

UDENRIGSMINISTERIET 2008



# NARKOTIKABEKÆMPELSEN I AFGHANISTAN

- strategier, metoder og resultater

## INDHOLD

Resumé .....	1
Opiumsøkonomien og dens effekter .....	4
Den afghanske strategi for narkotikabekæmpelse.....	6
Strategier i andre lande .....	7
Resultater og indhøstede erfaringer .....	9
Informationskampagner .....	9
Regionalt samarbejde.....	9
Skabelse af alternativt indtægtsgrundlag.....	10
Reduktion af efterspørgsel og behandling af misbrugere.....	15
Håndhævelse af loven .....	16
Opbygning af retsvæsenet.....	17
Ødelæggelse af opiumsafgrøder.....	17
Institutionsopbygning .....	19
Andre foreslåede redskaber .....	20
Legalisering af opiumdyrkning .....	20
Opkøb af produktionen .....	20
Landbrugssubsidier.....	21
International bistand til narkotikabekæmpelse .....	22
Dansk støtte.....	22
Udfordringer i de kommende år .....	24
Bilag 1 Faktaark om narkotika år 2006 vs. 2007.....	26

## Resumé

Denne rapport giver et overblik over narkotikabekæmpelsen i Afghanistan - problemets omfang, den afghanske nationale strategi, resultater af - og erfaringer med - metoderne i den valgte strategi, beskrivelse af den internationale bistand til narkotikabekæmpelsen og udfordringerne de kommende år.

Reduktion af opiumøkonomien er en af de største udfordringer, som Afghanistan står overfor. Opium er en vital del af landets makroøkonomi og udgør en tredjedel af landets samlede økonomi. I landområderne er produktionen af opium en del af overlevelsesstrategien for mere end 500.000 familier. På sikkerhedsområdet bidrager opiumøkonomien til finansiering af magtfulde oprørsgrupper og terrorisme. Endelig underminerer den illegale og korrupperende opiumøkonomi retssikkerheden og statsopbygningen på alle niveauer.

I 2007 sås en stigning i det dyrkede areal i Afghanistan, men bag denne uheldige udvikling er det dog vigtigt at notere sig de modsatte tendenser i nord og syd. I syd er produktionen steget, mens det dyrkede areal i det centrale og nordlige Afghanistan er faldet drastisk. UNODC (FNs kontor for narkotika og kriminalitet) vurderer, at der er håb om, at halvdelen af landet inden for kort tid kan være fri for opiumsdyrkning.

Afghanistan har indgået partnerskab med det internationale samfund om Afghanistans udvikling, herunder narkotikabekæmpelsen, fordi det er erkendt at narkotikaproblemet både er en afghansk og global udfordring. Det internationale samfund

bidrager til den afghanske regerings narkotikabekæmpelse med både militær stabilisering, økonomiske midler og rådgivning. Den nationale afghanske narkotikabekæmpelsesstrategi er en mangestrengt strategi, der hviler på antagelsen om, at opiumproduktionen og dens afledte effekter skal bekæmpes med både gulerod og stok – der skal sikres alternative indkomstmuligheder, sikkerhed og passende konsekvenser forbundet med produktion.

Der er mellem den afghanske regering og det internationale samfund enighed om, at den mangestrengede strategi er rigtig, men at gennemførelsen må forbedres. Øget sikkerhed, indførelse af et retssamfund, bedre regeringsførelse, herunder aktiv bekæmpelse af korrupsion og politisk lederskab samt fortsat international økonomisk støtte er forudsætninger for med tiden at reducere opiumproduktionen. Men uden ændrede økonomiske drivkræfter og en bredere vifte af muligheder for landbefolkningen, vil egentlige fremskridt være illusoriske. I de kommende år vil der bl.a. blive lagt vægt på at tilpasse gennemførelsen af strategien til lokale forhold i provinserne og koble narkotikabekæmpelsen sammen med de provinsielle udviklingsplaner.

Inden for den nationale narkotikabekæmpelsesstrategis otte aktivitetsområder viser erfaringerne med [informationskampagner](#), at socialt pres er en stærk motivator. Informationskampagner tilskrives en stor del af æren for, at opiumproduktionen er gået tilbage i den nordlige del af Afghanistan. Til gengæld har kommunikationsindsatsen ikke i tilstrækkeligt omfang

været i stand til at afstemme befolkningens forventninger med udviklingsindsatsen.

Det [regionale](#) samarbejde er afgørende. De hidtidige erfaringer viser, at landegrænserne er så porøse, at det i praksis kun i ringe grad har været muligt at hæmme importen af kemikalier til Afghanistan og eksporten af opiater. UNODC har formuleret en række initiativer for at styrke samarbejdet.

Med hensyn til [etablering af et alternativt indkomstgrundlag](#) for producenterne viser undersøgelser, at de fattigste bønder ændrede valg kan hjælpes på vej af en bredspektret samfundsudvikling. For hovedparten af producenterne er opiumsdyrkning én af meget få valgmuligheder for en indtægt. 98% af producenterne oplyste, at de ville være parat til at stoppe dyrkningen, hvis de havde alternative indtægtsmuligheder. Udviklingsprogrammerne er nødt til at genspejle de fordele som opiumproduktionen tilbyder. Mens de bedrestillede bønder kan overbevises af information og trusler, vil de fattigste være afhængige af alternative indkomstmuligheder, herunder infrastruktur, sociale ydelser, uddannelse, overførsel til andre erhverv, mikrolån, etablering af andelsforeninger, samt at familiens sikkerhed ikke længere hviler på beskyttelse fra narkobaroner eller Taliban

[Behandling af narkotikamisbrugere](#) har trods problemets størrelse (8% af befolkningen) ikke kunnet tiltrække hverken donorernes eller den afghanske regerings opmærksomhed. Overalt i Afghanistan er der en markant underkapacitet på afvænningsområdet. Oplysningskampagner er i øjeblikket den primære indsats i kampen mod narkotikamisbrug.

Den afghanske politistyrke og det øvrige arbejde med opbygningen af en retsstat er fortsat en akilleshæl i narkotikabekæmpelsen. Poliitiets manglende kapacitet og korrupsion er den mest grundlæggende udfordring for gennemførelsen af narkotikabekæmpelsespolitikens mål om [håndhævelse af loven og retsforfølgelse](#). Den ofte politisk funderede udpegning af lokale, administrative topfolk (politichefer, anklagere m.v.) resulterer i et svagt og korrupt juridisk system. Det relativt nyetablerede afghanske narkotikapoliti har haft held til at identificere og ødelægge en række laboratorier og anholde ejerne, mens det overordnede mål om retsforfølgelse af store forbrydere stadig udestår.

Mens der er bred tilslutning til den afghanske regerings mangestregede narkotikabekæmpelsesstrategi, er der vedvarende diskussion af værdien af [afgrødeødelæggelse](#). Den afghanske regering understreger, at dens antinarkotikastrategi ikke er styret af behovet for at ødelægge opiumsafgrøden, men at denne aktivitet bør anskues som tilføjelse af et risikoelement i producentens beslutningsproces vedrørende valg af legal eller illegal afgrøde. Afgrødeødelæggelse kan på den helt korte bane anses for vundne slag, men kan på sigt vise sig at være en hæmsko for en varig omlægning af landbruget og tilliden til den afghanske regering. UNODC har konstateret, at rydningskampagnen i 2006 ingen nævneværdig effekt havde på dyrkningen i 2007.

Den afghanske regering har afvist legalisering eller opkøb af opiumproduktion som redskaber til at takle den illegale økonomi.

Det er ikke muligt at kvantificere det totale niveau for international støtte til narkotikabekæmpelsesaktiviteter, idet der ikke er en klar skillelinje mellem narkotikabekæmpelsesaktiviteter og bredere stabiliserings-, genopbygnings- og udviklingsaktiviteter. Danmark støtter to udviklingsprogrammer som understøtter narkotikabekæmpelsen og gør i Helmand en særlig indsats for oplysning og faglige ungdoms- og voksenuddannelser. Sådanne uddannelser kan give unge mænd et alternativ til rekruttering hos Taliban. Desuden vil det danske styrkebidrag inden for rammerne af NATOs operationsplan bidrage til de indirekte tiltag rettet mod opiumsøkonomien. Disse bidrag kan omfatte udveksling af informationer, logistisk støtte og støtte til de afghanske myndigheders informationskampagne imod narkotika. Også støtte til kapacitetsopbygning af den afghanske hær er en indirekte støtte til de afghanske myndigheders narkotikabekæmpelse.

Det bliver i de kommende år vigtigt at fastholde det internationale samfund på den langsigtede strategi for økonomisk og social udvikling i Afghanistan. Der er ingen hurtige genveje i bekæmpelsen af narkotika.

### Opiumsøkonomien og dens effekter

Afghanistan er verdens største producent af illegal opium. Opiumproduktion er Afghanistans primære økonomiske aktivitet. Værdien af den totale opiumeksport var 4 milliarder US\$ i 2007. Det svarer til halvdelen af landets ikke-narkotikarelaterede bruttonationalprodukt - og er af samme størrelsesorden som den samlede udviklingsbistand til landet.

Opiumøkonomien skaber en række problemer både for Afghanistan og globalt. I Afghanistan skaber den ustabilitet i samfundet, herunder misbrug og finansiering af oprørsaktivitet og kan føre til fødevaremangel. For lande i regionen og i resten af verden er Afghanistans ustabilitet et problem i forhold til bl.a. forebyggelse af terror. I tillæg hertil kommer at opiumsprodukter – primært heroin - i sidste ende når frem til markeder i andre lande.

Den illegale opiumøkonomi underminerer udviklingen af et sundt samfund. Den finansierer terrorisme, fremmer korrupsion og underminerer retssikkerheden og statsopbygningen, som er forudsætningen for (UNODC, 2007a).

Sammenhængen mellem opiumproduktion og usikkerhed bliver til stadighed tydeligere. UNODCs årlige opium rapport giver et billede af dyrkningens arealmæssige omfang og udbytte. UNODC rapporterer at opiumproduktionen i stigende grad bliver koncentreret i de mest usikre dele af landet. Og der er tegn på et stadig tættere praktisk samarbejde mellem opiumproduktionen og Taliban i den sydlige del af landet. Det vurderes at kun 20% af indtægterne ender hos bønderne

(Afghanistan studygroupreport 2008), resten går til opiumbaroner, Taliban og andre kriminelle netværk.

For 2007 rapporteres at det dyrkede areal er steget med 17 pct. mens udbyttet steg med 34 pct. pga. et usædvanligt godt udbytte pr. hektar (UNODC, 2007a). Stigningen dækker over, at produktionen steget i syd, mens det dyrkede areal i det centrale og nordlige Afghanistan er faldet drastisk, se figur 1. Mere end 50% af landets samlede produktion dyrkes i Helmand, som har øget sin produktion med 60% siden 2006. 70% af landets opiumsvalmuer blev dyrket i 5 provinser langs grænsen til Pakistan i syd og sydøst. Det har fået UNODCs chef, Antonio Maria Costa, til at konkludere, at "Opium er ikke længere et afghansk problem, det er et problem i 5 provinser" (Costa 2008).

I nord er antallet af opiumfri provinser fordoblet fra 6 i 2006 til 13 i 2007. I de øvrige nordlige provinser ses et markant fald. UNODC vurderer, at der er håb om, at halvdelen af landet i 2008 kan være fri for opiumsdyrkning. UNODC erkender dog samtidig, at der er en stigning i antallet af heroinlaboratorier og smuglerruter i den nordlige del af landet (UNODC, 2007b).

Der er et tæt sammenfald mellem de områder som regeringen har kontrol over og fravær af dyrkning af opium. Kontrollen med områderne bevirker, at truslen om rydning af marker ikke alene bliver mere synlig, men ifølge UNODCs undersøgelse også at der i højere grad lyttes til respekterede lokale repræsentanter frem for de til regeringsfjendtlige oprørsgrupper. Derfor

har regeringens informationskampagner været rettet mod landsbyældste og mullaher.

På baggrund af den nye nord-syd forskel konkluderer UNO-DC at:

- Valg af opiumsdyrkning i visse områder tilsyneladende ikke længere alene er knyttet til fattigdom. Helmand, Kandahar og tre andre opiumsproducerende provinser i syd er landets rigeste og mest frugtbare. Produktionen i de nordøstlige provinser er faldet på trods af massiv fattigdom. I de sydvestlige provinser er opiumdyrkingen eksploderet på trods af generelt bedre levevilkår. Familier i f.eks. Helmand har generelt en indtægt som er 1½ gange større end familier i det nordlige Afghanistan.
- Opiumsdyrkning er nu tæt forbundet med ustabilitet. I de områder hvor genopbygning ikke kan finde sted, og der er ringe regeringskontrol, lægges landbruget om til opiumsdyrkning.
- Der er en forbindelse mellem Taliban/oprørsstyrker og opiumsøkonomien. På trods af at Taliban i 2000 forbød dyrkning af opium, vurderes de nu at have tætte økonomiske forbindelser til opiumøkonomien.

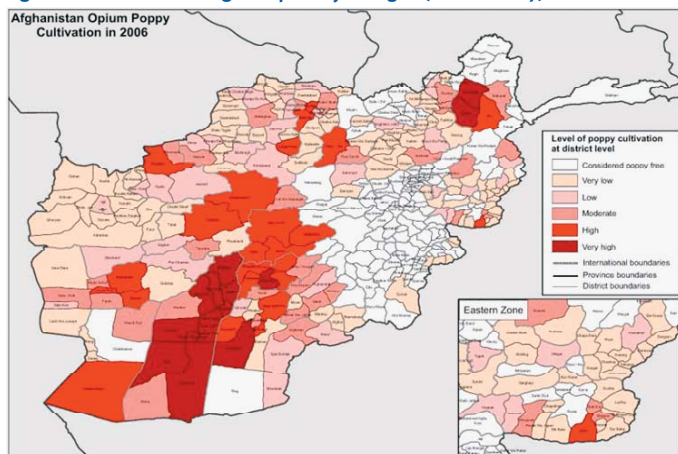
Når opiumproduktionen er landets primære økonomiske aktivitet betyder det, at den ikke uden videre kan fjernes. Indtægterne fra opium indgår i 500.000 husholdninger, og især de fattigste vil blive ramt, hvis ikke der skabes andre indtægtskilder. Desuden kan beslutningen om at dyrke opium frem for fødevarer i de frugtbare sydlige provinser bidrage til lokal fødevaremangel og stigende priser.

Opiumdyrkingen har en stærk indflydelse på indkomster i landområder og på beskæftigelsen. Opium har medført betydeligt forbedrede økonomiske muligheder for både bønder og lønarbejdere og har forøget den samlede økonomiske aktivitet gennem den multiplikator-effekt som opium-handlen har på den bredere økonomi (Ward, Mansfield, Oldham & Byrd, 2007).

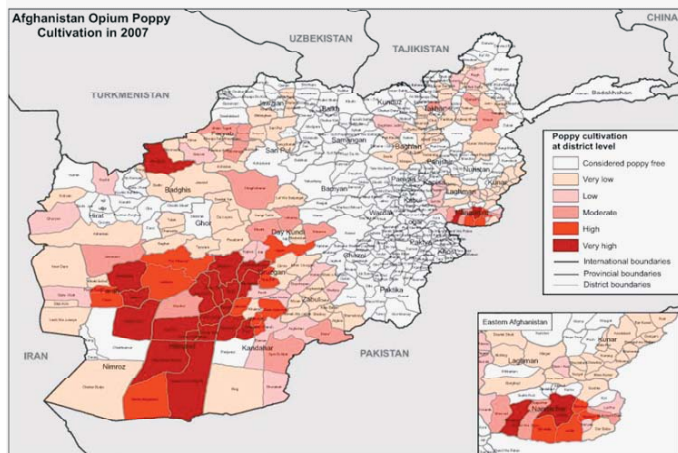
Opium er ofte fattige bønders eneste måde at få adgang til kreditter og jord. Det traditionelle kredit system salaam, der forudbetaler for en afgrøde, har tiltagende favoriseret opiumafgrøder over andre afgrøder. Med andre ord er adgangen til kredit afhængig af villigheden til at dyrke opium. Ligeledes er forpagtninger af land i tiltagende grad blevet gjort betinget af at der dyrkes opium, ligesom lejeprisen fastsættes i forhold til hvad opiumudbyttet forventes at være (Ward, Mansfield, Oldham & Byrd, 2007). Dyrkning af opiumvalmuer skaber stor efterspørgsel efter midlertidig arbejdskraft til at luge og høste. Det vurderes at opiumdyrkingen i vækstsæsonen 06/07 skabte 70 millioner arbejdsdage, hvoraf en tredjedel formodes at være løsarbejdere.

Endelig er det en udfordring, at antallet af misbrugere stiger i Afghanistan. Misbruget starter ofte fordi det er udbredt at anvende opium som smertestillende middel, som antidepressivt middel og som sovemiddel til børn.

Figur 1: Kort over udviklingen i opiumdyrkingen (UNODC 2007)



Source: Government of Afghanistan – National monitoring system implemented by UNODC  
Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.



### Den afghanske strategi for narkotikabekæmpelse

I erkendelse af problemets massive omfang og centrale indvirkning på sikkerhed og udvikling er narkotikabekæmpelse udpeget til et tværgående indsatsområde i Afghanistan Compact og i den nationale strategi for udvikling og fattigdomsreduktion (Afghanistan National Development Strategy) (GoA, 2008). Der er etableret et særligt narkotikabekæmpelsesministerium, som har udviklet en strategi for narkotikabekæmpelse og skal sikre dens gennemførelse. Narkotikabekæmpelsesministeriet har dog indtil nu været hæmmet af manglen på kapacitet til at drive processen.

Den afghanske regerings narkotikabekæmpelsesstrategi (National drug control strategy) repræsenterer en flerstrengt tilgang til narkotikabekæmpelse (MoCN, 2006). Det er målet, at producenterne vælger andre afgrøder eller indtægtskilder, samtidig med at andre dele af forsyningskæden fjernes gennem håndhævelse af loven. Rydning af marker er et risikoelement, som skal indgå i bondens overvejelser, men er ikke hovedinstrumentet i den afghanske strategi. Samtidig skal der sættes hårdt ind overfor korrupte embedsmænd og narkotikasmuglere og –bagmænd, som høster størsteparten af indtægterne fra narkotikaøkonomien. Dermed kobles narkotikabekæmpelsesstrategien tæt sammen med kampen mod korruption. Endelig er information om opiums skadelige virkninger og tilbud om afværgelse en integreret del af strategien.



Strategien for narkotikabekæmpelse har fire prioritetsområder. De fire prioritetsområder er:

- Forhindre narkotikahandlen ved målrettet indsats overfor smuglere og bagmænd, og eliminering af grundlaget for handlen.
- Styrkelse/introduktion af forskelligartede og lovlige indtægtskilder i landområderne.
- Reduktion af efterspørgsel og behandling af misbrugere
- Udvikling af statslige institutioner, både centralt og i provinserne.

**Strategien gennemføres gennem otte typer af aktiviteter:**

- informationskampagner,
- regionalt samarbejde,
- skabelse af alternativt indtægtsgrundlag,
- reduktion af efterspørgsel og behandling af misbrugere
- håndhævelse af loven
- opbygning af retsvæsenet,
- ødelæggelse af opiumsafgrøder,
- institutionsopbygning.

Den afghanske narkotikabekæmpelsesstrategi er udarbejdet i et samarbejde med det internationale samfund, som bakker fuldt op om strategien. Der har dog mellem donorerne været en del diskussion af vægtningen af de enkelte elementer i strategien, herunder i hvilken rækkefølge de skal gennemføres. Især har vægtningen mellem de langsigtede og kortsigtede instrumenter været kilde til uenighed – herunder fattigdomsbekæmpelse versus rydning af marker og eventuel anvendelse af sprøjtning. Både i Afghanistan og i det internationale samfund giver det

anledning til frustration, at resultaterne af indsatsen er lang tid om at vise sig. På den anden side erkendes det, at problemet er så komplekst, at det vil tage årtier at løse.

Den afghanske regering søger fortløbende at optimere indsatsen og har i begyndelsen af 2008 udarbejdet en prioriteret implementeringsplan med henblik på en mere effektiv implementering af narkotikabekæmpelsesstrategien (JCMB 2008). Planen er at:

- Sikre beskyttelse af afgrødeudryddelse i aftalte målområder.
- Restrukturering af narkotikafonden, som hidtil har fungeret utilfredsstillende og ikke i tilstrækkelig grad har sikret at fondens midler blev anvendt.
- Iværksætte provinsbaseret planlægning af indsatsen, så den kan tilpasses lokale forhold og integreres med den provinsielle udviklingsplan.
- Udvide indsatsen for styrkelse af lovlige indkomstkilder, herunder alternative landbrugsafgrøder og etablering af industri i landområderne.
- Styrke retsvæsenet og andre juridiske institutioner.
- Styrke det regionale og internationale samarbejde.
- Indarbejde narkotikabekæmpelse i alle regeringens politikker.

### Strategier i andre lande

Den nationale afghanske strategi er blandt andet baseret på erfaringer fra narkotikabekæmpelsesstrategier i andre lande, herunder Colombia, og Sydøstasiens gyldne trekant. Thailands, og i nogen grad Laos', succes med strategier, hvor der bygges

på diversificering af indkomstmulighederne og opbygning af sociale ydelser og infrastruktur, har været grundlaget for den mangestregede strategi som Afghanistan har valgt.

I den gyldne trekant i Sydøstasien og i Pakistan er betingelserne for at dyrke opium meget lig Afghanistans, ligesom opiumbøndernes begrundelser for dyrkning er de samme. Alle landene gennemfører narkotikabekæmpelsesprogrammer, men de er forskelligt udformet.

Pakistan og Thailand har haft relativ succes med sin narkotikabekæmpelse. Rydningen af marker er først sket efter gennemførelse af langvarige (mere end 10 år) bredspektrede udviklingsstrategier, som har forbedret mulighederne for alternative indtægtskilder og andre afgrøder. Strategien i Laos har ligesom i Thailand været at kæde udvikling i landområder sammen med efterfølgende rydning af marker. Det tegnede godt, indtil man fremskyndede processen og valgte at springe direkte til rydning af marker. I Burma har der været gennemført hurtige rydningskampagner og tvungen flytning af hele landsbyer fra opiumdykningsområder. Det har bidraget til at skærpe konflikterne i Burma og har ført til økonomisk ruin og langvarige sundhedsproblemer (SenlisCouncil2006b; Ward og Byrd 2004).

I Colombia har luftbåren sprøjtning og tvangsmæssige rydninger været et centralt element i narkotikabekæmpelsesstrategien. Cocaproduktionen er en væsentlig indkomstkilde for oprørerne, og det har været et væsentligt mål at få afskåret oprørerne fra deres finansieringskilde. Den valgte strategi har

haft meget begrænset succes på både oprørsbekæmpelsen og omfanget af dyrkning. Det har fået gadeprisen på kokain til at stige og har derfor ikke haft nogen stor indflydelse på indkomsten for oprørsgrupperne. Derimod har strategien haft en række ikke tilsigtede effekter i form af internt fordrevne, at det dyrkede areal er fortsat voksende og skubbes mod nye områder, og at bekæmpelsesmetoderne underminerer tillidsforholdet mellem befolkningen og regeringen (SenlisCouncil 2006c).

UNODC anbefaler generelt en mangestrengt strategi, hvor alternative indkomstmuligheder er et vigtigt element. I sin handlingsplan fra 1998, fremgår det, at alternativ indkomstskabelse skal foretrækkes frem for tvungen rydning af marker, når produktionen foregår i lav-indkomst områder (UN, 1998). De samlede erfaringer fra andre lande viser, at rækkefølgen af tiltag er altafgørende for varig bekæmpelse af produktionen og at økonomisk udvikling skal gå forud for tvungne afgrøderydninger (Byrd & Ward 2004).

## Resultater og indhøstede erfaringer

Selv om der har været tilbageskridt i form af øget narkotika-produktion i det sydlige Afghanistan, er der fremskridt på andre punkter. Inden for den nationale narkotikabekæmpelsesstrategis 8 aktivitetsområder kan nævnes følgende fremskridt og erfaringer med gennemførelsen.

### Informationskampagner

Oplysning og bearbejdning af befolkningens holdning til narkotikaproduktion, misbrug og smugling er et væsentligt element i den langsigtede strategi.

#### Fremskridt

- Informationskampagner gennemført. Oplysningshold har spredt mundtlig information i provinser med høj produktion. I sæsonen 2007-08 besøgte holdene 113 shuras med landsbyældste og meningsdannere i 17 provinser (US DoS 2008).
- Ministeriet for religiøse anliggender og UNODC samarbejder om initiativer, der skal forhindre misbrug og opfordrer til ikke at dyrke opium.
- Undervisningsministeriet har gjort lærertræning og skolemateriale om narkotika til del af pensum.

### Erfaringer

Socialt pres er en stærk motivator. Informationskampagner tilskrives en stor del af æren for at opiumproduktionen er gået tilbage i den nordlige del af Afghanistan. Der er tegn på at kommunikation ved hjælp af radio, moskeer og landsbyshuraer (råd af landsbyældste) har bidraget til at gøre det klart for befolkningen at opiumdyrkning er forkert og ulovligt og

kan blive mål for rydning (Byrd 2008). I en undersøgelse af motivation for ophør af opiumdyrkning oplyste 27% af producenterne at det var på grund af religion og 16% at det var på grund af den lokale shuras beslutning (UNODC2007a).

Parlamentets anti-narkotika komité har anbefalet, at et budget bliver afsat til at ansætte mullaher til gennemførelse af narkotikabekæmpelses-kampagner. Provinserne Nuristan, der i 2007 var så godt som opiumsri, fremhæves som eksempel på, at en stærk mullah kan medvirke til at nedbringe produktionen.

Kommunikationsindsatsen har ikke hidtil i tilstrækkeligt omfang været i stand til at afstemme befolkningens forventninger med udviklingsindsatsen. Nogle steder har den endda været med til at forstærke forventningerne ved at stille udviklingsprojekter eller kompensation i udsigt som ikke efterfølgende har materialiseret sig (Byrd 2008).

### Regionalt samarbejde

Afghanistans naboer har vigtige narkotikabekæmpelseserfaringer og ekspertise som kan nyttiggøres. Naboerne spiller også en afgørende rolle i at få bremsede smugling af opiater og kemikalier.

#### Fremskridt

- Afghanistan og dets nabolande underskrev i 2004 en deklARATION om samarbejde om narkotikabekæmpelse.
- FN's sikkerhedsråd vedtog 11. juni 2008 en resolution om bekæmpelse af international transport af kemikalier

til Afghanistan, og opfordrer nabolande og det internationale samfund til en forstærket indsats.

### Erfaringer

Det regionale samarbejde understøttes af nabolandenes betydelige egeninteresse i at få stoppet transportruterne gennem deres lande, da opiumøkonomien også dér forvrider den legale økonomi og korrumpere myndighederne. Her spiller især Iran en konstruktiv rolle.

Erfaringen viser dog, at landegrænserne er så porøse at det i praksis kun i ringe grad har været muligt at hæmme importen af nødvendige kemikalier til Afghanistan eller eksporten af opiatier (UNODC, 2008).

UNODC har formuleret en række initiativer for at styrke det regionale samarbejde (UNODC, 2007c). For at dæmme op for transporten af opiatier kræves regional hjælp til at etablere effektive grænsekontrol systemer, kontrol med kemikalieimport, deling af informations- og efterretningsoplysninger og afbrydelse af illegale pengestrømme. Leverance af infrastruktur, træning og udstyr skal optrappes på alle områder. Især er kontrol med af importen af kemikalier, som er nødvendige i forarbejdningen af opium, en stor ny udfordring.

### Skabelse af alternativt indtægtsgrundlag

En bæredygtig reduktion af opiumdyrkningen forudsætter forbedringer i levestandarden for den fattigste del af landbefolkningen, herunder at deres indkomstkilder differentieres.

### Fremskridt

- Over 32.000 landsby-projekter i 19.000 landsbyer (80 % af alle) er finansieret af det landsdækkende nationale solidaritetsprogram (NSP), som også Danmark støtter. 283 millioner US\$ er uddelt som blokbevillinger til landsbyerne. Projekterne omfatter f.eks. vandforsyning og kloakering, overrisling, transport, elektricitet, landbrug, uddannelse, offentlige bygninger, sundhed og nødhjælp, der alle er udvalgt af landsbyen selv.
- Over 9000 km veje er repareret gennem det nationale "adgang til landet"-program. Derigennem er der også genereret 13,5 million arbejdsdage for lokale.
- 340.000 mikrokreditter er udlånt, heraf 65% kvinder, gennem et mikrofinanseringsprogram, som også støttes af Danmark.
- Verdensbanken har udarbejdet retningslinjer for hvorledes narkotikabekæmpelse kan indtænkes i alle udviklingsprojekter/programmer.
- Provinser med en målrettet indsats mod narkotika modtager en præmie fra Good Performers Initiative. Formålet med initiativet er at belønne de provinser som bevæger sig mod at være opiumfri eller som vedbliver med at være opiumfri. Helt opiumfri provinser blev i år 2006 hver tildelt 500.000 \$, mens provinser med under 1.000 (hektar)ha opiumvalmuer fik 150.000 \$ til på forhånd aftalte udviklingsprojekter.

### Erfaringer

Opiumsøkonomien er yderst kompleks. Alle led - fra producenten til eksportøren - tjener på opiumindustrien. Hvis

grundlaget for industrien skal fjernes ved roden, er det - som et af leddene i den bredspektrede opiumsbekæmpelse - nødvendigt at se på, hvad der påvirker opiumbøndernes valg af afgrøde og hvordan de grundlæggende forudsætninger kan ændres. Undersøgelser af, hvad der afgør bondens valg af afgrøde, viser at de fattigste bønders ændrede valg kan hjælpes på vej af en bredspektret samfundsudvikling.

Aralet af opiumsmarker i Afghanistans provinser og distrikter stiger og falder afhængigt af en række faktorer, som der ikke er fuldt overblik over. Nedgang i dyrkning forklares ofte med størrelsen af de lokale myndigheders indsats og effektive informationskampagner, mens de underliggende magtforhold og den økonomiske dynamik, som driver ændringen, ikke er klarlagt.

Som led i afdækningen af de drivende faktorer har den Kabul-baserede forskningsinstitution AREU (Mansfield&Pain 2007) undersøgt de provinser i den nordlige del af landet, som i 2007 afstod fra opiumdyrkning. De konkluderer, at de drivende faktorer varierer meget. Hvis man skal forstå forandringerne i opiumdyrkingen, kræver det anerkendelse af den multifunktionelle rolle, som opiumdyrkingen spiller i levevilkårene for afghanske bønder.

Eksempelvis kan nævnes, at det i den nord-østlige provins Badakshan sås, at reduktioner kan opnås, såfremt de rigtige økonomiske udviklingsmuligheder er tilvejebragt, men at reduktion er begrænset til områder hvor der er nem adgang til markeder. I den vest-centrale provins Gohr (hvor fødevar-

esikkerheden i øvrigt generelt er lav) har en lav opiumspris, et lavt udbytte og et højt lønniveau medvirket til at arealet med opiumafgrøde er faldet helt uden at myndighederne har medvirket. I den nordlige provins Balkh har det bratte fald i dyrkning været et resultat af trusler om rydning, snarere end økonomiske overvejelser.

Endelig ses at det bratte, registrerede fald i dyrkning i provinsen Nangahar i det østlige Afghanistan i 2004-05 ikke har været varigt, og produktionen steg igen i 2007. Bønderne blev lovet kompensationer, som ikke blev udbetalt. Det skete, da det efterfølgende politisk blev besluttet, at direkte kompensationer ikke skulle anvendes som redskab. Bønderne følte sig svigtet, levestandarden faldt drastisk. De er derfor vendt tilbage til opiumdyrkingen. I 2008 ventes der et nyt fald, da der er blevet lagt betydeligt pres på guvernøren for at gøre sin indflydelse gældende og desuden foretage rydninger. Desuden er der i mellemtiden er blevet indført det ovenfor omtalte ”Good performers initiative”.

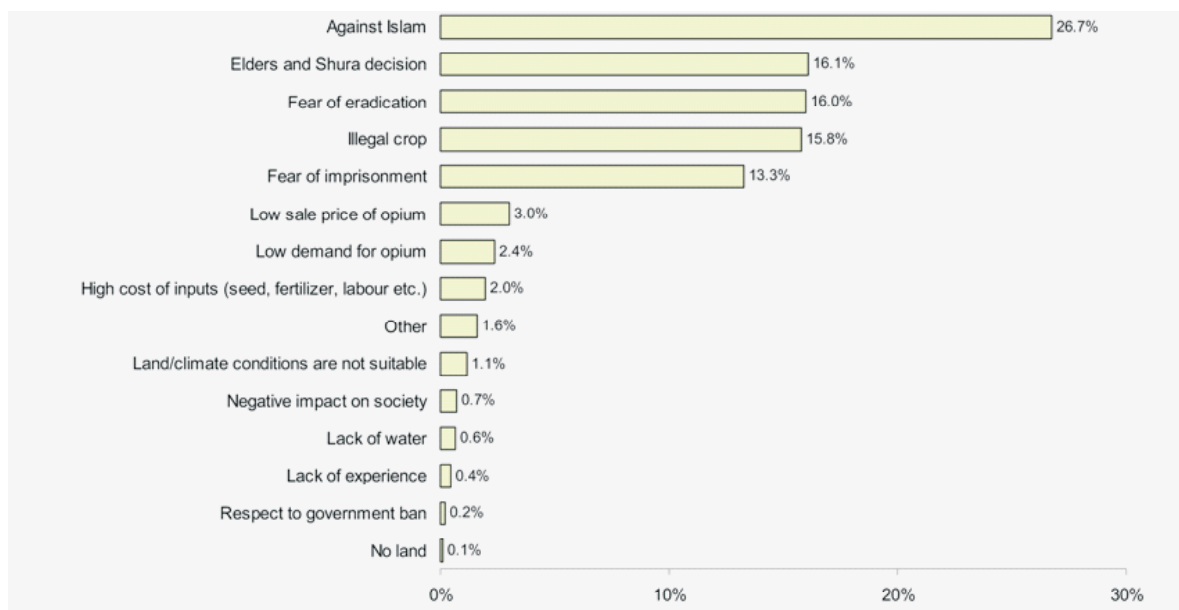
Disse erfaringer har været medvirkende til at det er besluttet at strategier for narkotikabekæmpelse i højere grad skal tilpasses lokale forhold.

### Motivation for ændring af afgrødevalg

For at tilrettelægge lokale indsatser mod dyrkning må producenterne motiver og udfordringer være kendte. Som led i UNODCs årlige undersøgelse af opiumproduktionen blev knap 3000 bønder i 1500 landsbyer interviewet om deres begrundelse for fortsat dyrkning eller omlægning til andre

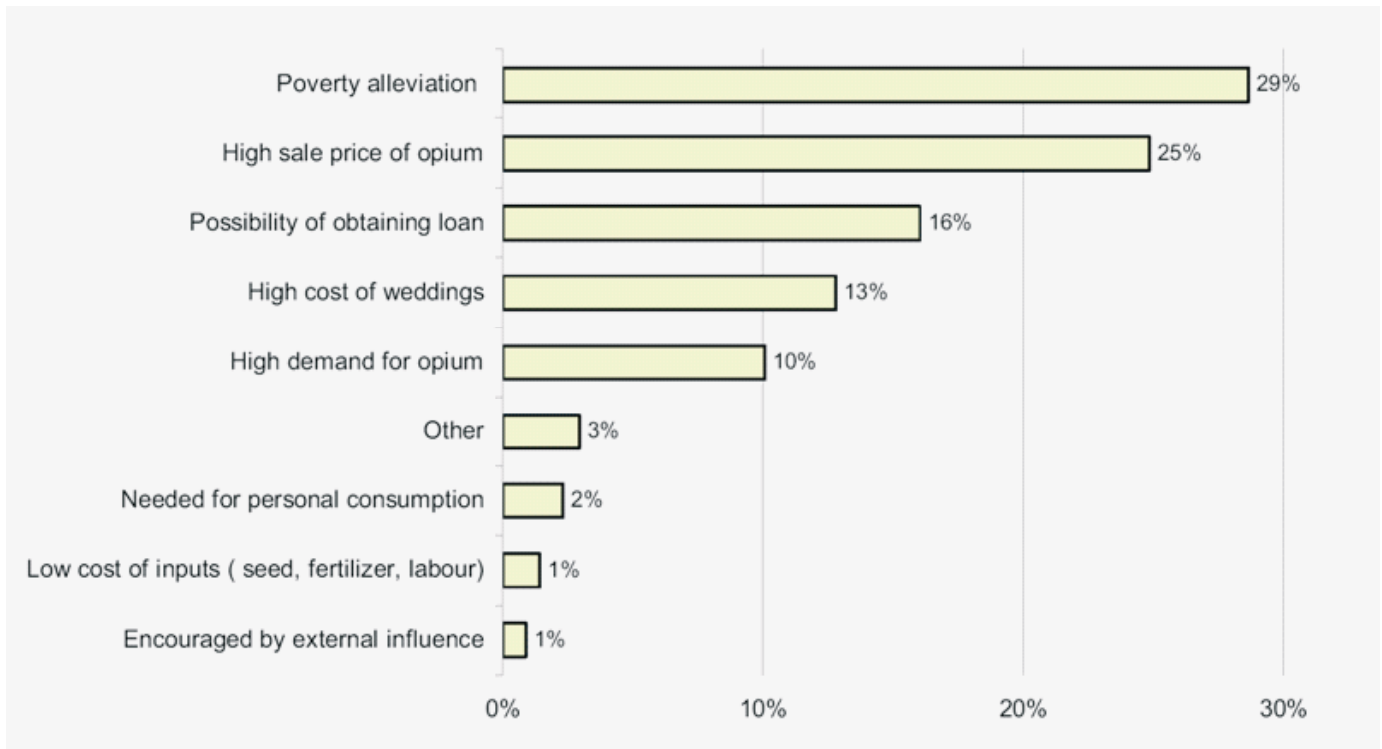
afgrøder (UNODC, 2007a). Mellem de producenter som stoppede dyrkningen i 2007 (figur 2), oplyste 27%, at det var på grund af religion, 16% at det var på grund af den lokale shuras beslutning, og lige så mange at det var på grund af frygten for rydning af markerne, eller fordi det er en illegal afgrøde. 13% frygtede fængsling. Da informationskampagnerne netop har været målrettet mullaher og ældreråd (shura) må det vurderes, at disse kampagner i et vist omfang har været en succes i de områder, hvor befolkningen ud fra en økonomisk betragtning havde et valg.

Figur 2: Begrundelser for at opføre med dyrkning af opium i 2007 (fra UNODC2007a)



Omvendt oplyste de producenter der fortsat dyrker opium, at hovedårsagerne til dyrkning er fattigdom og en høj pris på opium, samt at det var en forudsætning for at få lån. (figur 3).

Figur 3: Begrundelser for fortsat at dyrke opium (fra UNODC2007a)



98% af producenterne oplyste at de ville være parat til at stoppe dyrkningen, hvis de havde alternative indkomstmuligheder. De ønsker job/indtægter uden for landbruget, at dyrke andre afgrøder (men med samme indkomst), at få mulighed for at optage lån, at få bedre salgsmuligheder, herunder infrastruktur, eller at der bliver indført landbrugsstøtteordninger.

David Mansfield har i en rapport for de britiske myndigheder (Mansfield 2007) søgt at tegne en profil af familier, der dyrker opium. Befolkningen på landet har en varierende grad af afhængighed af opiumdyrkningen. Han viser, at det typisk er de ressourcetsvage, der dyrker opium. De er karakteriseret ved at have meget små dyrkningsarealer, store familier og en stor ophobet gæld. Husholdningerne er typisk beliggende langt fra provincentrene, og specielt denne gruppe har begrænsede muligheder for at vælge alternativer til opiumdyrkning. Andre bønder ser opium som en god mulighed for at øge indtjeningen fra deres landbrug, og dyrker valmuer når omstændighederne tillader det. En tredje kategori er storbønder som har store områder udlagt til dyrkning af opium, og også lejer jord ud til fattige jordløse bønder med pålæg om at der skal dyrkes valmuer.

Udviklingsprogrammer som skal tilbyde reelle alternative indkomstmuligheder er nødt til at genspejle de fordele, som opiumproduktionen tilbyder. Mens de bedrestillede bønder kan overbevises af information og trusler, vil de fattigste være afhængige af alternative indkomstmuligheder, herunder infrastruktur, sociale ydelser, uddannelse, overførsel til andre erhverv, mikrolån, etablering af andelsforeninger etc.

Mansfield (Mansfield 2007) foreslår at følgende elementer bør overvejes:

- Infrastrukturprojekter, oftest veje, der kan sikre markedssadgang samt leverancer til landbrugsproduktionen.
- Vandingsystemer der kan tillade dyrkningen af vandafhængige afgrøder.
- Gødning og såsæd.
- Teknologi og videnoverførsel, der kan sikre at afghanske bønder bliver bevidste om muligheden for at dyrke højværdiafgøder - som eksempelvis chili og safran – og i besiddelse af den nødvendige viden og teknologi.
- Etablering af småindustrier der kan fungerer som et alternativ eller et supplement til landbrug. Typiske eksempler er kyllingefarme og væverier. Hertil kommer forarbejdningsindustrier, der medfører både arbejdsp-ladser og at en større andel af værditilvæksten fastholdes i lokalområdet.
- Elektricitet er ofte en forudsætning for ovenstående, hvorfor der hyppigt må etableres mini-kraftværker.
- Dyrehold er muligt og kan være profitabelt i mange områder, men kræver startkapital og oplæring om veterinær pleje.
- Mini-finansiering til at understøtte bøndernes egne forretningsinitiativer.
- Styrkelse af lokal administration til at sikre en koordineret indsats samt tilbyde ”pakker” af ovenstående samt medfølgende rådgivning.



### Reduktion af efterspørgsel og behandling af misbrugere

Narkotikamisbrug er et stigende problem internt i Afghanistan. Misbrugere bidrager mindre til deres families økonomi og i samfundet.

#### Fremskridt

- Misbrugsklinikker er etableret i 8 provinser.
- Over 5.400 misbrugere har modtaget behandling. Som eksempel kan nævnes at der i Laskar-Gah er en succesrate på 70% blandt de der bor på klinikken og 85% af dem som behandles i hjemmet.

#### Erfaringer

Nedbringelsen af Afghanistans eget narkotikaforbrug er den aktivitet i narkotikabekæmpelsesstrategien, der får mindst opmærksomhed fra det internationale samfund og Afghanistans regering.

Omfanget af narkotikamisbrug i Afghanistan er ved at blive kortlagt af UNODC. I et parallelt forløb undersøges det ekstremt udbredte narkotikamisbrug i afghanske fængsler. På det nuværende grundlag vurderes antallet af misbrugere i Afghanistan at være over 900.000 – det svarer til 8% af den voksne befolkning - heraf er ca. 90% mænd. Mindst 200.000 mennesker vurderes at være daglige brugere af opiater i form af enten opium eller heroin. Misbrugerne forbruger 5-10% af Afghanistans produktion. Narkotikaproblemet er særligt udbredt i afsidesliggende landsbyer langt fra behandlingscentrene. Her er også misbrug blandt børn udbredt, da opium anvendes som smertestillende medicin og sovemiddel.

En HIV/AIDS epidemi frygtes på grund af manglende viden, deling af kanyler og smittedes hemmeligholdelse på grund af stigmatisering.

Væksten i narkotikaøkonomien har været medvirkende til en voldsom stigning i antallet af afghanske stofmisbrugere. Endelig vender en meget stor procentdel af udviste flygtninge fra Iran tilbage som intravenøse stofmisbrugere.

Overalt i Afghanistan er der en markant underkapacitet på afvænningsområdet. Donorstøttede misbrugscentre er etableret i flere provinser, men kan på ingen måde imødekomme behovet. En afvænningsklinik i Herat havde således i løbet af en måned en venteliste på 4800 misbrugere, mens centerets kapacitet tillod at behandle 10 misbrugere ugentligt. Det synes vanskeligt at finde donorer til dette indsatsområde, da der er tale om et langt sejt træk. Hertil kommer, at området ikke har været i fokus.

UNODC gennemfører et program, der skal uddanne de lokale helbredsposter (landsbyboere som har modtaget basal sundhedsuddannelse) i at identificere, rådgive og henvise stofmisbrugere.

På forebyggelsessiden varetager en arbejdsgruppe under Narkotikabekæmpelsesministeriet en række projekter, hvor kampagner skal advare mod narkotikamisbrug. Det er positivt at bemærke, at ministeriet for religiøse anliggender, der har en stor kontaktflade til Afghanistans mange mullaher, sidder med i dette forum.

### Håndhævelse af loven

Den afghanske politistyrke og det øvrige arbejde med opbygningen af en retsstat er fortsat en akilleshæl i narkotikabekæmpelsen. Politiets manglende kapacitet og korrupsion er den mest grundlæggende udfordring for gennemførelsen af narkotikabekæmpelses-politikens mål om anholdelser og retsforfølgelse.

### Fremskridt

- Narkotikabekæmpelsespoliti er etableret med ca. 1900 politiofficerer (planlagt udvidet til 2900), retslæge laboratorium, efterretningsenhed, 9 mobile opklaringsenheder, og en narkotikabekæmpelses træningsenhed.
- AfghanSpecialNarcotics Force (ASNF) er etableret og operationel. ASNF er en særlig kommandoenhed i narkotikapolitiet, der på baggrund af efterretninger fra narkotikapolitiets særlige efterforskningsenhed skal pågribe narkotikaforbrydere.
- 70 tons opiater blev beslaglagt i 2006 og 40 tons i 2007 (alene ved indtagelsen af MusaQala i Helmand blev der beslaglagt 12 ton opiater). Fra januar til marts 2008 blev der konfiskeret 19 tons opiater (US DoS 2008).

### Erfaringer

Det kriminelle netværk i tilknytning til forarbejdning af opium er komplekst. Forarbejdningen kræver store mængder af kemikalier, der smugles ind primært fra Pakistan. Da det er forbudt at indføre kemikalierne til Afghanistan, er disse transporter typisk afhængige af korrupte kontakter i såvel grænsepoliti samt det politi, der udfører vejkontroller.

Opium raffineres eller omdannes til heroin i simple laboratorier. Disses beliggenhed er ofte kendt i lokalområdet, og politiet har haft et vist held til at identificere og destruere laboratorierne. Som en konsekvens er de fleste laboratorier nu mobile og derfor sværere at identificere. Laboratorie-ejerner ofte i stand til at bestikke betjentene i de vejkontroller, der potentielt kunne bremse mobillaboratoriernes flytning.

Udsmugling kræver selvsagt ligeledes kontakter til korrupte grænsebetjente, mennarkotikaens begrænsede vægt og fylde samt Afghanistans komplekse grænseområder gør udsmuglingen relativt ukompliceret. Et komplekst system af bestikkelse og trusler sikrer, at smuglerne kan operere på tværs af Afghanistans provinser og regionens grænser. Smuglere er afhængige af kontakter øverst i det administrative og politiske system, således at en eventuel arrestation kan undermineres af autoriteter på højere niveau.

Der arbejdes på at etablere en velfungerende og ikke-korrupt politistyrke, der kan efterforske producent- og smuglernetværk. På politisiden er der taget initiativ til at hente alle decentrale provins-politichefer til Kabul og efteruddanne dem i ledelse af politiarbejde i relation til narkotikabekæmpelse.

Det relativt nyetablerede afghanske narkotikapoliti - CounterNarcotics Police of Afghanistan (CNPA) - har haft held til at identificere og ødelægge en række laboratorier og anholde ejerne. Herudover er en række narkotikatransporter blevet forpurret. Dette ses som små sejre, mens det overordnede mål om retsforfølgelse af store forbrydere (HighValue

Targets - HVT) stadig udestår. Identiteten på en række af de højtprofilerede narkotikakriminelle har karakter af en offentlig hemmelighed. Problemet synes at være manglende politisk vilje til at lade de højtprofilerede narkotikaforbrydere arrestere samt evnen i retsvæsenet til at føre sagerne.

### Opbygning af retsvæsenet

For at tilføje et usikkerhedselement til alle led af narkotika-industrien er det vigtigt at vise at retssager mod smuglere og bagmænd bliver gennemført.

### Fremskridt

- Narkotikabekæmpelseslov vedtaget i december 2005.
- Den særlige strafferet for narkotikaforbrydelser gennemførte i 2007 207 sager, 278 blev dømt og 102 frikendt.

### Erfaringer

Politisk vilje til konsekvent at gribe ind og straffe de involverede agenter er afgørende. I Afghanistan er det statsanklagernes lokale afdelinger, der fører retssager på baggrund af politiets efterforskning. En veltrænet politistyrke er således ingen garanti for, at narkotika-forbryderne ikke efterfølgende går fri grundet et svagt og korrupt juridisk system. Den ofte politisk funderede udpegning af lokale administrative topfolk (politichefer, anklagere m.v.) resulterer i, at embedsmændene står i gæld til enten højerestående embedsmænd eller lokale magthavere.

For at fjerne de mest følsomme sager fra de lokale afdelinger forudses de vigtigste HVT'er efterforsket af den særlige "Sensi-

tive Investigation Unit" og retsforfulgt ved den særlige strafferet for narkotikaforbrydelser.

### Ødelæggelse af opiumsafgrøder

Mens der er bred tilslutning til den afghanske regerings mangestregede narkotikabekæmpelsesstrategi, er der vedvarende diskussion af værdien af afgrødeødelæggelse (poppyeradication). Den afghanske regering understreger, at dens antinarkotikastrategi ikke er styret af behovet for at ødelægge opiums-afgrøden, men at denne aktivitet bør anskues som tilføjelse af et risikoelement i producentens beslutningsproces vedrørende valg af legal eller illegal afgrøde.

### Fremskridt

- Der er i år 2007 blevet ryddet mere end 20.000 ha opiummarker (10% af markerne), sammenlignet med 15.300 i 2006. I 2008 er det planlagt at rydde 50.000 ha – primært i det sydlige Afghanistan. Målet vil langt fra blive nået - fra januar til juni 2008 er der ryddet ca. 10.000 ha.

### Erfaringer

Ødelæggelse af afgrøder vil ifølge regeringens strategi kun foregå, hvor bønderne har legale indtægtsmuligheder. Det skal være muligt for bønderne fuldt ud at basere deres økonomi på de legale aktiviteter. I praksis er strategien indtil 2008 dog ikke blevet fulgt, og der er en række negative konsekvenser af den praksis som hidtil er anvendt. Afgrødeødelæggelse kan på den helt korte bane anses for vundne slag, men kan på sigt vise sig

at være en hæmsko for en varig omlægning af landbruget og tilliden til den afghanske regering.

Rydning af marker i Afghanistan anses af producenterne for at ramme socialt skævt. Det rammer primært dem, der ikke har råd til at bestikke embedsmænd til at se gennem fingrene med ulovlige valmuemarker. Afgrødeudryddelse bekræfter dermed producenterne, i at embedsværket fortsat er korrupt. De afghanske myndigheder har erkendt, at der i vækstsæsonen 06/07 har været skævheder i afgrødeudryddingerne. De har derfor erklæret, at der i vækstsæsonen 07/08 vil blive lagt større vægt på at ramme de bedrestillede bønder samt også at rydde i usikre, ustabile områder. Derudover har Narkotikabekæmpelsesministeriet udpeget zoner, inden for hvilke det vurderes, at der er muligheder for alternative indkomstmuligheder og hvor rydninger derfor skal finde sted. Det er for tidligt at vurdere, om planen har virket efter hensigten.

Rydning af marker sker på flere måder. Den nationale narkotikabekæmpelsesstyrke, PoppyEradication Force, rydder marker i særligt prioriterede provinser. I 2008 vil det være Helmand, Uruzgan, Nangahar, Bagdis og Badakshan (MoCN& UNO-DC 2008). I alle provinser med mere end 5000 ha opiummarker har guvernøren derudover ansvar for selv at sikre rydning af marker. I 2008 er det sket i Badakshan og Nangahar (US DoS 2008)

Der er p.t. færdiguddannet 100-200 afghanske soldater til at beskytte rydningsaktiviteterne støttet af amerikansk indkøbte helikoptere. Ca. 50 % af de planlagte i alt 840 soldater i

styrken er rekrutteret og gennemgår et træningsforløb. Styrken ventes at være fuldtallig i 2009.

Rydningen gennemføres ved pløjning med traktor eller dyr, eller ved at knække stænglerne med segl eller kæppe.

Manuel rydning er dog en både farlig og besværlig metode til bekæmpelse af opiumsøkonomien. Rydningerne leder til konfrontationer, om end disse er mere begrænsede, når producenterne forudgående er blevet oplyst om rydningstruslen. Et godt eksempel herpå er det store fald i opiumsproduktionen i den nordlige provins Badakshan. Rydning af marker tidligt i sæsonen gav bønderne mulighed for efterfølgende at dyrke andre afgrøder på de samme marker. Den gode timing af rydninger er desværre ikke set i ret mange andre provinser, hvilket har givet anledning til voldelige protester fra bønderne, når markerne først ryddes umiddelbart før høst (Mansfield, 2007). Der har været eksempler på at rydning i afghanske provinser har måttet standses på grund af trusler mod narkotikapolitiet. Og den økonomiske desperation driver bønderne til at sikre sig beskyttelse – hvilket i de sydlige provinser bl.a. tilbydes af Taliban, der ofte selv har en stor aktie i produktionen.

Det er udbredt praksis, at bønder gældsætter sig mod sikkerhed i fremtidig opiumshøst. Det er observeret, at udryddelsesprogrammer kan have den utilsigtede negative effekt, at bønder næste sæson vil fortsætte og måske øge opiumsdyrking for at indhente den tabte fortjeneste og se sig i stand til at tilbagebetale gælden.

UNODC konkluderer i sin rapport, at rydningskampagnen i 2006 ingen nævneværdig effekt havde på dyrkningen i 2007. Selv om landsbyerne havde været udsat for rydninger valgte 63% af landsbyerne at dyrke opium igen i 2007 (UNODC, 2007a).

### Institutionsopbygning

Udvikling af afghanske institutioner - både centralt og i provinserne - er grundlæggende for en varig succes. Da Taliban blev væltet i 2001 var der ingen fungerende offentlig administration.

### Fremskridt

- Et narkotikabekæmpelsesministerium er oprettet og har været operationelt siden 2004. Ministeriet er ansvarligt for at koordinere den afghanske regerings aktiviteter og har udarbejdet den nationale narkotikabekæmpelsesstrategi. I januar 2008 er udarbejdet en prioriteret implementeringsplan (JCMB 2008).
- En særlig strafferet for narkotikaforbrydelser er etableret (36 efterforskere, 34 anklagere and 14 dommere).
- En særlig sikker fængselsfløj for dømte narkotikaforbrydere er i 2006 bygget til Kabuls Pul-i-Chaki fængsel. Fængselspersonale, herunder kvindelige, er trænet.
- Narkotikabekæmpelses Trust Fund er oprettet med henblik på at sørge for tilførsel af narkotikabekæmpelsesmidler til den afghanske regerings budget. Ved årsskiftet 2007/08 havde det internationale samfund givet tilsagn om 87.1 millioner US\$. Eksempelvis har fonden finansieret små vandkraftværker, narko-

tikaafvænnning, vejbyggeri, etablering af champignon- dyrkning og andre alternative afgrøder.

### Andre foreslåede redskaber

Legalisering, offentligt opkøb af hele opiumshøsten eller subsidiering af alternative afgrøder har været på tale, som mulige redskaber i forhold til reduktion af problemerne med opiumsøkonomien. På den baggrund refereres i det følgende argumenterne for deres berettigelse og ulemper.

### Legalisering af opiumdyrkning

I overvejelserne om etablering af alternative lovlige indkomstmuligheder er legalisering af opiumproduktionen blevet fremført som en mulighed. Der er ikke konsensus om det realistiske i denne mulighed. Der kan opregnes både fordele og ulemper.

Ud fra et udviklingsmæssigt og landbrugsmæssigt synspunkt synes opium at være den perfekte afgrøde – den er letdyrket, arbejdsintensiv (fordeler indkomsten på mange) og kan oplagres. Den er tillige allerede veletableret i landet.

SenlisCouncil har udarbejdet en række studier for at undersøge mulighederne for legalisering af opiumproduktionen (Senlis 2005), herunder hvorledes et licenssystem kan gennemføres. Deres undersøgelser konkluderer bl.a., at den afghanske lovgivning åbner mulighed for en legal produktion; at der er behov for den afghanske produktion på verdensmarkedet; og at de traditionelle jirga-strukturer i lokalområderne kan bruges som kontrolinstrument (Senlis, 2006a).

Fra flere sider vurderes det dog ikke muligt at gennemføre legalisering forsvarligt. Det fremføres, at erfaringerne fra to lande med betydelig legal opiumproduktion – Indien og

Tyrkiet – viser, at det er afgørende med institutionel kapacitet og et effektivt kontrolsystem for at sikre, at staten er den eneste opkøber (Mansfield, 2001). Det er ikke på hverken kort eller mellemlangt sigt realistisk at etablere det grundlag i Afghanistan.

Desuden ligger markedsprisen på verdensmarkedet for opium i dag under den staldårspris som producenterne kan sælge den til på det illegale marked. I fraværet af et effektivt kontrolsystem vil smuglere have mulighed for fortsat at udnytte markedet og der ville være en høj risiko for at den legale dyrkning vil blive misbrugt til ulovlige handler. Uden den institutionelle styrke til at sikre at de afghanske myndigheder har monopol vil myndighederne komme i direkte konkurrence med de illegale opiumsmuglere, og dermed drive priserne op.

Endelig vil et på forhånd sikret opkøb tilskynde producenterne til at øge de dyrkede arealer med opium, så produktionen vil eskalere. Den afghanske regering har derfor afvist legalisering af opiumproduktion som et redskab til at takle den illegale økonomi.

### Opkøb af produktionen

Det har været overvejet, hvorvidt man i en overgangsperiode på nogle få år skulle opkøbe hele produktionen. Den samlede staldårsværdi af den nuværende opiumproduktion er ca. 1 milliard US\$. Det vil derfor på kort sigt være billigere at opkøbe produktionen end at bekæmpe den og den afledte kriminalitet og ustabilitet. Opkøb vil afskære opiumopkøbskæden og dermed også pengestrømmen til kriminelle og oprørsgrup-

per. Dette vil bringe producenterne ud af deres afhængighed af narkobaroner og beskyttelse.

Argumenterne imod dette tiltag er de samme som imod legalisering. I tillæg vil nogle få års opkøb være utilstrækkeligt, da etablering af alternative indkomstmuligheder (ikke blot andre afgrøder) er en langvarig proces. Opkøb vil desuden sende et meget uklart signal til producenterne (Byrd 2008).

### Landbrugssubsidier

Omfattende landbrugssubsidier af andre afgrøder er den tredje af de endnu ikke afprøvede ”silverbullets” (enkle løsninger), der ofte peges på.

Eftersom den nylige koncentration af opiumproduktion i den sydlige del af Afghanistan viser at produktionen nemt skubbes til andre områder vil subsidier skulle dække hele landet. Som konsekvens vil der skulle etableres et landbrugsstøtte system af en størrelsesorden som Afghanistan aldrig selv vil kunne finansiere (Byrd 2008). Samtidig viser erfaringen fra andre lande – f.eks. Europa – at subsidier er vanskelige at afskaffe igen.

Næste spørgsmål vil være, hvilke afgrøder der skulle være omfattet af subsidier. Til erstatning for opium har Afghanistan brug for at udvikle en landbrugssektor med dyre, arbejdskrævende afgrøder med gode eksportmuligheder (Byrd 2008). Dette er ikke det typiske valg for subsidier, da det er nicheprodukter, der måske kun dyrkes i begrænsede områder. Hvede, der f.eks. subsidieres i Pakistan, opfylder ikke kriterierne.

Endelig er Afghanistans grænseområder som nævnt porøse og import af de subsidierede varer fra nabolandene vil ikke kunne kontrolleres.

Den afghanske regering overvejer fortsat om landbrugsstøtteordninger i en eller anden form skal indgå i narkotikabekæmpelsen.

### International bistand til narkotikabekæmpelse

Det er ikke muligt at kvantificere det totale niveau for international støtte til narkotikabekæmpelses-aktiviteter, idet der ikke er en klar skillelinje mellem narkotikabekæmpelses-aktiviteter og bredere genopbygnings- og udviklingsaktiviteter (f.eks. programmer til udvikling af landområder eller stats- og institutionsopbygning).

For at sikre en koordineret international indsats er der etableret en arbejdsgruppe med deltagelse af både det afghanske narkotikabekæmpelsesministerium, andre relevante ministerier og de internationale aktører mhp. løbende at justere planer for gennemførelse af narkotikabekæmpelsesstrategien. Der er oprettet en narkotikabekæmpelses-trustfond (CounterNarcotics Trustfund) til finansiering af meget målrettede aktiviteter. Derudover støtter internationale aktører bilateralt de afghanske myndigheder på forskellige områder af narkotikabekæmpelsen, herunder økonomiske bidrag til nationale programmer, der understøtter udvikling og indsats gennem de militære bidrag.

Den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) bistår den afghanske regering med at udbrede sin myndighedsudøvelse til hele Afghanistan, hvilket er en væsentlig forudsætning for, at de afghanske myndigheder kan gennemføre en effektiv narkotikabekæmpelse. **Direkte** deltagelse i narkotikabekæmpelse er ikke en del af ISAF's opgaver og mandat. NATOs operationsplan giver ikke styrkerne bemyndigelse til direkte at inddrage planer for opiumsbekæmpelse i strategien for bekæmpelse af oprøret. F.eks. er anvendelse af specialoperationsstyrker mod mellem-mænd og opiumlaboratorier ikke mulig (Thruelsen 2008).

Også rydning af marker falder uden for ISAF's opgaver. Det drøftes i øjeblikket i NATO, om ISAF skal involveres dybere og mere direkte. Indtil videre er der imidlertid ikke international enighed herom.

NATOs operationsplan åbner derimod mulighed for at ISAF **indirekte** bidrager til gennemførelsen af tiltag rettet mod opiumsøkonomien. Disse bidrag kan omfatte udveksling af informationer, logistisk støtte og støtte til de afghanske myndigheders informationskampagne imod narkotika. Også støtte til kapacitetsopbygning af den afghanske hær er en indirekte støtte til de afghanske myndigheders narkotikabekæmpelse (Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, 2007). Hvis opia-ter eller kemikalier opdages i forbindelse med ISAFs militære sikkerhedsoperationer, må de internationale styrker konfiskere stoffer og apparatur samt tilbageholde smuglere. Disse udleveres efterfølgende til de afghanske myndigheder.

### Dansk støtte

Ifølge strategien for den danske indsats i Afghanistan 2008-2012 (Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet 2008) vil det danske styrkebidrag inden for rammerne af NATOs operationsplan bidrage til de indirekte tiltag rettet mod opiumsøkonomien.

Danmark støtter derudover indsatsen økonomisk gennem udviklingsbistand til en række nationale programmer, som er del af den afghanske narkotikabekæmpelsesstrategi. Danmark bidrager til det nationale udviklingsprogram NSP med opbygning af lokale udviklingsråd og bloktilskud til igangsættelse af



mindre udviklingsprojekter. Programmet er efter bare fem år nået ud til 19.000 af Afghanistans ca. 24.000 landsbyer, og det forventes at yderligere 4.000 landsbyer inddrages i løbet af de næste 2-3 år. Programmet spiller en central rolle som indgang for levering af serviceydelser i landområderne og udbredelse af regeringens politikker, herunder antinarkotika-politikken. Programmet vurderes af uafhængige kilder til at være et af de mest succesfulde udviklingsprogrammer i Afghanistan (DFID & World Bank 2007).

Danmark bidrager endvidere til det nationale mikrokredit program MISFA (Micro-Finance Support Facility of Afghanistan), der de sidste tre år har ydet mikro-kreditter – hver af størrelsesordenen 100-1000 US\$. I 2008 er der 340.000 lånere, hvoraf 65% er kvinder. Mikrokreditlånene er et alternativ til eksisterende lånemuligheder, som i landområderne i vid udstrækning er betinget af dyrkning af opium.

I tillæg hertil vil der i Helmand-provinsen, hvor Danmark har taget et særligt ansvar for støtte til uddannelsessektoren, i de kommende år blive givet støtte til faglige uddannelser, som kan understøtte voksnes muligheder for at vælge andre erhverv end opiumsdyrkning. Danmark vil bygge videre på de allerede positive erfaringer med træning i basale håndværksfærdigheder. Således har mange af de 250 deltagere, som allerede har gennemgået træning, efterfølgende opnået beskæftigelse inden for byggebranchen.

Derudover vil Danmark, i forlængelse af indsatsen inden for uddannelse, støtte faglige ungdoms- og voksenuddannelser.

Målet er at give unge mennesker en vej ud af opiumsøkonomien. Øget faglig kunnen vil samtidig kunne bidrage til at bekæmpe den udbredte arbejdsløshed blandt unge og dermed afholde nogle af de unge mænd fra at blive rekrutteret af Taliban og andre oprørsgrupper.

For at støtte bekæmpelsen af opiumsøkonomien vil der i 2008 endelig blive gennemført en oplysningskampagne rettet mod befolkningen i Helmandprovinsens største byer, LashkarGah og Gereshk, om de umiddelbare negative konsekvenser af opiumsdyrkingen med fokus på de hastigt stigende misbrugsproblemer i Helmand (Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet (2007).

### Udfordringer i de kommende år

Opiumøkonomien udgør et centralt udviklingsproblem for landet. Den afghanske narkotikaindustri er uden fortilfælde i international sammenhæng. Industrien har betydning for den samlede nationale økonomi, den gennemsyrrer hele samfundet, og der er et ustabil og lovløst miljø hvori, det trives. Sammenholdt med de mange drivende faktorer, står det klart, at der ikke findes enkle løsninger på problemet.

Narkotikabekæmpelse er derfor tæt knyttet til den bredere dagsorden om at få opbygget en afghansk stat og må nødvendigvis integreres i den nationale udviklingsplanlægning. Der er ingen genveje. Intet enkelt projekt eller program kan imødegå de myriader af begrundelser som driver opiumøkonomien. Elimineringen af opiumproduktionen vil være afhængig af, at de bredere udviklingsmål nås.

Den allerede vedtagne narkotikabekæmpelsesstrategi omfatter en vifte af instrumenter, som tilsammen skal bidrage til at få narkotikaproduktionen under kontrol. Vel at mærke uden at påtvinge landets borgere yderligere økonomisk krise.

På baggrund af den voldsomme vækst i opiums-yrkningen i 2007 var narkotikabekæmpelse i begyndelsen af 2008 genstand for en første drøftelse af narkotikabekæmpelse på højt politisk niveau mellem den afghanske regering og det internationale samfund. I tillæg til den vedtagne narkotikabekæmpelsesstrategi blev det anbefalet i højere grad at decentralisere narkotikabekæmpelsen til provins- eller distriktsniveau. Denne anbefaling skal bl.a. ses i lyset af de centrale myndigheders

manglende evne til at håndtere de regionale forskelligheder. I den anledning kan det i 2007 etablerede uafhængige direktorat for lokal regeringsførelse (IDLG) vise sig som en positiv medspiller. Direktoratet har bekendtgjort, at man med øjeblikkelig virkning vil begynde at bedømme, og formodentlig belønne, på provins- og distriktsniveau for deres narkotikabekæmpelsesindsats.

Anbefalingerne om øget provinsfokus betyder samtidig, at provinsguvernørerne vil blive holdt ansvarlige for narkotikabekæmpelsesindsatsen. På den baggrund er der etableret en kontrolmekanisme, der fastlægger guvernørernes rydningsmål. Indenrigsministeriet og Narkotikabekæmpelsesministeriet har herudover planlagt at aflægge besøg i en række af de såkaldte ”på-vippen provinser”, der er lige på grænsen til blive eller forblive opiumsfri.

Bekæmpelse af narkotikaøkonomien kræver betydelig politisk vilje. Der må skabes politisk vilje til at sætte ind overfor både den centrale og lokale administrations involvering i opiumsøkonomien.

Fra alle sider peges der på udnævnelsen af guvernører uden relationer til narkotikaøkonomien som et af de vigtigste midler i narkotikabekæmpelsesarbejdet. Her kræves selvsagt lederskab fra den afghanske regering, men også det internationale samfund må kontinuerligt lægge pres på den afghanske regering i forhold til at udpege guvernører uden narkotikarelationer.

Udfordringen i de kommende år bliver desuden at styrke den decentrale administrations kapacitet i forhold til at tilrettelægge narkotikabekæmpelsesindsatser.

Endelig bliver det fremover vigtigt at fastholde det internationale samfund på den langsigtede strategi for økonomisk og social udvikling i Afghanistan. Der er ingen hurtige genveje i bekæmpelsen af narkotika.

**Bilag 1 Faktaark om narkotika år 2006 vs. 2007**

	2006	Difference on 2006	2007
Net opium poppy cultivation (after eradication)	165,000 ha	+17%	193,000 ha
in per cent of agricultural land	3.65%		4.27%
in per cent of global cultivation	82%		82%
Number of provinces affected by poppy cultivation	28		21
Number of poppy free provinces	6		13
Eradication	15,300 ha	+24%	19,047 ha
Weighted average opium yield	37.0 kg/ha	+15%	42.5 kg/ha
Potential production of opium	6,100 mt	+34%	8,200 mt
in percent of global production	92%		93%
Number of households involved in opium cultivation	448,000	+14%	509,000
Number of persons involved in opium cultivation	2.9 million	+14%	3.3 million
in per cent of total population (23 million) <sup>1</sup>	12.6%		14.3%
Average farm-gate price (weighted by production) of fresh opium at harvest time	US\$ 94/kg	-9%	US\$ 86/kg
Average farm-gate price (weighted by production) of dry opium at harvest time	US\$ 125/kg		US\$ 122/kg
Current Afghanistan GDP <sup>2</sup>	US\$ 6.9 billion	+12%	US\$ 7.5 billion
Total farm-gate value of opium production	US\$ 0.76 billion	+32%	US\$ 1 billion
in per cent of GDP <sup>3</sup>	11%		13%
Total export value of opiates to neighbouring countries	US\$ 3.1 billion	+29%	US\$ 4.0 billion
in per cent of GDP <sup>4</sup>	45%		53%
Household average yearly gross income from opium of opium poppy growing families	US\$ 1,700	+16%	US\$ 1,965
Per capita gross income from poppy growing for opium poppy growing farmers	US\$ 260	+17%	US\$ 303
Current Afghanistan GDP per capita <sup>5</sup>	US\$ 290	+7%	US\$ 310
Indicative gross income from opium per ha	US\$ 4,600	+13%	US\$ 5,200
Indicative gross income from wheat per ha	US\$ 530	+3%	US\$ 546

### Kilder og yderligere læsning

De i teksten refererede kilder kan downloades fra [www.Afghanistan.um.dk](http://www.Afghanistan.um.dk)

Afghanistan Study Group (2008, January): Revitalizing our efforts – Rethinking our Strategies, Center for the Study of the Presidency (US)

ANDS (2008, January): Implementation Plan for the National Drug Control Strategy, report to the JCMB meeting 5 February 2008, secretariat for Afghanistan National Development Strategy.

Byrd, William og Christopher Ward (2004 December): Drugs and Development in Afghanistan, World Bank

Byrd, William (2008, March): Responding to Afghanistan's Opium Economy Challenge: Lessons and Policy Implications from a Development Perspective.

Costa, Antonio Maria (2008 June): No Security without development – No development or security with drugs. UNODC. Tale ved senior officials meeting 4. juni 2008 forud for Afghanistan support conference 12. juni i Paris.

Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet (2007, december): Plan for det danske engagement i Helmand 2008.

GoA, Government of Afghanistan (2008): Afghanistan National Development Strategy, A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction.

JCMB (2008, 5 February): Implementation of the National Drug Control Strategy, Report to the Joint Coordination and Monitoring Board meeting 5 February 2008

Mansfield, David (2001, April): An analysis of licit opium poppy cultivation: India and Turkey, for FCO, UK.

Mansfield, David (2007, May): Beyond the Metrics: Understanding the nature of change in the rural livelihoods of opium poppy growing households in the 2006/07 growing season, A report for the Afghan Drugs Inter Departmental Unit of the UK government.

Mansfield, David & Adam Pain (2007, November): Evidence from the Field: Understanding Changing Levels of Opium Poppy Cultivation in Afghanistan, AREU - Afghanistan Research and Evaluation Unit

MoCN, Ministry of Counter-Narcotics (2006, January): National Drug Control Strategy.

MoCN and UNODC (2008, February): Periodical Report on Poppy Eradication Verification in Afghanistan.

Senlis Council (2005, March): Feasibility study on opium licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and other Essential Medicines.

Senlis Council (2006a, May): Integrated Social Control in Afghanistan: Implications for the Licensed Cultivation of Poppy for the Production of Medicines.

Senlis Council (2006b): Collateral Damage: Socio-Economic Impacts of Opium Eradication in South East Asia, Camilla Andersson, Torbjörn Dalin and Jesper Stage, Dept. Of Economics, Umeå (SE), and James MacGregor, Intl. Institute for Environment and Development (UK)

Senlis Council (2006c): Winning Battles and Losing Wars: Illicit Crop Eradication Experiences in Bolivia and Colombia, Francisco Thoumi and Carolina Navarrete-Frias, Research and Monitoring Center on Drugs and Crime.

Thruelsen, Peter Dahl (2008 april): Opiums bekæmpelse i Afghanistan – Er der en farbar vej?; Dansk Institut for Militære Studier.

Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2008, juni): Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012.

UN (1998) Resolution S-20/4 Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative development. Resolution adopted by general assembly.

UN (2008) Resolution 1817

UNODC (2007a, October): Afghanistan Opium Survey 2007.

UNODC (2007b, October): Monitoring of drug flow in Afghanistan.

UNODC (2007c, November): Border Management Cooperation in Drug Control - Afghanistan, Iran and Pakistan.

UNODC (2008, June): Illicit Drug Trends In Afghanistan

US DoS (2008 June): Counternarcotics in Afghanistan Update, June 2008 Paris Support Conference, United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

Ward, Christopher & David Mansfield, Peter Oldham and William Byrd (2007, 17 December): Afghanistan - Economic incentives and development initiatives to reduce opium production. DFID and World Bank

#### **Andre udvalgte rapporter og kilder om Afghanistans opium-økonomi**

Buddenberg, Doris & William Byrdeds. (2006, November): Afghanistan's Drug Industry, Structure, Functioning, Dynamics, and implications for Counter-Narcotics Policy, World Bank and UNODC

Matthews, Robert (2008, January): Poppy seeds and dragon's teeth: NATO struggles with an opium-funded war in Afghanistan. Fride comments.

Rubin, Barnett R. and Alexandra Guáqueta (2007 November): Fighting Drugs and Building Peace, Towards Policy Coherence between Counter-Narcotics and Peace Building, Dialogue on Globalization.

The SenlisCouncil – en lang række publikationer, se [www.senliscouncil.net](http://www.senliscouncil.net)

UNODC – undersøgelser, rapporter og erklæringer, se <http://www.unodc.org/afg>

**Narkotikabekæmpelse i Afghanistan**

Juli 2008

*Udgiver:*

Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00

Fax: 33 54 05 33

E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)

Internet: [www.um.dk](http://www.um.dk)

Publikation kan downloades eller bestilles på:

[www.danida-publikationer.dk](http://www.danida-publikationer.dk)

Trykt version: 978-87-7667-998-9

Internet version: 978-87-7667-999-6