

UDENRIGSMINISTERIET
FORSVARSMINISTERIET



AFGHANISTANSTRATEGIEN 2015-2017

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	2
1.1 En ny fase i forholdet mellem Afghanistan og det internationale samfund	2
1.2 De centrale udfordringer i Afghanistan	2
1.3 De internationale rammebetingelser	5
2. Danmarks indsats i Afghanistan 2015-2017	6
2.1 Hovedprincipperne i den danske strategi	6
2.2 Den politiske indsats	7
2.3 Udviklingsindsatsen	8
2.4 Den militære indsats	12
2.5 Politiindsatsen	15
2.6 Finansiell støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker	16



Kort: FN

Forsidefoto: Kate Holt/IRIN

Bagsidefoto: Franz-Michael Skjold Mellbin

1. Indledning

1.1 En ny fase i forholdet mellem Afghanistan og det internationale samfund

I 2014 passerer Afghanistan flere milepæle af stor betydning for landets fremtid og for Danmarks engagement i 2015-2017. Afghanistan gennemfører den første fredelige magtoverdragelse i landets historie, og de afghanske nationale sikkerhedsstyrker (ANSF) overtager ved udgangen af 2014 det fulde sikkerhedsansvar for landets sikkerhed, og ISAF-missionen afsluttes. Fra 2015 ligger det fulde ansvar for landets sikkerhed og politiske, økonomiske og sociale udvikling hos afghanerne, selvom det internationale samfund fortsat vil bistå Afghanistan med betydelig støtte. Dermed åbnes et nyt kapitel i afghansk historie, og forholdet mellem Afghanistan og det internationale samfund bevæger sig ind i en ny fase. Det indebærer et mere jævnbyrdigt samarbejde mellem det internationale samfund og Afghanistan baseret på gensidige forpligtelser. Danmarks fremadrettede indsats vil bygge videre på det grundlag, som blev lagt med Afghanistanplanen 2013-2014, men vil tage højde for den nye fase.

At vi åbner et nyt kapitel i forholdet mellem det internationale samfund og Afghanistan betyder også, at tiden nu er moden til at indsamle de erfaringer, der er gjort i forbindelse med de seneste godt 12 års danske indsats i Afghanistan. Formålet med erfaringsopsamlingen vil være at anvende vores erfaringer fra Afghanistan bedst muligt i fremtidige indsatser.

1.2 De centrale udfordringer i Afghanistan

Politisk viser Afghanistan spæde tegn på en større demokratisk modenhed og fremskridt. Over de seneste 12 år er der blandt andet opnået forbedrede politiske rettigheder for befolkningen, den politiske deltagelse er vokset, og et relativt pluralistisk medieudbud er kommet til.

Præsidentvalget i 2014 var kendetegnet ved livlig debat i medierne og tusindvis af vælgermøder forud for selve valget, ligesom et meget stort antal afghanere trodsede truslerne fra Taliban for at afgive deres stemmer. Heraf var cirka en tredjedel kvinder.



Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

Præsidentvalget viste dog også nogle af de svagheder, som fortsat præger det afghanske politiske system. En række alvorlige anklager om valgsvindel førte til en langstrakt og vanskelig proces, hvor der med USA's og FN's mellemkomst blev opnået et kompromis, der indebærer, at alle stemmer blev gennemgået på ny. Genoptællingen foregik under omfattende international (herunder dansk) monitorering med EU i en central rolle. Samtidig indebærer aftalen, at der blev dannet en national samlingsregering. Forløbet viser, at der er behov for yderligere konsolidering af demokratiet i de kommende år.

På **menneskerettighedsområdet** er der sket visse forbedringer, men generelt er situationen fortsat bekymrende. Det skyldes ikke mindst den manglende implementering og håndhævelse af relevante afghanske love og internationale menneskerettighedsforpligtelser. Kvinders vilkår og rettigheder er væsentligt forbedret siden 2001. Blandt andet har mange kvinder fået adgang til uddannelse og sundhedsydelser. I 2014 blev en lov, der forbyder alle former for vold mod kvinder, vedtaget. Men kvinders rettigheder og muligheder er fortsat under pres. Der er risiko for, at kvinders vilkår forværres, hvis konservative kræfter får indflydelse på regeringens politik eksempelvis i forbindelse med freds- og forsoningsprocessen.

Sikkerhedsmæssigt er situationen som helhed forbedret, selv om der fortsat er væsentlige regionale forskelle. De afghanske sikkerhedsstyrker – politi og militær – har gradvist påtaget sig sikkerhedsansvaret i landet. Der er generelt sket en professionalisering af ANSF, mens de internationale styrker har indtaget en mere tilbagetrukket, støttende rolle. ANSF's varetagelse af sikkerheden under det afghanske præsidentvalg i 2014 er et vidnesbyrd herom. ANSF har generelt demonstreret kapacitet til selvstændigt at planlægge og gennemføre operationer samt opretholde sikkerheden, særligt i de tætbefolkede dele af landet. Kapaciteten i landområderne er til gengæld relativt svag. Særligt i det østlige og sydlige Afghanistan udfordres ANSF's kontrol fortsat

af oprørsgrupper. Sikkerhedsstyrkernes kapacitet og kvalitet varierer desuden fortsat fra korps til korps samt mellem militær- og politistyrkerne, hvor der særligt i politiet fortsat er væsentlige problemer med hensyn til ledelse og korrupsion. International finansiering af ANSF vil også i de kommende år være afgørende for sikkerhedsstyrkernes kapacitet. Den forudsete nedskæring af sikkerhedsstyrkernes bemanning vil udgøre en særlig udfordring, idet der vil være behov for at skaffe alternativ beskæftigelse til de mange tusinde afskedigede soldater, da de ellers i sig selv kan udgøre en sikkerhedstrussel.

Økonomisk og socialt står Afghanistan, som er et af verdens allerfattigste lande, fortsat over for betydelige udfordringer. Cirka 36 % af befolkningen befinder sig under fattigdomsgrænsen. Landet oplevede solide vækstrater i årene fra 2003 til 2012, men væksten er aftaget i de seneste år, og Afghanistan er fortsat dybt afhængigt af international bistand, som anslås at udgøre op mod 90 % af statsbudgettet. Samtidig er landet meget sårbart over for tilbagevendende naturkatastrofer i form af tørke, oversvømmelse, mudderskred og jordskælv, som hyppigt rammer livsgrundlaget i fattige lokalsamfund. Det er derfor en stor udfordring at sikre et bæredygtigt, afghansk udviklingsgrundlag, herunder at generere egne indtægter i form af blandt andet told, skat, afgifter og indtægter fra minedrift. Afghanistans optagelse i WTO i 2014 kan på sigt bidrage til at integrere landet mere i den globale økonomi og dermed styrke udsigten til økonomisk vækst og beskæftigelse.

I lyset af at næsten 70 % af den afghanske befolkning er under 25 år, og cirka 400.000 afghanere hvert år indtræder i arbejdsstyrken, er der desuden et presserende behov for at skabe arbejdspladser og indtægter for at sikre tilstrækkelig social og økonomisk inklusion af befolkningen. Det forstærkes yderligere af, at Afghanistan gennem det sidste årti har oplevet en hastig urbanisering, som har ført til fremvækst af store slumområder i Kabul og andre større byer, ligesom arbejdsløsheden og presset på sociale servicesektorer er steget. Skabelsen af økonomisk vækst, som kommer alle til gavn, er også vigtig for at understøtte, at Afghanistans unge gives reelle muligheder for uddannelse og arbejde, så de ikke tiltrækkes af Taliban og andre oprørsgrupper eller af opiumsøkonomien, som fortsat er meget omfattende. Samtidig kan økonomiske muligheder i den private sektor motivere den brede befolkning til at tage afstand fra voldelige og ulovlige aktiviteter, der er med til at underminere et mere stabilt Afghanistan.

Hertil kommer, at det afghanske flygtningeproblem fortsat er blandt de største i verden. Der er stadig op mod 3 millioner flygtninge i nabolandene. Mens hele 5,7 millioner flygtninge er vendt hjem siden 2002, vurderer FN, at en meget stor del endnu ikke kan betegnes som reintegrerede i det afghanske samfund, hvorfor de fortsat har brug for humanitær støtte. Dertil kommer, at der er over 600.000 internt fordrevne i Afghanistan.

Institutionelt har de afghanske myndigheder over de seneste godt 12 år – med betydelig international støtte – gradvist opbygget deres kapacitet til at planlægge, administrere og levere basale ydelser som sikkerhed, sundhed og uddannelse til befolkningen. Evnen til at levere grundlæggende serviceydelser

uden for byerne er dog ganske begrænset. Det er fortsat både en stor udfordring at sikre, at alle afghanere får adgang til serviceydelserne og at forbedre kvaliteten af dem. Derudover er der fortsat store udfordringer med at sikre borgernes retssikkerhed, og mange afghanere forlader sig fortsat på uformelle domstole. Fremadrettet vil den afghanske regering have det fulde ansvar, ligesom det vil være op til den afghanske regering at foretage vanskelige prioriteringer i en situation med mange konkurrerende behov og knappe ressourcer. Det vil være centralt for statens legitimitet og befolkningens tiltro til regeringen, at den fortsat kan levere basale serviceydelser til befolkningen. Derudover vil det være afgørende, at Afghanistan sikrer bedre regeringsførelse og leverer en stærkere indsats mod den udbredte korruption, som risikerer at undergrave mange af de opnåede resultater. Endelig vil det være afgørende, at kapaciteten i retssystemet styrkes, idet et uafhængigt, effektivt og tilgængeligt retssystem er en forudsætning for at kunne beskytte afghanernes retssikkerhed og understøtte retsstatsprincipperne.

1.3 De internationale rammebetingelser

I de kritiske år 2015-2017 vil der fortsat være behov for et stærkt internationalt engagement i Afghanistan – men det vil skulle foregå i et mere jævnbyrdigt samarbejde baseret på gensidige forpligtelser og med udgangspunkt i, at det fulde ansvar for landets sikkerhed og politiske, økonomiske og sociale udvikling fremover ligger hos afghanerne. Samtidig vil det være nødvendigt at opretholde et klart internationalt politisk fokus og pres på den afghanske regering for at sikre, at den leverer fortsatte reformer og fremskridt.

Den centrale ramme om udviklingsengagementet i Afghanistan er fortsat Tokyo-aftalen fra 2012 (også kendt som Tokyo Mutual Accountability Framework). Her gav de internationale donorer tilsagn om en omfattende bistand til Afghanistan mod, at den afghanske regering forpligtede sig til en række reformer. Den afghanske regering og de internationale donorer holder løbende hinanden op på, at forpligtelserne opfyldes, herunder på ministerkonferencen i London i november 2014. I takt med at den internationale militære tilstedeværelse reduceres, og at det internationale engagement bliver mere politisk og udviklingsorienteret, vil FN, Verdensbanken og EU få en endnu større rolle end i dag. FN, Verdensbanken og EU har omfattende udviklingsprogrammer i Afghanistan, og de har alle planlagt et fortsat stærkt og langsigtet engagement i landet.

Den internationale sikkerhedsindsats vil efter 2014 være forankret i NATO's Resolute Support mission. Resolute Support vil ikke være en kampmission, men en mission fokuseret på træning, rådgivning og støtte til de afghanske sikkerhedsinstitutioner, herunder ANSF, for at styrke den nationale sikkerhed. NATO har desuden et langsigtet partnerskabsprogram med Afghanistan, hvorunder der vil blive gennemført kapacitetsopbygningsaktiviteter målrettet de afghanske sikkerhedsinstitutioner.

2. Danmarks indsats i Afghanistan 2015-2017

2.1 Hovedprincipperne i den danske strategi

Udgangspunktet for Afghanistanstrategien 2015-2017 og den danske indsats vil være, at afghanerne sidder i førersædet. Efter 12 år, hvor internationale aktører har spillet en meget stor rolle og løst mange af de opgaver, som en stat normalt selv ville løse, skal afghanerne varetage det fulde ansvar for landets sikkerhed og politiske, økonomiske og sociale udvikling, støttet af det internationale samfund i en mere tilbagetrukket rolle. Tyngden i det danske engagement vil fremover være på udviklingsindsatsen.

Det danske engagement i Afghanistan i 2015-2017 vil fortsat bygge på de tre strategiske principper: *konsolidering*, *afghansk ejerskab* og *normalisering*.

Med *konsolidering* menes, at Danmark vil bevare fokus på de kerneområder, hvor vi hidtil har været med til at skabe resultater, og hvor der er et godt fundament for, at afghanerne i fremtiden selv kan fastholde og udbygge de opnåede resultater.

Med *afghansk ejerskab* menes, at den danske indsats vil understøtte, at den afghanske regering går forrest for at bygge videre på de opnåede resultater og leverer konkrete fremskridt til sin befolkning. Kun herved knyttes tættere og mere holdbare bånd mellem befolkningen og en afghansk stat, der står til regnskab for sine borgere.

Med *normalisering* menes, at Danmark vil arbejde for at udvikle forholdet mellem afghanske myndigheder og det internationale samfund yderligere henimod et jævnbyrdigt udviklingssamarbejde baseret på gensidige aftaler. Samtidig vil Danmark sammen med internationale partnere målrettet sætte ind for på lang sigt at gøre de afghanske myndigheder mindre afhængige af internationale rådgivere og bistand.

Herudover vil *fleksibilitet og risikovillighed* fortsat være nødvendigt. Afghanistan vil gå igennem en vanskelig fase med store udfordringer og med mindre international støtte end hidtil. Afghanistans fremskridt er endnu skrøbelige. Vi må være forberedte på tilbageslag og parate til, om nødvendigt, at tilpasse vores indsats. Det væsentlige er, om den afghanske stat håndterer opgaven på en måde, der værner om landets overordnede kurs mod stabilitet og en bæredygtig fremtid.

2.2 Den politiske indsats

Der er fortsat store politiske udfordringer i Afghanistan. For at opnå en holdbar og varig fred i Afghanistan vil det være nødvendigt, at der opnås en fredsftale med Taliban og de væsentligste oprørsgrupper, samt at aftalen har bred opbakning i Afghanistan og fra de centrale nabolande, herunder ikke mindst Pakistan. Militære og udviklingsmæssige indsatser kan ikke alene skabe fred. Fredsbestræbelserne har i de seneste år været hæmmede af, at Taliban afviste at forhandle med præsident Karzai, som de anså for at være Vestens forlængede arm.

Den nye afghanske regering vil muligvis have et bedre udgangspunkt for at genoplive fredsforhandlingerne. Taliban og oprørsgruppernes interesse i at indgå i processen vil være afgørende. Uden tilstedeværelsen af en stor international militærstyrke i Afghanistan vil en stor del af ræsonnementet for Talibans fortsatte angreb falde bort, og den mere moderate del af oprørerne vil potentielt få mere rum til at kunne indgå i en politisk proces. Taliban og oprørsgrupperne er dog fragmenterede. Forhandlingsvilligheden vil også blive påvirket af oprørernes vurdering af den afghanske regering og ANSF's styrke efter ISAF's afslutning. Det vil også være afgørende, om den nye afghanske regering fra start satser på freds- og forsoningsprocessen.

Forholdet til de øvrige lande i regionen og især Pakistan vil også være centralt for en gunstig og fredelig udvikling. Der er ingen tvivl om, at den mere end 2.600 km lange, uvejsomme grænse mellem Afghanistan og Pakistan er porøs, og at Taliban og andre militante grupper opererer på begge sider. Den pakistanske regering har erklæret, at den kan og vil bidrage til at stabilisere det afghanske styre gennem en mere effektiv kontrol af grænsen, men at den pakistanske forståelse for og støtte til den afghanske freds- og forsoningsproces også vil afhænge af ANSF's evne til at forhindre uønsket grænsepassage. Der er formentlig fortsat kræfter på den pakistanske side, som ser en fordel i at støtte militante grupperes virksomhed i Afghanistan for herved at have indflydelse på udviklingen i landet. Opbygning af et fortroligt samarbejde mellem de to lande bliver derfor ikke let, og der vil løbende være risiko for tilbageslag.

Danmark vil – sammen med internationale partnere, herunder særligt FN og EU – aktivt støtte op om en inklusiv afghansk-ledet freds- og forsoningsproces. Det vil være helt centralt, at alle parter i en eventuel fredsftale afstår fra brugen af vold, afbryder enhver forbindelse til internationale terrorgrupper som al-Qaeda, og at parterne respekterer menneskerettighederne, herunder især kvinders rettigheder, samt den afghanske forfatnings rammer. Fra dansk side vil vi aktivt støtte, at kvinder, civilsamfundsgrupper og de forskellige politiske fraktioner inddrages i processen, og at aftalen ikke indgås på bekostning af dele af befolkningen. Ligeledes vil vi fra dansk side fortsat støtte initiativer til at fremme det regionale samarbejde og tilliden landene imellem over det regionale Freds- og Stabiliseringsprogram for Afghanistan-Pakistan samt gennem Heart of Asia-processen.

Ud over indgåelsen af en fredsftale, som i sig selv vil være en meget vanskelig opgave, vil der også være behov for en fortsat konsolidering og udvikling af det afghanske demokrati, hvor parlamentsvalget i 2015 vil være en vigtig næste prøvesten.

Derudover er der behov for væsentlige fremskridt på menneskerettighedsområdet, hvor situationen, trods visse forbedringer, fortsat er bekymrende. Fra dansk side vil vi arbejde aktivt på at forbedre dette ved sammen med afghanske og internationale partnere at sætte fokus på menneskerettighederne, herunder ikke mindst kvinders og pigers rettigheder. Menneskerettighedsspørgsmål vil stå centralt i Danmarks politiske dialog med den afghanske regering.

2.3 Udviklingsindsatsen

Det overordnede strategiske mål for udviklingsindsatsen er at hjælpe den afghanske regering og civilsamfundet med udviklingen af en effektiv, demokratisk, transparent og ansvarlig stat, der nyder støtte fra det afghanske folk og fremmer menneskerettighederne med særlig vægt på at styrke uddannelse for alle samt at skabe vækst og beskæftigelse.

I 2015-2017 vil Danmarks hovedfokus være på at give afghanerne den nødvendige støtte og rådgivning til, at de selv kan løfte opgaverne. Det vil være en vanskelig fase, hvor der må forventes tilbageslag – også på områder, som Danmark har prioriteret højt. Tilsvarende må der, trods Danmarks indsats for at forebygge og bekæmpe det, forventes at komme nye sager om korrupsion.

Den økonomiske ramme for det danske udviklingsengagement i Afghanistan i årene 2013-2017 blev fastlagt politisk i forbindelse med forhandlingerne af Afghanistanplanen 2013-2014. Her blev det besluttet, at målsætningen vil være et gennemsnitligt udbetalingsniveau på 530 millioner kr. per år i perioden 2013-2017. De danske udviklingsindsatser vil i 2015-2017 fortsat koncentrere sig om (1) økonomisk vækst og beskæftigelse; (2) uddannelse; og (3) god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder, herunder støtte til civilsamfundsorganisationer. Hertil kommer en betragtelig støtte til (4) kapacitetsopbygning af afghansk politi (som er beskrevet i afsnit 2.6 om støtten til opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker). Danmark vil desuden fortsat støtte (5) hjemvendte flygtninge og internt fordrevne samt yde (6) humanitær bistand.

Udviklingsprogrammet inden for **økonomisk vækst og beskæftigelse** orienteres fra 2014 og fremadrettet mod at stimulere den økonomiske vækst og bekæmpe fattigdom ved at skabe jobs og indkomstmuligheder i landdistrikterne. Landbrugssektoren har umiddelbart det største potentiale for vækst og jobskabelse. Programmet vil ud fra en helhedsorienteret tilgang ”fra jord til bord” identificere de områder i værdikæden omkring produktionen af landbrugs- og fødevarer, hvor der kan skabes en større værditilvækst – og

dermed større indtægter. Støtten ydes i form af faglig bistand, uddannelse og støtte til infrastruktur som eksempelvis væksthuse eller vandingsudstyr, samt udviklingen af produktionsmetoder og markedsføring indenfor frugtavl og husdyravl blandt de mange mindre landbrug. Målet er at medvirke til at skabe flere jobs og indtægtsmuligheder for både kvinder og mænd. Indsatsen er i tråd med den afghanske regerings strategi for narkotikabekæmpelse hvor der sættes på alternativer til indtægter fra narkotikaproduktion.



Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

Uddannelse har været et vigtigt prioritetsområde for Danmark i Afghanistan siden 2002 og vil fortsat være en hjørnesten i den danske udviklingsindsats. Den danske støtte har været med til at skabe markante resultater, og der er i dag over otte millioner afghanske børn, som går i skole. Det overordnede mål med den danske støtte er at fremme lige adgang til grunduddannelse af høj kvalitet – også for piger. Danmark støtter den samlede afghanske strategi på uddannelsesområdet og har særlig vægt på grundskolen, mens andre donorer støtter de videregående uddannelser. Sammen med det afghanske undervisningsministerium aftales det, hvilke områder, der skal vægtes inden for de afghanske prioriteter, så pengene gives til de indsatsområder, hvor der er størst behov, og så det sikres, at den danske støtte komplementerer andre donorerers indsatser. Hidtil har den danske støtte særligt været anvendt til tre områder: Bygningen af skoler, trykning af skolebøger og opbygning af det afghanske undervisningsministeriums administrative kapacitet centralt og i provinserne. I tråd med afghanske prioriteter vil fokus være på at styrke kvaliteten af uddannelsen og lærernes uddannelsesniveau. Der vil også blive lagt vægt på uddannelsen af kvindelige lærere, som er vigtige for, at familierne vil lade deres piger gå i skole.

Programmet inden for **god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder** vil bygge videre på de hidtidige danske indsatser og har til formål at styrke kapaciteten hos de afghanske myndigheder og i civilsamfundet. Målet er at styrke statens evne til at levere ydelser til befolkningen, øge ansvarligheden og gennemsigtigheden over for borgerne samt fremme menneskerettighederne og retssikkerheden for alle afghanere. Bistanden skal anvendes til at støtte regeringsprogrammer og statsansattes lønninger. Desuden vil Danmark støtte valg, anti-korruption, indsatser til styrkelse af menneskerettigheder og afghanske civilsamfundsorganisationer. Der vil samtidig også blive ydet støtte gennem danske NGO'er til styrkelse af levevilkår og opbygning af kapacitet blandt afghanske myndigheder, civilsamfundsorganisationer og lokalsamfund.

Støtten til reintegration af tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne har været en dansk prioritet siden 2001 og vil også være det fremover. Det er fortsat en af de helt store udfordringer, som Afghanistan står over for som følge af den fortsatte konflikt, de hyppige naturkatastrofer, utilstrækkelige sociale serviceydelser og den udbredte fattigdom. Tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne omfatter en meget stor del af den afghanske befolkning, og deres forhold betyder meget for den generelle samfundsmæssige udvikling. Bæredygtig reintegration af flygtninge og internt fordrevne må derfor anerkendes og behandles som en overordnet samfundsmæssig prioritet. Danmark bistår først og fremmest ved at medvirke til at bygge bro til varig udvikling gennem støtte til en bæredygtig styrkelse af levevilkår og indtægtsdannelse i landområder og bysamfund, der modtager tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne. I tillæg til de særlige danske initiativer til støtte for tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne vil Danmark arbejde for, at den afghanske regering i langt højere grad anser reintegration af tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne som en tværgående målsætning i de nationale udviklingsprogrammer.

Humanitær bistand vil også fortsat være en dansk prioritet set i lyset af de hyppigt forekommende naturkatastrofer og den fortsatte konflikt. Afhængigt af krisernes karakter og omfang vil valget af partnere typisk omfatte eksisterende samarbejdspartnere blandt FN-organisationer og danske NGO'er.

Styrkelse af kvinders rettigheder og muligheder vil fortsat have høj dansk prioritet og vil indgå som et særligt tværgående hensyn i de dansk-finansierede aktiviteter inden for uddannelse, økonomisk vækst og beskæftigelse, god regeringsførelse samt i støtten til tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne. Danmark vil samtidig støtte aktiviteter, der specifikt styrker kvinders rettigheder og muligheder, eksempelvis kvinders inddragelse i freds- og forsoningsprocessen, politiske deltagelse samt adgang til retssystemet.

Danmark vil fastholde et stærkt fokus på at forebygge og bekæmpe korruption. På grund af den store fattigdom og de svage statslige institutioner er det ikke muligt at yde bistand i Afghanistan uden risiko for korruption. Danmarks bistand kanaliseres ind i nøje udvalgte projekter og programmer, hvor vi sammen med det øvrige donorsamfund sikrer os, at pengene bliver brugt som

aftalt, og hvor der er forsvarlige kontrolprocedurer og revision for at mindske risikoen for korruption og øge mulighederne for at afsløre svindel, hvis det finder sted. Hvis der er uregelmæssigheder, som involverer danske midler, bliver der grebet ind, eksempelvis med tilbageholdelse af midler og krav om afskedigelse eller retsforfølgelse af de ansvarlige.

Den danske bistand tilrettelægges i samspil med andre donorer og multilaterale organisationer som EU, FN og udviklingsbankerne. Det sikrer, at den danske indsats ikke duplikerer andres bestræbelser, og at der kommer størst mulig samlet effekt af indsatserne. Sikkerhedssituationen indebærer endvidere, at Udenrigsministeriet og den danske ambassade i Kabul kun har stærkt begrænset mulighed for selv at monitorere programmer uden for Kabul.

Hovedparten af Danmarks bistand vil derfor i 2015-2017 blive givet gennem multilaterale institutioner og trustfonde, især Verdensbanken og FN-systemet. Dermed fortsættes kursen mod en mere multilateral udviklingsindsats, som blev igangsat med Afghanistanplanen 2013-2014. De fleste andre donorer i Afghanistan vil gå i samme retning i de kommende år.

De multilaterale trustfonde giver i tråd med Tokyo-forpligtelserne bistanden inden for rammerne af den afghanske finanslov og Afghanistans nationale udviklingsplaner, som er koordineret med donorerne. De internationale donorer stiller både krav til brugen af donorstøtten og følger op med kontrol og monitorering. Trustfondene har flere ressourcer til at håndtere risici og bedre mulighed for løbende at monitorere indsatserne og forvaltningen, end Danmark har mulighed for ved rent bilaterale udviklingsprogrammer.

Donorerens tilsagn i Tokyo-aftalen (Tokyo Mutual Accountability Framework)

Tokyo-aftalen fra 2012 er en form for kontrakt mellem de internationale donorer og Afghanistan med konkrete gensidige forpligtelser. Til gengæld for donorerens tilsagn om at bidrage til Afghanistans udvikling, skal Afghanistan levere konkrete fremskridt og reformer inden for en række områder, herunder blandt andet overholdelse af menneskerettigheder, afholdelse af valg, god regeringsførelse og bekæmpelse af korruption. Hensigten med Tokyo-aftalen er også at sætte afghanerne i spidsen for deres egen udvikling og styrke ansvarligheden. Det forudsætter, at pengene kanaliseres gennem de afghanske offentlige budgetter, så de ligesom enhver anden regering selv skal foretage svære prioriteringer og stå til ansvar for anvendelsen over for den afghanske befolkning og donorerne. Donorerne har givet tilsagn om, at 50 % af donormidlerne skal kanaliseres gennem det afghanske nationalbudget, og at 80 % skal være på linje med afghanske prioriteter. Allerede da Tokyo-aftalen blev indgået i 2012, levede Danmark op til aftalen. Danmark giver ikke budgetstøtte, men leverer mindst 50 % af støtten som såkaldt on-budget støtte, der er støtte til udvalgte afghanske regeringsprogrammer, hvor det aftales mellem donoren og modtagerlandet, hvad pengene skal bruges til inden for de nationale prioriteter.

Verdensbanken og FN har i kraft af deres størrelse også bedre mulighed for at gå i dybden med forvaltningen af programmerne, herunder eksempelvis sikre at udbuds- og ansættelsesprocedurer følges, hvilket er centralt i forhold til at forhindre korrupsion. Dertil kommer, at Verdensbanken og FN i det kommende år vil etablere en række regionale kontorer på tværs af landet både for at kunne følge udviklingen på lokalt niveau og for at kunne monitorere resultaterne af indsatserne lokalt.

Den danske udviklingsbistand forudsætter, at den afghanske regering fortsætter med at gøre fremskridt i opfyldelsen af sine tilsagn om beskyttelse af menneskerettigheder, god regeringsførelse og korrupsionsbekæmpelse i henhold til Tokyo-aftalen. Hvis den afghanske regering ikke leverer fremskridt og lever op til de indgåede aftaler, vil Danmark i samarbejde med andre donorer overveje passende skridt, herunder andre måder at støtte den afghanske befolkning på.

2.4 Den militære indsats

De afghanske sikkerhedsstyrkers planlagte overtagelse af det fulde sikkerhedsansvar ved udgangen af 2014 afspejler de resultater, der er opnået ved den hidtidige NATO-ledede indsats.

De væsentligste fremadrettede udfordringer i opbygningen af en selv bærende afghansk sikkerhedsstruktur omfatter den videre udvikling af de ministerielle og strategiske niveauer, udviklingen af specialiserede og tekniske kapaciteter som eksempelvis det afghanske luftvåben samt den videre udvikling af sikkerhedsstyrkernes øverste regionale stabe. Efter afslutningen af ISAF, som havde til formål at skabe sikkerhedsmæssigt grundlag for udvikling og regeringsførelse gennem bekæmpelse af oprørsstyrkerne samt at udvikle de afghanske sikkerhedsstyrker, vil NATO's operative engagement efter 2014 ske i rammen af Resolute Support-missionen. Resolute Support er en trænings-, rådgivnings- og støttemission, som dels består af en central indsats i Kabul-området rettet mod ministerier, højere læresteder, specialiserede militære kapaciteter samt strategiske stabe, dels af indsatser i fire regionale indsatsområder uden for Kabul (ét i nord, ét i syd, ét i øst og ét i vest) møntet på de regionale militære niveauer samt politihovedkvarterer. Formålet er udviklingen af kapable og robuste sikkerhedsinstitutioner, herunder sikkerhedsstyrker under effektiv civil kontrol, som leverer sikkerhed i overensstemmelse med afghansk lov og folkeretten. NATO's aktiviteter begrænser sig således til træning og rådgivning med fokus på udvikling af systemer og processer. Kun inden for afgrænsede områder – som ikke omfatter kampoperationer eller kamptropper – vil NATO's styrker eventuelt yde støtte til afghanske sikkerhedsstyrker.

Danmarks militære bidrag i Afghanistan vil fra 2015 operere inden for rammerne af NATO's Resolute Support-mission. De bærende principper for udviklingen af den danske militære indsats efter 2014 vil være konsolidering og en ansvarlig videreførelse af den hidtidige indsats. Udviklingen af det danske militære bidrag vil således følge de spor, der er lagt i Afghanistan-

planen 2013-2014. Som fastlagt heri er der i 2013 og 2014 sket en løbende tilpasning af det militære engagement – blandt andet til tiden efter 2014. Den danske kamp-, uddannelses- og træningsopgave i Helmand er således afsluttet, og det danske militære bidrag er blevet væsentligt reduceret og fokuseret med henblik på træning og rådgivning.

Tilpasningen af det danske styrkebidrag i 2014 har skabt udgangspunktet for det fremadrettede bidrag i 2015-2017. Trænings- og rådgivningsindsatsen er blevet samlet i Kabul-området, og et større støttebidrag i form af transporthelikoptere er indsat ved den tysk-ledede nordlige regionale kommando.

Målsætningen for Danmarks militære indsats vil fremover være at bidrage med efterspurgte trænings-, rådgivnings- og støttekapaciteter, idet indsatsen fleksibelt tilpasses NATO's og de bidragydende landes behov i lyset af udviklingen på jorden. Udviklingen i styrkebidraget vil således i udgangspunktet afhænge af udviklingen i opgavekomplekset. Efterhånden som opgaver kan afsluttes, vil det samlede bidrag enten blive reduceret eller mindre dele af ressourcerne prioriteret til nye efterspurgte opgaver. Indsatsen fokuseres i og omkring Kabul og i det nordlige Afghanistan. Herved begrænses behovet for at anvende ressourcer til understøttelse af geografisk spredte delbidrag.

Behovet for træning, rådgivning og støtte vil i perioden 2015-2017 forventeligt ændre karakter. NATO's trænings- og rådgivningsaktiviteter rettet mod de regionale militære stabe og politihovedkvarterer forventes at kunne afsluttes omkring udgangen af 2015. Rådgivningsindsatsen på centralt plan rettet mod ministerier og højere stabe vil forventeligt have en længere tidshorison og vil eventuelt kunne fortsætte ind i 2017, ligesom den fortsatte udvikling af tekniske kapaciteter – som det afghanske flyvevåben – forventes at kræve en længerevarende indsats.

Ved indgangen til 2015 vil det danske militære bidrag mere konkret bestå af cirka 160 personer fordelt på trænings-, rådgivnings- og støtteopgaver, stabsofficerer ved NATO's stabe i Kabul-området samt personel til logistisk, administrativ og teknisk understøttelse af bidraget.

Trænings- og rådgivningsbidragene vil ved indgangen til 2015 omfatte cirka 50 personer fordelt på et fortsat bidrag til den britisk ledede mentoreringsindsats ved det afghanske officersakademi, et fortsat bidrag til NATO's transitionsstøttekommando for militære uddannelsesinstitutioner i Kabul-området (sikringshold til NATO's rådgivere samt rådgivere ved forsvarsakademiet og de militære specialskoler), samt et fortsat instruktørbidrag til det afghanske flyvevåben. Et meget begrænset antal (én til to personer) rådgivere/instruktører fra specialoperationsstyrkerne vil eventuelt kunne bidrage til NATO's fortsatte udvikling af de afghanske specialstyrker.



Foto: ISAF

Støtte- og stabsbidragene vil ved indgangen til 2015 omfatte det danske transporthelikopter-bidrag med op til tre helikoptere og cirka 80 personer, som er underlagt den tysk-ledede regionale kommando i det nordlige Afghanistan, samt cirka ti stabsofficerer fordelt på NATO's stabe i Kabul-området. Forlængelsen af transporthelikopterbidraget ind i 2015 hviler på den gensidige forståelse, at helikopterne fungerer tilfredsstillende, herunder at motorsituationen ikke påvirker redningsberedskabet i Danmark. Forligskredsen vil modtage kvartalsvise rapporteringer om indsættelsen af helikopterbidraget, første gang den 1. oktober 2014. De nærmere forhold omkring forlængelse og hjemtagelsestidspunkt fastlægges i forbindelse med den endelige beslutning om udsendelsen af helikopterbidraget, som sker i forbindelse med fremlæggelse og vedtagelse af beslutningsforslag i Folketinget om det danske bidrag til NATOs Resolute Support Mission i Afghanistan.

Logistisk, administrativ og teknisk understøttelse af bidraget vil omfatte et nationalt støtteelement på cirka 20 personer. Dette bidrags størrelse vil variere afhængigt af situationen, og af hvordan de aktuelle behov udvikler sig. Det forudses i perioder suppleret med personel til varetagelse af specifikke opgaver eksempelvis i forbindelse med afvikling og hjemtagning af bidrag. Personel udsendt i sådanne midlertidige opgaver medregnes ikke i de anførte styrketal.

Løsningen af de mange og komplekse uddannelses- og rådgivningsopgaver vil kræve stor fleksibilitet i de kommende år. NATO vil i den sammenhæng være afhængig af de bidragydende landes vilje og evne til at tilpasse sig udviklingen på jorden. Danmark vil støtte op om indsatsen ved at bevare fleksibiliteten og løbende tilpasse bidraget til de uddannelses-, rådgivnings- og støtteopgaver, der er størst efterspørgsel på.

Omkring årsskiftet 2015/2016 forudses NATO at afslutte den regionale indsats og fokusere aktiviteterne omkring Kabul-området. Hermed afsluttes også den tyske regionale indsats i det nordlige Afghanistan. Senest på dette tidspunkt planlægges det danske transporthelikopterbidrag ved den nordlige regionale kommando således hjemtaget. Hjemtagning af transporthelikopterbidraget vil eventuelt kunne følges op af udsendelsen af andre relevante støttebidrag som eksempelvis transportfly i en rotationsordning og/eller mindre bevognings- eller driftsstøttebidrag i overensstemmelse med NATO's og de bidragydende landes konkrete behov.

Trænings- og rådgivningsindsatsen med udgangspunkt i Kabul-området forudses at fortsætte ind i 2016. Det kan forventes, at NATO's samlede opgavekompleks løbende reduceres efterhånden, som de afghanske partnere kan overtage flere opgaver på de højere niveauer. Den danske indsats vil tilsvarende kunne reduceres. Opgaverne ved officersakademiet afsluttes i takt med den britisk reduktion, og NATO's opgave ved transitionsstøttekommandoen for militære uddannelsesinstitutioner forudses afsluttet eller væsentligt reduceret i løbet af 2016. Opbygningen af det afghanske luftvåben samt mentoreringen af specialiserede funktioner i ministerierne og de strategiske stabe kan eventuelt fortsætte ind i 2017, afhængigt af NATO's overordnede planer.

Når Resolute Support-missionens målsætninger er opfyldt, afsluttes missionen. Det er muligt, at det vil ske inden udgangen af 2017. I dette tilfælde vil NATO's engagement i Afghanistan forventeligt blive videreført i rammen af det langsigtede partnerskabsprogram mellem NATO og Afghanistan. Rammerne og målsætningerne for, hvordan dette partnerskab vil udvikle sig, når Resolute Support-missionen er afsluttet, er endnu ikke fastlagt, men der planlægges ikke en egentlig militær mission i Afghanistan.

2.5 Politiindsatsen

Danmark vil fortsat medvirke til at opbygge det afghanske politi gennem trænings- og rådgivningsindsatser samt gennem finansiell støtte, som beskrives nærmere i næste afsnit. Inden for træning og rådgivning vil Danmark fortsat yde et bidrag til EU's polititræningsmission, EUPOL, der forventes at fortsætte frem til udgangen af 2016.

Det danske EUPOL-bidrag vil være placeret i Kabul og skal blandt andet bistå med rådgivning og træning af afghansk politi med fokus på eksempelvis civilt politiarbejde, menneskerettigheder og institutionel reform af politimyndighederne, som er nogle af de områder, hvor der fortsat er store behov. Frem mod udfasningen af EUPOL vil Danmark se på mulighederne for at tilknytte centralt placerede politirådgivere til strategiske rådgivningsindsatser. Det kunne eksempelvis være i tilknytning til EU's Særlige Repræsentant til Afghanistan.

2.6 Finansiell støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker

Der er i de seneste år gjort væsentlige fremskridt i opbygningen og professionaliseringen af de afghanske sikkerhedsstyrker, således at der i dag samlet er cirka 352.000 mand i de afghanske sikkerhedsstyrker fordelt på politiet og hæren. Fortsat kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrkerne, regelmæssig udbetaling af løn og sikring af ordentlige forhold og materiel er nødvendigt for at forsøge at forhindre frafaldet i ANSF, herunder at ANSF-medlemmer går over til oprørsgrupperne. Støtte til ANSF vil være forbundet med risici, herunder vil der bestå en risiko for, at medlemmer af sikkerhedsstyrkerne kan begå overgreb.

Gennem det regionale Freds- og Stabiliseringsprogram for Afghanistan-Pakistan vil Danmark fortsat medvirke substantielt til at opbygge de afghanske sikkerhedsstyrker gennem støtte til både politiindsatsen og til afghansk militær. I overensstemmelse med tilsagnet på NATO-topmødet i Chicago i 2012 vil Danmark i årene 2015-2017 i gennemsnit yde 100 millioner kr. per år til opbygningen af ANSF. Heraf vil 80 millioner kr. gå til afghansk politi (udviklingsmidler) og 20 millioner kr. til den afghanske hær (Forsvarets § 12 midler). Desuden vil der blive givet særlig støtte til at forbedre forholdene for kvindelige officersrekrutter.

Den vigende økonomiske udvikling i Afghanistan har gjort det sværere for landet at overtage en større del af finansieringen af ANSF og leve op til landets forpligtelser fra Chicago-topmødet i 2012 om selv fuldt at finansiere ANSF i 2024. Danmark vil derfor arbejde aktivt for at sikre, at de internationale partnere lever op til de tilsagn om finansiell støtte, som blev afgivet på topmødet blandt andet på baggrund af det danske 3C-initiativ (Coalition of Committed Contributors). Men samtidig vil der fra dansk side blive lagt vægt på fortsat at få tilpasset ANSF til et bæredygtigt økonomisk niveau med henblik på, at den afghanske regering senest i 2025 selv fuldt vil kunne finansiere ANSF.



**UDENRIGSMINISTERIET
FORSVARSMINISTERIET**

AFGHANISTAN STRATEGIEN
2015-2017
Oktober 2014

Udgiver:
Udenrigsministeriet
Asiatisk plads 2
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00
Fax: 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Internet: www.DKiAfghanistan.dk

Publikationen kan downloades på: www.danidapublikationer.dk eller www.DKiAfghanistan.dk

Teksten kan frit citeres

ISBN: 978-87-7087-873-9 (HTML version)
ISBN: 978-87-7087-874-6 (PDF version)