

Vad vill Sverige i Afghanistan?

Ny strategi för svenska biståndet. Afghanistan-nytt reflekterar.

Att strategier för biståndet är viktiga, kanske till och med utslagsgivande, för framgång eller brist på framgång i allt utvecklingssamarbete är något som aktivt intresserade medlemmar i SAK inte kunnat undgå att uppmärksamma under senare år. Vid flera årsmöten i följd har deltagarna haft tillfälle att diskutera och fatta beslut om SAKs biståndsstrategier, på det ena verksamhetsområdet efter det andra. I förberedelsearbetet har enskilda medlemmar, arbetsgrupper, fältorganisationen, kansliet, styrelsen och generalsekreteraren deltagit i processen, som på så sätt blivit väl förankrad i vår organisation.

Text: Carl Schönmeyr



Calle är en av SAKs grundare och hedersledamot i styrelsen.

Samtidigt har kritik av utvecklingen under senare tid kommit allt mer i blickfånget i både svenska och internationella media. Och det är inte bara den militära insatsen, som börjar ifrågasättas utan också biståndsdelen, återuppbyggnads- och utvecklingsarbetet. Att det senare gått så mycket sämre än vad man skulle kunnat förvänta sig och att det finns andra orsaker härtill än det försämrade säkerhetsläget, det är de flesta observatörer ense om. Många försök till förklaringar har framförts. De flesta har rört mottagarsidan i samarbetet det vill säga Afghanistan. Man har pekat på det dåliga utgångsläget, det förödande resultatet av 30 års krig, inbördeskrig, ockupation och väpnad konflikt.

Men man har också från flera håll pekat på den afghanska regeringen, så som den fungerat under president Karzai. Det har talats om korruption och ineffektivitet, om samarbete med ökända krigsherrar och den organiserade brottsligheten i regionen samt om bristande politisk vilja att ta itu med ett nödvändigt reformarbete.

Ingen av dessa förklaringar kan helt avvisas. Men alla regeringens tillkortakommanden och alla landets svårigheter har ju varit kända av givarländerna och deras organisationer och borde därför, tycker man, ha påverkat såväl biståndets strategier som dess utformning. Det gör de strategiska frågorna än mer relevanta i dagens situation. Kanske givarnas kritik också borde ge utrymme åt en viss självkritik? Har givarsamfundet med amerikanarna i spetsen, utformat rätt strategier och genomfört dem på

rätt sätt? Har de många givarnas biståndsregler och än flera delstrategier, kunnat samordnas till en fungerande helhet, anpassat till Afghanistans egna behov, prioriteringar och genomförandeförmåga? Svaren på dessa frågor har vi inte i dag men det bör vara en angelägen och brådskande uppgift att få dem besvarade. Om misstag har begåtts måste vi också kunna lära av dem.

Den nya strategin

För en svensk biståndsorganisation, som Svenska Afghanistankommittén kan det vara en naturlig utgångspunkt att närma sig strategifrågorna från ett svenskt perspektiv. En ny svensk strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan, för perioden juli 2009 till 31 december 2013, föreligger sedan några månader. Den har framtagits av UD, med hjälp av ett underlag från Sida, och gäller för det svenska stödet till Afghanistans återuppbyggnad och utveckling i dess helhet, oavsett genom vilka kanaler biståndet slussas, multi eller bilateralt, genom internationella eller svenska enskilda organisationer. Rent militära insatser omfattas inte av strategin.

Däremot ingår biståndsinsatser i de fyra nordliga provinser där Sverige ansvarar för militärt stöd i form av ett *Provincial Reconstruction Team (PRT)*. Dessa civila biståndsinsatser ska uppgå till cirka 25 procent av det totala långsiktiga biståndet till Afghanistan.

Strategidokumentet anknyter inledningsvis till Sveriges politik för global utveckling och dess två grundläggande perspektiv, fattigheds- och rättighetsperspektivet. Vidare hänvisas till Afghanistans egen strategi, för fattighedsbekämpning, *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)* 2008-2013.

Sveriges nya Afghanistanstrategi

Nyligen tog UD med hjälp av Sida fram en ny strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan, för juli 2009 till december 2013. Tre verksamhetsområden ska gälla (1) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter (2) utbildning och (3) privatsektorsutveckling. Dessutom ska punktinsatser kunna komma till stånd inom området för hantering av minor och oexploderad ammunition samt inom området katastrofberedskap. Vidare ska humanitärt stöd kunna utgå.

Som övergripande mål för det svenska biståndet till Afghanistan anges att ”människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden, i ett fredligt och demokratiskt samhälle”.

Afghanistan Compact

Som processmål i en strävan att uppnå en hög grad av biståndseffektivitet anges ”förbättrad givarkoordinering inklusive genom en stärkt roll för *United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Unama)*, förbättrad resultatuppföljning för genomförande av *Afghanistan Compact* (ungefär Afghanistandfördraget) och ANDS samt ”förstärkt afghanskt ägarskap och förstärkt afghansk kapacitet”. Två frågor lyfts fram, som ägnade att vara, ”strategiska frågor för dialog” nämligen:

1. Jämställdhet och kvinnors och flickors situation och rättigheter och 2. Demokratisk samhällsstyrning med särskilt fokus på anti-korruption. Som ”tematiska prioriteringar” gäller främst demokrati och mänskliga rättigheter samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen.

I strategidokumentets centrala avsnitt om det svenska biståndets inriktning och omfattning i Afghanistan slås fast att tre verksamhetsområden ska gälla (1) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter (2) utbildning och (3) privatsektorsutveckling. Dessutom ska punktinsatser kunna komma till stånd inom området för hantering av minor och oexploderad

ammunition samt inom området katastrofberedskap (i samarbete med myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Vidare ska humanitär stöd kunna utgå, i enlighet med den strategi för sådant Sida-bistånd som regeringen fastställt.

Inom de tre strategiska huvudområdena ska det första (demokrati och mänskliga rättigheter) omfatta uppbyggnad och utveckling av demokratiska institutioner och processer, förvaltning på central och lokal nivå samt rättsväsendet. Vidare ska arbete med anti-korruption, transparens och ett ”ökat afghanskt ägarskap via kapacitetsutveckling” genomsyra det svenska stödet. Generellt stöd till *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) ingår, som ett viktigt led i stödet.

Kapacitetsbyggande insatser, bland annat inom områdena rättsuppbyggnad och säkerhet ska utredas och genomföras av Folke Bernadotteakademin, beslutas och finansieras av Sida och samråd ske mellan dessa institutioner och regeringskansliet, ambassaden samt övriga berörda myndigheter.

Tre huvudområden

”Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter”, kvinnors deltagande och inflytande samt könsrelaterat våld omnämnes, som prioriterade områden för svenskt stöd till ”kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter” inom huvudområdet demokrati och mänskliga rättigheter. Här omnämns även insatser för ungdomar och människor med funktionsnedsättning.

Det andra huvudområdet är utbildning, med målet att ”öka tillgången till utbildning av god kvalitet, med särskilt fokus på kvinnor och flickor”. Stöd ska utgå till insatser inom landets utbildningsförvaltning, både på central och lokal nivå. Utbildning ska göras inkluderande och därvid lägga grunden till ett demokratiskt samhälle. Särskilda insatser ska göras för flickor och människor med funktionsnedsättning. Också vuxenutbildning för kvinnor och lärarutbildning ska kunna bli föremål för stöd. Arbete med konflikt och jämställdhetsfrågor framhålls som viktigt.

Det tredje huvudområdet för svenskt bistånd till Afghanistan ska vara privatsektorsutveckling. Målet är här ”ett stärkt och växande privat näringsliv, där människor, som lever i fattigdom i högre utsträckning deltar och har sysselsättning”. Fokus ska inriktas på att skapa gynnsamma förutsätt-



Ett Sida-stött SAK-projekt. En skola i provinsen Balkh.

ningar för mikroentreprenörer och småföretag. Framför allt på landsbygden, samt för jordbruksbaserad verksamhet och handel. Samarbete bör eftersträvas med organisationer, som samarbetar med kvinnor och för kvinnligt entreprenörskap och mikrofinansiering där förutsättningar finns. I de norra delarna av Afghanistan ska svenskt stöd också utgå till ”begränsade infrastrukturinsatser” inom området transport. Marknadsutveckling och kapacitetsbyggande inom näringslivet, stöd till näringslivets dialog och samverkan med offentlig förvaltning är andra områden av intresse i det svenska stödet till denna sektor. Det påpekas vidare att privatsektorsutveckling är ett nytt samarbetsområde. Därför måste förutsättningarna för specifika insatser inom ovannämnda delområden undersökas, särskilt i början av strategiperioden.

Efter redogörelsen för de tre huvudområdena för det svenska biståndet med deras respektive delområden tar strategidokumentet upp de biståndsformer, som ska komma till användning. En viktig sådan är finansiella bidrag till *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ART), som finansierar löpande kostnader (bland annat löner) till den afghanska statsapparaten, inklusive nationella program (såsom *National Solidarity Programme*, NSP). En annan viktig biståndsform, som redan etablerats och som kommer att användas också i fortsättningen är multilaterala kanaler det vill säga världsbanken samt i form av bidrag till olika FN-organisationer för specialdestinerade ändamål (till exempel UNDP, Unicef, Unifem, UNOPS och Uanama). Bidrag till svenska frivilligorganisationer (till exempel SAK, Rädda Barnen, Röda Korset) kommer också att fortsätta, liksom



Aqelah är 19 år och delvis förlamad på grund av en polioskada. Vid sidan av skolarbetet jobbar hon som sömmerska. Hon har genom SAK tagit ett mikrolån så hon kunde köpa en symaskin. Idag drar hon in 1 000 afghani till familjen. Ett viktigt tillskott till hushållet enligt hennes mamma.

samarbetet med dessa organisationer.

Sverige ska samarbeta med andra givare, främst de nordiska länderna, och med Europeiska kommissionen samt ”följa och vara involverade i” den senares arbete för Afghanistan.

Kapacitetsutveckling måste ges hög prioritet ”så att implementerande parter och afghanska aktörer själva kan driva reformer vidare om det internationella samfundet måste minska eller förändra sin närvaro i Afghanistan” säger strategidokumentet. Reformarbete är tidskrävande. ”Med hänsyn till konfliktsituationen, fattigdomsnivån, den bristande politiska viljan och förmågan att hantera frågor om samhällsstyrning, ▶

► ansvarsutkrävande, och mänskliga rättigheter, samt den svaga kapaciteten i landet, skall insatser formuleras med en realistisk tidshorisont för måluppfyllelse, då reformer typiskt sätt tar lång tid". Beredskap måste också finnas för förändringar av inriktning omfattning och kanalisering av samarbete. Stor vikt måste läggas vid samordning med andra aktörer och länder vid strävan efter förbättrad samsyn och samordning under afghanskt ledarskap. Den svenska resultatuppföljningen kommer att utvecklas under första delen av strategiperioden.

I strategidokumentets senare del ges en bakgrund till de föreslagna strategierna i form av en sammanfattande landanalys och resultatbedömning. Avslutningsvis ges några synpunkter på det svenska biståndets framtida inriktning. Här konstateras bland annat att Sida tillämpar principen om sektorskoncentration i Afghanistan och att man med hänvisning till denna beslutat att fasa ut områdena hälsa och infrastruktur, som självständiga sektorer. I stället introduceras privatsektorsutveckling, som en ny sektor, i förhoppning att där i genom stimulera tillväxt och sysselsättning.

– Sektorn är ny för oss, säger Sofia Orrebrink handläggare för Afghanistanbiståndet på Sida Stockholm och fortsätter: därför har vi ännu inte hunnit genomföra några stödjande insatser. Men vi har nyligen rekryterat en handläggare till ambassaden i Kabul, som ska jobba med den här sektorn. Ambassaden administrerar också en fond, som används till stöd för lokala frivilligorganisationer med verksamhet i de fyra norra provinserna där svensk militär är baserad.

Strategidokumentet kommer att vara till stor nytta för alla organisationer och enskilda svenskar, som sysslar med bistånd till Afghanistan. Det innehåller mycket värdefull information om landets komplexa situation och vad som ur svensk strategisk synpunkt ter sig viktigast att genomföra, med tanke på våra egna erfarenheter och vår egen svenska kompetens.

Dokumentet bör dock läsas med bevarat sinne för kritik, i syfte att hålla dialogen levande. Strategidokumentet är tänkt,

som ett flexibelt sådant, med utrymme för eventuella revideringar. Det är därför av intresse att granska inte bara vad som står i dokumentet utan också vad, som inte står där. Ett klassiskt exempel är begreppet kvinnohälsa, som ur strategisk synpunkt är ett nyckelbegrepp i det fattiga Afghanistan, med världens nästa högsta mödradödlighet. Begreppet kvinnohälsa saknas helt i det svenska strategidokumentet. Men inte bara det, hela hälsosektorn har försvunnit, den sektor i vilken SAK började sitt bistånd till Afghanistan för 27 år sedan och därigenom förvärvat stor och värdefull kompetens inom sin organisation. Som skäl till utfasningen av hälsosektorn anges principen om sektorskoncentration samtidigt som en helt ny sektor, privatsektorsutveckling, introduceras som en av Sveriges tre huvudsektorer. På detta område saknar vi dock i stort sett egna erfarenheter.

I stället för kvinnohälsa finner vi, som en komponent av sektorn demokrati och mänskliga rättigheter, det etablerade begreppet "sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter".

Här tycks strävan efter politisk korrekthet ha överskuggat hänsynen till Afghanistans religiöst kulturella och traditionsbundna miljö. Det rör sig inte bara om en terminologisk fråga utan om ett reellt, viktigt utvecklingsstrategiskt val.

Familjeplanering?

Det måste också konstateras att det inte finns tillstymmelse till demografisk analys av Afghanistan i den bakgrundsinformation, som strategidokumentet presenterar. I det långtidsperspektiv, som dokumentet anlägger, ter sig en sådan brist fatal. En annan anmärkningsvärd lucka i framställningen är att ordet familjeplanering över huvud taget inte förekommer i texten, trots att befolkningstillväxten i landet beräknas till 4,5 procent per år. En afghansk kvinna föder i genomsnitt 7,1 barn* under sin levnad, som för flertalet präglas av fattigdom, ohälsa och maktlöshet. Hälsoargumentet är strategiskt avgörande i ett sådant land, inte minst för dialogen med myndigheterna och våra samarbetspartner.

” **En afghansk kvinna föder i genomsnitt 7,1 barn under sin levnad, som för flertalet präglas av fattigdom, ohälsa och maktlöshet. Hälsoargumentet är strategiskt avgörande i ett sådant land, inte minst för dialogen med myndigheterna och våra samarbetspartner.**

Carl Schömeyr

Dialogen om mänskliga rättigheter lyfts fram med rätta. Men för att ha effekt måste vi vara trovärdiga. Är vi det? Vi gör en militär insats i samarbete med andra länder, varav USA är den viktigaste och mest inflytelserika. Den högsta ledningen är anförtrord en amerikansk general. Samtidigt är det klart att USA, trots president Obamas ambitioner, inte klart och tydligt tillämpar Genèvekonventionerna om krigsfångars behandling. Guantánamo är inte stängt. Ingen vet vad, som försiggår i Bagram. Vore det möjligt att en afghansk krigsfånge, direkt eller indirekt genom svensk militärs agerande, skulle kunna hamna i Bagram och utsättas för de förhörsmetoder, som används där? Man får hoppas att den frågan får besvaras nu eller inom en nära framtid. Om inte lär vi få problem med vår trovärdighet i dialogen om mänskliga rättigheter. Strategi är någonting annat än taktik, också när det gäller utvecklingsbistånd. •

* Beräkningen är korrigerad med hänsyn till den mycket höga mödradödligheten (Unicef S.O.W.C 2009).

För över 40 år sedan förmedlade artikelförfattaren, i sin egenskap av Unicefs representant i Afghanistan, ett första svenskt bidrag till familjeplaneringsinsatser i Afghanistan, i form av ett bildband om den mänskliga fortplantningen och olika slags preventivmetoder. Bandet kom från den svensk-pakistanska familjeplaneringsprojektet i Lahore och överlämnades till Dr Ghafar Aziz, ansvarig för mödra- och barnavård, vid hälsoministeriet i Kabul. Avsikten var att använda bildbandet vid utbildning av barnmorskor, sköterskor, och läkare. Familjeplanering i statlig regi förekom inte vid denna tid i Afghanistan.