

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 15061 Postkonflikt + Fredsindsats.



HUMANITÆR OG GENOPBYGNINGS- BISTAND TIL AFGHANISTAN, 2001-05 FRA DANMARK, IRLAND, NEDERLANDENE, SVERIGE OG STORBRIANNIEN.



evalueringresumé

2005.05

Efter den internationale militære operation imod Al Qaeda og Taliban-styret i oktober 2001 og frem til midten af 2004 modtog Afghanistan næsten 3,2 mia. euro i humanitær bistand og udviklingsbistand til at genopbygge landet efter årtiers krige. Heraf kom de 25 pct. – 791 mio. euro – fra fem bilaterale donorer: Storbritannien (383 mio.), Nederlandene (165 mio.), Sverige (123 mio.), Danmark (99 mio.) og Irland (21 mio.). Disse fem donorer besluttede i 2004 sammen at evaluere deres hjælpeprogrammer. Et konsulent-konsortium bestående af Chr. Michelsen Institutet (hovedansvarlig) fra Norge, Copenhagen Development Consulting og German Association of Development Consultants har udført evalueringen.

1. Situationen i Afghanistan

Afghanistan var et martret land i 2001. Ikke blot er landet blandt verdens fattigste. Langvarige, væbnede konflikter havde siden 1978 også drevet seks millioner ud af en befolkning på omkring 25 millioner på flugt til nabolandene, forårsaget massive ødelæggelser af infrastrukturen og banet vejen for, at krigsherrer kunne styre store dele af samfundet.

Al Qaedas angreb den 11. september 2001 placerede Afghanistan centralt på den internationale politiske scene og fik den 7. oktober "koalitionen af villige" til at angribe Al Qaeda-baser i Afghanistan. Angrebet foregik i en løs alliance med afghanske grupper i "Den nordlige Alliance", og endte med, at Taliban-styret blev sat fra magten. Tre af de fem donorer, Storbritannien, Nederlandene og Danmark, var med i "De villiges koalition".

På en FN-konference i Bonn i december 2001 blev kursen afstukket for Afghanistans genopbygning og demokratisering. Bonn-aftalen

blev udformet af det FN-ledede internationale samfund, med USA og Verdensbanken i spidsen, og dets afghanske partnere. Aftalen placerede ansvaret for fredsprocessen hos Afghanistans overgangsstyre med Hamid Karzai som formand, og FN oprettede en bistandsmission, som fik til opgave at bistå de afghanske myndigheder med at opbygge det nye politiske system og med genopbygningen af landet, mens de internationale sikkerhedsbistandsstyrker, senere med FN-mandat og under NATO-kommando, skulle sørge for militær beskyttelse. På en konference i januar 2002 gav donorerne tilsagn om økonomisk støtte til processen.

Det politiske systemskifte er gået efter planen: I januar 2004 godkendte et nationalt, afghansk råd en ny forfatning, og i oktober samme år blev Hamid Karzai valgt til præsident. Bistanden til Afghanistan, derimod, stødte straks fra starten på store problemer. Der har f.eks. igennem hele perioden været militære sammenstød i det

sydlige Afghanistan, landbruget har lidt under tørke, og produktionen af opiumsvalmuer er øget dramatisk. Sikkerhedsproblemerne er og har været store og har begrænset adgangen til dele af landet.

2. Den nye, globale scene

Donorenes engagement i Afghanistan var helt specielt. Ikke blot skulle de håndtere en kompleks nødsituation, samtidig med at afghanerne var i fuld gang med at sikre freden og genopbygge landet. Det fandt også sted under en ny, international verdensorden, som begyndte at tage form i de tidlige 1990'ere og kulminerede efter terror-angrebet den 11. september 2001. Traditionelt har humanitære indsatser været dikteret af det humanitære bud om at hjælpe ofre for katastrofer eller dække fattigdomsbetingede behov. Men den nye verdensorden har affødt en lang liste med andre mål for donorerers indsats. F.eks.:

- Krigen/kampen mod terror.
- Ønsket om at undgå flygtningestrømme til donorlandene.
- Kampen imod organiseret, international kriminalitet, herunder narkotikahandel.
- Indførelse af demokrati i modtagerlandet.
- Etablering af et slankt og effektivt statsapparat i en åben markedsøkonomi, der er integreret i globaliseringen.
- Brugen af væbnede styrker og kombinationen af civile og militære aktiviteter.

3. De fem donorerers indsats

Afghanistan havde høj politisk prioritet hos alle fem donorer, og de gav hurtigt tilsagn om støtte. Deres bidrag kom faktisk til at overstige deres oprindelige tilsagn, og de blev udbetalt fuldt ud og til tiden, så den kritik, Afghanistans regering har rettet mod andre donorer, gælder ikke disse fem.

De fem havde nogenlunde den samme tilgang, men handlede ikke som gruppe, og de forsøgte heller ikke at fremme en særlig "europæisk" model. Det samlede donorsam-

fund accepterede i stedet "Bonn-modellen". Den lagde vægt på det politiske system, med prioritering af nogle af grundpillerne i det afghanske statsapparat, nemlig Finansministeriet og opbygningen af et nyt politi og en ny hær. Nok skulle statsapparatet være funktionsdygtigt, men det skulle også være slankt og effektivt. USA nøjedes ikke med at være den største donor. USA's politiske og militære indflydelse i det nye Afghanistan er udfordret.

De fem donorer gav størstedelen af deres støtte via FN-organisationer (40 pct.). De største bidrag gik til UNHCR, som stod for repatrieringen af flygtninge og internt fordrevne, og til UNDP, der støttede processen med den nye forfatning og valgene. Donorerne gav også betragtelige bidrag (24 pct.) til Den Afghanske Genopbygningsfond, som administreres af Verdensbanken og står i spidsen for landets økonomiske administration og finansierer statens drift. Der blev etableret et omfattende system for donor-koordinering i Kabul med et donorland i spidsen for hver sektor. De bilaterale donorer accepterede samtidig, at de hver især kun ville give deres støtte igennem maksimalt to-tre sektorer.

Danmark, Nederlandene og Storbritannien

prioriterede tidligt at bistå hjemvenden af flygtninge fra Afghanistans nabolande gennem støtte til UNHCR, den internationale migrationsorganisation, og det internationale Røde Kors, og at hjemsende afviste asylsøgere til Afghanistan. Der blev tilsvarende ydet stor støtte til at få interne flygtninge til at vende tilbage til deres oprindelige hjemsteder i landet.

Danmark fokuserede på støtte til opbygning af statsapparatet, grundskoleuddannelse, herunder at fremme pigers uddannelse, på minerydning, på vand og alternative indkomstmuligheder, og menneskerettigheder. Der blev også ydet bistand via Provinces-baserede Genopbygningshold, PRT.

Irland prioriterede støtte via irske NGO'er.

Nederlandene prioriterede de multilaterale kanaler, FN og Den Internationale Røde Kors-komité. Nederlandenes væsentligste bilaterale initiativ var støtte gennem det nederlandsk-ledede PRT.

Sverige prioriterede sundhedssektoren via Den Svenske Afghanistan Komité og, i samarbejde med Europa-Kommissionen, anlæg af veje. Sverige bidrog også med en militær-enhed til PRT, men den svenske militær-enhed deltog ikke i den civile bistandsindsats.

Storbritannien prioriterede opbygningen af statsapparatet og den økonomiske administration samt alternative indkomstmuligheder i forbindelse med Anti-Narkotika-Initiativet. I denne sektor var Storbritannien ledende donation. Storbritannien gav også civil og militær bistand gennem PRT og stod for den militære ledelse i forbindelse med de danske og svenske bidrag.

4. Hovedkonklusioner

Evalueringen fandt, at bistanden, kombineret med Afghanistans økonomiske genrejsning, har bidraget til, at humanitære behov er blevet dækket, at vitale dele af samfundet er genopbygget, og i et vist omfang til, at en bæredygtig udvikling er sat i gang. Der er særlig grund til at fremhæve følgende resultater:

- Den politiske proces har fremmet stabiliteten og tilliden til styret, selv om de høje forventninger til omfanget og de hurtige resultater af hjælpeindsatsen har ført til skuffelser.
- Den delvise demobilisering af lokale, private hære, PRT'ernes indsats og minerydning har bidraget til at fremme stabiliteten.
- Betingelserne for et funktionsdygtigt statsapparat er bragt til veje. Der er oprettet en uafhængig menneskeretskommission, og myndighederne har opnået en vis autoritet i det meste af landet.
- Det er gået fremad med at få dækket befolkningens basale behov, særligt

med hensyn til grunduddannelse og øget adgang til vand og sanitet. Indsatsen på sundhedsområdet og med at skabe nye indkomstmuligheder viser knapt så sikre tegn på fremskridt.

- 3,5 millioner flygtninge og 1 million internt fordrevne er vendt hjem.

Bistanden til Afghanistan har ført til vigtige resultater, men de økonomiske omkostninger har været høje på grund af store problemer med sikkerhed og logistik. Donorerne synes generelt at være enige om, at "Afghanistan er på rette spor, selv om der fortsat er langt igen." Evalueringen finder imidlertid, at de generelle fremskridt fortsat er skrøbelige. Hvis donorenes indsats skal have en varig virkning, må donorsamfundet være parat til at yde langsigtet støtte og aktivt medvirke til at fremme lov og orden, bekæmpe korrupsion og sikre, at staten effektivt leverer ydelser til borgerne. Donorsamfundet må også være forberedt på, at den afghanske fredsproces kan køre af sporet.

5. Delkonklusioner

Donorenes humanitære indsats i Afghanistan var usædvanlig. Deres mål var ikke blot at yde bistand, men også at forfølge udenrigs- og indenrigspolitiske mål. Der har været indsatser af samme karakter i Bosnien, Kosovo, Cambodja, Østtimor og Irak, og det er sandsynligt, at der vil komme flere. Sådanne interventioner støder på nye udfordringer, som der endnu ikke findes fikse og færdige svar på. De svar skal udvikles, og her kan resultaterne af denne evaluering bruges:

Hvor legitim er en regering, der er kommet til magten med hjælp udefra?

I interventioner som den i Afghanistan, hvor et nyt styre kommer til magten med hjælp udefra, er det helt centralt at få genopbygget nationen. Selvom det nye styre anerkendes af det internationale samfund, betyder det ikke nødvendigvis, at landets egen befolk-

ning anser det som legitimt. I Afghanistan er det nye styres legitimitet etableret gradvist, og endeligt fastslået ved præsidentvalget i oktober 2004 og parlamentsvalget i september 2005.

Opbygning af en nation og et statsapparat

De fem donorer gav alle betydelige bidrag til opbygningen af statsapparatet via Den Afghanske Genopbygningsfond. Men generelt var der mere fokus på at få opbygget det politiske system end på det statsapparat, som er nødvendigt for at levere basale ydelser til borgerne. Embedsmænd, der blev identificeret med det tidligere styre, blev overset til fordel for nyansatte med politisk korrekt tilhørsforhold. Denne politisering har svækket den offentlige administration, og gjort den sårbar over for korrupsion, og reduceret værdien af den givne bistand. En professionel og god offentlig administration skal prioriteres, også selv om det betyder, at den nuværende insisteren på en slank og effektiv stat og modviljen mod ansatte fra det gamle styre skal tages op til revision.

Skal kapacitet købes eller opbygges?

De opnåede resultater er i høj grad opnået ved, at man har købt sig til kapacitet via konsulenter og internationale kontrakter frem for at opbygge kapacitet hos de ansatte i Afghanistans offentlige administration. Det var et udslag af, at der var pres på for at fremvise hurtige resultater, men på lang sigt skal balancen ændres, hvis der skal opnås bæredygtige resultater.

Demokrati er dyrt

Det politiske systemskifte har været forholdsvis vellykket, men også dyrt med omkostninger på omkring 120 mio. euro. Det nye, demokratiske system fordrer otte-ti valg hvert årti. Det er en stor økonomisk byrde i et land med så få indtægter, og derfor afhænger demokratiets fremtid af fortsat donorstøtte.

"Bløde" emner glemmes i farten

Det gik stærkt med at føre aktiviteterne ud i livet i Afghanistan – af flere grunde: Behovene var store og akutte, og der var et voldsomt pres for at fremvise hurtige resultater i et land, der politisk blev prioriteret højt. Dét – kombineret med en vanskelig og til tider kaotisk krisestyring – betød, at der ikke blev megen opmærksomhed på kønsaspekter, miljø, menneskelig tryghed og på at nå de fattigste og mest sårbare dele af befolkningen. Det gik også ud over bistanden til landbruget.

Militæret bør holde sig til militære opgaver

De Provinzbaserede Genopbygningshold, PRT'er, udførte på udmærket vis de vigtige opgaver, som ligger inden for deres specielle ekspertise, nemlig at sørge for sikkerhed og støtte til politiet. På den måde var de med til at fremme betingelserne for udvikling. Derimod fungerede de mindre godt i udviklingsarbejde. Det var ofte ikke tilstrækkeligt koordineret med Afghanistans nationale prioriteringer, og PRT'erne havde desuden for få og for uerfarne folk til opgaver af den art.

FN-organisationerne gjorde det godt

FN-organisationer koordinerede indsatsen i vigtige sektorer og gjorde det generelt godt. UNHCR leverede en fremragende indsats for hjemvendte flygtninge og internt fordrevne. Men både FN-organisationerne og andre internationale organisationer havde høje udgifter på grund af sikkerhedsrisikoen og høje leveomkostninger for de ansatte.

Donorerne mangler selv kapacitet

Donorerne, bortset fra Storbritannien, afsatte utilstrækkelige menneskelige ressourcer til indsatsen i Afghanistan og hjemme i betragtning af, at opgaven var så kompliceret, og at hver donor ydermere havde sine egne prioriteringer.

resumé af evaluering / 2005.05

Brug NGO'er, men med omtanke

NGO'ernes indsats fremviser et broget billede. Erfarne og professionelle NGO'er i Afghanistan som Den Danske Komité for Bistand til Afghanske Flygtninge, DACAAR, og Den Svenske Afghanistan Komité gjorde det godt. Men deres resultatrige indsats er næsten blevet overskygget af den kritik, der er rettet mod det enormt store antal nyetablerede NGO'er.

6. Anbefalinger

De fem donorer bør:

- bekræfte deres vilje til fortsat at støtte

udviklingen i Afghanistan i de næste ti år, mindst;

- prioritere etableringen af lov og orden og kampen mod korruption højt;
- øge deres støtte til den afghanske regering, så den bliver i stand til at tage det fulde ansvar for den fremtidige udvikling;
- prioritere en mere lige geografisk fordeling af bistanden og målrette den mod de fattigste;
- fortsætte støtten til Den Afghanske Genopbygningsfond, sikre at den afghanske regering formelt inddrages i

beslutningsprocessen om den fremtidige politik, og støtte en gradvis overdragelse af den økonomiske kontrol til regeringen;

- imødegå uberettiget kritik af NGO'erne og presse på, for at regeringen holder tilsyn med NGO'erne, og at NGO'erne selv opstiller og overholder regler for deres virke;
- opfordre det samlede donorsamfund til at koordinere deres praksis vedrørende ansættelse og aflønning af ansatte, så de ikke udkonkurrerer den lokale regering. De fem donorer bør i fællesskab bringe spørgsmålet op, for det kan ikke løses af enkelt donor.

DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringen fastslår, at de fem donorer, herunder Danmark, med deres brede engagement og brug af bistand, militær indsats og innovative tilgange har medvirket til den igangværende forvandling af det afghanske samfund fra en situation med betydelig undertrykkelse til et mere moderne, tolerant og demokratisk samfund. Men der er lang vej igen for Afghanistan. En af anbefalingerne er da også, at donorerne skal bekræfte deres langvarige engagement, hvilket Danmark kun kan tilslutte sig. Regeringen gav i foråret tilsagn for de næste fem år til humanitær hjælp, nærområde-indsats og genopbygningsbistand. Danmark vil også fortsat bidrage til den internationale sikkerhedsstyrke, ISAF.

En af de mest bemærkelsesværdige succeser fra indsatsen i Afghanistan har været det internationale samfunds fælles tilgang til understøttelse af den politiske, sikkerhedsmæssige og udviklingsmæssige udvikling under afghansk ejerskab. Afghansk lederskab og ejerskab til den fremtidige udvikling er en forudsætning for en bæredygtig udvikling. Danmark har konsekvent baseret bistandsindsatsen på Afghanistans egne strategier og ønsker. Valget af den fælles tilgang

skyldes blandt erfaringerne fra tidligere post-konflikt situationer, f.eks. Kosovo.

Danmark har bakket fuldt op om denne proces og er enig i, at denne tilgang skal fortsættes og styrkes. Danmark vil således fortsat yde betydelig bistand til opbygning af en effektiv offentlig sektor, herunder gennem fortsat støtte til Afghanistans Genopbygningsfond. Etablering af institutioner og arbejds-gange, som kan forhindre korruption er højt prioriteret i den danske indsats i Afghanistan. Initiativer er iværksat for at sikre at den langsigtede kapacitetsopbygning i den offentlige sektor ikke undermineres af donorerne praksis i forhold til rekruttering og aflønning af ansatte i donororganisationer.

Danmark er enig i, at fredsdividenden skal udbredes til alle dele af landet. Når det ikke er sket i fuldt omfang hidtil skyldes det først og fremmest sikkerhedssituationen. I erkendelse af den nære sammenhæng mellem sikkerhed og udvikling tog regeringen i 2004 initiativ til at styrke samspillet mellem de danske civile og militære indsatser i form af regeringens samtækningsinitiativ. De udstationerede danske soldater i PRT'erne

bidrager til at skabe stabilitet, der kan bane vejen for civile udviklingsprojekter udført af den afghanske regering eller internationale organisationer. Danmark har derudover civile rådgivere tilknyttet flere PRT'er, som blandt andet sikrer at iværksatte projekter er i overensstemmelse med de nationale politikker.

Der har løbende været gjort en meget stor indsats for at sikre bistand til de mest udsatte grupper. Således er en meget stor del af bistanden gået til internt fordrevne og de mere end fire millioner flygtninge, som siden 2002 er vendt hjem. Danmark har løbende aktivt søgt at bidrage til styrkelsen af kvinders rettigheder, hvor der også er sket en række konkrete fremskridt, især på lovgivningsområdet, som nu skal omsættes i praksis.

NGO'er spiller en væsentlig og meget positiv rolle i gennemførelse af bistanden til Afghanistan. Danmark har løbende bakket op om de seriøse NGO'er og vil fortsat gøre dette, idet der lægges vægt på, at de tilpasser deres aktiviteter til de nye politiske og administrative forhold i et land med legitime myndigheder, hvis myndighedsudøvelse skal styrkes.