

Afghanistan: Ein kronglete veg mot fred

Arne Strand og Astri Suhrke

Etter 23 år med krig er Afghanistan eit av verdas fattigaste og mest krigsutarma land. Afghanarane står overfor enorme utfordringar med gjenreising av landet, og innan neste år skal viktige demokratiseringsprosessar gjennomførast.

Samstundes held den USA-leia militæroffensiven mot Taliban og al-Qaida fram, og naboland er engasjert i eit rivaliserande maktspel. Det internasjonale samfunnet har lova afghanarane støtte til gjenreising og demokratisering, men mange spør no:

- kvifor går gjenreisninga av Afghanistan så sakte?
- kvifor er sentralregjeringa framleis så svak at president Karzai ofte blir kalla «borgarmeisteren i Kabul»?
- kva fredsbyggingsstrategiar kan gje resultat?

Bakgrunn

Afghanistan er sterkt prega av krigar og borgarkrigar, som har vart sidan 1978. I tillegg til mange drepne og store materielle øydeleggingar har 6 millionar av ei befolkning på 25 millionar vore flyktingar i naboland. Store mengder med våpen og landminer utgjør eit stort trykingsproblem. Ifølgje FN er levekåra mellom dei

lågaste i verda, det same gjeld for utdanningsnivået – særleg for jenter, og den gjennomsnittlege levealderen er på vel 44 år.

Landet er prega av **etnisk og religiøst mangfald**. Fleirtalet er sunnimuslimar, men der er også ei stor gruppe sjiamuslimar. Den største etniske gruppa er pashtunarar. Andre store etniske grupper er tadshikar, hazarar og usbekar. Afghanske militærgrupper og parti har i stor grad vorte danna ut frå religiøs og etnisk tilknytning, og konfliktane dei imellom vart forsterka gjennom dei mange åra med krig og det faktum at nabolanda har støtta forskjellige grupper.

Utarminga av landet og dei politiske og religiøse motsetnadene har gjort det svært vanskeleg å få i gang utvikling og bygge nasjonalt samhold.

Statsbygging

Det å sentralisere makt og etablere nasjonale institusjonar vert ofte kalla **statsbygging** og sett på som ein føresetnad for utvikling og modernisering.

Historisk har stammeleiarar og mektige menn på lokalplanet hatt stor politisk makt i Afghanistan. Ulike kongar og presidentar har sidan midten av 1800-tallet søkt å sik-

Gjer greie for religiøse og etniske forhold i Afghanistan.

Barn i ruinane av ein øydelagd skule. Kva for ei framtid ventar desse afghanske barna? Får jentene gå på skule, får kvinnene arbeide utanfor heimen? Kan dei våge å tru på betre tider?

Foto: Arne Strand og www.usaid.gov



Afghanistan: Ein kronglete veg mot fred



Kva land grensar til Afghanistan? Kva for interesser kan dei ha i Afghanistan?

Kva meiner ein med mujahedin, Taliban og Loya Jirga?

Korleis kom pashtunane ut av forhandlingane i Bonn i 2001?

re at denne makta låg i Kabul, slik at utviklinga kunne verte styrt derifrå. Mest ambisiøs var truleg kommunistpartiet (PDPA), som tok makta gjennom eit kupp i 1978 og som så starta store reformprogram. Då Sovjetunionen året etter invaderte landet for å sikre kommunistpartiets makt, auka motstanden mot regimet. Det dramatiske forsøket på statsbygging vart snart til ein storkonflikt mellom Moskva og Washington, og Afghanistan vart ein **kamparena i den kalde krigen**. Saman med Saudi-Arabia, Kina og Pakistan ga USA massiv økonomisk og militær støtte til den afghanske motstandsørsla som vart kalla **mujahedin**. Også muslimar frå ei rekke andre land kom for å ta del i den militære kampen, mellom dei Osama bin Laden. Støtta til mujahedin resulterte i at Sovjetunionen trakk seg ut av Afghanistan i 1989, og kommunistregimet fall i 1992.

Kommandantar frå forskjellige motstandsgrupper **delt så landet mellom seg**, og i januar 1994 starta kampen om kontroll over Kabul. På landsbygda sloss dei same gruppene om den lukrative narkotikahandelen og smuglarruter. Hausten 1994 framsto ei ny gruppe som kalla seg **Taliban** (religiøse studentar) i Kandahar, med mål om å skape fred ved å avvæpne kommandantane og innføre eit islamsk styre. I september 1996 tok dei militær kontroll over Kabul, og i 1998 kontrollerte dei omkring 80 % av Afghanistan.

Taliban var ei sosial-religiøs rørsle snarare enn eit vanleg politisk parti, med ein fundamentalistisk-religiøs visjon for stat og samfunn. Talibanperioden vart likevel ein slags statsbyggingfase – eit forsøk på å skape orden og rettferd ved å samle både militær og religiøs makt sentralt.

Avvæpninga og den tryggleiken Taliban skapte, sette afghanarane pris på, men mange mislikte dei harde metodane dei tok i bruk. Ikkje minst at dei stengde jenteskular og nekta kvinner arbeid utanom i helsesektoren. Mange radikale islamske grupper støtta derimot ei slik form for statsdanning og etablerte seg i Afghanistan, mellom dei al-Qaida-nettverket.

Men Taliban fall skuldast i liten grad afghansk motstand mot prestestyret. Ved eit ironisk samanfall var det USA som endå ein gong gjorde det av med ei afghansk regjering. Etter terroraksjonane i USA 11. september 2001 vart ansvaret raskt tillagt Osama bin Laden og al-Qaida, og Taliban-styret skulda for å huse terroristar.

Då angrepet på Taliban-styrkane starta i oktober 2001, pulveriserte dei amerikanske bombene raskt motstanden og talibanane returnerte til landsbyane sine. USA sin lokale partner i krigen var **Nordalliansen**, ein koalisjon av forskjellige afghanske grupper som hadde vore i opposisjon til Taliban. Desse deltok så på ein FN-organisert konferanse i Tyskland (Bonn), der dei den 6. desember 2001 utpeika pashtunaren Hamid Karzai til president. Overgangsregjeringa hadde brei internasjonal støtte.

FN-strategien bak Bonn-avtalen var å **bygge opp nasjonale institusjonar** rundt Karzai-regjeringa. Men for mange afghanarar hadde denne nye sentralstaten liten legitimitet: Overgangsregjeringa var handplukka av USA og FN, og dessutan dominert av ein liten politisk fraksjon – Nordalliansen – som inntil intervensjonen frå USA hadde vore taparane i borgarkrigen mot Taliban. Alliansen representerte etniske minoritetsgrupper (hazarar, usbekar og tadsjikar), medan pashtunane, som historisk sett hadde dominert i sentralregjeringane, fekk minimalt å seie. Når dei viktigaste pashtunane (president og finansminister) kom frå langvarige opphald i utlandet, var utgangspunktet for ei vellykka statsbygging ytterlegare svekka.

Demokratisering

Det internasjonale bistandssamfunnet var klar over at legitimiteten til regjeringa måtte styrkast dersom sentralstaten skulle overleva. Eit nasjonalt storråd (**Loya Jirga**) konstituerte derfor ei ny overgangsregjering sommaren 2002. Men storrådet

Afghanistan: Ein kronglete veg mot fred



President Hamid Karzai.
Foto: www.usaid.gov

var prega av fusk og truslar om maktbruk, og den nye regjeringa vart også dominert av kommandantar frå Nordalliansen. Etter Bonn-avtalen skal ei ny grunnlov godkjennast innan oktober 2003 av ein ny Loya Jirga, og val på ny regjering skal avhaldast innan juni 2004. Mange spørsmål vert no reist om kor demokratiske desse prosessane vil verte. Kommandantane og andre «krigsherrar» styrer framleis på lokalnivået, mange med tittel av guvernør. Ingen av dei har synt særleg interesse for demokratisering eller oppretting av ein sentralstat som kan redusere makta deira. Sidan FN og USA ikkje stogga fusket ved det førre nasjonale storrådet, tviler mange på om dei vil opptre annleis denne gongen.

Framsteg?

FN og sentralregjeringa peikar likevel på at ein del framsteg har funne stad i Afghanistan. Det har vore stor vekst i utdanningssektoren der 3,6 millionar born no går på skule, mot omlag 150 000 under Taliban. Bank- og pengevesen er delvis reformert, telekommunikasjonar er gjenetablert i byane, over 2 millionar flyktingar har returnert, mange landsbyveggar er reparerte, og små utviklingsprosjekt er komne i gang.

Men problema for landet er ikkje over. President Karzai si regjering har liten kontroll utanom Kabul. «Guvernørane» kontrollerer nemleg den viktigaste skattekjelda i landet – toll på transitt og annan handel. I 2002 vurderer ein at sentralregjeringa berre fekk 80 millionar av budsjetterte 500 millionar dollar i handelsavgifter. Den er derfor totalt avhengig av utanlandsk bistand. Løn til statstilsette, soldatar i den nye nasjonale hæren, og sjølv ministrane, vert betalt av givarlanda i form av bistandsoverføringar.

Problemlista er lengre: Narkotikaproduksjonen har auka dramatisk. Tradisjon og fattigdom gjer at situasjonen for kvinnene heller ikkje er vorte nemneverdig betre utanfor Kabul. Dessutan er lite betra på menneskerettssida, og ingen er halde ansvarlege for dei massakrane som har funne stad, verken i siste krig eller tidlegare. Oppretting av ein

nasjonal afghansk hær og avvæpning av andre grupper møter motstand frå eksisterande krigsherrar, den noverande forsvarsministeren inkludert. Svært få av Taliban og al-Qaida-leiarane er tatt til fange. Angrep og terroraksjonar held fram, og med fornya styrke.

Sentralregjeringa og store deler av FN-systemet meiner problema i stor grad skuldast mangel på støtte frå givarlanda. Utan pengar kan ikkje regjeringa setje i verk dei planlagde bistandsprosjekta. Massiv pengestøtte – med omfang som Marshallhjelpa til Europa i 1945 – er det som må til for å få landet ut av startgropa, vert det sagt. Andre hevdar at problema er av meir politisk karakter, og at det er meir tenleg med eit langvarig internasjonalt engasjement med gradvis tilpassa bistand.

Fredsbygging eller krig mot terror

Eit underliggende problem er at det internasjonale samfunnet prøver å **bygge fred og føre krig samtidig**. Det er dessutan **usemje om målet**: skal det vere utvikling av eit demokratisk og moderne Afghanistan, eller – mindre ambisiøst – etablering av eit regime som kan vere ein stabil partner i kampen mot terror?

Det overordna målet til dei USA-leia koalisjonsstyrkane på 12 000 soldatar, der norske spesialstyrkar inngår, er å sikre ein militær siger over al-Qaida og Taliban. Dette målet overskyggar dei politiske prosessane mot utvikling og demokrati. Derfor opprettheld amerikanarane støtte til kommandantar som er i opposisjon til regjeringa eller er involverte i smugling og narkotikahandel.

Framferda til dei amerikanske styrkane har også møtt sterke reaksjonar. Bombing av ein landsby, angrep på ein konvoi med stammeleiarar og vilkårlege arrestasjonar og internering har auka den folkelege motstanden. Enkelte afghanske politiske grupperingar ser på dei internasjonale styrkane som ei okkupasjonsmakt og utfører derfor jamleg angrep mot militære basar.

Ein del av koalisjonsstyrkane driv også med humanitært arbeid. Medan grunnleggjeringa er å vinne afghanarane sine «hjarta og sinn» trur mange afghanarar at dei militære/humanitære styrkane i hovudsak driv med etterretningsverksemd. Auken i talet på angrep på dei frivillige organisasjonane kan tyde på at mange ikkje skil mellom sivilkleddede militære og humanitære hjelpearbeidarar. Det er ein trussel mot hjelpearbeidet.

Diskuter kva for ei støtte Karzai-styret synest å ha.

Drøft grunnar til at dei lokale krigsherrane («guvernørane») synest så lite villige til å gi slipp på makt.

Kva for to internasjonale hovudstyrkar står i dag i Afghanistan. Kva skil mellom dei to styrkane?

Kva for utfordringar står Karzai-styret overfor?

Afghanistan: Ein kronglete veg mot fred



På denne sida på nettstaden til det amerikanske politiet FBI kan ein orientere seg om dei mest ettersøkte terroristane, fleire av dei med tilhald i Afghanistan.

Den 11. august 2003 vart ISAF lagt inn under NATO og vart dermed den første NATO-operasjonen utanfor Europa (Dei 5300 ISAF-soldatane kjem frå 31 land, men meir enn 90 prosent av dei kjem frå 15 NATO-land.). Korfor er det viktig for NATO-landa å sende soldatar til Afghanistan?

Drøft påstanden: «Den internasjonale krigen mot terror skuggar for utvikling og tryggleik i Afghanistan.»

Arne Strand og Astrid Suhrke er forskarar ved Christian Michelsens Institutt i Bergen.

ISAF sin rolle

Som ledd i Bonn-avtalen vart det oppretta ein mindre internasjonal stabiliseringsstyrke (ISAF) på 5300 mann. Oppgåva til styrken vart avgrensa til å sikre tryggleiken i Kabul, i hovudsak av di USA ikkje ønska andre militære styrkar i områda der dei skulle drive krigføring. Også enkelte afghanske grupper var skeptiske, især dei som kontrollerte forsvarsdepartementet.

Både FN og president Karzai har jamleg bede om at ISAF-styrken må utvidast og utplasserast i dei større byane og langs hovudvegane. Det kravet vert støtta av dei frivillige hjelpeorganisasjonane og uavhengige ekspertar. Men Tryggingrådet har til no ikkje vist vilje til å ta et slikt løft, mest grunna manglande støtte frå USA.

Gjenreising og humanitær bistand

Under eit møte mellom givarlanda i januar 2002 vart det lova 4, 5 milliardar dollar til gjenreising av Afghanistan over ein periode på fem år. FN, Verdsbanken og ei rekke organisasjonar etablerte seg i Kabul, og det auka afghanarane si tru på at dei snart skulle merke store positive endringar.

Men dei fleste afghanarar klagar i dag over manglande resultat, og over at dei milliardane dei var lova, synest å gå til løn, opphald og dyre bilar for utanlandske hjelpearbeidarar. Medan folk i Kabul kla-

gar over dei skyhøge prisane på husvære, så fryktar folk på landsbygda at all støtte skal ende opp i Kabul. Når verken tryggleiken har vorte betre eller større prosjekt er komne i gang, så svekkar det tiltrua til regjeringa og gjer det lettare å mobilisere motstand mot president Karzai og dei internasjonale styrkane.

Regionale spenningar

Nabolanda har opp gjennom historia hatt store eigeninteresser i Afghanistan. Både statar og ikkje-statlege grupper har støtta ulike afghanske fraksjonar for å sikre eigne strategiske, økonomiske, militære eller religiøse interesser.

Konflikten mellom Pakistan og India om Kashmir verkar sterkt inn også i Afghanistan. Begge landa ønsker å hindre den andre parten større innverknad. Pakistan vert ofte skulda for å støtte restane av Taliban og opposisjonen mot president Karzai. Iran ser med mistru på det amerikanske nærværet i Afghanistan i frykt for å verte det neste målet i «krigen mot terror». Dei held derfor fram med støtte si til grupper i Afghanistan, særleg i sør og vest i landet. Også naboar i nord – Russland, Tadsjikistan og Usbekistan – held kontakten med sine respektive afghanske støttespelarar for å fremme eigne økonomiske og politiske interesser.

Tvil

Mange spør derfor om planane for stats- og fredsbygging i Afghanistan er for ambisiøse. Er det mogleg å gjennomføre ein grunnlovsprosess så lenge ingen kan garantere tryggleiken i landet? Kan folketeljning utførast innan den tid valet er tenkt gjennomført? Vil krigsherrane gje frå seg våpen så lenge USA held fram med å støtte dei og sentralregjeringa er svak? Kan ei svak sentralregjering effektivt utnytte utanlandsk bistand?

Men kanskje lurar mange afghanarar mest på om USA og det internasjonale samfunnet vil stå ved lovnadane sine om langsiktig støtte til utvikling og demokratisering.

Alle arbeidsoppgåver og nettadresser: **sjå under.**