



DEN DANSKE INDSATS I AFGHANISTAN

Sammenfatning af regeringens strategi for den danske politiske, civile og militære indsats

2008 - 2012

INDHOLD

DEN DANSKE INDSATS I AFGHANISTAN 2008-2012	1
RAMMEN FOR DEN INTERNATIONALE INDSATS.....	4
RESULTATER AF DEN DANSKE OG INTERNATIONALE INDSATS	4
UDFORDRINGERNE.....	8
PRINCIPPER FOR DANMARKS INDSATS I AFGHANISTAN 2008-2012.....	10
MÅLSÆTNINGER FOR DANMARKS INDSATS I AFGHANISTAN 2008-2012.....	11
FORUDSÆTNINGER OG RISIKOFAKTORER	18
KOMMUNIKATION.....	19
HVIS DU VIL VIDE MERE.....	20

Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012

Det overordnede formål med den danske indsats i Afghanistan er at bidrage til national, regional og global sikkerhed ved at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister.

Samtidig skal den danske indsats bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder.

Den danske indsats i Afghanistan er i overensstemmelse med en aktiv dansk udenrigspolitik ved at bidrage til den internationale indsats, der udspringer af FN's sikkerhedsrådsresolutioner. Indsatsen er tillige i overensstemmelse med Danmarks udviklingspolitiske målsætninger, herunder fattigdomsbekæmpelse.

Situationen i Afghanistan ventes i årene fremover fortsat at være ustabil, og dermed udgør situationen i Afghanistan fortsat en potentiel trussel mod international fred og sikkerhed. Afghanistan er et af verdens fattigste lande, og en stabil udvikling kræver mærkbare fremskridt for befolkningen.

Danmark vil i perioden 2008-12 styrke sin indsats i Afghanistan, og det er målet gradvist at ændre balancen i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukken militær rolle. Det

indebærer i første del af perioden en midlertidig forøgelse af antallet af udsendte styrker, herunder til at varetage specifikke funktioner i forbindelse med den internationale sikkerhedsindsats under ISAF. Den overordnede målsætning med den militære indsats er, at Danmark i løbet af 2008-12 bidrager til at skabe forudsætninger for at udbrede de afghanske myndigheders autoritet i Helmand-provinsen. Det er målet at gøre de afghanske sikkerhedsstyrker parat til selvstændigt at gennemføre operationer på brigadeniveau og håndhæve den afghanske regerings autoritet i de vigtigste dele af provinsen og her understøtte civil afghansk myndighedsudøvelse. Efterhånden som disse målsætninger nås, skal den danske militære indsats reduceres.

Opbygning af kapacitet i Afghanistan indgår centralt i den internationale og den danske militære indsats. Sideløbende med en robust militær indsats i det sydlige Afghanistan vil Danmark bidrage til opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker. Målet er, at Danmark får en mere tilbagetrukket militær rolle i strategiperioden, hvor den danske indsats i stigende grad fokuseres på træning og uddannelse. Samtidig øges indsatsen for træning af politiet.

Danmarks samlede indsats i Afghanistan vil i strategiperioden udgøre op mod 1 mia. kr. om året. På udviklingsområdet indebærer den styrkede indsats en fordobling af bistanden til Afghanistan i perioden. Således øges bistanden i 2008 til 300 mio. kr. og i perioden 2009 til 2012 til 400 mio. kr. årligt. Hertil kommer støtte gennem danske NGO'er og ekstraordinære humanitære bidrag, såfremt situationen tilsiger dette.

Også på bistandsområdet vil kapacitetsopbygning indgå på alle niveauer af den offentlige administration og i civilsamfundet for at sikre et afghansk ejerskab for udvikling.



To piger i Afghanistan Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

Afghanistan er en mosaik af fremgang og fortsatte udfordringer. Der er etableret demokratiske institutioner, afholdt frie valg og udarbejdet en ny forfatning. Også en række sociale indikatorer viser markante fremskridt. Afghanistan er imidlertid fortsat et samfund på vej ud af konflikt. Landets sociale struktur og sociale sammenhængskraft er langt fra etableret. Der er fortsat et væbnet oprør mod regeringen, men det er muligt at gennemføre udviklingsaktiviteter i store dele af landet. På trods af valgene er regeringens legitimitet begrænset i befolkningens øjne, fordi den ikke kan levere den nødvendige sikkerhed, ligesom dårlig regeringsførelse og manglende evne

til at levere basale serviceydelser underminerer befolkningens støtte og tillid til regeringen. Danmark vil fortsat presse på for fremskridt inden for demokrati, fremskridt på menneskerettighedsområdet samt gennemførelse af konkrete tiltag, som kan dæmme op for korrupsionen i overensstemmelse med de forpligtigelser, den afghanske regering har påtaget sig i Afghanistan Compact.

Forudsætningen for succes i Afghanistan er en sammenhængende politisk, militær og civil indsats. Det er også afsættet for det internationale samfunds indsats, som finder sted i Afghanistan i overensstemmelse med FNs resolutioner, Afghanistan Compact, NATOs strategier og den afghanske regerings udviklingsstrategier. Den danske indsats er et bidrag til gennemførelsen af de målsætninger, som er fastlagt heri.

Danmark vil i strategiperioden gennem en integreret politisk, militær og udviklingsmæssig indsats bidrage til at bekæmpe oprør for at forbedre sikkerhedssituationen som en forudsætning for stabilitet, økonomisk udvikling, fattigdomsbekæmpelse og sikring af respekten for det enkelte individ. Indsatsen skal medvirke til at opbygge et samfund baseret på demokratiske principper og menneskerettigheder, der bevæger sig væk fra diskrimination og krænkelse dikteret af fundamentalistiske, traditionelle og religiøse regelsæt.

Danmark har valgt at fokusere sin indsats på sikkerhed, kapacitetsopbygning af afghanske sikkerhedsstyrker, statsopbygning, uddannelse og forbedring af levevilkår. Kvinders vilkår og rettigheder, bekæmpelse af narkotikaøkonomien og

god regeringsførelse vil indgå som tværgående hensyn. Geografisk vil Danmark fokusere en del af indsatsen på den sydlige Helmand-provins, hvor Taliban og andre oprørere fortsat opererer, og hvor sikkerhedssituationen på trods af fremskridt fortsat giver grobund for radikaliserings og hindrer et opgør med narkotikaøkonomien.

Der vil årligt blive rapporteret på fremdriften i strategien. Såfremt der opstår væsentlige ændringer i situationen, vil en tilpasning af strategien være nødvendig.

DE OVERORDNEDE MÅL MED DANMARKS INDSATS

Danmark vil med en integreret politisk, militær og civil indsats bidrage til sikkerhed og genopbygning gennem støtte til:

- Udbredelse af den afghanske regerings myndighed til hele landet, og som væsentlig forudsætning herfor en neutralisering af Taliban og andre militante grupper med politiske, militære og civile midler.
- Kapacitetsopbygning af afghanske sikkerhedsstyrker.
- Statsopbygning, demokrati, fremme af respekt for menneskerettigheder og god regeringsførelse.
- Udbredelse af uddannelse således at alle børn i Afghanistan på sigt får adgang til uddannelse.
- Forbedring af levevilkår gennem støtte til udvikling af legal økonomisk vækst og beskæftigelse for mænd og kvinder.

Danmark vil således gennem sin indsats bidrage til at opfylde målsætningerne for Afghanistans fremtid, som de opstilles i Afghanistan Compact:

- At partnerskabet mellem det internationale samfund og Afghanistan skal forbedre levevilkårene for den afghanske befolkning og bidrage til national, regional og global fred og sikkerhed.
- At Afghanistan og det internationale samfund i fællesskab forpligter sig til at arbejde for et stabilt og udviklet Afghanistan baseret på god regeringsførelse, respekt for menneskerettigheder og retssikkerhed.

Rammen for den internationale indsats

Grundlaget for det internationale engagement i Afghanistan er FN's resolutioner, der understreger, at situationen i Afghanistan er en trussel mod international fred og sikkerhed. Resolutionerne anmoder det internationale samfund om at hjælpe den afghanske regering med at skabe og bevare sikkerhed og udstrække sin myndighed til hele landet, fremme fred og stabilitet i regionen og globalt, samt bidrage til at forbedre levevilkårene for den afghanske befolkning. FN's resolutioner fastslår også, at den internationale indsats bedst gennemføres i et tæt samspil mellem de politiske, civile og militære indsatser. Mandatet for den internationale sikkerheds- og stabiliseringsstyrke (ISAF) blev etableret i FN sikkerhedsrådsresolution 1386 fra 2001 som følge af terrorangrebet den 11. september samme år. NATO overtog kommandoen over ISAF i 2003. NATO spiller en central rolle i selve sikkerheds- og stabiliseringsindsatsen og har senest på topmødet i Bukarest i 2008 understreget sammenhængen mellem stabiliserings- og genopbygningsindsatsen i sin overordnede politisk-militære plan for indsatsen i Afghanistan.

Afghanistan Compact fra 2006 er det internationale samfunds aftale med den afghanske regering og udgør sammen med den i 2008 fremlagte afghanske udviklingsplan - Afghanistan National Development Strategy - den overordnede ramme for den afghanske sikkerheds-, stabiliserings- og genopbygningsindsats. Samspillet mellem politiske, militære og civile indsatser er et centralt element i Afghanistan Compact, både på det strategiske og operationelle plan, hvilket afspejles i Afghanistan Compacts 3 søjler: (1) Sikkerhed; (2) God regeringsførelse,

menneskerettigheder og retssikkerhed; (3) Økonomisk og social udvikling. Narkotika-økonomien fremhæves som en særlig udfordring, der skal bekæmpes gennem alle tre søjler.



Den franske præsident Nicolas Sarkozy holder tale ved siden af den afghanske Præsident Hamid Karzai ved åbningen af 'The Afghanistan Donors Conference' i Paris, 12 juni 2008. Foto: AP Images

Resultater af den danske og internationale indsats

Der er i de seneste år opnået betydelige resultater gennem den danske og internationale indsats i Afghanistan.

Sikkerhed og stabilisering

- Den danske militære indsats er et vigtigt element i den samlede internationale indsats, både hvad angår tilvejebringelsen af sikkerhed og stabilitet og hvad angår kapacitetsopbygning af den afghanske hær.

- ISAF arbejder målrettet for at realisere målsætningen om en effektiv afghansk hær på 80.000 soldater i 2010 med en gradvis overdragelse af ansvaret for sikkerheden til den afghanske hær. Mere end 50.000 soldater er allerede uddannet. Danmark støtter kapacitetsopbygningen af den afghanske hær med 10 mio. kr. om året og har bl.a. oprettet træningsfaciliteter for de afghanske tropper, der er placeret i Helmand-provinsen.
- Særligt i Helmand-provinsen har de danske styrker siden 2006 bidraget til øget sikkerhed ved gennemførelse af vanskelige og krævende kampeoperationer i et komplekst miljø og derved bidraget til at skabe en sikkerhedssituation, der muliggør begrænset udvikling og genopbygning i samt snævert omkring byerne Lashkar Gah, Gereshk og Sangin i den centrale del af Helmand-provinsen.
- Desuden har det danske styrkebidrag bidraget til en konkret udvidelse af det samlede område i Upper Gereshk Valley, hvor der kan gennemføres udvikling og genopbygning.
- Der har været en form for arbejdsdeling, hvor det primært har været Storbritannien, der udover bidrag til operationer, har kunnet afse styrker til at gennemføre træning og kapacitetsopbygning af den afghanske hærs enheder i Helmand.
- Kapacitetsopbygningen har foreløbig resulteret i, at den afghanske hærs enheder i Helmand i begrænset omfang kan gennemføre operationer på bataljonsniveau sammen med ISAF. Et eksempel herpå er indtagelsen af Musa Qala i december 2007.
- Danske politifolk har siden september 2007 bidraget til kapacitetsopbygning af den afghanske politi gennem EUPOL, indledningsvist alene på centralt hold, men pr. maj 2008 med i alt otte polititrænere i Kabul, Helmand, Uruzgan og Kunduz provinserne.
- Hertil kommer i samarbejde mellem det danske CIMIC-detachement og civile rådgivere gennemførelsen af en række mindre projekter i områder, hvor civile organisationer ikke har mulighed for at arbejde. Projekterne gennemføres for at skabe hurtige og synlige resultater og dermed øge befolkningens opbakning til ISAF og den afghanske regering.

Den afghanske hær kan mere og mere

Den 11. december 2007 generobrede den afghanske hær med støtte fra ISAF-styrker byen Musa Qala i Helmand-provinsen. Operationen viste, at den afghanske hær er blevet bedre og med tiden vil blive i stand til selv at varetage sikkerhedsopgaverne i Afghanistan. De afghanske soldater er blevet i byen og varetager sammen med ISAF opretholdelsen af sikkerhed, således at udviklingsarbejdet og genopbygningsarbejdet kan fortsætte til gavn for byens beboere.

- Der er indtil videre gennemført mere end 400 mindre projekter i Afghanistan af denne type. Projekterne har primært været rettet mod uddannelse, vandforsyning, sundhed og infrastruktur. Endvidere har det danske CIMIC-detachement bidraget til gennemførelsen af mere end 150 stabiliseringsprojekter i Helmand finansieret af Storbritannien.

De danske soldater skaber sikkerhed og forudsætninger for genopbygning

De danske styrker gennemførte for eksempel en større operation i januar 2008, der skabte grundlag for at befri flere områder af den grønne zone omkring Helmand-floden for militante Talibangrupper. Operationen havde blandt andet til formål at oprette en patruljebase kaldet "Armadillo", hvorfra det danske styrkebidrag kunne overvåge og kontrollere et stort område af den grønne zone og derved skabe forudsætningerne for den civile udvikling i området.



Danske soldater på vej til den grønne zone fra Patruljebase Armadillo. "Armadillo" betyder "bæltedyr" på dansk. Bæltedyret indgår i logoet, for den enhed, der oprettede patruljebasen. Foto: Hærens Operative Kommando



Chefen for den danske CIMIC-detachement overrækker nøglerne og registreringsattesterne på to "nye" brugte lastbiler til borgmesteren i Gereshk. Foto: Hærens Operative Kommando

Genopbygning og udvikling begynder med de basale ting

Væksten i antallet af indbyggere i Gereshk i den centrale del af Helmand-provinsen og et ødelagt renovationssystem skabte problemer med affaldshåndteringen i byen. Der blev opbygget et renovationssystem med affaldsdeponeringssteder, hvor lokalbefolkningen kunne aflevere deres affald i stedet for at smide skraldet på gaden. Det blev hurtigt en succes, og mængden af affald på deponeringsstederne voksede med den konsekvens, at byens renovationsmedarbejdere ikke kunne følge med. Der var brug for en mekanisk løsning på indsamlingsproblemet, så renovationsarbejderne kunne udføre deres vigtige arbejde mere effektivt. Det danske CIMIC-detachement købte derfor to skraldebiler til byen med krav om, at de lokale myndigheder selv kunne vedligeholde dem og reservedele kunne skaffes lokalt.



En af Udenrigsministeriets udviklingsrådgivere forhandler med de lokale afghanske myndigheder i Gereshk. Foto: Hærens Operative Kommando

Statsopbygning og menneskerettigheder

- Danmark har støttet gennemførelsen af frie valg og kapacitetsopbygningen af den uafhængige valgkommission. Gennem Afghanistan Reconstruction Trust Fund bidrager Danmark til gennemførelsen af offentlig sektor reformer og opbygning af kapacitet i den offentlige sektor.
- Der er med dansk støtte oprettet en uafhængig national menneskerettighedskommission, som arbejder for at fremme, beskytte og overvåge menneskerettighederne.
- Der er blevet skabt et begyndende pluralistisk civilsamfund med støtte fra bl.a. Danmark.

Dansk støtte til Afghanistan Reconstruction Trust Fund

Danmark har ydet betydelig støtte til multidonor-trustfonden, Afghanistan Reconstruction Trust Fund, som er central i bestræbelser på at reformere den offentlige sektor. Fonden har opbygget et system, der styrker de statslige finansielle kontrolsystemer og dermed sikrer en fornuftig anvendelse af midlerne. Fonden har været afgørende for genetablering af den afghanske stat og provinsadministration, der er strategisk vigtig som modvægt til krigsherrernes lokale magtbaser.

Økonomisk og social udvikling

- I 2001 gik 900.000 drenge i skole. I dag går ca. seks mio. børn i skole, heraf over to mio. piger. Danmark har ydet et væsentligt bidrag med bygning af skoler, udvikling af pensum og trykning af mere end 44 mio. skolebøger.
- Danmark har støttet "National Solidarity Programme" (NSP), hvor 18.000 landsbyer har fået blokbevillinger til egne udviklingsprojekter. Projekterne omfatter f.eks. vandforsyning, kloakering, landbrug, uddannelse og sundhed.
- Mikrokreditprogrammet MISFA - som Danmark har bidraget til - har givet mere end 400.000 lån, heraf 70 pct. til kvinder. Lånene anvendes typisk til at etablere mindre virksomheder.
- Danmark har gennem danske NGO'er bidraget til at højne sundhedsstilstanden ved undervisning i hygiejne og ernæring, og 5 mio. mennesker har fået adgang til

vand og sanitet. Dette har bidraget væsentligt til, at andelen af befolkningen med adgang til rent vand steg fra 13 pct. til 36 pct. fra 2002 til 2006.



En dreng pumper vand – Danmark har bidraget til, at mange flere mennesker kan få adgang til rent vand i Afghanistan. Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

Humanitær bistand inkl. støtte til tilbagevenden af flygtninge og internt fordrevne

- 5 mio. flygtninge er vendt hjem til Afghanistan. Danmark har støttet deres reintegration gennem bl.a. UNHCR.
- Danmark har siden 2004 haft en velfungerende aftale med Afghanistan om tilbagetagelse af afviste asylansøgere. I samarbejdet indgår bl.a. støtte til kapacitetsopbygning af Afghanistans indenrigsministerium samt støtte til modtagelse og reintegration af de tilbagevendte.
- 132.000 km² er blevet ryddet for landminer og mange tusinde afghanske mineryddere er uddannet med bl.a. støtte gennem danske NGO'er.
- Danmark har bidraget til at afhjælpe humanitære kriser gennem støtte til forskellige FN-organisationer, herunder WFP, Unicef og UNHCR.

Udfordringerne

Sikkerhed

Der er store regionale forskelle i sikkerhedssituationen. I den nordlige og vestlige del af landet, er der en relativt stabil sikkerhedssituation. Der er dog områder, hvor blandt andet kriminelle gruppers aktiviteter forhindrer genopbygning og udvikling. Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper opererer hovedsagligt i de sydlige og østlige dele af landet, og her er sikkerhedssituationen kritisk, idet situationen dog varierer meget lokalt.

Hvem er de voldelige oprørsgrupper?

De voldelige oprørsgrupper udgør ikke en konsolideret aktør. Nogle grupper er rene kriminelle bander. Den største enkelte gruppering er Taliban. Men Taliban kan ikke beskrives som en organisation med en ledelse. Taliban er snarere et netværk. Talibans rekruttering, hovedsagligt fra de ca. 40 mio. pashtunere i såvel Afghanistan som i Pakistan, er betinget delvis af ideologi, men også i høj grad af faktorer som fattigdom, ustabilitet og mangel på lederskab fra den afghanske regering. Bekæmpelsen af Taliban foregår i tre sideløbende spor.

Den militære indsats begrænser Talibans muligheder for at operere. Udviklingsindsatsen og etableringen af god regeringsførelse svækker Talibans muligheder for rekruttering og opbakning i befolkningen. Endelig tager det politiske spor sigte på gennem forsoning at drive en kile ind mellem de moderate og den hårde kerne af talibanere.

Samtidig er Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper ikke afhængige af deres evne til militært at konfrontere ISAF og den afghanske hær, men derimod af deres evne til gennem terror og propaganda at destabilisere Afghanistan, intimidere befolkningen samt nedslide det internationale samfunds vilje. I takt med at oprørsgrupperne har fået stadig større vanskeligheder ved at bekæmpe ISAF og den afghanske hær, forsøger de derfor at genvinde initiativet ved asymmetrisk krigsførelse i form af blandt andet selvmordsbombere og vejsidebomber rettet imod internationale styrker, afghanske sikkerhedsstyrker, NGO'er, embedsmænd og civile, der støtter regeringen. Endelig er der ved flere lejligheder gennemført kidnappinger. Denne krigsførelse har bredt sig til store dele af landet, herunder hovedstaden Kabul, og bidrager til en opfattelse blandt befolkningen i Afghanistan af, at sikkerheden er forværret.

Statsopbygning og menneskerettigheder

Afghanistan står overfor præsident- og parlamentsvalg samt valg til provinserne og distrikterne i strategiperioden. Både forberedelserne til og gennemførelsen af valgene vil få en betydelig indflydelse på det spæde afghanske demokratis fremtid. Stats- og provinsadministrationen er præget af stærkt begrænset kapacitet, uafklarede kompetenceforhold, svag ledelse, dårlig aflønning, korruption og magtmisbrug. Parallelt med den offentlige sektor øver lokale, traditionelle magtstrukturer fortsat en betydelig indflydelse på alle niveauer. Det svækker i mange områder regeringens mulighed for at nå ud til befolkningen og bidrager til den dårlige sikkerhedssituation. Afghanistan er et af de mest korrupte lande i verden, og der har udviklet sig en korruptionskultur, som det vil tage mange

år at gøre op med. Foruden en svag stat og svigtende politisk vilje til at tage et direkte opgør med korruptionen, udgør den magtfulde narkotikaøkonomi et helt særligt problem for god regeringsførelse.

Menneskerettighedssituationen i Afghanistan er væsentligt forbedret siden 2001. Dog forekommer der fortsat omfattende menneskerettighedskrænkelser i landet. Det afghanske retsvæsen er uhyre svagt og når ikke ud i store dele af landet. Lovgivning er meget lidt udviklet, og såvel det formelle som det uformelle retssystem anvender sharia. Afghanistans kvinder er fortsat udsat for omfattende diskriminering og marginalisering i alle aspekter af samfundslivet.

Økonomisk og social udvikling

Afghanistan er et af verdens fattigste og mindst udviklede lande. Særlig befolkningen i landområderne er udsat og lider bl.a. under udbredt mangel på fødevarer og sikkerhed. Et ringe uddannelsesniveau kombineret med begrænsede jobmuligheder betyder, at kun få er i stand til at løfte sig ud af fattigdommen. Over 40 pct. af den mandlige befolkning er arbejdsløse og for en meget stor del af de mennesker, der er i arbejde, er lønningerne så lave, at de har svært ved at brødføde sig selv og deres familier. Selvom 6 mio. børn, heraf 2 mio. piger, er kommet i skole, kan fortsat kun en tredjedel af de unge i alderen 15-24 læse og skrive. Udviklingen af den afghanske privatsektor går meget langsomt fremad, og 80-90 pct. af den økonomiske aktivitet sker i den uformelle sektor. Afghanistan producerer ikke tilstrækkeligt med fødevarer til at brødføde befolkningen, men importerer det meste fra udlandet, primært Pakistan. Fortsat ustabilitet, manglende regulering og et svagt retsvæsen bremser

udviklingen af privatsektoren. Også manglen på basal infrastruktur - så som adgang til elektricitet - er en stor hæmsko.

Narkotikaøkonomien

Omkring 93 pct. af verdens opium dyrkes i Afghanistan, og opiumproduktionen er de seneste år steget eksplosivt. Dette har gjort narkotikaøkonomien til Afghanistans største, enkeltstående økonomiske aktivitet. Narkotikaøkonomien finansierer oprørsaktiviteterne, skaber voldsom korruption på alle niveauer og undergraver den generelle udvikling i Afghanistan.

Flygtninge

Der opholder sig fortsat 3 mio. afghanske flygtninge udenfor landet, primært i Pakistan og Iran. Det forventes, at op mod 1 mio. vil vende tilbage de kommende 3-4 år. Der er ringe lokal kapacitet til at tage imod så store grupper, der ofte har været udenfor landet igennem årtier. Mange af flygtningene bor fortsat under midlertidige forhold, og et fornyet øget pres på lokale ressourcer vil kunne skabe frustration, genoplive spændinger og dermed bidrage til social uro og forringet sikkerhed.

Regionale perspektiver

Skabelsen af stabilitet og udvikling i Afghanistan er tæt forbundet med den regionale situation og Afghanistans forhold til landene i regionen. I grænseområderne mellem Pakistan og Afghanistan er radikaliserings og lovløshed udbredt, ligesom situationen i Pakistan giver oprørerne mulighed for at rekruttere, uddanne og bevæbne nye tropper. En stor del af narkotika-smuglingen, der finansierer Talibans aktiviteter i Afghanistan, går gennem Pakistan. Pakistan er dog samtidig Afghanistans

vigtigste handelspartner, og millioner af afghanere har stærke familie- og stammemæssige bånd til Pakistan.

Principper for Danmarks indsats i Afghanistan 2008-2012

- Den danske indsats i Afghanistan sker i overensstemmelse med FNs resolutioner, og som en fuldt integreret politisk, militær og civil indsats i overensstemmelse med målsætningen i Afghanistan Compact, afghanske nationale strategier samt NATOs politisk-militære plan og operationsplan.
 - Den danske indsats skal bidrage til udbredelse af den afghanske regerings myndighed til hele landet, og som væsentlig forudsætning herfor en neutralisering af Taliban og andre militante grupper med politiske, militære og civile midler.
 - Den danske indsats gennemføres i tæt samspil og koordination med den afghanske regering og andre aktører i det internationale samfund.
 - Beskyttelse af civile afghanere i forbindelse med den danske indsats tilstræbes bl.a. gennem grundig forberedelse og dialog med lokale aktører.
 - Den danske indsats understøtter afghansk ejerskab, og kapacitetsopbygning indgår derfor i alle indsatser i forhold til de afghanske sikkerhedsstyrker, offentlige myndigheder og civilsamfundet.
 - Den danske indsats bidrager til at sikre, at hele Afghanistan nyder godt af den positive udvikling, ved at en betydelig del af bistanden vil gå til de nationale udviklingsprogrammer og ved at arbejde for at styrke forbindelsen mellem det centrale og lokale niveau.
- Der afsættes penge til en særlig dansk udviklingsindsats i de områder, hvor det danske styrkebidrag er koncentreret for at sikre en fuldt ud integreret dansk politisk, civil og militær indsats i disse områder.
 - Den danske indsats indeholder målrettet støtte til de områder, hvortil store grupper af hjemvendte flygtninge vender tilbage.
 - Den danske indsats i Afghanistan skal være fokuseret og målrettet. Danmark er en mindre aktør i afghansk sammenhæng men kan gøre en forskel ved at koncentrere indsatsen på få udvalgte indsatsområder.
 - Den danske indsats tilrettelægges fleksibelt med henblik på at sikre en løbende tilpasning til udviklingen i sikkerhedssituationen og de skiftende behov.

Målsætninger for Danmarks indsats i Afghanistan 2008-2012

Danmark vil gennem en integreret trestrengt indsats - politisk, militær og udviklingsmæssig - bidrage til at bekæmpe oprør for at forbedre sikkerhedssituationen som en forudsætning for stabilitet, økonomisk udvikling, fattigdomsbekæmpelse og sikring af respekten for det enkelte individ.

MÅLSÆTNING FOR DEN POLITISKE INDSATS

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Styrke international koordination og en integreret strategisk tilgang til stabilisering og udvikling i Afghanistan, herunder sikre at FN udfylder sin ledende koordinerende rolle og at FN etablerer en tilstedeværelse i hele Afghanistan.
- EU styrker sin politiske og bistandsmæssige profil i landet under hensyntagen til FNs rolle, herunder øger støtten til kapacitetsudvikling i retssektoeren og politiet.
- Styrke det nordiske samarbejde inden for bistandseffektivitet, menneskerettigheder og opbygning af civilsamfund.
- Fortsat presse på overfor den afghanske regering for overholdelse af menneskerettighederne og fremme af demokrati og retsstatsprincipper.
- Arbejde for at menneskerettigheder indgår i alle nationale strategier.

- Bidrage til en afghansk ledet national forsoning med bred international opbakning.
- Fremme en integreret tilgang til oprørsbekæmpelse og fremme af udvikling i grænseområderne mellem Pakistan og Afghanistan.

FNs vigtige rolle i Afghanistan

FNs Afghanistan-mission, UNAMA, varetager den samlede koordination af det internationale engagement og de omfattende udviklingsmæssige, militære og politiske indsatser fra store internationale aktører som f.eks. NATO/ISAF, EU og USA. FN er engageret på stort set alle områder i forhold til den bistandsmæssige og politiske udvikling i landet. FNs organisationer støtter bl.a hjemvendte, afghanske flygtninge fra Iran og Pakistan, landbrugsudvikling i de fattige landområder, uddannelse, afholdelse af valg og sikring af overholdelse af menneskerettigheder. Desuden spiller FN en vigtig rolle på den politiske scene som konstruktiv og kritisk sparringspartner for den afghanske regering i forhold til vanskelige emner som bekæmpelse af narkotikækonomien, anti-korruption og kvinders rettigheder. Endelig udgør FNs kontorer i også de afsidesliggende provinser en vigtig kilde til udvikling og sikring af basale serviceydelser i provinserne.

MÅLSÆTNING FOR SIKKERHEDS- OG STABILISERINGSINDSATSEN

På baggrund af det internationale samfunds målsætninger for indsatsen i Afghanistan vil Danmark med udgangspunkt i Folketingsbeslutning B 161 og Helmand planen for 2008 videreføre og koncentrere indsatsen i det sydlige Afghanistan, idet ISAF og de afghanske myndigheder forventer, at følgende resultater gradvist opnås inden for strategiperioden:

- Der omkring årsskiftet 2008 - 2009 er skabt forudsætninger for gennemførelse af mindre udviklings- og genopbygningsprojekter i og omkring byerne Lashkar Gah, Gereshk og Sangin, som de afghanske myndigheder delvist kontrollerer. De afghanske sikkerhedsstyrker kan gennemføre operationer på bataljonsniveau sammen med ISAF i Helmand. Befolkningen i Helmand er mindre påvirkelig for intimidering fra Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper, og den frivillige eller påtvungne støtte til de voldelige grupper falder.
- Der medio 2011 er skabt forudsætninger for, at de afghanske sikkerhedsstyrker kan gennemføre operationer på brigadeniveau sammen med ISAF og håndhæve den afghanske regerings autoritet i den centrale del af provinsen, hvor der er skabt forudsætninger for gennemførelse af mere langsigtede udviklings- og genopbygningsprojekter. Kun et mindretal af befolkningen er påvirkelige for intimidering fra Taliban og

de øvrige oprørs- og terrorgrupper eller støtter disse frivilligt.

- Der er ultimo 2012 skabt forudsætninger for, at de afghanske sikkerhedsstyrker selvstændigt kan gennemføre operationer på brigadeniveau og håndhæve den afghanske regerings autoritet i de vigtigste dele af provinsen og her understøtte civil afghansk myndighedsudøvelse. Der kan generelt gennemføres langsigtede udviklings- og genopbygningsprojekter i de dele af provinsen, som de afghanske sikkerhedsstyrker har ansvaret for at kontrollere. Et flertal af befolkningen i Helmandprovinsen støtter generelt myndighederne og kun et lille mindretal er påvirkelig for intimidering fra Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper.

Samt bidrage til at:

- Understøtte kapacitetsopbygning af den afghanske nationale hær. Danmark er medio 2008 i dialog med de britiske militære myndigheder om opstilling af kvantitative mål for uddannelse af den afghanske nationale hær i Helmand med henblik på at opstille konkrete mål for den danske indsats.
- Understøtte kapacitetsopbygningen af det afghanske nationale politi gennem bidrag til EUPOL.
- Opbygge en effektiv og selvstændig politistyrke med høj integritet under afghansk ejerskab og i overensstemmelse med internationale standarder.
- Generelt understøtte befolkningens opbakning til de afghanske myndigheder og ISAFs tilstedeværelse.

Danmark vil i forhold til at fremme en integreret civil-militær indsats i Helmand frem til 2012 bidrage til at:

- Videreudvikle den integrerede tilgang til oprørsbekæmpelse og stabilisering i Helmand, herunder gennem fælles planlægning og gennemførelse af aktiviteter inden for PRTet.
- Gennemføre flere hurtigtvirkende projekter i takt med at behovet og mulighederne opstår.
- I lyset af de indhøstede erfaringer løbende evaluere og eventuelt justere den missionsforberedende uddannelse af såvel civile som militære aktører i Helmand.

Det menneskelige barometer

Danske og allierede soldater patruljerer ofte i byen Gereshk, som med sine ca. 50.000 indbyggere er en af de større byer i Helmand-provinsen. Patruljerne sker i åbne køretøjer, der gør det nemt at komme i kontakt med lokalbefolkningen. Det er vigtigt at lodde stemningen i byen og soldaterne får samtidig mulighed for at vise, at ISAF og de afghanske sikkerhedsstyrker gør en solid indsats for at øge sikkerheden. Den personlige kontakt med lokalbefolkningen i Gereshk er vigtig for hele den danske indsats i Helmand-provinsen. Gennem daglig dialog kan indbyggerne bl.a. bistå soldaterne med oplysninger om fjendtlig færden og aktivitet i og omkring byen, som er et tegn på tillid til ISAF styrkerne.



En dansk soldat patruljerer – børnene følger nysgerrigt med. Foto: Hærens Operative Kommando

MÅLSÆTNINGER FOR UDVIKLINGSINDSATSEN

MÅLSÆTNING

for den danske indsats inden for statsopbygning

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Konsolidere demokratiet i Afghanistan ved at støtte gennemførelsen af frie valg.
- Styrke den offentlige sektors evne til at levere resultater gennem fremme af god regeringsførelse centralt og decentralt.
- Styrke den afghanske regerings evne til at nå ud til befolkningen - kvinder såvel som mænd - gennem decentralisering af opgaver og beføjelser fra centralt til lokalt niveau samt styrkelse af kapaciteten i samtlige provinser.
- Styrke menneskerettighederne i Afghanistan især ved at støtte den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission.
- Styrke kvinders adgang til retsvæsenet.
- Skabe et stærkt og pluralistisk civilsamfund som en væsentlig byggesten i et bæredygtigt afghansk demokrati, bl.a. igennem det nordiske samarbejde.

Retshjælp til kvinder i Afghanistan

To årtier med vold, konflikt og social, politisk og økonomisk eksklusion har haft alvorlige og omfattende konsekvenser for afghanske kvinder og piger. Til trods for at der er sket en del fremskridt siden Talibans fald i 2001, er vold mod kvinder stadig meget udbredt i Afghanistan.

Danmark giver omfattende støtte til kvinders adgang til retshjælp i Afghanistan. Danmark støtter bl.a. en organisation i Herat, som har åbnet et herberg for voldsramte kvinder og kvinder, der er udsat for tvangsægteskab. Herberget giver kvinder et sikkert sted at opholde sig, juridisk hjælp og lægehjælp, forhandling med familien, krisehjælp og hjælp til at komme videre. Herberget hjælper ca. 100 kvinder om året, og flere tusinde kvinder nyder godt af organisationens oplysningsinitiativer.

MÅLSÆTNING for den danske indsats for uddannelse

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Alle børn på sigt kommer i skole og at der i 2012 går over 7,7 mio. børn i grundskole med en stigende andel af piger (2008: 6,1 mio. børn og 35,5 pct. piger).
- Der eksisterer et velafprøvet moderne curriculum for samtlige klassetrin i den afghanske grundskole baseret på værdier, der er i overensstemmelse med nationale og internationale standarder.
- Samtlige skolebørn har adgang til de fornødne skolebøger ved påbegyndelsen af det nye skoleår.
- Mindst 70 pct. af de afghanske lærere har bestået en kompetencetest.
- Det afghanske undervisningsministerium har gennemgået en administrativ reform, der fremmer ministeriets præstationer på såvel centralt niveau som på distrikts- og provinsniveau.
- Børn fra hjemvendte flygtningefamilier er integreret i undervisningssystemet.
- Øge antallet af elever i de offentlige skoler i overensstemmelse med Helmandplanen.



En pige over sig i at skrive i skolen – uddannelse er en vigtig prioritet for den danske indsats i Afghanistan. Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

Succesfuldt uddannelsesfremstød i Helmand

Den afghanske undervisningsminister afholdt i december 2007 på dansk initiativ en succesfuld uddannelses-jirga (forsamling af lokale) i Helmand. Jirgaen skulle bane vej for et dansk-støttet uddannelsesfremstød i Helmand-provinsen. Over 200 lokale distriktsledere deltog i jirgaen og kom med konkrete forslag til, hvordan man kunne vende den negative udvikling i skolegangen i provinsen. Undervisningsministeren lovede deltagerne, at den afghanske regering var

klar til at bygge 100 nye skoler i Helmand, hvis befolkningen selv viste initiativ og først genåbnede de eksisterende skoler. Resultatet af jirgaen blev en entydig opbakning fra deltagerne til uddannelsesfremstødet i Helmand-provinsen. Mobiliseringen af distrikterne er afgørende for at skabe tryghed i forhold til uddannelsens indhold og for at fjerne uddannelsesområdet fra den umiddelbare konflikt mellem Taliban og centralregeringen. Mindre end et døgn efter Musa Qala blev generobret i december 2007, lancerede den afghanske undervisningsminister med dansk støtte et uddannelsesfremstød i området. Gennem en hurtig og synlig civil indsats kunne den afghanske regering bygge videre på sin militære succes og dermed styrke forsoningsprocessen i området. Danmark har givet tilsagn om at støtte initiativet med ca. 3 mio. kr. i 2008.

Vilkårene for skolerne i Gereskh er helt afhængige af sikkerhedssituationen i byen. Det har været vigtigt for de afghanske myndigheder, at lokalbefolkningen, skolelærerne og børnene hjælper det lokale politi med at forbedre sikkerheden ved at kontakte myndighederne, hvis de bliver chikaneret. Sammen med danske styrker har man derfor oprettet en nødtelefon, som de lokale kan ringe til 24 timer i døgnet.

MÅLSÆTNING

for den danske indsats inden for forbedring af levevilkår

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Bekæmpe fattigdom gennem fremme af legal økonomisk vækst og beskæftigelse for kvinder og mænd, herunder gennem styrkelse af økonomisk aktivitet i landområderne.
- Understøtte alternative indkomstmuligheder til narkotikaøkonomien gennem støtte til udvikling af de legale produktive sektorer, herunder i Helmand.
- Over 800.000 husholdninger, herunder kvindelige eneforsørgere, har bedre adgang til finansielle ydelser, herunder mikrokreditter.
- Hjemvenden og reintegration af op mod 1 mio. flygtninge gennem målrettede indsatser i flygtningenes hjemegne.



Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

Udvikling på landet og adgang til mikrokreditter

National Solidarity Programme (NSP), der er et nationalt program støttet af Danmark, yder direkte bloktilskud til afghanske landsbyer, som - via demokratisk valgte landsbyråd - prioriterer og gennemfører egne småprojekter. Programmet er en af de hidtil største udviklingssucceser i Afghanistan og har foreløbig nået over 18.000 landsbyer.

Landsbyen Mir Bacha Kot, som ligger godt 20 km nord for Kabul, er en af de landsbyer, der har adgang til mikrofinansieringsfaciliteter under programmet MISFA. Det betyder, at lokalbefolkningen kan optage mindre lån til opstart af fx forretninger, der på sigt kan få gang i den lokale økonomi. En kvinde i landsbyen var derfor glad for at kunne modtage sit første lån på 10.000 afghani, som hun brugte til at starte en mindre systue, hvor hun producerede børnetøj. Siden har hun modtaget en række andre lån, hvilket har gjort det muligt for hende at udvide forretningen. Således har hun nu ansat 10 kvinder i forretningen. Forretningen sælger nu ikke kun produkterne på det lokale marked, men også i andre provinser, bl.a. Marzar-e-Sharif i det nordlige Afghanistan.

Dansk støtte til hjemvendte flygtninge

I 2001 var mere end seks mio. mennesker flygtet til først og fremmest nabolandene. I dag er mere end 4,8 mio. flygtninge vendt hjem til Afghanistan. Nogen har ikke noget at vende hjem til og alene i 2007 har den afghanske regering bortgivet 30.000 jordlodder til hjemvendte flygtninge. Danmark har støttet tilbagevenden af flygtninge gennem bl.a. UNHCR og IOM. Danmark har også bidraget til reintegrationen gennem støtte til skoler og andre faciliteter i de områder, hvor flygtningene vender tilbage til.

Forudsætninger og risikofaktorer

En forudsætning for at opnå de ønskede resultater er, at den afghanske regering lever op til de forpligtelser, som landet har påtaget sig i medfør af Afghanistan Compact og som hovedansvarlig for gennemførelsen af ANDS. Tilsvarende er det en forudsætning, at det internationale samfund fastholder sit fokus på Afghanistan og lever op til sine forpligtelser, herunder om koordination og god donorpraksis.

Blandt de vigtigste risikofaktorer er:

- En forværret sikkerhedssituation, f.eks. op til afholdelse af valgene i 2009, eller hvis der sættes alvorlige spørgsmålstejn ved valgets resultat, eller såfremt valg kun kan gennemføres i dele af landet, hvor der er sikkerhed og dermed medfører en marginalisering af den pashtunske del af befolkningen.
- Et komplekst trusselsbillede og komplicerede etniske, klan- og regionale strukturer. Der er risiko for, at det internationale samfund ufrivilligt involveres i lokale eller regionale magtkampe.
- Faldende international støtte vil kunne underminere sikkerheden og mindske udviklingseffekten, hvilket igen vil bidrage til yderligere forringelse af sikkerhedssituationen.
- Der investeres betydelige ressourcer i udvikling af kapaciteten, men den manglende menneskelige og institutionelle kapacitet på alle niveauer sætter en absolut grænse for, hvor hurtigt den afghanske kapacitet kan opbygges.
- Korruption, manglende politisk lederskab eller tilbageslag for den demokratiske proces, der underminerer muligheden for at opbygge stærke og stabile institutioner og genetablere tilliden til centralregeringen, særligt i en befolkning der nærer mistro til centrale magtstrukturer.
- Narkotikaøkonomiens negative indflydelse på sikkerhedssituationen, på god regeringsførelse og på udvalgte befolkningsgruppers interesse i at støtte regeringen aktivt i kampen mod oprørerne.
- En forværret situation i Pakistan, hvor en gradvis øget ustabilitet og i værste fald et sammenbrud i landet markant vil kunne destabilisere Afghanistan.

Danmark vil i gennemførelsen af de konkrete indsatser søge at imødegå disse udfordringer. Men såfremt der sker meget markante ændringer i forudsætninger og risikofaktorer, kan det blive nødvendigt at udarbejde en ny strategi for den danske indsats.

Kommunikation

Kommunikation af den danske indsats i Afghanistan er afgørende - dels i forhold til at sikre at den danske offentlighed og politikere har et ordentligt grundlag for at vurdere indsatsen, dels i forhold til at forbedre den afghanske befolknings viden om den internationale indsats og den afghanske regerings handlinger. I den kommende strategiperiode er der behov for en øget indsats på begge områder.

Kommunikation i Danmark

Danmark vil:

- Sikre at den danske befolkning har adgang til et kvalificeret billede af den internationale og danske indsats i Afghanistan, herunder kommunikere og dokumentere fremskridt og resultater til fordel for en engageret og nuanceret offentlig debat i Danmark.
- Øge kommunikationen om udviklingen i de geografiske områder, hvor Danmark bidrager militært og civilt.
- Øge kommunikationen om udviklingen i de faglige sektorer, hvor Danmark bidrager civilt.
- Øge dialogen med faglige miljøer og offentligheden om indsatsen i Afghanistan.

Kommunikation i Afghanistan

Danmark vil:

- Støtte den afghanske regerings evne til at kommunikere om sine mål og indsatser med særligt henblik på at støtte bekæmpelsen af oprøret.
- Fremme de afghanske mediers omtale af den danske politiske, militære og civile indsats.
- Fremme de afghanske mediers omtale af oprørernes civile overgreb og terroranslag.
- Offensivt imødegå oprørernes forsøg på gennem misinformation at underminere de positive effekter af de danske indsatser.
- Aktivt anvende den nye NATO kanal til at bidrage til et nuanceret billede af situationen i Afghanistan.
- Mobilisere afghanske fortalere til at sætte fokus på og imødegå med kommunikation oprørernes fortsatte angreb på skoler, elever og lærere.
- Aktivt bakke op om og forsvare den afghanske presses uafhængighed.

Hvis du vil vide mere

Nyttige links hvis du vil vide mere om situationen i Afghanistan og den danske og internationale indsats:
Udenrigsministeriets hjemmeside om det danske engagement i Afghanistan: <http://www.afghanistan.um.dk>

Udenrigsministeriets hjemmeside: <http://www.um.dk/da>

Forsvarsministeriets hjemmeside: <http://forsvaret.dk/fmn/>

Det danske forsvars hjemmeside: <http://forsvaret.dk>

NATO ISAF website <http://www.nato.int/isaf/index.html>

Dansk institut for internationale studier (DIIS): <http://www.diis.dk>

Forsvarsakademiet (FAK): <http://forsvaret.dk/FAK>

Dansk institut for militære studier (DIFMS): <http://www.difms.dk/>

Den afghanske præsident (her findes bl.a info om regeringens sammensætning, den afghanske forfatning m.m): <http://www.president.gov.af/>

Afghanistan National Development Strategy (ANDS) (herunder links til information om bl.a. Afghanistans Millennium Development Goals (MDG), Joint Monitoring and Coordina-

tion Body (JCMB), Afghanistan Compact): <http://www.ands.gov.af/>

Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC): <http://www.aihrc.org.af/>

FNs støttemission til Afghanistan (UNAMA): <http://www.unama-afg.org/>

UNDPs Human Development Report for Afghanistan 2007/2008: http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_AFG.html

Verdensbankens Afghanistanhjemmeside (herunder information om ARTF): <http://www.worldbank.org.af/wbsite/external/countries/southasiaext/afghanistanextn/0,,menuPK:305990~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:305985,00.html>

National Solidarity Program (NSP): <http://www.nspafghanistan.org/>

Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA): <http://www.misfa.org.af/>

International Monetary Fund (IMF)'s side om Afghanistan: <http://www.imf.org/external/country/AFG/index.htm>

North Atlantic Treaty Organization (NATO): <http://www.nato.int/>

International Security Assistance Force (ISAF): <http://www.nato.int/isaf/index.html>



Den danske indsats i Afghanistan

Juni 2008

Udgiver:

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00

Fax: 33 54 05 33

E-mail: um@um.dk

Internet: www.um.dk

Forsidefotos:

Fra venstre-1 & 2 – Franz-Michael Skjold Mellbin,
3 Hærens Operative Kommando.

Publikation kan downloades eller bestilles på:

www.danida-publikationer.dk

ISBN (trykt version): 978-87-7667-994-1

ISBN (elektronisk version): 978-87-7667-995-8