

Afghanistan; utveckling, säkerhet och framtiden

Utveckling:

Kring 1950, efter andra världskrigets förödelse hade Syd-Korea och Afghanistan någorlunda jämförbara siffror¹ vad gäller BNP per capita. Idag, 60 års senare hör Sydkorea till världens rikaste länder - medan Afghanistan är enligt HDI det 172:a fattigaste av rankade 187.

Fortfarande kraxar olyckskorparna om eländet i Afghanistan och det misslyckade kriget; men som när det gäller så mycket annat är frågan alltid om glaset är halvfullt eller halvtomt. Afghanistan är ett i vilket fall helt annorlunda land idag än när talibanerna fördrevs hösten 2001. Utvecklingssamarbetet har givit många och i alla fall kvantitativt imponerande resultat. Ni känner säkert igen en del av siffrorna; nästan 7 miljoner barn går i skolan och av dem är en tredjedel flickor. Över 3 500 skolor har byggts de senaste tio åren.

85% av afghanerna har idag tillgång till grundläggande sjukvård. Mödra och barnadödlighet har minskat drastiskt, om än från extremt höga nivåer. Förväntad medellivslängd är officiellt 48, men andra beräkningar indikerar att 62-64 kanske idag är en mer rimligare bedömning. Kvinnors och barns rättigheter ligger långt från vad vi skulle önska oss, men läget är väsensskilt jämfört med 2001.

Också infrastrukturen har förbättrats genom bl.a. 400 mil asfalterad väg, 75% mobiltelefon täckning, vitala och många medier, främst radio- och TV och mer än fördubbling av elförsörjningen. Och trots allt, president- och parlamentsval har genomförts i två omgångar.

¹ 1951 var Afghanistans BNP per capita 653 USD och Sydkorea 797 USD enligt Maddison Historical Statistics of the World Economy tillgänglig på <http://www.worldeconomics.com/Data/MadisonHistoricalGDP/Madison%20Historical%20GDP%20Data.efp>

Samtidigt är arbetslösheten mycket hög och deltidslösheten ännu högre. Beroendet av ett gammaldags och känsligt jordbruk är mycket högt. Få normala marknader finns och någon ”vanlig” produktion av de flesta varor, förutom livsmedel, saknas. På pluskontot skall sättas hög tillväxt och låg inflation och på minuskontot korruptionen som enligt Transparency International senaste rapport är värst i världen men också institutionell osäkerhet – som förutom det mer militära säkerhetsläget – som inte direkt uppmuntrar investeringar.

Fortfarande går dock en oproportionerlig andel av utländskt stöd till de områden som är osäkra snarare än fattiga. Givarkordineringen är svag och afghanernas förmåga att hålla ihop sin förvaltning är *under utveckling*, om man använder en omskrivning.

Säkerheten

När det gäller säkerheten upplevs dagsläget i stort oförändrat under senare år, även om statistiken visar på tydliga förbättringar mellan 2011 och 2012. Det är dock avårt att undvika konstaterandet att läget i Afghanistan, är ett krig – om än ett lågintensivt sådant med relativt små förluster. En del har blivit bättre, en del sämre och som bekant har öst successivt ersatt syd som kanske främsta problemområdet.

Men i större delen av landet så ser vi alltså faktiska förbättringar. Antalet attacker har på årsbasis minskat med 7% från 2011 till 2012. I norr och väst har dock antalet attacker under 2012 varit ca 20% högre än 2011, men från mycket låga nivåer.

De afghanska säkerhetsstyrkorna har i stort fulla kadrar och klarar allt mer på egen hand. Negativt är däremot att det finns ett mindre antal provinser där delar kan betraktas som laglöst land, i vissa fall t.o.m. dominerat av det väpnade motståndet.

ISAF får nu mindre förluster och de afghanska säkerhetsstyrkorna får å andra

sidan fler skadade och dödade. Antalet civila offer ökar något enligt UNAMA:s statistik, men det handlar om relativt små skillnader. De civila förlusterna har stadigt legat på mellan 2000 och 2500 sedan 2007 – men den andel civila som skadas och dödas av ISAF eller afghanska styrkor har minskat kontinuerligt sedan dess.

Transitionen av säkerhetsansvaret går någorlunda enligt plan, om än att transitionsprocesseen inte fått den form och kanske inte heller betydelse som förutsattes när Sverige t.o.m. bytte namn på sin regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad – PRT till TST – Transition Support Team som jag leder sedan den 12 mars förra året.

Det var ju i och med detta PRT Sveriges praktiska engagemang på området säkerhet och utveckling tog sin början 2006. Idén om sambandet mellan säkerhet och utveckling är inte ny, men fick en ny skjuts först i Iraq där en strategi för *Counterinsurgency* – COIN -successivt togs fram av bland annat David Petraus, och sedan i Afghanistan under befäl av McCrystal och Petraus.

Men konceptet säkerhet och utveckling på bredden är långtifrån bara amerikanskt. Bättre, större och samplanerad interaktion med olika verkansmedel för att effektivare kunna stöda svaga och havererade länder i eller strax efter konflikt har varit på modet under mer än ett decennium – bl.a. på grundval av erfarenheterna av 90-talets ganska separerade fredsinsatser på Balkan. Och det var nog där, om inte annat, som idén om multifunktionalitet föddes.

Amerikanskernas idé var lika enkel som glasklar. Genom att låta säkerhet och utveckling gå hand i hand och stödja varandra i syfte att vinna befolkningens *hearts and minds* så skulle kriget vinnas – i Afghanistan efter det väpnade motståndets successiva förstärkning 2005 till och med 2009.

Även Sverige hängde till viss del på. I regeringens biståndsstrategi beslutad i juni 2009 öronmärktes 25% av biståndet till Afghanistan till samma provinser som Sverige bär det militära ansvaret för och successivt skapades en förväntan

om en nära civil-militär samverkan.

Idag förverkligas Sveriges samarbetsstrategi från 2011, där en tredjedel av pengarna – nästa år över 200 miljoner – riktas mot norr - genom att de militära operationerna och biståndsverksamheten bedrivs vid sidan av varandra, om än samma geografiska område.

Det senaste decenniet i Afghanistan har varit en spännande experimentverkstad. Sambandet mellan säkerhet och utveckling är lika given som den är outforskad. Vi vet att mycket av utveckling förutsätter säkerhet, men väldigt lite om hur biståndsinsatser påverkar säkerheten.

Det senaste decenniets diskussion kring fredsbyggande, fredsfrämjande och bistånd har varit fokuserat kring konfliktländer och deras specifika problem. De länderna har blivit allt viktigare biståndsländer eftersom konflikterna har bidragit till att de fortsätter vara fattiga.

Men det kanske intressantaste bidraget till kunskapsuppbyggnaden under senare år är Världsbankens årliga rapport från 2011 som är en sammanställning av bäst kända kunskap på området.

Vad finns då i rapporten som har särskild bäring på Afghanistan? Den pekar framförallt ut fyra punkter som generellt viktigast;

- att åstadkomma grundläggande mänsklig säkerhet så att människor, också kvinnor och barn, kan känna sig trygga i vardagen
- att skapa jobb, för att minska rekryteringsbasen för väpnat motstånd och kriminalitet, men också ingjuta framtidstro i befolkningen
- att åstadkomma starka och legitima institutioner som har befolkningens förtroende
- att åstadkomma någon slags rättvisa, i dubbel bemärkelse, d v s både en rättvis eller i alla fall laglig och förutsägbar fördelning av resurser och en rättstat med mekanismer för att beivra brott och lösa konflikter enligt

oväldiga och förutsägbara principer.

Enn ännu rapport Andrew Wilder och Paul Fishsteins ”*Winning Hearts and Minds?*” från 2012 är nedslående vad det gäller om biståndsinsatser i nära samverkan med militära operationer givit önskvärda effekter. De båda forskarna menar sammantaget att det inte går att visa att biståndet bidragit till att vinna befolkningens *själar och hjärtan*, eller annat än undantagsvis bidragit till att de militära operationerna lyckats bättre. Och här skall vi ju minnas att f.f.a våra amerikanska kollegor har gödlat med pengar i just det här syftet.

Den kanske viktigaste lärdomen i deras studie är att penninginflödet – både militärt som civilt – inte bara åstadkommit goda effekter utan också urholkat befolkningens förtroende för de egna ledarna. Upplevelsen att politiker och tjänstemän, inte minst många tidigare krigsherrar, har berikat sig genom feta kontrakt med ISAF eller biståndsorganisationer alternativt genom ren korruption, är utbredd. Denna upplevelse av orättvisa menar forskarna är en avgörande faktor som har kunnat utnyttjas av det väpnade motståndet. I norr – där säkerhetsläget är mer normalt och krig är en ganska dålig beskrivning av situationen – spelar också fattigdom och arbetslöshet större roll som grogrund för missnöje.

Framtiden

Relativt forskningsrönen skulle man ju kunna göra en ganska dyster framtidsprognos. Världsbanksrapportens nyckelområden är ju bara till mindre del på rätt väg i Afghanistan. Institutionerna är svaga, men under utveckling. Ekonomisk utveckling i allmänhet och arbetslösheten i synnerhet är stora frågetecken och tillväxten beräknas, också enligt Världsbanken, nedgå till mellan 4,9 och 6,7% fram till 2025 – att jämföras med siffror uppåt tio procent under några av de senare åren. Afghanistan är också långt ifrån upplevd rättvisa, snarare tvärtom, och korruptionen är det som sticker mest i ögonen både på afghanerna och på omvärlden.

Och om Världsbanksrapportens slutsats - d.v.s att länder med låg effektivitet hos regering och institutioner, svag rättstat och dålig kontroll över korruptionen så är risken för inbördeskrig 35-40% högre än för andra utvecklingsländer - är tillämplig på Afghanistan, så ser det ju ganska mörkt ut.

Å andra sidan är Afghanistan ett krigstrött land som redan varit i konflikt i nu 33 långa år. De senaste tio årens utveckling har varit positiv på många områden. Krigsherrarna, som kortsiktigt på gott men för den långsiktiga legitimiteten utan tvekan på ont, inlemmats i statsapparaten har tillsammans med många andra mycket att förlora ekonomiskt på ett inbördeskrig. Alla vet att man tjänar mer pengar på fred och att ett land i kaos, utan legitim regering, varken kan se fram emot de stora volymer bistånd som indikerats bland annat i Tokyo eller fortsatt militärt stöd manifesterat i Chicago.

Få tror att säkerheten totalt, kommer att förbättras efter 2014. Men, det går att leva relativt normala liv även, med sämre säkerhet än idag. De afghanska styrkorna har en, förutsatt fortsatt kapacitetsuppbyggnad, tillräcklig förmåga 2014 för att klara av sin uppgift. År av utbildning, träning, rådgivning och mentorering kommer dock att krävas för att konsolidera och utveckla de afghanska styrkornas förmåga.

Jag vill hävda att talibanernas och andra upprorsmakares hot mot säkerheten inte heller är det allra största mot det bräckliga afghanska stats- och samhällsbygget, utan snarare hotet om inre sönderfall och därpå följande fragmentisering av staten inklusive militär och polis. Att regeringssidan så att säga håller någorlunda sams är alltså en väsentlig förutsättning för att våra och övriga internationella samfundets ansträngningar skall bära frukt.

För att dagens väpnade motstånd på allvar skulle kunna hota det afghanska statsbygget krävs nog ett massivt externt stöd eller ett inre sönderfall. Men att jämföra med Afghanistan 2014 med Vietnam 1975 är totalt felaktig analogi. De senaste tio åren är långt ifrån ett förlorat decennium, utan ett pussel av

motgångar och framgångar. Utbildning, sjukvård och infrastruktur har som sagt präglats stora och snabba framsteg. Säkerhet och samhällsstyre är en besvikelse – men det internationella engagemanget har växlat – och strategierna har växlat – över alla dessa år.

Min egen bedömning är också att en förutsättning för att det mest troliga scenariot, *muddle through*, är att den nuvarande axeln mellan den forna norra alliansens aktörer och det pashtunska etablissemanget som idag utövar huvuddelen av centralmakten består.

Och, det vill jag än en gång understryka, som den avgörande skillnaden mellan många andra konfliktländer, är att det materiella stödet och det politiska engagemanget för Afghanistan dels varit mycket stort och dels fortsätter. Det allra största misstaget vore förstås att nu överge afghanerna.