totalitärt styre från talibans sida gör att allt fler afghaner väljer att återigen lämna landet. De senare årens svåra torka bidrar till att förstärka denna negativa utveckling.

## **2.2 Minröjning**

### **2.2.1 Inriktning och mål**

Afghanistan är ett av världens svårast drabbade länder då det gäller landminor och oexploderad ammunition. Under 1990-talet har uppskattningar av minproblemets omfattning gjorts – enligt FN:s minprogram – och det lär finnas ca 5 miljoner<sup>10</sup> person- och fordonsminor spridda över landet. Minorna är ett problem som drabbar alla delar av samhället. Enligt FN:s minorganisation förekom i början av 1990-talet

ca. 8 000 minskador per år i Afghanistan (dvs mellan 20–25 olyckor per dag). Vid utgången av 1998 har denna siffra sjunkit till drygt 4 000 minskador per år (ca 10–12 per dag), en anmärkningsvärt stor förändring.<sup>11</sup>

Sida har finansierat FN:s minprogram, *UNOCHA de-mining*, sedan början av 1990-talet. Det afghanska minprogrammet var det första av sitt slag i världen när det etablerades 1989 och är i dag det minprogram som verkat längst. Flera motsvarande minprogram i andra länder har besökt och studerat det afghanska minprogrammet bl a det av Sida stödda minprogrammet i Kambodja har besökt det afghanska minprogrammet under år 2000.

Målet med minröjningen är att begränsa minproblemet i Afghanistan till ett minimum både ekonomiskt och socialt. Programmet är uppbyggt och anpassat kring det faktum att det saknas en fungerande cen-

tralmakt i landet som man kan samarbeta med. Istället har en oberoende minorganisation byggts upp inom FN. Minprogrammets ledningsfunktion är placerad i Islamabad, Pakistan. Inriktningen av verksamheten har länge styrts mot en utveckling där den afghanska närvaron i programmet skall vara så hög som möjligt. Antalet afghaner anställda i verksamheten uppgick 1994/95 till ca 3 000 – 3 500 lokalt anställda. Detta antal har sedan dess varit relativt konstant.<sup>12</sup>

I Afghanistan fanns i början av 1990-talet omkring 860 kvadratkilometer minerad- och UXO kontaminerad (i fortsättningen kallad enbart minerad) mark. Fram till 1998 hade FN:s minprogram röjt närmare 150 kvadrat kilometer. Den mark som är minerad utgörs främst av *betesmarker* följt av *åkermark*. Även *vägar*, *bevattningskanaler* och *bostadsområden* har på vissa håll varit svårt drabbade (de sistnämnda tre områdena uppgår till ca. 100 kvadratkilometer totalt).<sup>13</sup>

### 2.2.2 Folkhälsoproblem

En viktigt preventiv åtgärd då det gäller minproblematiken har varit att upplysa allmänheten om minfaran (*mine awareness*). Under perioden 1994 – 1998 informerade FN:s minprogram<sup>14</sup> närmare 3,3 miljoner afghaner om minproblematiken och hur man bör agera i mindrabbade områden, trots detta så fortsätter tusentals afghanska barn, ungdomar, kvinnor och män att årligen skadas eller dödas av landminor och UXO. *Mine awareness* utförs av flera biståndsaktörer. Förutom FN:s minprogram så stödjer Sida även IFRC, ICRC och SAK, Unicef, CDAP i dess minutbildning.<sup>15</sup> Mine Action Annual report 1998–2001.

ICRC har redovisat en studie där det konstateras att endast 5% av de minoffer som kom till ICRC:s ortopediska kliniker hade tidigare erhållit någon form av mininformation, detta kan understryker behovet av mininformation och att mycket på detta område återstår att göra. Samtidigt visar siffrorna att *mine awareness* tycks hjälpa i den mån utbildningen ges. *Mine awareness* är en mycket kostnadseffektiv form av minrelaterad stöd som kan jämföras med minröjning som är oerhört kostsamt. ICRC redovisade även uppgifter från sina ortopediska kliniker runt om i Afghanistan om hur skadorna i samband med minolyckor varierade mellan män, kvinnor och barn. Män och kvinnor skadade sig i första hand på landminor medan barn främst skadade sig på UXO, som barnen ofta hittade på marken och började leka med.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Svensk teknisk rådgivning

Sedan 1996 har Sida haft tekniska rådgivare placerade vid FN:s minprogram i Afghanistan, dessa rådgivare har främst utvecklat den interna säkerheten och den tekniska kapaciteten inom minprogrammet. Genom att arbeta med den interna säkerheten för minröjarna har skadefrekvensen inom minprogrammet sjunkit under de senaste åren, vilket är positivt. Frågan är om inte FN bör integrera denna tjänst som en del av programmets normala bemanning istället för en extern sekondering via Sida.<sup>17</sup>

### 2.2.4 Kanaler

Det svenska stödet till sektorn humanitär minröjning har uteslutande gått till FN-systemets minröjningsorganisation. Under åren har det både tillkommit och försvunnit andra aktörer inom området minröjning. Några som kan vara värda att nämna i detta sammanhang är *Halo Trust* (etabl. 1990) och *Danish demining Group* (etabl. 1998). De sistnämnda två organisationerna är idag de ända två *internationella* minröjningsorganisationerna som opererar i Afghanistan, dvs utanför FN:s minröjningsorganisation. Övriga minröjningsorganisationer är *nationella* och finansieras oftast helt via FN-programmet.

Verksamheten inom FN:s minprogram betraktas tekniskt sett som en av de bäst fungerande minprogrammen i världen. Minprogrammet har utvärderats vid flera olika tillfällen under åren, bl a av det internationella konsultföretaget CIET 1997 och 1998 samt av ODI 1999 (på uppdrag av DK) och nyligen av UK, Japan och Kanada (2001). Samtliga utvärderingar har ger programmet goda vitsord.

### 2.2.5 Resultat

Under den aktuella perioden har drygt 3,3 miljoner afghaner informerats och utbildats om minor och oexploderad ammunition i form av *mine awariness* aktiviteter. Ungefär 150 kvadratkilometer minerad mark (inkl. UXO) har röjts fram till utgången av 1998 (jämför tabell 3.).

Enligt FN:s minprogram så har denna verksamhet minskat antalet minskadade personer från 8.000 till 4.000 per år vilket är en imponerande utveckling.

Tabell 3. *Minerad- samt röjd mark i Afghanistan 1990–1998<sup>18</sup>*

Typ av land	Total minerad mark (kv. Km.)	Total röjd mark (kv. Km.)	Återstående mark att röja
Jordbruksmark	223	54	169
Bevattningskanaler	9	6	3
Bostadsområden	33	21	12
Vägar	63	21	42
Betesmark	532	44	488
<b>Totalt:</b>	<b>859</b>	<b>146</b>	<b>713</b>

Minröjningsprogrammet har länge varit känt för att utgöra en klart teknisk komponent inom det humanitära biståndet. Detta har i vissa fall vållat problem. Resultatet har blivit en verksamhet som ibland tenderat att inte kunna knyta an till övrig biståndsverksamhet. I många fall har det förmodligen varit frågan om olika kulturer. Det har t ex framförts kritik mot minprogrammet för bristande socio-kulturell kompetens och bristande förståelse för minprogrammets del i den övergripande socio-ekonomiska utvecklingen. Minprogrammet har t ex haft svårt att se sin egen koppling till frigörandet av jordbruksmark och kopplingen till ökad opiumproduktion vilket var fallet under stora delar av 1990-talet.<sup>19</sup> På senare år har minprogrammet valt att försöka höja sin egen kompetens inom dessa områden, vilket är positivt.

### 2.2.6 Effekter

Det kan av rapporter från olika konsulter och FN:s minprogram själva utläsas olika former av direkta och indirekta effekter av minprogrammets verksamhet. Några exempel på dessa är bl a de *socio-ekonomiska* effekterna av minröjningen i Afghanistan. MAPA (dvs FN:s minprogram) uppskattar att 93% av all jord som frigörs från minor kommer åter in i den afghanska jordbruksproduktionen, värdet av detta tillskott beräknas till 540 Mkr. årligen<sup>20</sup>.

Över 530 000 afghaner bor nu åter i bostadsområden som röjts från minor och annan oexploderad ammunition (UXO). Detta inkluderar ca 170 000 fd internflyktingar som kunnat återvända till gamla bostadsområden. Vidare har drygt 3 000 offentliga byggnader åter kunnat sättas i bruk efter års förhinder p g a minor och UXO. Detta inkluderar t ex skolor, vilket i sin tur är viktigt för samhällets långsiktiga utveckling.<sup>21</sup> UN Mine Action, Annual Workplan for Afghanistan 1995–2000.

Minskningen av antalet minoffer per år får också stora socio-ekonomiska effekter. Även antalet anställda inom minprogrammet (dvs närmare 4 500 afghaner) är en positiv bi-effekt av minprogrammets verksamhet i form av försörjningsstöd.<sup>22</sup>

En negativ effekt av minröjningen inom jordbrukssektorn är att taliban under en lång rad av år uppmuntrat produktion av opium, i detta avseende har minröjningen spelat en indirekt negativ roll i en för omvärlden destruktiv utveckling. Man har genom olika avtalsformer med bönder försökt att kringgå problematiken genom att få bönder att förbinda sig att inte odla opium på den frigjorda marken, men man har inte lyckats särskilt väl. Den enda positiva utvecklingen på detta område under senare år har varit det av taliban nyligen införda förbudet mot all form av drogodling i Afghanistan. Enligt UNDCP (FN:s narkotikaprogram) har produktionen under år 2000/2001 minskat drastiskt med upp emot 100%. Om och hur länge detta förbud står sig återstår dock att se.

## 2.3 Hälsa

### 2.3.1 Inriktning och mål

Sex program inom hälsoområdet har fått stöd under perioden. Tre tydliga inriktningar av hälsostödet har kunnat identifieras; 1. allmän hälsovård 2. vaccinationsarbete och 3. stöd till funktionshindrade.

Hälsostödets övergripande mål har varit att förbättra livskvaliteten hos krigsdrabbade afghaner. Sedan talibans maktövertagande 1996 har landets hälsovårdsministerium visat på både bristande kompetens, kapacitet och finansiell styrka för att handha hälsosektorn på ett acceptabelt vis, vilket har lagt en stor börda på de enskilda organisationerna och FN<sup>23</sup>. I princip existerar ingen annan sjukvård än den som på olika sätt erbjuds via det internationella samfundet 'caretaker' rollen är i princip 100%. Trots detta har biståndssamfundet under den aktuella perioden utvecklat relativt väl fungerande arbetsrelationer med taliban. Svåra områden i samarbetet med taliban har gällt kvinnors rätt till sjukvård samt rätten för kvinnor att arbeta inom sjukvården.

Tidigare hade kvinnors situation – om möjligt – inte uppmärksammats tillräckligt inom biståndet. I och med talibans restriktiva inställning på genderområdet så har jämställdhetsaspekterna kommit att spela en allt viktigare roll i utformandet och genomförandet av hälsobiståndet. I flera organisationer har t ex genderexperter tillsatts för att öka sk *gender mainstreaming* inom biståndsprojekten under senare år.<sup>24</sup>

Ett par positiva effekter av hälsobiståndet – trots det pågående kriget – är att EPI (Expanded Programme for Immunisation) spritts till 280 utav landets 330 distrikt, över 300 hälsoinrättningar (kliniker, sjukhus etc) existerar och erbjuder gratis eller subventionerad sjukvård. Vatten- och sanitetsituationen har genom åren förbättrats genom installationer av tusentals handpumpar runt om på landsbygden och i städerna. Även situationen för landets tusentals funktionshindrade har förbättrats om än i begränsad omfattning.

Trots de framsteg som kan påvisas så toppar Afghanistan alltjämt listan över länder med högst antal mödra- och barnadödlighet. Landet har också några av världens högsta nivåer av polio-, TB-, och malaria fall. Landminor och UXO utgör alltjämt ett stort hälsoproblem.<sup>25</sup>

### 2.3.2 Hälsovård

#### 2.3.2.1 Inriktning och mål

ICRC:s sjukvårdsprogram var tidigt inriktad på krigskirurgi och ger stöd till fem av landets största sjukhus. Mellan 1996–1998 erhöll uppskattningsvis 20 000 soldater och andra krigsskadade patienter vård av ICRC:s olika sjukvårdsteam som arbetade på de sjukhus som ICRC drivit i Kabul, Jalalabad eller på andra håll i landet<sup>26</sup> ICRC Annual Report, Mid-term report 1999.

Vidare har ICRC under en lång rad år byggt upp en omfattande ortopedisk verksamhet som idag utgör grundbulten i det afghanska rehabiliteringsarbetet med krigs- och minskadade patienter samt habilitering av polioskadade. Verksamheten som till 100% är beroende av extern finansiering och material fung-

erar väl och effektivt, men är som sagt helt beroende av den internationella närvaron för sin existens. Bristen på långsiktighet inom ICRC:s ortopediska verksamhet är i vissa fall påtaglig.

ICRC:s verksamhet har en relativt sett hög internationell närvaro inom respektive programområde vilket gör verksamheten något mindre långsiktig än andra organisationers insatser. Däremot har ICRC genom sin långa och kontinuerliga närvaro i Afghanistan visat på ett mycket seriöst och enträget engagemang för det afghanska folket, vilket givit organisationen en hög status i det afghanska samhället – inte minst hos taliban – som ser organisationen som en neutral och pålitlig aktör.

Den främsta samarbetspartnern för Sida inom sektorn primärhälsovård utgörs av SAK, en av de största frivillighetsorganisationerna verksamma i Afghanistan.

SAK började sin verksamhet i Afghanistan 1982. Syftet med hälsoprogrammet är att förbättra afghanska landsbygdsbefolkningens allmänna hälsostatus genom att tillhandahålla primärhälsovård. Verksamhetens långsiktiga mål är att minska dödligheten hos spädbarn och höja medellivslängden hos den vuxna befolkningen, särskilt prioritet skall ges till områden med lite eller ingen sjukvård. Man räknar med att detta skall uppmuntra till ett återvändande bland afghanska flyktingar.

Grunden för en god hälsostatus i ett land är i landets allmänna sociala och ekonomiska utveckling. Trots detta spelar tillgången till väl organiserad och lättillgänglig sjukvård också en viktig roll för en befolknings allmäntillstånd. SAK:s hälsoprogram och ICRC:s verksamhet har i detta avseende spelat en betydelsefull roll i den afghanska kontexten.

De uppnådda resultaten får efter omständigheterna betraktas som godtagbara.<sup>27</sup>

Vad gäller kostnadseffektivitet kan man diskutera om sjukvård i isolerade och avlägsna bergsområden kan anses motiverat (läs SAK), liksom dyra och ofta direkt importerade resurser till ortopedisk- och annan kurativ verksamhet (läs ICRC). Internationella Röda Kors federationen (IFRC) gjorde en motsatt analys utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv och förlade allt sitt stöd till Afghanska Röda halvmånens klinikverksamhet (45 st kliniker) i närhet till mer tätbefolkade områden, liksom de flesta andra enskilda organisationer verksamma i Afghanistan. Sett ur ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv kan dock bilden av lokalisering komma att bli mer lik den som t ex SAK gör.

#### *2.3.2.2 Kanaler*

Inom sektorn hälsovård utgör SAK tillsammans med ICRC och IFRC de främsta kanalerna. SAK:s verksamhet har utvärderats 1997 och en systemrevision har nyligen genomförts av organisationen (2001). Det mesta tyder på att SAK är en trovärdig och seriös partner inom hälsosektorn. Utvärderingen 1997 lyfte fram en del frågor som organisationen måste arbeta vidare med (vilket också skett delvis). Frågan om långsiktigheten i verksamheterna har vid olika tillfällen ifrågasatts. Den lokala förankringen är något som både SAK och ICRC borde studera närmare. IFRC:s koppling till den afghanska röda halvmånen utgör en intressant plattform i det afghanska lokalsamhället, även om halvmånen på intet sätt är en fullgod representant för det afghanska civila samhället. Under senare år har talibans inflytande över organisationen snarast stärkts.

#### *2.3.2.3 Resultat*

Det internationella stödet till hälsosektorn har under perioden bidragit till att åtskilliga miljoner afghaner kunnat erhålla någon form av hälsovård (mödrhälsovård, krigskirurgi, barnhälsovård, vaccinationer etc.) detta trots ofta mycket svåra förhållanden. Enbart hos SAK passerar drygt 1 miljon patienter genom organisationens över 100 kliniker per år.<sup>28</sup>

I avsaknaden av en fungerande hälsovårdsmyndighet har givare och biståndsorganisationer utformat ett sjukvårdssystem som skänkt tusentals afghaner en viss trygghet. Det finns fortfarande behov av mer samlade strategier och gemensamma riktlinjer för hur hälsobiståndet bör vidareutvecklas. Perioden har bl a karaktäriserats av bristande ledarskap och enhetlighet då det gäller utformande och genomförande av gemensamma sektor genomgripande ansvarsuppgifter inom hälsobiståndet. Under senare år har tematis- ka sektorgrupper inom den gemensamma biståndssamordningen byggts upp som till viss del förbättrat utvecklingen (se vidare under avsnittet biståndssamordning).

#### 2.3.2.4 Effekter

Effekter av primärhälsovårdsprogram är alltid svåra att mäta. Detta beror dels på att enskilda kliniker eller andra verksamheters inverkan på nationell eller regional nivå ofta är svår eller omöjlig att mäta enskilt. Här spelar bristen på statistik också en viktig roll. Ett antagande är dock att utan det existerande hälsosystemet – som det internationella samfundet tillhandahåller – skulle tusentals afghaner bli tvungna att lämna landet. Detta intryck får man bl a i samtal med afghaner på landsbygden. Hälsostödet som en *pull*-faktor skall i detta perspektiv inte underskattas.

### 2.3.3 Vaccination

#### 2.3.3.1 Inriktning och mål

Målet med verksamheten har varit att täcka minst 80% av alla nyfödda barns vaccinationsbehov. Vidare har målet varit att ge 50% av alla kvinnor i fertil ålder samt gravida kvinnor tillgång till TT2. Inriktningen har även varit att utnyttja vaccinationsverksamheten (EPI) som ett sätt att nå ut och sprida primärhälsovårdsinsatser i landet.

#### 2.3.3.2 Kanaler

Unicef är den kanal som Sida utnyttjat för sitt stöd till EPI verksamheten (vaccinationer). SAK är en av flera implementerande aktörer åt Unicef. Verksamheten har vid flera tillfällen ifrågasatts då det gäller täckning, kostnadseffektivitet, kylkedjor etc. Det vore bra om Sida lät externa konsulter utvärdera verksamheten som löpt under en lång rad år, utan att några externa översyner gjorts. Vid Sida-uppföljningar i fält av Unicef:s verksamhet har flera brister påtalats (dåligt administrerade kliniker, bristande kylkedjor samt att EPI verksamheten inte tillräckligt integrerats i den övriga sjukvårdsapparaten). Dessa observationer har bl a påtalats för Unicef:s ledning i Islamabad vid olika tillfällen.<sup>29,29</sup> Se Sida reserapporter ambassaden Islamabad 1999–2000.

Om detta i sin tur resulterat i åtgärder har inte kunnat kontrolleras då vidare uppföljning ej genomförts av Sida sedan mars 2000.

#### 2.3.3.3 Resultat

Hittills har Unicef (i samarbete med WHO och MoPH) genom sina samarbetsorganisationer (bl a SAK, IFRC m fl) täckt in ca. 43% av de nationella vaccinationsbehoven (OPV 43% samt mässling 55% för barn under ett år). Under den aktuella perioden har sammanlagt sju omfattande nationella vaccinationskampanjer genomförts. Ca. 4 miljoner barn vaccinerades maj 1997. I snitt har 2 miljoner barn och 1 miljon kvinnor vaccinerats under de olika kampanjerna<sup>30</sup>.

Biståndet har vid olika tillfällen medverkat till att skapa tillfällig vapenvila mellan de stridande parterna. Ett bra exempel på detta är Unicef:s årligen återkommande nationella vaccinationsdagar. Vid flera tillfällen har FN lyckats genomdriva kortare vapensstillestånd för att kunna gå in och vaccinera barn i konfliktområden.

#### 2.3.3.4 Effekter

Unicef:s verksamhet har ofta kritiserats för att inte fungera tillräckligt effektivt. En kritik är att verksamheten helt styrs ifrån Pakistan (liksom mycket annan FN verksamhet). Till viss del bör de insatser som genomförts betraktas som positiva avseende den nationella hälsostatusen, även om stora delar av de uppsatta målen inte kunnat uppnås. Bedömningen är att verksamheten haft en begränsad positiv effekt på hälsosituationen i allmänhet. Verksamheten bör dock utvärderas för att en mer entydig bild skall kunna utläsas av Unicef:s verksamhet i Afghanistan.

### 2.3.4 Personer med funktionshinder

#### 2.3.4.1 Inriktning och mål

Särskild fokus har lagts på funktionshindrades situation i Afghanistan, detta sedan handikapp till följd av minor och polio är bland de högsta i världen per capita räknat.<sup>31</sup> Genom stöd till FN:s program CDAP (Comprehensive Disabled Afghan Programme) har främjandet av funktionshindrades mänskliga rättigheter utvecklats. Genom att bl a bidra till förbättrad vård och omsorg och att lyfta attitydsfrågorna kring funktionshindrade i det afghanska samhället har biståndsorganisationerna försökt förbättra situationen för de utsatta.

Studier av FN har påvisat att drygt 3% av den afghanska befolkningen lider av någon form av funktionshinder, detta motsvarar ca. 700 000 invånare. Skälen för dessa funktionshinder är enligt FN trefaldiga; krigsrelaterade orsaker, bristande preventiv hälsovård (vaccinationer etc.), höga tal av undernärda mödrar med påföljande komplikationer vid förlossningar m.m.<sup>32</sup>

Målet med insatserna har varit att försöka bryta isoleringen kring funktionshindrade (både kulturellt och socialt), särskilt i de fall då familjeförsörjaren blivit handikappad och därmed riskerar den övriga familjens hälsa.

#### 2.3.4.2 Kanaler

Det svenska stödet till sektorn funktionshindrade går dels via ICRC och dess ortopediska verksamhet, samt via SAK som är implementerande partner till UNOPS/CDAP samt direkt stöd till CDAP. CDAP:s verksamhet utvärderades 1998 och erhöll mycket fina utlåtanden. ICRC:s verksamhet på det ortopediska området har så vitt Sida vet aldrig utvärderats. Sidas allmänna uppfattning om dessa kanalers arbete är att verksamheten tycks fungera väl.

#### 2.3.4.3 Resultat

FN:s program för funktionshindrade har medverkat till att lyfta fram de funktionshindrades problem och tillsammans med ICRC:s och SAK ortopediska verksamheter bidragit till att höja de funktionshindrades ekonomiska och sociala välfärd, genom att återinföra funktionshindrade i det ekonomiska och sociala livet. CDAP arbetar med lokalt anpassade rehabiliteringsprogram för funktionshindrade som resulterat i utbildning av fältarbetare och *community members* i handikappsträning. Man kan i ett 15-tal regioner erbjuda kvalificerad rehabiliteringsinsatser av handikappade. Programmet arbetar även med att förbättra de funktionshindrades rättigheter i samhället i allmänhet. Talträning för döva och träning i blindskrift är andra exempel på innehållet i CDAP:s handikappsprogram.

Det övergripande resultatet är att funktionshindrade personer genom bl a CDAP finner nya utkomstmöjligheter, och med rätt träning klarar de sig bättre i sin hemmiljö. I många fall har de funktionshindrade själva kunnat bidra till familjernas försörjning (i form av omskolning till nya och anpassade yrken som t ex skraddare, cykelreparatör, bagare etc.) och uppnår därmed ett drägligt liv i en annars mycket svår livssituation.

Verksamheten inom CDAP bedrivs i princip enbart av afghaner – även på ledningsnivå – vilket bör ses som positivt i sammanhanget.

## 2.4 Utbildning

### 2.4.1 Inriktning och mål

Grundprincipen för det svenska stödet till den afghanska utbildningssektorn har baserat sig på principen att *en utbildad befolkning har bättre möjligheter att påverka och forma sina egna liv*. I ett land som av tradition inte premierat flickors rätt till utbildning har stöd till flickors utbildning setts som en särskilt viktig komponent i utbildningsstödet. I Afghanistan liksom i de flesta delarna av världen har utbildning visat sig vara en viktig faktor för människors allmänna välbefinnande (tron på en bättre framtid, arbetsmöjligheter och utbildning leder till förbättrad folkhälsa inte minst bland kvinnor). Utbildning påverkar också människors bosättningsmönster, livssyn m.m., Afghanistan är i detta sammanhang inget undantag.

### 2.4.2 Kanaler

Inom utbildningssektorn har det svenska stödet främst kommit att kanaliseras via Svenska Afghanistan Kommittén. Andra organisationer som erhållit Sida stöd och som också gjort synbara insatser inom sektorn är bl a Rädda Barnen, ICRC, UNOPS/CDAP och Unicef. De sistnämnda tre organisationerna har främst inriktat sig på olika former av yrkes- och vidareutbildning.

SAK:s program har primärt varit inriktat på att ge stöd till utbildning av barn på den afghanska landsbygden. Organisationen har varit verksam i 18 av landets 29 olika provinser. Särskild fokus har lagts på flickors rätt till utbildning. I viss mån har insatser riktat sig till vuxna kvinnor och män.

### 2.4.3 Resultat

Under den aktuella perioden har drygt 200.000 barn, ungdomar och vuxna kvinnor och män per år erhållit någon form av primärutbildning. Inom SAK:s utbildningsprogram framgår det att drygt 80% av de elever som erhållit sex års undervisning går ut med betyg som ger dem godkänt i både läs- och skrivkunnet. Vidare framgår det att 20% av eleverna inom SAK:s utbildningsprogram utgörs av flickor i klasserna 1–6. Med tanke på den historiskt låga utbildningsnivån bland flickor i Afghanistan (läskunnighet ca. 13%) är detta en mycket positiv indikation på att *genderfokuserat* bistånd är möjligt, trots mycket svåra förhållanden i övrigt.<sup>33</sup>

Rädda Barnens utbildningsinsatser har främst gått ut på att utbilda lärare och instruktörer i barnrättsfrågor bland annat med fokus på handikappade barns rättigheter.

Utbildningssektorn har visat sig vara en förvånansvärt stor arbetsgivare, enbart inom SAK erhåller drygt 6.300 lärare, rektorer och annan skolpersonal lönebidrag av organisationen. Av dessa lärare är så många som 800 kvinnor. Enligt SAK:s egna beräkningar täcker organisationen ca 45% av all primärundervisning i Afghanistan, 2/3 av detta stöd finansieras av Sida<sup>34</sup>.

### 2.4.4 Effekter

Utbildningsstödet till Afghanistan är förmodligen den typ av bistånd som tydligast visar på problemet med 'caretaker' rollen. Problemet med denna typ av bistånd är i grunden avsaknaden av en fungerande statlig organisation som kan ta huvudansvaret för landets utbildningssystem. Samtidigt kräver människor någon form av utbildning för att inte helt förlora hoppet om en framtid. Utbildningen som en *pullfaktor* skall inte underskattas.

I diskussioner med afghaner framkommer ofta två centrala behov som måste tillgodoses för att människor skall fortsätta att bo kvar i landet. Det som ofta nämns är – förutom de mer grundläggande behoven

av mat och andra livsavgörande förnödenheter – tillgången på utbildning och hälsovård.<sup>35</sup>

Den utbildning som erbjuds av biståndsorganisationerna kan och bör också ses som ett viktigt komplement till de senaste årens framväxt av *Madrasas* (ofta 'militanta' koranskolor) som med taliban blivit allt vanligare. I den mån taliban stött utbildningssektorn så är det just koranskolorna som i första hand erhållit stöd. Sekulariserad utbildning i Afghanistan är en relativt ny företeelse. Landets första 'moderna' skola öppnades av den dåvarande afghanska kungen *Habibullah* år 1903. Innan dess var Imamens utbildning i moskén helt dominerande. Målet för många organisationer som verkar inom utbildningssektorn är att återskapa ett sekulariserat utbildningssystem rådde i Afghanistan före 1979.

Den allmänna bedömningen av utbildningsstödet är att det fyllt en viktig social och delvis politisk/demokratisk roll (i form av en motvikt till den annars mer dominanta *Madrasa* utbildningen). Utbildning är en av de mer fundamentala byggstenarna i ett eventuellt återuppbyggande av landet efter decennier av inbördeskrig. Den samlade erfarenheten av stöd till utbildningssektorn (inte minst yrkesutbildning) visar på att Sida även fortsättningsvis bör ge prioritet till utbildningssektorn i Afghanistan.

## 2.5 Livsmedelssäkerhet och landsbygdsutveckling

### 2.5.1 Inriktning och mål

Verksamhetsområdet livsmedelssäkerhet kan indelas i två undersektorer, livsmedelsdistribution och jordbruksstöd. FAO (Food and Agriculture Organisation) ansvarar för jordbruksinsatserna via en lång rad enskilda organisationer (däribland Svenska Afghanistan Kommittén). WFP (World Food Programme) är sk *lead agent* för livsmedelsinsatserna. Inom denna sektor finner vi även ICRC och en rad andra mindre organisationer. Målet med WFPs verksamhet är att undsätta de mest utsatta befolkningsgrupperna i landet. Man har inriktat sig särskilt på ensamstående mödrar och änkor. Verksamheten har i relativt hög utsträckning varit koncentrerad till urbana miljöer.

FAO har primärt inriktat sig på afghanska bönder på landsbygden. Målet med verksamheten är att höja landets inhemska produktion av spannmål för att därmed säkra en bättre tillgång till mat inom landets gränser.

### 2.5.2 Livsmedel

1997 var spannmålsunderskottet i Afghanistan ca 710.000 ton, 1998/99 hade siffran stigit till närmare 1 miljon ton i underskott. De senaste årens torka i regionen har kraftigt förvärrat utvecklingen för det afghanska jordbruket. Av de årliga underskotten har drygt 80% kommit att täckas av kommersiell import från främst Pakistan, av de återstående 20% täcks drygt 10–15% av olika former av internationella nödhjälpsinsatser (främst via WFP). De återstående 5–10% är det underskott som sällan eller aldrig täcks upp av internationellt stöd.<sup>36</sup>

Sida har finansierat WFP:s program under perioden 1995–1997. Under denna period har drygt 1.1 miljoner människor fått årligt stöd av FN:s livsmedelsprogram. WFP har under den aktuella perioden fört in ca. 100.000 ton livsmedel i Afghanistan årligen via sina sk *protracted relief operations*. Utav de drygt 1.1 miljoner invånarna är – enligt WFP – drygt 53% av målgruppen kvinnor. Genom bageriprojekt i bl a Kabul har WFP nått ut till 800.000 urbant boende afghaner i landet, FN-organet var verksam i totalt 23 provinser<sup>37</sup>.

En viss del av WFP:s insatser har kanaliserats via olika former av *Food for Work* program (80.000–90.000 ton per år), i begränsad omfattning har även *Food for Seed* insatser tillämpats (ca 6.000 ton per år) i samarbete med FAO. Den främsta bidragsgivaren till WFP:s verksamhet är USA som 'pumpar' in livsmedel i Afghanistan till ett värde av drygt 50 miljoner dollar per år. Detta gör livsmedelssektorn till den bäst finansierade sektorn inom hela det samlade biståndet.

De mer långsiktiga åtgärderna inom försörjningsområdet – jordbruket – har aldrig erhållit de enorma mängder finansiellt stöd som t ex varit fallet med livsmedelsdistributionen. Detta har skapat ett långsiktigt problem för jordbruksstödet och den afghanska ekonomin.

#### 2.5.2.1 Kanaler

WFP har utgjort den kanal inom livsmedelssektorn som Sida utnyttjat för sitt stöd under perioden 1995–1997. Verksamheten sköttes godtagbart (förutom rapporteringen till Sida som missköts kraftigt). WFP har i fält en mycket väl fungerande infrastruktur och kan ofta agera mycket snabbt i kritiska situationer. Det är snarast en fråga om ett strategiskt val som orsak till att Sidas stöd till livsmedelssektorn upphörde 1998 och övergick till ett mer aktivt stöd inom jordbrukssektorn.

### 2.5.3 Jordbruk

Sidas stöd till jordbrukssektorn började genom insatser via SAK i början av 1990-talet. I samband med den gemensamma EU/Sida-utvärdering som gjordes av SAK under 1997 kom Sida och EU gemensamt fram till att inte fortsätta stödja SAK:s jordbruksprogram. Skälet var att utvärderingen bedömde att kapaciteten inom organisationen att handha tre stora verksamhetsområden (utbildning, hälsa samt jordbruk) saknades. Sida och EU valde därför att prioritera hälsa och utbildning enbart inom SAK.

Istället kom Sida att stödja FAO, ett stöd som pågått aktivt sedan 1997 och framgent. FAOs jordbruksprogram tog över stora delar av det koncept som SAK hade utarbetat under 1990-talet. Fokus kom att läggas på *utsädesförbättring* och *distribution* (inklusive sk. multiplicering av utsäde). I viss mån har 'forskningsstationer' byggts upp (på tre ställen i landet). Syftet var att lokalt pröva nya spannmåls- och rissorter.

Jordbrukssektorn har så länge verksamheten existerat – sedan slutet på 1980-talet – varit en ständigt underfinansierad sektor. I allt för hög grad har kortsiktiga nödhjälpsinsatser inom livsmedelsområdet prioriterats. Det eftersatta afghanska jordbruket har för varje år förlorat allt mer inflytande på den nationella försörjningsekonomin. Under de senaste tre årens intensiva torka har jordbrukssektorn lidit oerhört svårt, inte minst bland pastoralister och boskapsnomader (*Kuchis*) som i hög utsträckning tvingats slakta eller sälja sin boskap. I dessa fall slås hela försörjningssystem ut för att troligtvis aldrig återvända igen.

Det var bl a med denna vetskap om utvecklingen som Sida valde att 1997 omfördela sina resurser från den relativt välfinansierade livsmedels-distributionssektorn till jordbrukssektorn. Det innebär inte att livsmedelsdistributionen helt övergivits av Sida, alltså utgår ett omfattande stöd till ICRC årligen som bl a distribuerar livsmedel till en volym av 10.000 ton per år.

#### 2.5.3.1 Kanaler

Sida har inom jordbrukssektorn främst finansierat FAO och SAK. Sida beslöt att upphöra med sitt stöd till SAK 1997/98. Orsaken var att organisationens kapacitet att styra och leda flera sektorer samtidigt var begränsad. Istället har stödet inom jordbrukssektorn kommit att helt kanaliseras till FN:s jordbruksprogram FAO. Erfarenheterna av detta samarbete har varit blandade. Den fältnära – tekniska – kompetensen inom FAO tycks fungera väl, då det gäller rapportering och förmågan att utveckla jordbruksprogrammet (inklusive fundraising) är bristerna mer påtagliga. En översyn av FAO:s verksamhet i Afghanistan vore att rekommendera inför nya eventuella beslut.

### 2.5.4 Landsbygdsutveckling

Inom ramen för UNDP:s program P.E.A.C.E. (Poverty Eradication and Community Empowerment) har UNDP under fem år låtit bygga upp ett integrerat landsbygdsutvecklingsprogram i Afghanistan. Sida har under en treårs period (inkl en non-cost extension år 2000) givit ett allmänt stöd till P.E.A.C.E.-initiativet. I fält sköts programmet av UNOPS via *Afghan Rural Rehabilitation (ARRP)*.

Stödet ges i form av hjälp till självhjälp. P.E.A.C.E. vill rekonstruera lokala *shuras* – dvs traditionella beslutsstrukturer inom det civila samhället – som slagits ut på grund av kriget. Shuras är en traditionell afghansk samhällsstyrning (en slags direktdemokrati). Det är *shuras* som beslutar om vad som skall prioriteras och sedan samlar byarna in nödvändiga resurser. P.E.A.C.E. bidrar med viss extern finansiering för att skapa en 'startpott', t ex finansiering av traktorer eller dylikt.

Verksamheten har fått relativt stor uppmärksamhet. Det har visat på att samhällsstyrning på lokal nivå är möjlig trots talibans ofta strikta styre i övrigt. Taliban välkomnar denna typ av initiativ och ser det som något positivt att traditionella shuras rehabiliteras. Programmet är ett exempel på en verksamhet som strävat mot ett stärkande av det folkliga inflytandet på lokal nivå.

#### 2.5.4.1 Kanaler

Sida har stött UNDP (P.E.A.C.E) som i sin tur kanaliserat medlen vidare till UNOPS/ARRP. Verksamheten bedrevs på ett enligt rapporteringen godtagbart vis. Utöver detta har Sida begränsad erfarenhet av UNOPS/ARRP för att ge mer ingående kommentarer kring dess kompetens som kanal. I fallet P.E.A.C.E har Sida på grund av bristande kapacitet agerat mindre aktivt och mer förlitat sig på UNDP:s roll som lead agent för sektorn som helhet.

### 2.5.5.Resultat och effekter

FN:s livsmedelsprogram, WFP, har spelat en stor och positiv roll för utsatta grupper i Afghanistan. Verksamheten har bevisligen nått ut till stora och ofta mycket marginaliserade befolkningsgrupper i det afghanska samhället (särskilt kvinnor och barn samt etniska minoriteter, särskilt i Hazarajat regionen) vilket troligtvis inneburit att programmet årligen räddat tiotusentals afghaner från en annars 'säker' död. De eventuella negativa effekterna är det beroendeförhållande som spannmålsimporten bidrar till, dvs man försvagar en redan mycket svag jordbrukssektor.

Mat som delas ut på den öppna marknaden räddar liv men den underminerar samtidigt marknadsmekanismerna vilket gör att spannmålsproduktion i kommersiell bemärkelse blir mer olönsam, den pakistanska gränshandeln som täcker största delen av det spannmålsbehov som finns i Afghanistan (ca 40% enligt WFP) bevisar att det faktiskt finns en köpkraft hos relativt breda folklager. WFP hävdar dock att man genom sin verksamhet stödjer de mest utsatta grupperna (änkor och ensamstående mödrar mfl.) som saknar reell köpkraft. De mest marginaliserade befolkningsgrupperna i det afghanska samhället (änkor, ensamstående mödrar, funktionshindrade) har varit extremt bistandsberoende och inget pekar på att detta beroende skulle ha minskat under den aktuella perioden, snarast har tecken på det motsatta kunnat skönjas<sup>38</sup>.

Under senare år har vi kunnat bevittna en kraftig expansion inom den illegala drogproduktionen (opium och marijuana) som visat sig betydligt mer lukrativ för de fattiga bönderna. Här ligger ett problem som det internationella samfundet hittills haft svårt att hantera. Sida har under de senaste åren valt att prioritera insatser till det afghanska jordbruket, för att om möjligt lägga en grund för ett bättre fungerande jordbrukssystem – på längre sikt – som skulle kunna fungera som ett möjligt alternativ till bl a opiumproduktionen.

Enligt FAO:s egna beräkningar har hittills enbart 1% av de afghanska bönderna kommit i åtnjutande av de förbättrade utsädeslagen som FAO arbetat fram och förädlat under de senaste sju åren. Felet torde ligga på det finansiella planet samt möjligtvis internt hos FAO – dvs för få givare satsar för lite resurser på jordbruket – detta trots sektorns oerhörda potential.

## 2.6 Biståndssamordning

### 2.6.1 Inriktning och mål

Det internationella biståndssamfundets samordnings- och koordineringsmekanism som byggts upp i Afghanistan under de senaste fem åren är en i internationell jämförelse unik företeelse, arbetet går under benämningen *Strategic Framework for Afghanistan (SF)*. Verksamheten kan ses i två dimensioner.

Syftet är dels att öka kvalitén inom biståndet genom att bättre koordinera och samordna de gemensamma internationella ansträngningarna som görs i Afghanistan inom FN samt mellan FN och enskilda organisationer. Det övergripande målet är dock ett försök att sammanlänka de humanitärpolitiska ansträngningarna (fredsprocessen) med de humanitära ansträngningarna inom biståndet "...it was designed to promote greater coherence between the assistance and political wings of the UN and its partner organisations in the interest of more effectively promoting peace and stability"<sup>39</sup>.

Givarna har därmed försökt undvika att de övergripande fredsansträngningarna och biståndsinsatserna skall riskera att motverka varandra. *Strategiska ramverket (SF)* etablerades i Afghanistan september 1998 sedan dess har FN försökt sprida idén vidare till andra komplexa katastrofområden runt om i världen (Sierra Leone, Mozambique, Sri Lanka, Angola).

Bakgrunden till ramverkets framväxt var att det tidigare rått en brist på strategiskt tänkande inom det samlade biståndet till Afghanistan. Det saknades även gemensamma strukturer för hur man skulle angripa de svåra tematiska frågor som *gender* och andra *MR*-relaterade aspekter. Biståndet hade kritiserats för bristande uppföljning. I många fall förelåg rena överlappningar av insatser i fält. Kritiken kom att rikta sig mycket mot FN-organen och dess ledningen. Men också samordningen mellan FN och enskilda organisationer kritiserades hårt. Det mesta av denna kritik väcktes vid ett givarmöte i Aschgabad, Turkmenistan, 1997.<sup>40</sup>

### 2.6.2 Kanaler

Sidas stöd till samordning och koordinering går via OCHA. Erfarenheten av OCHA:s arbete är i grunden positiv. I Afghanistan bedriver organisationen en förhållandevis stor verksamhet som innefattar både flygoperationer och minröjning. I rapporteringshänseende har det funnits problem med OCHA. Rapporteringen har varit både sen och i många fall ofullständig, särskilt den ekonomiska redovisningen har varit bristande. Sedan 2001 har vissa positiva förändringar skett på rapporteringsområdet.

OCHA:s arbete med koordinering har varit relativt framgångsrikt. Organisationen har byggt upp en trovärdig ställning både nationellt och regionalt och är idag en aktör med relativt stort inflytande. OCHA fungerar inom samordningen också som ett slags sekretariat för ASG inom det strategiska ramverket.

### 2.6.3 Resultat, effekter

*Strategiska ramverket* som idé, reflekterar en global skiftning inom den humanitärpolitiska sektorn. Skiftningen handlar om att försöka motverka underliggande politiska konfliktorsaker i komplexa katastrofer genom att sammanlänka humanitära biståndsinsatser med politiska fredsansträngningar. För fallet Afghanistan har detta resulterat i en konkret sammanlänkning mellan FN:s humanitära program (UNOCHA) och FN:s särskilde sändebud för fredsförhandlingarna (UNSMO). Arbetsområdena sammanlänkas konkret av en rådgivande styrgrupp bestående av världens 16 främsta humanitära biståndsgivare till Afghanistan, gruppen går under namnet *Afghan Donors Support Group (ASG)*, se figur 1 nedan. SF har i princip tre uppgifter att fylla då det gäller samordning och koordinering:

1. Förbättra samordningen mellan biståndsgivarna.
2. Förbättra koordineringen mellan givarna och de genomförande organisationerna.
3. Förbättrad samordning mellan de olika genomförande organisationerna i fält.<sup>41</sup>

Det 'tänkande' som idag driver mycket av biståndet i Afghanistan är sammanfattat i ett dokument som också utgör begreppet för den samordnade ansats som givarländerna vill se i Afghanistan – *Principled Common Programming (PCP)*. Samordningen leds av FN i Islamabad, Pakistan. Målet med PCP är att öka effektiviteten och bättre fokusera det bistånd som de genomförande organisationerna utför på fältet.

Biståndsgivarna och dess samarbetsorganisationerna bildade 1998 en styrgrupp, med uppgift att samordna biståndsinsatserna till Afghanistan. Styrgruppen kom att kallas *Afghan Programming Body (APB)*. Syftet med styrgruppen var att höja kvalitén i det bistånd som gavs och bättre fördela och sprida insatserna så att man kunde motverka bl a överlappningar. På detta område har en hel del positiv utveckling skett i fält. UNOCHA har bl a etablerat regionala samordningskontor (RCB) på fem orter, samtliga kontor har regionala styrkommittéer bestående av FN och NGO:s. Fortfarande återstår mycket arbete, särskilt i kopplingen mellan RCB och det mer nationellt/centrala styrorganet APB. Kritiken som framförts har främst gått ut på att RCB:s åsikter och idéer sällan beaktas på APB-nivå, en kritik som till viss del varit befogad. APB har i många fall haft svårt att tillgodose fältets reella behov.<sup>42</sup>

Sverige har även medverkat – både tekniskt och finansiellt – i grundandet av en fristående strategisk uppföljnings och utvärderingsinstitution inom ramen för SF. Verksamheten går under benämningen *Strategic Monitoring Unit (SMU)*. Syftet är att bättre kunna följa upp biståndets effekter på makronivå, och därmed bidra med 'lessons learned' i planeringen och uppföljningen av framtida insatser. Det skall tilläggas att denna form av biståndsarbete är mycket tidsödande, och SMU har sedan grundandet 1999 inte ännu kunnat prestera ett fullödigt resultat.

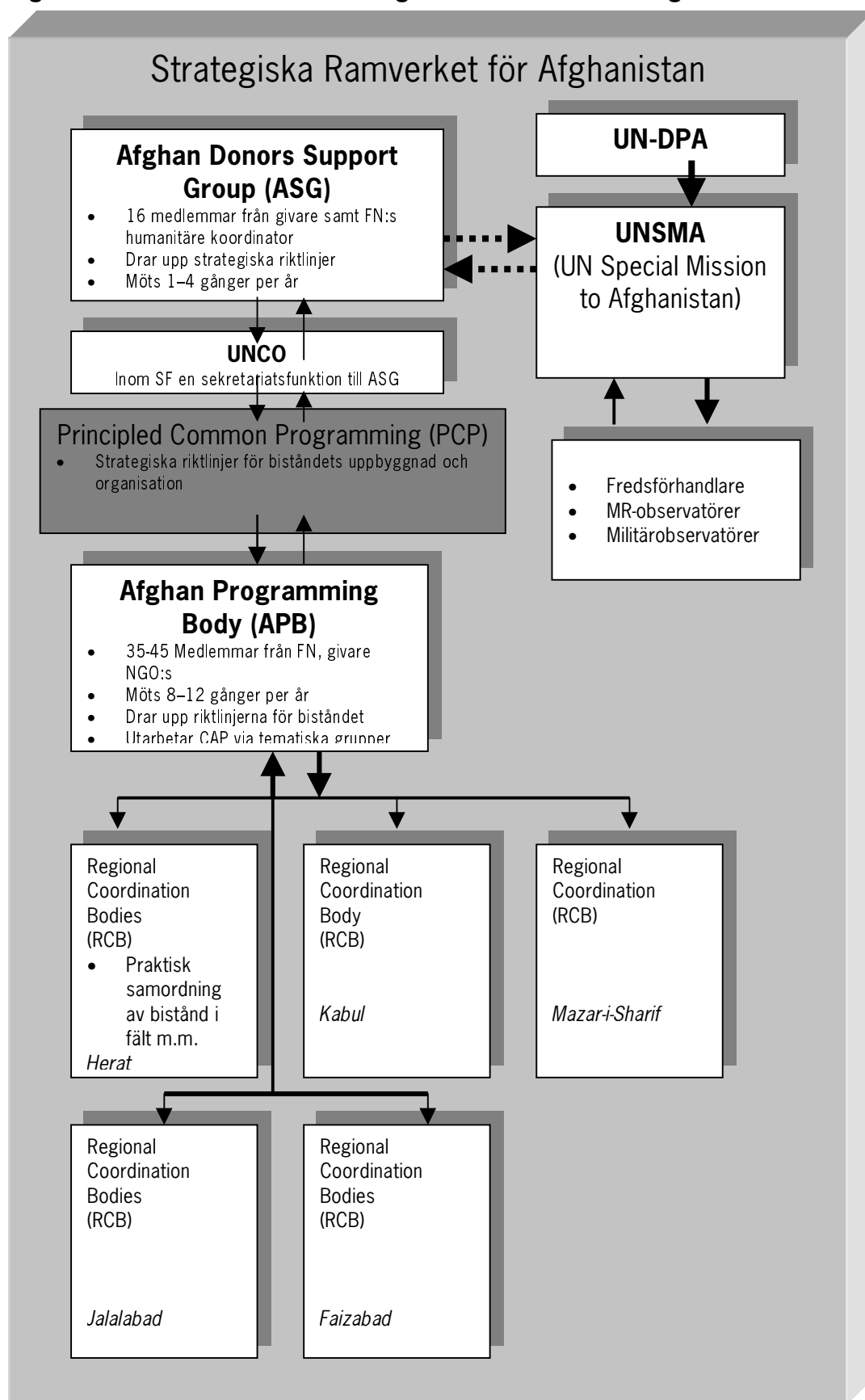
Sverige har under den aktuella tidsperioden varit ordförande för den internationella givargruppen – *Afghan Donors Support Group (ASG)* – under första halvåret 1999. Det har från svensk sida generellt sett funnits ett stort intresse för samordning och koordinering av internationella bistånds-insatser. Erfarenheterna av detta engagemang var genomgående positiva från svensk sida. I fält har dock det praktiska genomförandet av programmet visat sig mer komplicerat än vad man från början hade trott. Mycket av den praktiska samordningen som var tänkt har i stora delar uteblivit.<sup>43</sup>

Den kritik som finns gentemot SF bygger på en oro – främst bland enskilda organisationer – över att en tydlig politisk och humanitär sammankoppling riskerar att utsätta det humanitära biståndet för påtryckningar som kan riskera dess möjligheter att verka (kritik som framförts av bl a MSF). Frågan aktualiserades 1998 i samband med USA:s bombningar av Afghanistan. USA och Storbritannien (UK) försökte få biståndsorganisationer att lämna Afghanistan kort efter de amerikanska attackerna. De organisationer som inte tog bort sin utländska personal drabbades av indraget stöd från både USA och UK. Syftet med uppmaningen enligt UK var att skydda utländsk personal från eventuella 'afghanska' hämndattacker.

Reaktionerna på USA:s och UK:s agerande 1998 blev mycket negativt” ...*NGO:s began to question these restrictions and the political role of donor governments. In particular, there was a feeling that some donor governments were exaggerating security concerns and conflating them with political considerations*”<sup>44</sup> Review of the Strategic Framework for Afghanistan, Duffield, Gossman, Leader, 2001.

Hotet om villkorade bidrag från givare resulterade bl a i en PM som presenterades vid ASG i Ottawa (Ottawa dec. 1999) där NGO:s beskrev riskerna av en ökande politiseringen av det humanitära biståndet till Afghanistan.<sup>45</sup>

**Figur1. Modell över det strategiska ramverket för Afghanistan.**



Det slutliga omdömet av de hittillsvarande insatserna inom samordnings- och koordineringsarbetet är att verksamheten idag fungerar betydligt bättre, och är mer överblickbart än tidigare. Det finns dock avsevärda problem som måste åtgärdas framgent (bl a politiseringsaspekten som nämns ovan). Några frågor som ännu inte funnit sin lösning är mandatfrågor och institutionella särintressen. En fråga är om strategisk samordning i realiteten kan åstadkommas genom ett konsensus tänkande som hittills varit modellen för SF.<sup>46</sup>

## **2.7 Logistik & kommunikationer**

### **2.7.1 Inriktning och mål**

Biståndsinsatser till Afghanistan har sedan stödet inleddes under 1980-talet mer eller mindre utgått från Pakistan. Det beror på flera faktorer. Under Sovjettiden tilläts inte FN och NGO:s att vara verksamma i landet. Under senare år har även säkerhetssituationen för biståndspersonalen utgjort ett problem. FN har gjort den samlade bedömningen att verksamheten bäst leds från Pakistan. Röda Korsrörelsen har dock tillsammans med olika NGO:s haft sina huvudkontor placerade i Kabul (med smärre avbrott under mer turbulenta perioder). Landets svåra belägenhet gör att de flesta organisationerna måste ha en mer eller mindre omfattande logistikapparat i Pakistan för att kunna föra in personal och materiel.

Målet med verksamheten är att upprätthålla goda och säkra kommunikationer till och från Afghanistan, för att på så vis underlätta biståndsarbetet.

### **2.7.2 Kanaler**

Sida direktfinansierar delar av FN:s flygverksamhet samt dess radiokommunikationer (via OCHA). Sida bidrar även till ICRC:s flyg- och radioverksamhet som utgår i från Peshawar. ICRC:s logistik satsning är gratis för andra NGO:s, och utnyttjas flitigt. FN:s flygoperation som administreras av OCHA, har lidit mer av underfinansiering vilket inneburit att man tar ut relativt höga avgifter från resande organisationer på dess flyg.

### **2.7.3 Resultat**

Insatsernas planerade prestationer har enligt FN och ICRC utförts mer eller mindre planenligt. FN flyget har lidit av en del interna problem, och man har haft svårt att uppbringa tillräcklig extern finansiering. Graden av oöronmärkt stöd till ICRC har inneburit att dess flygverksamhet fungerat mindre problematiskt. Tyvärr har det kunnat konstateras att någon direkt samordning mellan flygverksamheterna inte förekommer varför direkta överlappningar under den aktuella perioden lär ha förekommit. Genom flyg- och radiokommunikationens upprätthållande har en avgörande säkerhetsstruktur kunnat vidmakthållas för den nationella och internationella personalens säkerhet, vilket varit helt avgörande för biståndets existens. Någon extern utvärdering av ICRC och OCHA:s verksamheter har inte skett under senare år vilket skulle rekommenderas.

### **2.7.4 Effekter**

Direkta effekter av denna typ av verksamhet är svår att mäta. Någon utvärdering av verksamheten har inte gjorts på senare tid, något som vore att rekommendera. Mindre genomgångar av enskilda bidragsgivare har genomförts, som i vissa fall tagit upp kritik mot verksamheten (t ex ineffektivitet och överlappningar)<sup>47</sup>. I grunden för hela logistikprogrammet ligger frågan om huruvida biståndsverksamheten borde flyttas in i Afghanistan eller ej, detta gäller främst FN programmen. Hittills har den samlade bedömningen varit att man inte kan ändra på de rådande förhållandena. Om verksamheten flyttas in kommer stora rekryteringsproblem uppstå bland den internationella personalen hävdar FN<sup>48</sup>, samt att säkerheten i Afghanistan är svår att garantera, särskilt för FN personal som utgör en politisk dimension i biståndet (bl a

genom FN- sanktioner och dylikt). Många NGO:s gör i detta avseende en något annorlunda bedömning, rekryteringskriteriet som ett problem torde dock gälla flera av dessa organisationer också.

En ytterligare effekt av denna form av rumsliga organisation av biståndet är att verksamheten måste drivas med en hög nivå av *ffjärrstyrning*, något som utan tvivel lär få inverkan på biståndsverksamhetens kvalitet. Det är sålunda frågan om svåra avvägningar.

### 3. Bistånd i den afghanska kontexten

En fråga som dykt upp vid olika tillfällen i samband med bistånd till Afghanistan är; *i vilken mån det internationella biståndet eventuellt stött – eller åtminstone underlättat för – de stridande parterna i konflikten*. Biståndet har *de facto* upprätthållit delar av vitala samhällssektorer (t ex hälsa, utbildning, livsmedel, minröjning och jordbruk) som krävs för att ett samhälle skall fungera till ett minimum. Svaret på denna mycket komplicerade frågeställning torde vara delvis ja, men för att förstå och kunna rättfärdiga dessa '*negativa bieffekter*' av det humanitära biståndet måste man först analysera de eventuella alternativ ett uteblivet humanitärt stöd skulle innebära.

En slutsats är att de stridande parterna i inbördeskriget, dvs taliban och den sk Nordalliansen (eller också kallad den Förenadefronten) inte skulle ha ersätt ett uteblivet internationellt humanitärt bistånd med egna resurser. Lokalt har detta kunnat verifieras vid åtskilliga tillfällen<sup>49</sup>.

En sannolik konsekvens av ett strikt bundet bistånd skulle troligtvis ha inneburit att människor hade fått klara sig bäst de kunnat. Konsekvenserna hade troligtvis blivit svält och därpå följande massflykt. Sidas bedömning har hela tiden varit att ett sådant scenario inte skulle gynna de afghanska medborgarna varför ett humanitärt bistånd på plats har ansetts väl motiverat. Styrande för Sidas agerande är den humanitära rätten som baseras på det *humanitära imperativet* (vilket i princip innebär att det är en mänsklig skyldighet att bistå andra människor i nöd).<sup>50</sup>

Bedömningen är att det afghanska folket bäst hjälpts i sin egen hemmiljö i så hög utsträckning som möjligt. Utan att för den skull arbeta genom centralmaktens strukturer. Och därmed förhoppningsvis *minimera* de negativa bieffekterna enligt ovan förda resonemang.

De biståndsinsatser som genomförts i den komplexa miljö som Afghanistan utgör har ofta kunnat planeras utifrån konfliktens cykliska mönster. Det kan t ex gälla tillgänglighet på livsnödvändiga försörjningsleder, som annars är helt avskurna p.g.a. konflikten. Dessa har kunnat utnyttjas under vårvinter och senhöst för leveranser till annars isolerade bergsbyar m.m. Utöver dessa former av mer logistiska lösningar har det förekommit flera och ibland omfattande '*cross-line*' operationer.

Under 1999 genomförde både FN och ICRC flera lyckade och några mindre lyckade crossline operationer i samband med striderna vid *Shomali* slätten i Panshjirdalens mynning.<sup>51</sup>

Talibans ofta nyckfulla och mycket totalitära styre har fått flera internationella biståndsorganisationer att fundera både en och två gånger över sin närvaro i Afghanistan. Under mitten av 1998 valde flertalet NGOs och FN organ att drastiskt minska eller t.o.m. lägga ner sin verksamhet under en period, bl a försökte taliban tvinga organisationerna till olika former av restriktioner<sup>52</sup>. Den stora knäckfrågan under 1998 var talibans krav på att samtliga NGOs skulle samlokaliseras på ett gemensamt område i utkanten av centrala Kabul det sk Polytekniska gymnasiet. Syftet var troligtvis att få bättre kontroll på organisationerna och dess förehavanden, samt att begränsa organisationernas kontakter med afghaner. Detta

vägrade det internationella samfundet att acceptera varför många organisationer blev tvingade att lämna landet under en kortare period. Till saken hör också att den amerikanska missilattacken skedde i samband med den sk Polytekniska frågan.

Detta fick kännbara effekter på biståndet. Under en period hösten 1998 stod Sida inför avvägandet att antingen avbryta eller minska stödet till FN drastiskt. Främsta skälet var att den FN-personal som skulle säkerställa god ordning och kontroll hade tvingats lämna Afghanistan (augusti 1998) under en period av 6–9 månader p.g.a. säkerhetsskäl. FN återvände till Afghanistan i februari 1999 och verksamheten har sedan dess gradvis kunnat återupptas på nytt.<sup>53</sup>

Biståndet har under talibans tid vid makten varit kantat av svåra motgångar i form av restriktioner kring t ex vem man kan samarbeta med och vilka man kan och får bistå. Val av målgrupp och geografisk fördelning av insatser m.m. har ofta varit problematiskt. Det främsta problemet har varit tillgängligheten till målgrupper som t ex kvinnor och flickor. Möjligheten att arbeta med olika etniska grupper har bedömts som relativt problematiskt. Även om vissa regioner som Hazarajat varit svåra att nå ut till fast av andra orsaker.<sup>54</sup>

Talibans härbärgerande av den av USA internationellt efterlyste terroristen *Osama Bin Laden* – samt landets världsledande produktion av *råopium* – har inneburit att landet kommit att isoleras alltmer internationellt. Detta har i sin tur lett till problem för biståndet. Omfattande FN-sanktioner har kommit att tillämpas gentemot landet under den aktuella perioden, och taliban är alltså inte internationellt erkänt som landets legitima ledare.<sup>55</sup>

FN-sanktionerna som enbart varit riktade mot talibanstyret, har tidvis fått negativa återverkningar på biståndets möjligheter att verka, främst i form av en hårdnande attityd från talibanledningen gentemot all form av internationell närvaro i Afghanistan och FN-programmen i synnerhet.

Den hårdnande attityden från taliban har bl a inneburit att bl a WFP kommit att mer eller mindre 'trasseras' av myndigheter för dess sätt att utföra sitt arbete<sup>56</sup>, det har t ex gällt indragning av nödvändiga tillstånd eller problem att ingå eller förnya nödvändiga avtal mellan organisationer och taliban (*Memorandum of Understanding, MoU*), godtycklig avstängning av verksamheter, svårigheter att föra in varor i landet etc. Dessa försvårande omständigheter har medfört att biståndets resultat och effekter blivit lidande.

### 3.1 Naturkatastrofer

Afghanistan drabbas årligen av naturkatastrofer. Landet ligger i ett av världens mest jordbävningsdrabbade områden. Hindukush med sina 'unga' bergskedjor drabbas ofta av kraftiga jordskalv. Sida finansierade 1998 bl a OCHA, ICRC och SAK i samband med den kraftiga jordbävningen i Kunduz och Taloqan i norra Afghanistan. Året efter drabbades man av ytterligare en – men mindre förödande – jordbävning i Wardak (östra delarna av landet).

Utvärderingar av jordbävningsinsatserna 1998, visade på stora luckor i samordningen och koordineringen, samtidigt framkom goda resultat under själva återuppbyggnadsarbetet. SAK lät uppföra drygt 11.000 bostäder som kom – merparten av de jordbävningsdrabbade – byarna i området till del. ICRC:s agerande i det mer kritiska skedet har även erhållit goda vitsord.

Afghanistan har under de senaste tre åren (1999–2001) kommit att drabbas av svår torka. Torkan har medfört omfattande sociala och ekonomiska förändringar på människors liv. Stora delar av den nomadbefolkning (*kuchis*) som tidigare fanns i landet har tvingats överge sina pastoral traditioner. Antalet internflyktingar till följd av torkan var vid år 2000 utgångs drygt 250 000.<sup>57</sup>

Erfarenheten kring naturkatastrofer i Afghanistan är att de – av sin natur – är svåra att förutse. Samtidigt blir effekterna ofta mer förödande då landet är mycket fattigt. I samband med jordbävningen i Wardak

1999 hade Sida svårt att mobilisera biståndsmedel. Skälet var att insatsnivåerna på det svenska stödet till Afghanistan (det mer långsiktiga) ansågs redan innan jordbävningen ligga väl högt, samt att medelssituationen på Sida internt var ansträngd. Framgent bör det finnas god beredskap inom den planerade ramen för Afghanistan, som möjliggör snabba och ofta oförutsedda insatser i samband med naturkatastrofer.

### 3.2 Stöd till fredsfrämjande insatser

Svenskt bistånd till fredsprocessen – i form av stöd till lokala fredsfrämjande initiativ – har inte utgjort någon betydande del av det svenska stödet under den för analysen aktuella perioden. Istället har merparten av det biståndet kommit att kanaliseras till mer direkt eller indirekt livsuppehållande verksamhet samt mer 'regelrätt' utvecklingsstöd (t ex utbildning, jordbruk).

Det internationella fredsarbetet har under den aktuella perioden tyvärr kommit att karaktäriseras av visst oengagemang. Fredsförhandlingar har förts under årets vintermånader (då vapenstillestånd rått p.g.a. de dåliga väderförhållandena) för att vid årets första 'tjällossning' övergå i nya strider mellan de stridande parterna.

Fredsarbetet har letts av FN:s särskilda organisation för fredsförhandlingarna, UNSMA (United Nations Special Mission to Afghanistan) som fram tills 1998–99 leddes av SRSR Lakhdar Brahimi.

Parallellt med FN:s fredsanssträngningar har det förekommit mer traditionella freds- och försoningsinsatser, bl a på initiativ av den f d afghanske kungen som numera lever i exil i Rom. Kungen har försökt inledda en sk *Loya Jirghaprocess*<sup>58</sup>. Svenskt stöd till processen övervägdes under en period men Sida kom till slutsatsen att värdet på ett sådant stöd under rådande omständigheter skulle få liten eller obefintlig inverkan på konflikten. Vilket i sig måste betraktas som en ganska nedslående analys av konfliktsituationen. Hittills har Jirgaprocesserna inte lett till några bestående förändringar.

### 3.3 Biståndets långsiktighet och folkliga inflytande

Biståndets långsiktighet på projekt- och programnivå har varierat mellan organisationer och sektorer. Vissa organisationer som t ex SAK har sedan flera år tillbaka haft ett uttalat långsiktigt mål med sin verksamhet i Afghanistan. I fält har SAK dock haft uppenbara problem med tillämpningen av dessa strategier. Under många år har SAK:s utbildnings- och hälsoprogram drivits i tron om att en centralregering skulle ta över all verksamhet. Denna förhoppning har hittills aldrig infriats. Under de senaste två åren har SAK börjat bygga upp lokala by-kommittéer inom skol- och hälsosektorn. Man vill på detta vis öka den folkliga delaktigheten inom programverksamheten. Hittills har denna verksamhet inte nått den omfattning som krävs för att man skall kunna bedömma dess relevans. SAK är troligtvis i början av lång process som kommer ta flera år innan man kan börja se resultaten.

SAK har en mycket hög nivå av afghaner anställda inom organisationen, detta är också fallet för flera andra NGO:s och FN-organ som Sida finansierar. Handikappsprogrammet CDAP har t ex enbart en utländsk person anställd (Program Director), övrig personal är alla afghaner. Denna utveckling bådär gått för framtiden. En hög andel kunnig och relativt välutbildad afghansk personal inom biståndsorganisationerna skapar en plattform för rekrytering av t ex tjänstemän och andra beslutsfattare inom en framtida afghansk regeringsadministration.

UNDP:s program för fattigdomsbekämpning (P.E.A.C.E.) är – ur ett långsiktigt perspektiv – ett mycket intressant program att studera. Försöken att bygga upp lokala och demokratiska beslutsstrukturer på bynivå i södra Afghanistan har hittills visat på flera intressanta resultat. Genom stödet till sk *shuras* har UNDP (via bl a ARRP) medverkat till att rehabilitera traditionella beslutsstrukturer som tidigare var mycket vanliga i de afghanska byarna på landsbygden. Under kriget med Sovjet kom mycket av dessa tra-

ditionella system att brytas sönder, vilket säkert bidragit till att skapa den kaos och oordning som stundom rått i landet. I några fall har UNDP lyckats rekonstruera shuras som i sin tur lyckats mobilisera byar i ett arbete att rehabilitera byarnas vattenkanaler, fruktodlingar och vägar m.m. Och på så vis få igång den livsnödvändiga ekonomin. Problemet är att UNDP:s verksamhet liksom SAK:s bykommittéer aldrig nått den omfattning som krävs för att man skall kunna utläsa tydliga trender i verksamheten.

FAO:s utsädesprogram är ett försök att adressera några av de långsiktiga problem som det afghanska jordbruket brottas med. FAO:s mål är att öka produktiviteten inom den afghanska jordbrukssektorn genom att introducera nya (lokalt anpassade) spannmålssorter på den lokala marknaden. Hittills har det största problemet varit finansieringen av FAO:s verksamhet, samt en bitvis bristande ledning för programmets verksamhet.

Under 1995–1996 finansierades FN:programmet HABITAT i Kabul som gick ut på att rehabilitera Kabuls vattenlednings- och pumpsystem. Projektet fick avbrytas på grund av strider 1996–97 och har sedan dess lagts i 'malpåse'. Om det blir lugnare i landet och en bättre politiska utveckling kan skönjas så finns möjligheter att rent tekniskt återuppta stödet. Detta bedöms få en mycket positiv inverkan på vattenförsörjningen av huvudstaden.

ICRC:s verksamhet kan inte anses bygga på särskilt långsiktiga principer, caretaker rollen är mer problematisk då tydliga utfasningsstrategier saknas (vilket är fallet för de flesta NGO:s och FN-organ som är verksamma i Afghanistan). ICRC saknar en tydlig strategi för var man vill driva sin verksamhet på längre sikt. Röda Korset liksom MSF är några av de internationella organisationer som har haft flest utländsk personal på plats i Afghanistan under de senaste sex åren (något som stundom används som ett tecken på stort engagemang i internationella sammanhang). Rent 'imagemässigt' stämmer det säkert. Man bör ifrågasätta om detta är det mest lämpliga sättet att bedriva bistånd på? Om det vore för att ICRC:s verksamhet var strikt livsuppehållande till sin karaktär skulle man kunna ha överseende. Men eftersom verksamheten i många stycken är påfallande långsiktig (t ex ICRC:s jordbruksprogram, mine awareness, ortopediska kliniker, boskapsvaccinationer, vattenprojekt m.m.) bör även ICRC och andra liknande organisationer fundera mer kring dess ansvar i det mer långsiktiga tänkandet.

Erfarenheten av långsiktigt arbete i Afghanistan är att det i viss utsträckning trots allt tycks fungera. Hittills har vi dock endast sett begränsade framsteg. Mycket återstår att göra framgent. Flera organisationer har visat på en ökad medvetenhet kring dessa frågor, särskilt då caretaker rollen blivit 'tung' att bära och realistiska exitstrategier saknas. Hittills har givarnas krav på tydlig långsiktighet inom biståndet varit begränsad. Flera givare t ex ECHO kräver att projekten skall vara tydligt avgränsade i tid och rum, inget stöd utgår för mer än max. 12 månader per projekt (*quick in and out*), vilket kan uppfattas som ett cyniskt sätt att hantera den afghanska problematiken på. Biståndssamfundets överfokusering på livsmedelsbiståndet är ett annat exempel på den kortsiktighet som hittills drivit det internationella biståndet framåt i Afghanistan.

### 3.4 Andra biståndsgivares inriktning och erfarenheter

#### 3.4.1 Inriktning och mål

Den samlade fördelningen av de internationella biståndsgivarnas<sup>59</sup> stöd till Afghanistan visar på ett bistånd med ett tydligt humanitärt fokus. Biståndssatserna är ofta *kortsiktiga* med betoning på *nödhyllp*. De största biståndsgivarna i absoluta termer är Europeiska Unionen (EU) följt av USA.

USA:s bistånd är främst inriktat på *livsmedelsbistånd* via World Food Programme (WFP). USA har i snitt bidragit med ca 500 miljoner kronor per år (1995–98), främst i form av livsmedel (vete). Amerikanerna har en tudelad inställning till Afghanistan, man vill genom sitt bistånd tydligt markera att man inte är

emot det afghanska folket *per se*. Men biståndets kortsiktiga och livsuppehållande karaktär visar samtidigt på att man inte är beredd att medverka till landets långsiktiga uppbyggnad, åtminstone inte så länge landet styrs av taliban.

EU:s bistånd till Afghanistan liknar mer det svenska stödet till inriktning och karaktär. Till skillnad från USA är EU berett att gå längre då det gäller tidig återuppbyggnad och kapacitetsutveckling, men även EU:s stöd är till övervägande del kortsiktigt humanitärt (jämför ECHO). EU bidrar med ca 500–700 miljoner kronor per år, vilket gör unionen till världens enskilt största bidragsgivare. Även EU gav ett relativt omfattande stöd till livsmedelssektorn, minröjning, flyktingåtervändande samt till ICRC:s humanitära insatser. Men även sektorer som utbildning, primärhälsovård, handikappinsatser och landsbygdsutveckling erhöll stöd om än mer begränsat.

Några länder som delar den syn och inriktning som det svenska stödet haft är Schweiz, Nederländerna, Norge, Kanada och UK. Schweiz var dock under perioden 1995–99 en begränsad bidragsgivare till Afghanistan. Sedan ordförandeskapet i ASG under år 2000 har Schweiz engagemang ökat markant i regionen. Nederländerna däremot har en lång biståndstradition i Afghanistan (dvs sedan början av 1980-talet), liksom Norge, UK och Kanada. Dessa länder är förmodligen de som skulle kunna betecknas som *'like minded'* med Sverige. UK hade mellan 1998–99 stora svårigheter med sitt bistånd till Afghanistan då UK – som en trogen allierad till USA – fick stora svårigheter med taliban efter USA:s raketanfall i augusti 1998.

De sektorer som av biståndsgivarna under perioden erhöll mest stöd är enligt följande indelning i prioritetsordning:

1. *Livsmedelssektorn,*
2. *Nödhyjälp (tält, kläder, hygienartiklar etc.)*
3. *Flyktingåtervändande,*
4. *Minröjning,*
5. *Hälsa.*

De sektorer som erhöll minst stöd utgörs av:

1. *Jordbrukssektorn,*
2. *Utveckling av civila samhället,*
3. *Utbildning,*
4. *Inkomsgenerering,*
5. *Mänskliga rättigheter,*
6. *Narkotikabekämpning.*

### 3.4.2 Resultat och effekter

Det samlade internationella biståndet till Afghanistan är främst inriktat på *kortsiktigt livsuppehållande stöd*. Den största sektorn under den aktuella perioden har utgjorts av *livsmedelssektorn* (som främst hanterats av WFP och ICRC) följt av sektorn *nödhyjälp* (som hanterats av ICRC, IFRC, UNHCR, UNOCHA, MSF m fl.). På tredje plats kommer sektorn *flyktingåtervändande* (UNHCR, IOM) samt *humanitär minröjning* (UNOCHA m fl.). Få eller inga insatser inriktas på tidig återuppbyggnad och nationell kapacitetsutveckling.

Flera länder – lett av USA – motsätter sig all form av mer långsiktig utveckling till Afghanistan så länge landets styrs av en regim som härbärgerar terrorister och utgör en ledande nation inom produktionen av opium. Resultatet tenderar att bli ett bistånd som inriktar sig på 'konstgjord andning' samtidigt som antalet människor i behov av 'konstgjord andning' ökar för varje dag.

Afghanistans ekonomi har under den aktuella perioden fortsatt att gradvis försämrats. Landet är idag helt beroende av omvärlden för sin egen försörjning. Biståndet utgör som en del av den ekonomiska helheten en relativt begränsad faktor (den illegala gränshandeln med Pakistan är t ex betydligt mer omfattande än det samlade internationella biståndet, lägg därtill den illegala vapen- och narkotikahandeln).

## 4. Sammanfattande resultatbild

- Sverige har efter EU , USA och Japan (UK) varit den tredje/fjärde störste biståndsgivaren under den aktuella perioden 1995–2000. Det samlade bilaterala stödet via Sida uppgår till drygt 581 MSEK.
- Det övergripande målet med det svenska biståndet har varit att (i enlighet med internationell humanitär rätt) främja de afghanska medborgarnas rätt till ett drägligt liv i samband med konflikt och återkommande naturkatastrofer.
- Det svenska stödet är en direkt följd av ett 20 årigt ockupations- och inbördeskrig samt återkommande naturkatastrofer.
- Särskilda styrdokument för Sidas arbete med det svenska biståndet till Afghanistan har ej funnits för den aktuella perioden. Mycket av biståndet inriktning och utformning har skett på ad hoc basis. Flera insatser ( t ex stöd till SAK) har en 'historisk' förklaring.
- Bärande principer för det svenska biståndet har varit att medverka till långsiktiga lösningar på komplexa problem inom ramen för ett utvecklingsfrämjande humanitärt tänkande. Den internationella humanitära rättens principer om ett behovsgrundat och opartiskt bistånd har väglett de svenska biståndsinsatserna.
- Den miljö som kommit att prägla den aktuella perioden utgörs av en kronisk lågintensiv konflikt med återkommande naturkatastrofer, i ett land styrt av en nyckfull fundamentalistisk och totalitär islamistisk regim. Dessa faktorer har för biståndet konkret inneburit; förseningar av insatser, avbrott av insatsers genomförande – vilket i sin tur skapat omfattande administrativa problem etc.. I huvudsak är dock Sidas bedömning att insatserna till övervägande del kunnat genomföras och deras relevans upprätthållas på ett acceptabelt vis
- Några av de viktigaste huvudkanalerna för Sidas engagemang i Afghanistan – under den aktuella perioden – har utgjorts av: Internationella Röda Korskommittén (ICRC), Röda Kors och halvmånefederationen (IFRC), FN-systemet och SAK.
- Antalet biståndsinsatser under den aktuella perioden har varit omfattande, liksom antalet svenska biståndsaktörer (jämför tabell 2.). De mest framträdande svenska organisationerna i sammanhanget har för perioden utgjorts av SAK, följt av Svenska Röda Korset och Rädda Barnen.

- Den största samarbetspartnern inom FN-systemet har varit UNOCHA som haft till ansvar att driva FN:s omfattande minröjningsverksamhet samt logistik- och biståndssamordningsprogram. Även UNHCR, Unicef och WFP har erhållit omfattande stöd.
- Under den aktuella perioden har drygt 3,3 miljoner afghaner informerats och utbildats om minor och oexploderad ammunition i form av mine awareness aktiviteter. Ungefär 150 kvadratkilometer minerad mark (inkl. UXO) har röjts fram till utgången av 1998.
- Under den aktuella perioden har FN:s minprogram genom sin verksamhet minskat antalet minskade och dödade personer med 50%, från 8.000 till 4.000 per år. Uppskattningarna visar att det idag finns omkring 5 miljoner minor och UXO kvar i Afghanistan. Det kan ta ca 5–10 år att röja de resterande områdena om samma nivå på det samlade stödet bibehålls.
- Över 530 000 afghaner bor nu åter i områden som röjts från minor och annan oexploderad ammunition (UXO), detta inkluderar ca 170 000 fd internflyktingar som kunnat återvända till gamla bostadsområden. Vidare har drygt 3 000 offentliga byggnader åter kunnat sättas i bruk efter års förhinder på grund av minor och UXO, detta inkluderar till exempel skolor, vilket i sin tur är viktigt för samhällets långsiktiga utveckling.
- Under inledningen av perioden var det svenska bilaterala stödet till livsmedelsbistånd genom WFP relativt omfattande men Sida har under de senaste fyra åren alltmer kommit att omföra stödet till mer långsiktiga insatser inom jordbrukssektorn. För att därmed verka för mer bestående lösningar på det afghanska livsmedelsproblemet.
- WFP har spelat en stor och positiv roll för utsatta grupper i Afghanistan. Verksamheten har bevisligen nått ut till stora och ofta mycket marginaliserade befolkningsgrupper (särskilt kvinnor och barn samt etniska minoriteter, bland annat i Ghor och Hazarajat regionen). Stödet har inneburit att WFP årligen har kunnat räddat tiotusentals afghaner från svält.
- UNHCR har under den aktuella perioden utgjort en av de större samarbetsorganisationerna för det svenska stödet till flyktingarbetet i regionen, stödet har under senare delen av 1990-talet kommit att minska i takt med att flyktingåtervändandet stagnerade i mitten av 1990-talet.
- Flykting- och repatrieringsinsatser har utgjort den tredje största sektorn för det samlade internationella biståndet.
- I avsaknaden av en fungerande hälsovårdsmyndighet har givare och biståndsorganisationer utformat ett sjukvårdssystem som skänkt tusentals afghaner viss trygghet. Det finns behov av mer samlade strategier och gemensamma riktlinjer för hur hälsobiståndet bör vidareutvecklas framgent för att bli än mer effektivt.
- Unicef har genom sina samarbetsorganisationer täckt in drygt 2/5 av de nationella vaccinationsbehoven under de senaste sex åren. Under den aktuella perioden har sammanlagt sju omfattande nationella vaccinationskampanjer genomförts. Drygt 4 miljoner barn har vaccinerats.
- Kvinnor och barn har stått i fokus för mycket av biståndet. Den förstnämnda målgruppen har samtidigt utgjort den svåraste gruppen att nå. Talibans negativa inställning till biståndet till kvinnor har utgjort ett stort hinder.
- ICRC har stött fem av landets största sjukhus. Under perioden 1996–1998 erhöll uppskattningsvis 20 000 soldater och andra krigsskadade vård av ICRC:s olika sjukvårdsteam.

- Under den aktuella perioden har drygt 1 miljon barn, ungdomar och vuxna kvinnor och män erhållit antingen primärutbildning eller vuxenutbildning. Inom bl a SAK:s utbildningsprogram framgår att 80% av de elever som erhöll sex års undervisning gick ut med betyg som gav dem godkänt i både läs- och skrivkunighet. Vidare framgår det att 20 % av eleverna inom SAK:s utbildningsprogram utgjorts av flickor i klasserna 1–6.
- Den allmänna bedömningen av det utbildningsstöd som getts är att det fyllt en viktig social, politisk och demokratisk funktion som motvikt till den annars mer ensidiga Madrassah (koranskole) utbildningen.
- Stödet till Kabuls vattenlednings- och pumpsystem fick avbrytas på grund av strider 1997 och har sedan dess lagts i 'malpåse'. Vattensituationen i Kabul har under den aktuella perioden varit mycket svår för civilbefolkningen.
- Huvuddelen av biståndet har – med undantag för insatser som skett i direkt samband med naturkatastrofer och konflikten – utgjorts av relativt långsiktiga åtaganden som ofta visat sig svåra att fasa ur eller avsluta. På den här punkten efterlyses en tydligare förståelse hos Sidas samarbetsorganisationerna för de problemen som är förknippade långsiktiga insatser i en komplex politisk miljö.
- Det konstateras att de mest marginaliserade befolkningsgrupperna i det afghanska samhället har varit extremt biståndsberoende. Inget pekar på att beroendet minskat under perioden.
- Flera länder – lett av USA – motsatte sig all form av mer långsiktig utvecklingssamarbete i Afghanistan så länge landets styrdes av en regim som härbärgerade terrorister och var en ledande nation inom opium produktionen. Resultatet tenderade bli ett bistånd som enbart inriktade sig på 'konstgjord andning'. Samtidigt ökade antalet personer i behov av denna 'konstgjorda andning' en på sikt ohållbar utveckling.
- Vi kan konstatera att det samlade internationella biståndet till Afghanistan främst varit inriktat på kortsiktigt livsuppehållande stöd. De största sektorerna under den aktuella perioden har utgjorts av livsmedelssektorn (som främst hanterats av WFP och ICRC) följt av sektorn nödhjälp (som hantearats av ICRC, IFRC, UNHCR, UNOCHA, MSF m fl.). På tredje plats kom sektorn flyktingåtervändande (UNHCR, IOM) samt humanitär minröjning (UNOCHA m fl.). Få eller inga insatser har inriktats på tidig återuppbyggnad och nationell kapacitetsutveckling.
- Sida har finansierat ett mindre antal översyner och utvärderingar under den aktuella perioden, som exempel kan nämnas utvärderingen av SAK:s verksamhet i fält (1997) tillsammans med EU. Utfallet av utvärderingen var i stora delar positiva men innehöll också relativt långtgående förslag på omstruktureringar och vidareutveckling av SAK:s fältverksamhet. Baserat på denna utvärdering tillsammans med annan erfarenhet kom Sida fram till att upphöra med sitt stöd till SAK:s jordbruksprogram.
- Ingen mer omfattande utvärdering av det samlade svenska biståndet har gjorts för den aktuella perioden. En mer allmän översyn har utförts av ODI (1999) på uppdrag av DANIDA. Flera av de erfarenheter ODI gör i sin studie har beaktats i denna analys. Vidare har OECD/DAC genomfört en studie kring effekterna av ett villkorsbundet humanitärt bistånd i Afghanistan (OECD/DAC 1999/00).
- Erfarenheterna av biståndet till Afghanistan visar på en relativt god geografisk spridning av insatserna. Det finns dock stora skillnader mellan olika organisationers geografiska utbredning. Den rumsliga fördelningen tyder på att olika etniska grupper har kommit i åtnjutande av biståndsinsatser.

- Den svenska insatsportföljen har varit både stor och relativt spridd (ca. 16 kanaler inom 6 sektorer), det relativt stora antalet kanaler har inneburit problem för Sida då det gäller kontroll och uppföljning av insatser i fält. I många fall har det visat sig att särskilt FN-rapporteringen varit bristande. Sida bör överväga att koncentrera sina insatser under de kommande åren både till val av sektorer men främst kanaler.
- Sedan 1999 har Sida placerat en biståndshandläggare i regionen för att öka Sidas insyn och kontroll på den Sidafinansierade verksamheten i fält, samt att bistå i den operativa och mer praktiska internationella biståndssamordningen. Erfarenheterna av den sistnämnda åtgärden har varit positiv.
- Sverige har under den aktuella tidsperioden suttit som ordförande för den internationella givargruppen – Afghan Donors Support Group (ASG) – under första halvåret 1999.
- Det svenska intresset för samordning och koordinering av internationella biståndsinsatser i Afghanistan har varit stor. Erfarenheterna från ASG har varit relativt positiva från svensk sida. I fält har dock det praktiska genomförandet av samordningsinsatserna visat sig mer komplicerade än vad man från början trott. Betydande delar av den mer praktiska samordningen som var tänkt har i stora delar uteblivit.
- Svenskt bistånd till fredsprocessen – i form av fredsfrämjande insatser – har inte utgjort någon betydande del av det svenska biståndet under den för analysen aktuella perioden.

## Fotnoter

<sup>1</sup> Begreppet *negativ fred* används inom konfliktteorin för att beskriva ett tillstånd där avsaknaden av konflikt är huvudskälet till att en fred råder. I grunden är även dessa delar av landet drabbade av kriget fast mer indirekt.

<sup>2</sup> UD/2001/963/ASO.

<sup>34</sup> Fr.o.m 1999 övertogs ansvaret för svenskt stöd till UNHCR av UD, detta sker via det multilaterala svenska stödet till UNHCR. Svenska medel har sålunda allokerats till UNHCR i Afghanistan även för 1999 dock ej via Sida's biståndsbudget.

<sup>5</sup> Fr.o.m 1999 övertogs ansvaret för svenskt stöd till UNHCR av UD, detta sker via det multilaterala svenska stödet till UNHCR. Svenska medel har sålunda allokerats till UNHCR i Afghanistan även för 1999 dock ej via Sida's biståndsbudget.

<sup>6</sup> Tjänsten övergår till förvaltningsanslaget, sakanslagsfinansieringen upphör därmed.

<sup>7</sup> Budgetåret 95/96 var 18 mån inför övergången från brutet budgetår till löpande kalenderår. Detta gäller även PMU, SMR och Rädda Barnen för åren 95/96.

<sup>8</sup> Jämför Sidas besluts-PM för 1995–2000 med de konsoliderade appellerna för samma period, Sidas stöd sammanfaller ytterst väl med de prioriteringar som lyfts fram i appellerna. I snitt har 80% av bidragen kanaliserats genom appellerna, endast Röda korsrörelsens bidrag faller utanför CAP-processens områden.

<sup>9</sup> UNHCR Annual report 1995–1998.

<sup>10</sup> UNHCR Annual Report 1998–2000.

<sup>11</sup> 1988 uppskattades antalet minor i Afghanistan till drygt 10–20 miljoner, en siffra som även inkluderade UXO (dvs icke exploderad ammunition). Senare beräkningar visar att antalet landminor snarare ligger i linje med den anförda siffran (5 miljoner) snarare än de tidigare något överdrivna uppgifterna (bl a enligt ICRC) se även Evaluation, Danish Humanitarian Assistance for Afghanistan Vol 2 ,1999/9, Mine Action.

<sup>12</sup> UN Mine Action, Annual Workplan for Afghanistan 1995–2000.

<sup>13</sup> UN Mine Action, Annual Workplan for Afghanistan 1995–2000.

<sup>14</sup> Evaluation, Danish Humanitarian Assistance, Vol. 2 Afghanistan 1999/9. UN Mine Action, Annual Workplan for Afghanistan 1998–2000.

<sup>15</sup> Dvs minprogrammets samtliga afghanska min-NGO:s (12 st, bl a DAFA mfl) som på fältet utför själva arbetet.

<sup>16</sup> Mine Action Annual report 1998–2001.

<sup>17</sup> Rapport från ICRCs minrådgivare i Kabul 2000. Se Sidas reserapport SEKA/HUM Afghanistan mars 2000.

<sup>18</sup> Insatsen har aldrig utvärderats men i den årliga begäran om eventuell förlängning från UNOCHA dementing framgår att verksamheten ses som positiv, detta framgår också tydligt av dialog Sida haft med FN:s minprogram på plats 1998–2000.

- <sup>19</sup> Evaluation, Danish Humanitarian Assistance, Vol. 2 Afghanistan 1999/9.
- <sup>20</sup> Se Sidas reserapport från Afghanistan feb–mars 2000, SEKA/HUM.
- <sup>21</sup> Värt att notera är att denna siffra baserar sig på 1998 års röjda marker, i takt med att denna siffra ökar kommer också den ekonomiska effekten per att öka.
- <sup>22</sup> UN Mine Action, Annual Workplan for Afghanistan 1995–2000.
- <sup>23</sup> Sida's contribution to Humanitarian Mine Action, Final report, 2001/06, Sida Evaluation.
- <sup>24</sup> ICRC har sedan flera år tillbka flera sjukhus som organisationen understödjer, särskilt sjukhuset i Kandahar, verksamheten har försökt fasas ut under flera år men inga lokala myndigheter har visat sig tillräckligt kapabla och resurstarka för att kunna ta över verksamheten. ICRC förklarade vid ett Sida besök i Afghanistan (2000) att man såg detta som ett stort problem.
- <sup>25</sup> FN tillsatte för första gången en *gender advisor* och en *human rights advisor* i Afghanistan 1999. Sedan 1998 har även SAK anställt en gender rådgivare på heltid, med uppgift att öka kunnandet inom den egna organisationen, i samband med den systemrevision som genomförts av SAK under 2001, pekar erfarenheterna mot att mer återstår att göra för att genderarbetet skall anses som fullgott inom SAK:s verksamhet.
- <sup>26</sup> Mid-term review 1996–1999 Programme of Co-operation, Unicef 1998, WHO Health Sector Analysis, Afghanistan 1998–1999.
- <sup>27</sup> ICRC Annual Report, Mid-term report 1999.
- <sup>28</sup> Sida/EU Evaluation SCA 1997/27.
- <sup>29</sup> SCA Annual Report 1995–2000, ICRC Annual Report 1995–2000, IFRC Annual Reports 1995–2000, Unicef Annual Report 1995–2000.
- <sup>30</sup> Se Sida reserapporter ambassaden Islamabad 1999–2000.
- <sup>31</sup> Unicef Annual Review Programme of Co-operation 1998–2000. WHO, Afghanistan Health Sector Analysis 2000.
- <sup>32</sup> CAP, 1999.
- <sup>33</sup> CDAP Annual Report 1999. Evaluation, Danish Humanitarian Assistance, Vol. 2 Afghanistan 1999/9.
- <sup>34</sup> SCA Annual Report 1999–2000, Sida/EU Evaluation SCA 1997/27.
- <sup>35</sup> SCA Annual Report 1999–2000,
- <sup>36</sup> Detta framgår tydligt av den utvärdering som genomfördes av SAK 1997, det framgår bla följande 'There is a clear understanding that education has a meaning, that it is important for young people's future and for the rebuilding of the country etc...' s.53.
- <sup>37</sup> WFP Annual Report 1997, Evaluation, Danish Humanitarian Assistance, Vol. 2 Afghanistan 1999/9.
- <sup>38</sup> Evaluation, Danish Humanitarian Assistance, Vol. 2 Afghanistan 1999/9.
- <sup>39</sup> UN CAP, 1996–2000.
- <sup>40</sup> Review of the Strategic Framework for Afghanistan, Duffield, Gossman, Leader, 2001.

<sup>41</sup> Se vidare UNOCHA, Making Reality of Principled Common Programming, 1997–98.

<sup>42</sup> OECD, The limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations, case study: Afghanistan 1999. Evaluation, Danish Humanitarian Assistance Vol 2, 1999/9.

<sup>43</sup> Se SEKA/HUM reserapport Afghanistan feb. 2000.

<sup>44</sup> Review of the Strategic Framework for Afghanistan, Duffield, Gossman, Leader, 2001. Se även SEKA/HUM reserapport Afghanistan mars 2000.

<sup>45</sup> Review of the Strategic Framework for Afghanistan, Duffield, Gossman, Leader, 2001.

<sup>46</sup> Jämför NGOs uttalanden i Ottawa på ASG mötet december 1999 samt Montreaux 2000. Review of the Strategic Framework for Afghanistan, Duffield, Gossman, Leader, 2001.

<sup>47</sup> UN CAP 1999, 2000, jämför även Sidas reserapport från Afghanistan SEKA/HUM feb. 2000.

<sup>48</sup> UK, DfID 1998.

<sup>49</sup> Afghanistan är till skillnad från Pakistan en destination dit man inte får ta med sig familjer. Detta gör att senior personal med familj troligtvis skulle välja att inte arbeta med Afghanistan programmen befarar man inom FN. En negativ bieffekt av Röda Korsets verksamhet, med personal på plats är att man inte stannar mycket mer än max 12 månader per postering, detta skapar problem för verksamhetens kontinuitet som inte bör underskattas. Den kanske vanligaste tjänstgöringsperioden för ICRC delegat är mellan 4–6 månader.

<sup>50</sup> Jämför t ex situationen under jordbävningarna i norra Afghanistan 1998. Flera hjälporganisationer (bl a ICRC samt SAK) rapporterade hur lokala *commanders* vid flera tillfällen försökte lägga beslag på nödhjälp eller påverka stödet på ett sådant sett att det skulle gynna de stridande parterna på direkt bekostnad av civilbefolkningen. Ett annat exempel är ett möte som Sida hade med talibans hälsovårdsminister i Kabul våren 1999, ministern redovisade en nationell budget för talibans nationella hälsovårdsprogram som uppgick till ca 1.5 miljoner USD. Samtidigt är landet en av världens största producenter av råopium där exportinkomsterna (enligt UNDCP) uppskattas till flera miljarder kronor per år. Se även Svenska Afghanistan Kommittén, Slutrapport till Sida, jordbävningen 1998.

<sup>51</sup> UD:s humanitär politiska perspektiv, 1997.

<sup>52</sup> Se reserapport SEKA/HUM, feb. 2000.

<sup>53</sup> Den stora knäckfrågan under 1998 var talibans krav på att samtliga NGOs skulle samlokaliseras på ett gemensamt område i utkanterna av centrala Kabul det sk Polytekniska gymnasiet. Syftet var troligtvis att få bättre kontroll på organisationerna och dess förehavanden, samt att begränsa organisationernas kontakter med afghaner. Detta vägrade det internationella samfundet att acceptera varför många organisationer blev tvingade att lämna landet under en kortare period. Till saken hör också att den amerikanska missilattacken skedde i samband med den sk Polytekniska frågan.

<sup>54</sup> Ett av huvudargumenten för att ha internationell personal på plats är att motverka talibans försök att styra eller på annat sätt ta över kontrollen av biståndsprogrammen, risken för nepotism är också ett relativt allvarligt problem som man velat motverka genom att placera utländsk personal på ledande funktioner.

<sup>55</sup> SMU:s studie av Hazarajat, 2000. SMU, Area Reports, Badakhshan, 2001.

<sup>56</sup> Med undantag av ett fåtal stater så som Pakistan och Saudi-Arabien. Enbart Pakistan har upprättat diplomatiska förbindelser med landet sedan 1996–97.

<sup>57</sup> Särskilt frågan om kvinnlig personal i bageriprojekten har varit ett stort problem som WFP fick ge sig i till stora delar, WFP har i denna konflikt ökat sitt inflytande över verksamhetens drift.

<sup>58</sup> UNOCHA, situation report, Ariyana 2000.

<sup>59</sup> *Loya Jirgha* är ett traditionellt afghanskt metod för konfliktlösning. Den fd afghanska kungen (som lever i exil i Rom) har under flera år försökt få till en *Loya Jirgha* i Afghanistan, något som taliban motsatt sig kraftfullt. Talibans ledare *Mullah Omar* anser inte att detta är nödvändigt, istället är en militär seger över Nordalliansen (United Front) den slutgiltiga lösningen på det afghanska problemet.

<sup>60</sup> Biståndsgivare i storleksordning: EU, USA, Sverige, UK, Kanada, Nederländerna, Japan, Norge, Tyskland, Danmark, Finland och Schweiz, se FN:s konsoliderade appell 1995, 1996, 1997, 1998 och 1999. US State Department, Assistance to South Asia Region 2000. ECHO, Global Plan Afghanistan 2000. DfID, Funding for Humanitarian Assistance Project in Afghanistan 2000. Under perioden 1997–99 noterade FN sammanlagt 35 olika biståndsgivare till Afghanistan, bland några av de mer okända kan man notera länder som Grekland, Marocko, Turkiet., Spanien, Sydkorea mfl.

<sup>61</sup> I detta sammanhang är EU redovisad som en separat biståndsgivare, den svenska andelen av EU:s stöd är inte inräknad i denna redovisning.

# Källförteckning

- UNOCHA, Coping with Complexity, Reforming International Assistance to Afghanistan 1996–1998.
- UNOCHA, Afghanistan Appeal (CAP), 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
- UNOCHA, Mine Action Programme Afghanistan, Annual Report 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.
- UNOCHA, Making a Reality of Principled Common Programming, 1998.
- UNOCHA, Situation Report, Ariyana 2000.
- WFP, Afghanistan Annual Report 1998, 1999, 2000.
- UNHCR, Afghanistan Report 1996, 1998, 1999, 2000.
- SMU, Review of the Strategic Framework for Afghanistan, 2001.
- SMU, Hazarajat Baseline Study, 2000.
- SMU, Area Reports, Badakhshan, 2001.
- FAO, Technical Report on Cereals and Food Legumes, 1999.
- FAO, Final Report and Livestock Production Programme in Afghanistan, 1994–2000.
- FAO, Emergency Seed Supply in Afghanistan, Tunwar, Nov 1998.
- FAO, Crop Improvement Sub-program, 1999.
- UNDP, Room to Manoeuvre, study on women's programming in Afghanistan, Le Duc, 1996.
- UNOPS/CDAP, Integrating Disabled and Marginalised People in Afghanistan, 1998.
- UNOPS/CDAP Annual Report 1998–1999.
- Unicef, Programme of Cooperation, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000.
- Unicef, The Impact of Conflict on Children in Afghanistan, 1998.
- Unicef, Education for Afghans, A Strategy Paper, 1998.
- WHO, Afghanistan in the 21 century, A health sector analysis, 1999.
- Danida, Evaluation, vol 2, Afghanistan 1999/9.
- OECD/DAC, The limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations, case study: Afghanistan, Kullick, Van Brabant, 1999.
- US State Department, Assistance to South Asia Region 2000.
- ECHO, Global Plan Afghanistan 1999, 2000, 2001.
- DfID, Funding for Humanitarian Assistance Project in Afghanistan 2000.
- SDC, Afghanistan: Concept 2000–2002, Humanitarian Aid of the Swiss Confederation.
- Svenska Afghanistan Kommittén, Kvinnor i Afghanistan, Nancy Dupree, 1996.

Svenska Afghanistan Kommittén, Evaluation of Agricultural Support, 1997.

Svenska Afghanistan Kommittén, slutrapport, jordbävningen 1998.

Svenska Afghanistan Kommittén, slutredovisning till Sida 1998–2000.

ICRC, Annual Report Afghanistan 1997, 1998, 1999, 2000.

Svenska Röda Korset, Slutrapporter Afghanistan, 1998, 1999.

Sida, Evaluation 97/27, The Swedish Committee for Afghanistan, A joint EC flickor i klasserna 1–6.





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

ISBN: 91-586-2106-7