

Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan

Innehållsförteckning

1	Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan	2
1.1	Sammanfattning	2
1.2	Syfte och omfång	2
2	Situationen i Afghanistan	3
2.1	Lägesbeskrivning	3
2.2	Konfliktanalys	6
3	Det internationella engagemanget i Afghanistan	9
3.1	Den internationella närvaron	9
3.2	Utvecklingen av det internationella engagemanget	11
3.3	Slutsatser om det internationella engagemanget	12
4	Mål för Sveriges insatser i Afghanistan	14
4.1	Politiska utgångspunkter	14
4.2	Varför är Sverige engagerat i Afghanistan?	15
4.3	Utmaningar för ett svenskt engagemang	16
5	Riktlinjer för Sveriges insatser	17
5.1	Allmänt	17
5.2	Diplomatiska och politiska insatser	19
5.3	Militära insatser	20
5.4	Utvecklingsinsatser	22
	5.4.1 Utvecklingssamarbete och humanitära insatser ...	22
	5.4.2 Polisinsatser och andra civila insatser	23
5.5	Handels- och Sverigefrämjande	24
5.6	Migration	25
5.7	Arbetsformer och organisation	25

1 Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan

1.1 Sammanfattning

I strategin redogör regeringen för de aktuella utmaningarna i Afghanistan, senast beskrivna i FN:s säkerhetsråds resolutioner 1890 (2009) och 1917 (2010). Regeringen konstaterar att Sverige stödjer det internationella samfundets engagemang och lägger fast mål och riktlinjer för ett svenskt stöd till de internationella ansträngningarna i Afghanistan. Som mål anger regeringen att *”Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.”*

Regeringen konstaterar att Sverige har varit engagerat i Afghanistan under lång tid och att insatserna är motiverade med utgångspunkt i den afghanska befolkningens utsatthet för våld, förtryck och fattigdom, på grund av Sveriges eget intresse att främja säkerhet och stabiliteten i regionen och globalt, samt av vårt intresse av att bidra till en kollektiv säkerhetsordning och en effektiv internationell krishantering.

I sin analys slår regeringen fast att den interna väpnade konflikten i Afghanistan för närvarande är det enskilt viktigaste hindret för en positiv utveckling i landet. Samtidigt är det i hög utsträckning avsaknaden av ett fungerande och gott samhällstyre, en rättstat och grundläggande samhällsfunktioner samt den utbredda arbetslösheten och bristen på social utveckling som bidrar till att underblåsa konflikten.

Slutsatsen är att det krävs flera olika typer av insatser för att få till stånd en positiv utveckling i Afghanistan, bl.a. politiska reformer och utvecklingsinsatser, ansträngningar för att förbättra säkerheten för Afghanistans befolkning och för en politisk lösning på konflikten. Det afghanska ägandeskapet är av central betydelse för att åstadkomma en stabil och hållbar utveckling av Afghanistan. Detta bör stå i centrum för de internationella ansträngningarna och ska även återspeglas i Sveriges engagemang. De svenska insatserna ska utformas, ledas och genomföras på ett samordnat sätt i syfte att bidra till regeringens övergripande mål. Sveriges engagemang ska således utgå från Sveriges politik för global utveckling (PGU) och sträva efter en samstämmig Afghanistanpolitik.

Centralt är att Sveriges engagemang bidrar till en effektiv och samordnad internationell ansats. Uppfylldandet av EU:s handlingsplan, FN:s resolutioner och den internationella säkerhetsstyrkans mandat är utgångspunkter för Sveriges insatser. Sverige ska – såväl enskilt som tillsammans med de nordiska länderna och EU – vara med och påverka utformningen av de internationella ansträngningarna, inom ramen för EU, FN, Nato och Världsbanken, och insatser som görs av som viktiga internationella bidragsgivare som USA och Japan.

1.2 Syfte och omfattning

Den 13 mars 2008 överlämnade regeringen skrivelsen Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet till riksdagen

(skr. 2007/08:51). I skrivelsen redogjorde regeringen för politiska utgångspunkter och praktiska hänsyn för Sveriges deltagande i internationell krishantering och lämnade en övergripande vägledning för utformning av ett samlat svenskt civilt och militärt agerande i sådana insatser.

Sveriges insatser i Afghanistan har växt betydligt i omfång och komplexitet sedan år 2002 och utgör idag det främsta exemplet på Sveriges solidaritet och engagemang i internationella krissituationer. Enbart de militära insatserna omfattade ifjol en närvaro av ca 500 personer till en kostnad av knappt 1,5 miljarder kronor. De polisiära insatserna involverar ett tjugotal personer. Samtidigt bidrog Sverige under föregående år med knappt 600 miljoner kronor i bistånd, varav närmare 450 miljoner kronor till långsiktigt utvecklingssamarbete och ca 130 miljoner kronor till humanitära insatser. Därtill ska läggas de uppskattningsvis knappt 200 miljoner kronor av bidrag till multilaterala organisationer som används i Afghanistan. Sammanlagt handlade det således om över 750 miljoner kronor i utvecklingsstöd.

I och med att det internationella engagemanget har utvecklats och Sveriges stöd till detta successivt har förstärks, har behovet växt av ett strategiskt ramverk som åskådliggör hur de olika svenska insatserna stödjer de internationella ansträngningarna och relaterar till varandra. Det är viktigt för att allmänheten och de myndigheter som bidrar till insatserna på ett samlat sätt ska kunna tillgodogöra sig grunddragen i Sveriges politik till stöd för det internationella engagemanget för Afghanistan.

Denna strategi fyller detta behov. I strategin slår regeringen fast det övergripande målet för Sveriges Afghanistanpolitik, redogör för de politiska utgångspunkter som ligger till grund för detta och för det svenska engagemanget, samt sätter upp riktlinjer för den fortsatta utformningen av Sveriges politik och insatser under de närmaste åren.

Strategin ska utgöra en gemensam bas för samtliga politikområden. Mer precist ska den fungera som en brygga mellan de allmänna riktlinjer som regeringen lämnat i andra sammanhang, t.ex. den nyss nämnda Nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet och Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122) och sådana dokument som regeringen upprättar för särskilda politikområden, t.ex. när den genom återkommande propositioner förankrar det svenska militära bidraget hos Riksdagen eller styr biståndet genom Strategin för Sveriges utvecklingssamarbetet med Afghanistan.

2 Situationen i Afghanistan

2.1 Lägesbeskrivning

- De utmaningar som Afghanistan och det internationella samfundet står inför idag är djupa, allvarliga och inbegriper alla samhällets områden. De demokratiska landvinningarna är sköra, kapaciteten inom förvaltningen är svag, rättsektorn är i stort icke-fungerande och korruption och vanstyre är utbrett.
- Våldsnivån i det afghanska samhället är omfattande, i synnerhet i de södra och östra delarna av landet. Samtidigt har de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga stärkts.

- Indikatorerna för mänsklig utveckling och levnadsstandard tillhör de lägsta i världen. Kvinnors situation är särskilt utsatt.
- Till svårigheterna hör att missförhållanden på ett område ofta förstärker och komplicerar problemen på ett annat område. Hanteringen av problemen kan inte göras ett i taget utan förutsätter insatser på flera olika områden.

Utvecklingen i Afghanistan har bara delvis följt den riktning som det internationella samfundet har eftersträvat i de övergripande ramverken och som kommit till uttryck i säkerhetsrådets resolutioner. Sett i ljuset av Afghanistanfördraget (eng. *Afghanistan Compact*) från år 2006 och landets utvecklingsstrategi (*Afghanistan National Development Strategy*, ANDS) så är bilden idag splittrad och bedömningarna av insatsernas framgång delade.

Det afghanska *samhällsstyret* är kraftigt underutvecklat. På det politiska planet har sedan år 2001 ramen för ett representativt styre skapats på nationell och provinsiell nivå i Afghanistan, men mycket återstår för att förankra en demokratisk kultur, bredda och fördjupa det politiska deltagandet samt skapa funktionalitet och stadga i systemet. De val som har hållits har lidit av stora institutionella brister och involverat omfattande oegentligheter. Politiken och förvaltningen präglas av personliga nätverk och lojaliteter, snarare än av ståndpunkter i sak och av professionella hänsynstaganden. Korruptionen är ett stort problem inom alla sektorer och på alla nivåer i samhället. Kapacitetsbrister och egenintresse inom förvaltning och rättsväsende innebär att regler och beslut endast i liten utsträckning omsätts i praktiken. Sammantaget innebär detta att den afghanska regeringens trovärdighet och legitimitet i befolkningens ögon är mycket begränsad.

Eskaleringen av den pågående *interna väpnade konflikten* mellan å ena sidan talibanrörelsen och andra regeringsfientliga grupper och å andra sidan den afghanska regeringen med stöd av internationell militär närvaro, är den faktor som starkast har avvikit från den utveckling som förutsågs för ett par år sedan. Våldsnivåerna har ökat successivt från år till år sedan talibanregimens fall. Situationen fortsätter att förvärras och något tredebrott har ännu inte kunnat skönjas. Ett viktigt skäl är att de regeringsfientliga grupperna, efter att ha återhämtat sig i gränsområdena mellan Afghanistan och Pakistan, och finansierade av bl. a en explosionsartad ökning av den illegala narkotikahandlingen, har återkommit med förnyad kraft. Detta har lett till stigande förlustsiffror hos såväl afghanska säkerhetsstyrkor som den internationella militära närvaron och civilbefolkningen. Till denna utveckling har även bidragit att de afghanska och internationella säkerhetsstyrkornas närvaro gradvis har etablerats i hela Afghanistan och blivit mer målmedvetna i försöken att skydda civilbefolkningen från de regeringsfientliga gruppernas våld, hot och inflytande. Det kan därför inte uteslutas att våldsnivån kommer att öka ytterligare innan den nedgår. Samtidigt skiljer sig det väpnade motståndet åt betydligt mellan olika landsändar. De regeringsfientliga grupperna verkar företrädesvis i södra och östra Afghanistan. Verksamhet har även ökat i norr och väst, men grov organiserad brottslighet och tvister om materiella resurser eller om lokalt politiskt inflytande dominerar fortsatt bilden där. Sammantaget kan konstateras att det är den interna väpnade konflikten som starkast påverkar utvecklingen i Afghanistan för närvarande, och som utgör det största hindret mot att förbättra situationen på centrala områden.

Trots *ekonomiska och sociala framsteg* på många områden fortsätter Afghanistan att tillhöra världens absolut fattigaste länder. I FN:s utvecklingsprogram (UNDP:s) statistik över mänskligt utveckling (*Human Development Index*) för år 2009

hamnade Afghanistan på 181:a plats av 182 rankade länder. Den tillväxt som ägt rum efter talibanregimens fall har varit betydande, i storleksordningen 7 till 15 procent per år, och skapat ökade möjligheter för afghanerna. I urbana regioner har omfattande investeringar skett, framför allt i byggnader. Utbyggnad av infrastruktur som vägnät, mobiltelefoni och elektricitet samt av samhällsservice som skolor och sjukvård har också inneburit stora förbättringar för människor. Samtidigt ska man hålla i minnet att den ekonomiska tillväxten har skett från en mycket låg nivå och varit ojämnt fördelad.

Fattigdomen är också långt ifrån enbart en fråga om brist på resurser. Såväl traditionella uppfattningar som en sämre säkerhetssituation gör att kvinnor har svårt att komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter. De flesta kvinnor är inte medvetna om sina rättigheter och rättsystemet saknar i huvudsak mekanismer för att försvara dessa. Till utsattheten för såväl kvinnor som män bidrar också den osäkerhet som konflikten utgör, avsaknaden av ett statligt våldsmonopol med kontroll över lokala maktspelare, liksom att den distriktsadministration eller polis som finns, inte sällan är korrumpierad. Bristande administrativ kapacitet och den dåliga säkerhetssituationen är i dagsläget gränssättande för hur snabba och djupgående förändringar som kan åstadkommas genom internationella utvecklingsinsatser.

Vad gäller den *humanitära situationen* har den generellt försämrats jämfört med läget i mitten av decenniet. Tre huvudsakliga orsaker har bidragit: För det första har ett omfattande flyktningåtervändande skett från Pakistan och Iran, utan att det afghanska samhället har haft resurser att ta emot och sörja för de återvändande. För det andra har stora delar av befolkningen fortsatt att vara sårbar för återkommande torka, kalla vintrar, översvämningar och liknande naturfenomen. För det tredje har antalet människor som sökt sig undan från säkerhetsmässigt problematiska områdena till säkrare och mer ekonomiskt utvecklade områden inom Afghanistan ökat. Samtidigt har konflikten i dessa områden minskat tillträdet dit för humanitära aktörer.

Det *internationella stödet* till Afghanistan var under de inledande åren efter år 2001 fragmentiserat och ofta präglat av nationella säkerhetsintressen eller av en strävan efter politisk synlighet. FN stod formellt i centrum för de internationella ansträngningarna, men hade i realiteten ett begränsat inflytande över den afghanska politiken och det internationella engagemanget. Insatser brast i inbördes samordning och duplicering kunde ske på ett område samtidigt som bristerna var stora på ett annat område. Detta minskade effekten av det internationella stödet. Fragmentisering och politiskt egenintresse bidrog till att det internationella samfundet hade ett svagt inflytande över den politik som den afghanska regeringen förde. Det fördröjde i sin tur genomförandet av långsiktigt viktiga reformer.

Under de senaste åren har emellertid Afghanistan och det internationella samfundet samlat sig på nytt, såväl ifråga om målen som behovet av att vidareutveckla verktygen. En samlad syn har utvecklats där man har gått ifrån en traditionell uppdelning av bidragen till mer sammansatta insatser. Säkerhetsinsatserna fokuserar nu tydligare på förstärkt afghansk förmåga och samordnas mer med det växande civila engagemanget under FN:s ledning. I den gemensamma internationella strategi som därmed har utvecklats sätts också värnandet av den afghanska befolkningen i än högre grad i centrum, och vikten av överföringen av ansvaret till afghanerna betonas. Den är också öppen för att finna en politisk lösning av konflikten

Även om mycket har åstadkommits sedan 2001 är demokratiprocessen och statsbyggandet bara i sin linda. Val har genomförts men med stora brister, och kapaciteten att omsätta besluten i handling är svag. Vad gäller utvecklingsinsatserna är framstegen tydligare. Men säkerhetsläget har fortsatt att försämrats och många problem kvarstår eller har fördjupats. Trots ett omfattande internationellt engagemang har Afghanistan inte förmått driva utvecklingen framåt så snabbt som man hade kunnat

önska. Den bristande säkerheten har även gjort utvecklingsinsatserna svårare och dyrare och försvårat situationen för framförallt kvinnor. Utvecklingen hämmas också av brist på politisk vilja och förmåga att styra landet i riktning mot förbättrat samhällsstyre. Det har i sin tur försvårat tillämpningen av principen om afghanskt ägarskap och inbjudit till dåligt samordnad verksamhet, trots enighet om betydelsen av ett samlat engagemang från det internationella samfundet.

Strävan efter en framtid för Afghanistan som en välfungerande, demokratisk nation som varken drabbas av eller bidrar till det globala terroristhotet kvarstår; denna kamp har ännu inte vunnits, även om den inte heller har förlorats.

2.2 Konfliktanalys

- Den interna väpnade konflikten mellan den afghanska regeringen och de regeringsfientliga grupperna utgör för närvarande det främsta hindret för stabilitet, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter samt för att minska lidandet och fattigdomen i Afghanistan.
- Att bringa konflikten att upphöra under förhållanden som gör att de extremistiska krafternas inflytande marginaliseras är i nuläget den enskilt viktigaste uppgiften för det internationella samfundet och för det svenska engagemanget.
- För att bryta konfliktförloppet krävs samordnade politiska, militära, civila och utvecklingsinsatser som etablerar ett grundläggande förtroende och stöd för den afghanska staten hos landets medborgare, och som lägger grunden för en hållbar politisk uppgörelse med motståndsgруппerna.
- För att skapa förutsättningar för en sådan utveckling är det centralt att ägarskapet, ledningen och genomförandet av insatserna gradvis tas över av afghanerna själva.
- Den övergripande konflikten är regional och åtgärder måste samtidigt vidtas för att komma tillrätta med konfliktens afghanska och pakistanska beståndsdelar. De regionala aktörerna och andra intressenter måste ta ansvar för Afghanistans säkerhet och stabilitet.

Konflikten i Afghanistan är mångbottnad. Ett flertal politiska, ekonomiska och kulturella aspekter har tillsammans skapat den nationella och regionala situation som råder idag. I ett kortare historiskt perspektiv kan utgångspunkten tas i det kalla kriget och i Sovjetunionens invasion av Afghanistan år 1979. Genom konflikterna som följde slogs stora delar av det afghanska samhällets strukturer sönder och ersattes av lokala maktspelare, milisgrupper och av träningsläger och annan infrastruktur för heligt krig – jihad – med tyngdpunkten förlagd till gränstrakterna mellan Pakistan och Afghanistan.

Efter Sovjetunionens tillbakadragande år 1989 och kommunistregimens fall tre år senare utvecklades vad som kan beskrivas som ett inbördeskrig med en svag, på gränsen till obefintlig regeringsmakt i olika skepnader. I denna miljö utvecklades den religiöst extrema talibanrörelsen i det av pashtuner dominerade södra Afghanistan. Att rörelsen trots omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna, förföljelse av etniska och religiösa minoriteter, systematiskt förtryck av kvinnor – och utan att ens förespegla en avsikt att förbättra t.ex. samhällsservice – lyckas ta kontroll över huvuddelen av landet, ger en antydning om den krigströtthet och desperation som rådde hos befolkningen vid denna tidpunkt. Internationellt ådrog sig regimen hård kritik för brotten mot mänskliga rättigheter och blev föremål för flera resolutioner av FN:s

säkerhetsråd med anledning av att den gav en fristad åt misstänkta terrorister; något som efter de storskaliga terroristattacker i USA den 11 september 2001 också ledde till militär intervention och till regimens snabba sammanbrott.

Sett i ett längre historiskt perspektiv kan man konstatera att Afghanistan alltid har varit fattigt och att krig och interventioner har utgjort återkommande inslag i historien. Landet har heller aldrig på allvar fungerat väl som centralstyrd stat. En bidragande orsak har varit landets sammansättning, med en dominerande men aldrig allenarådande etniskt grupp i pashtunerna, samt en rad minoriteter med starka band till respektive etniska grupper i grannländerna. Viktigt att beakta är också att Afghanistan av tradition är ett samhälle där lojalitet och samhörighet framförallt baseras på klaner, stammar och etnicitet. Dessa enheters politiska och materiella intressen tillvaratas ofta med ett stort mått av pragmatism, vilket innebär att lojaliteter kan skifta snabbt och oförutsägbart.

Den moderna statsbildning som efter år 2001 har etablerats med Kabul som centrum är således något nytt, vilket också återspeglas i svårigheterna, med maktmissbruk, korruption och bristande folkligt förtroende som följd. Grupper som tidigare kunnat sköta sina affärer utan inblandning utifrån känner nu sin maktbas försvagad, sina traditionella värden ifrågasatta, eller sina inkomster från olaglig narkotikahandling hotade. Till detta skall läggas att den pashtunska folkgruppen som traditionellt har styrt landets politiska liv förlorade sin dominans närmast efter talibanregimens fall. Detta har numera ändrats, men upplevelsen av berövat inflytande finns kvar hos många pashtuner.

Till situationen bidrar mer än något annat den frustration som unga män upplever p.g.a. utbredd fattigdom, hög arbetslöshet, dålig utbildning och kraftig befolkningstillväxt. Det är i första hand denna hopplöshet som förser de regeringsfientliga och kriminella grupperna med en jämn ström av nya rekryter. För många av dessa unga män är upproret eller kriminalitet främst en födkrok. Andra tillägnar sig en berättelse om systematiska övergrepp mot muslimer och blir religiöst motiverade. Att flera långvariga konflikter som involverar områden med främst muslimsk befolkning har förblivit olösta, och fortsätter att bidra till spänningar, driver på denna process.

De flesta av dessa faktorer är inte unika för Afghanistan utan utgör på samma sätt grogrund för extremister i grannlandet Pakistan. Mellan konflikterna i Afghanistan och Pakistan råder ett nära samband. I flera avseenden kan man se dem som en enda konflikt som sträcker sig över två länder, med starka förgreningar i regionen. Men även om många aspekter, inklusive själva upprorshandlingarna och dess logistik är gränsöverskridande, är de också i hög grad lokala. Upprorsgrupperna har också en specifikt afghansk respektive pakistansk agenda. Att förhindra de gränsöverskridande kopplingarna är nödvändigt, men inte tillräckligt, om man vill komma tillrätta med konflikten i Afghanistan.

I denna blandning av väpnat uppror, terrorism, organiserad brottslighet och övervintrande krigsherrar finns det många som har ett intresse av att tumultet i Afghanistan består. Även om befolkningens sympati till övervägande del ligger hos regeringsidan, har varken regeringen eller det internationella samfundet förmått skapa den respekt och lojalitet som är en förutsättning för att befolkningen ska vilja och våga stå emot de regeringsfientliga gruppernas subversion, hot och våld. Även om den övervägande delen av de civila offren orsakas av motståndsgruppernas våld har även den internationella militära insatsen begått allvarliga och tragiska misstag. Därmed återfinns sig civilbefolkning allt oftare besviken mellan olika krafter och väljer de alternativ som synes ge bäst förutsättningar för överlevnad. Ofta innebär det att man vänder sig till de traditionella strukturer, i form av stammar, klaner och lokala maktspelare, man känner till och litar på.

Av beskrivningen framgår att det i Afghanistan finns en nära koppling mellan säkerhetssituationen och den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet. På motsvarande sätt är det tydligt att finns ett samband mellan säkerhetsläget och kvaliteten på samhällsstyret. Samtidigt står den interna väpnade konflikten mellan de regeringsfientliga grupperna och den afghanska regeringen i en särställning. Den bromsar den ekonomiska tillväxten och omöjliggör eller försvårar återuppbyggnadsinsatser. Konflikten flyttar fokus från viktiga institutionella frågor och försvårar därmed etablerandet av demokrati och rättsstat, gott och effektivt samhällstyre samt respekt för mänskliga rättigheter. Konflikten konserverar politiska och sociala mönster som missgynnar kvinnor och personer som tillhör minoriteter.

Att motverka och på sikt bringa den interna väpnade konflikten att upphöra bör därför stå i centrum för de afghanska, internationella och svenska ansträngningarna. För att säkra de demokratiska landvinningarna och framstegen avseende mänskliga rättigheter, måste detta ske på ett sätt som motverkar att de religiöst och politiskt extremistiska elementen bland motståndsgruppernas får ett stort inflytande i landet.

Samtidigt visar de senaste årens utveckling att konflikten inte kan lösas med enbart militära medel. Konflikthanteringen måste också inriktas mot att långsiktigt undanröja upprorsgruppernas förmåga att finansiera, rekrytera och försörja väpnade motståndare. Motåtgärderna måste vidare ta hänsyn till att detta sker både i och utanför Afghanistan. På sikt måste motståndsgupper som är beredda att lägga ner vapnen, klippa av banden med al-Qaida, acceptera den afghanska konstitutionen med rättigheter för kvinnor och minoriteter, beredas en plats i det afghanska samhället och deltagande i det politiska livet. Den afghanska regeringen måste tydliggöra detta i samtal som inleds med upprorsgrupper inom ramen för en försoningsprocess. Även det internationella samfundets roll i en sådan process måste utvecklas.

Liksom i andra konfliktområden handlar det i Afghanistans fall om att vinna och behålla befolkningens förtroende och sympati för den legitima regeringen. Detta förutsätter i sin tur att regeringen och det internationella samfundet inte bara undviker att skada civila, utan också förmår tillhandahålla en rimlig säkerhet för befolkningen, för att på så sätt minska dess utsatthet för utpressning och vedergällning från de regeringsfientliga grupperna. Det kräver vidare att den centrala och lokala förvaltningen inte bara uppfattas som legitim och hederlig, utan även som villig och kapabel att tillhandahålla en rimlig nivå av offentliga tjänster, t ex rättsäkerhet, fredlig tvistlösning mellan enskilda och stammar med respekt för mänskliga rättigheter. Det förutsätter slutligen att möjligheterna att försörja en familj på ett lagligt sätt förstärks och att afghanerna upplever att livsutsikterna gradvis blir bättre.

Att åstadkomma så genomgripande förändringar i ett land som Afghanistan är en mycket stor utmaning. Samtidigt är det sannolikt inte i första hand den faktiska nivån av statskontroll, samhällstyre eller välfärd som är avgörande för konfliktens utveckling, utan åt vilket håll och med vilken fart som förändringarna sker. I grunden handlar det om att bryta en negativ spiral. Om tilltron till den legitima regeringen stärks över tiden och stödet för motståndsgupperna gradvis minskar, kan man också förvänta sig ett mer genuint intresse från upprorsgrupperna för att finna en politisk lösning av konflikten.

På grund av de ömsesidiga kopplingar som finns mellan samhällstyre, säkerhet och socioekonomisk utveckling, och den begränsade effekten av de instrument som står till förfogande, är det nödvändigt att Afghanistan och det internationella samfundet samtidigt bearbetar alla olika delar av dessa utmaningar.

Som exempel på behovet av sammansatta insatser kan narkotikaindustrin tas. Dess tillväxt i hägnet av den ökande osäkerheten i de områden i främst södra Afghanistan där regeringen inte har full kontroll utgör ett särskilt problem och ett av de

viktigaste hindren för att minska säkerhetsproblemen och förbättra samhällstytet. De kriminella nätverken har brett ut sig i stora delar av landet, med länkar högt upp i samhällshierarkin. Kampen mot narkotikan blir allt mer integrerad med kampen mot de regeringsfientliga grupperna, liksom med kampen mot korruptionen. Narkotikaindustrin är också regionalt och globalt länkad genom exportrutter och handel med kemikalier för raffinering av narkotikan, penningtvätt och den efterfrågan som finns i andra delar av världen, däribland i vår egen. Narkotikabekämpningen måste därför bedrivas brett. Detta ligger också i Sveriges intresse. Även om en viss nedgång kan skönjas står Afghanistan fortsatt för över 90 procent av världens produktion av opium. Hur många som slutligen faller offer för denna hantering i senare led är svårt att till fullo uppskatta, men det står klart att det handlar om ett mycket omfattande mänskligt lidande och stora samhälleliga kostnader.

Konflikten och de utmaningar som Afghanistan står inför kan inte förstås utan att det regionala perspektivet beaktas. Då en stor del av ledning, finansiering och underhåll av de regeringsfientliga grupperna sker utomlands är det inte tillräckligt att hantera konflikten inom Afghanistans gränser. Problemen och utvecklingen i de västra delarna av Pakistan – i provinsen Khyber Pakhtunkhwa inklusive i Malakandområdet, i de Federalt administrerade stamområdena, samt i delar av provinsen Balochistan – kan i mångt och mycket beskrivas i liknande ordalag som i Afghanistan. Motsvarande åtgärder behöver vidtas för att återställa kontrollen och stabiliteten i gränsområdena och främja dess ekonomiska och sociala utveckling. Det kräver i sin tur politiska och juridiska reformer av områdenas status, ett målmedvetet motverkande av extremistiska rörelser i hela Pakistan, både med politiska och rättsliga medel, samt omfattande utvecklingsinsatser för att förbättra levnadsnivån. Det förutsätter också en oberoende civil regering som mäktar med att kontrollera den pakistanska säkerhetsapparats starka politiska inflytande. Pakistan är i jämförelse med Afghanistan bättre rustat att åstadkomma detta på egen hand. Samtidigt har probleminsikten och ledarskapet länge saknats i Pakistan för att effektivt hantera landets interna hot och motverka de effekter som drabbar Afghanistan.

Även övriga grannländer och regionala makter har stort inflytande på utvecklingen i Afghanistan som är viktigt att beakta. Det gäller inte minst Iran som delvis delar språk och kultur och som har betydande intressen i landet, de centralasiatiska staterna samt Indien, Kina, Ryssland och Gulfländerna. Det står klart att det för eller senare måste till en politisk lösning som även åtnjuter respekt och stöd av dessa regionala aktörer.

3 Det internationella engagemanget i Afghanistan

3.1 Den internationella närvaron

I december 2001 drog ledande företrädare för Afghanistan under FN:s värdskap upp det så kallade Bonnavalet som fungerade som ram för demokratiseringsprocessen, antagandet av en ny konstitution och hållande av president- och parlamentsval efter talibanregimens fall. Bonnprocessen följdes år 2006 av en politisk överenskommelse benämnd Afghanistanfördraget i vilken afghanerna åtog sig att driva utvecklingen mot säkerhet, demokrati och respekt för rättsstaten och de mänskliga rättigheterna samt jämställdhet, samt mot ekonomisk och social utveckling. Det internationella

samfundet åtog sig att stödja denna process. Till ramverket lades år 2008 landets utvecklingsstrategi (*ANDS*) som behandlar hur Afghanistan fram till 2013 ska uppfylla Afghanistanfördraget och FN:s milleniumsmål om minskad fattigdom och bättre levnadsförhållanden.

Den 20 december 2001 gav FN:s säkerhetsråd i resolution 1386 (2001) ett mandat under FN-stadgans kapitel VII att upprätta en internationell säkerhetsstyrka, *International Security Assistance Force, (ISAF)* i Kabul, i syfte att bistå Afghanistan i upprätthållandet av säkerhet till skydd för den afghanska regeringens och FN:s verksamhet. Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1510 (2003) utvidgades mandatet under hösten 2003 till att omfatta hela Afghanistan och vissa ytterligare uppgifter. Sedan denna tidpunkt leds styrkan av Nato och uppgår idag till ca 140 000 personer från ett knappt femtiotal länder. Den internationella säkerhetsstyrkans mandat har därefter förlängts årligen, senast genom säkerhetsrådets resolution 1890 (2009), vid vilket tillfälle säkerhetsrådet även *'uppmånade alla medlemsstater att bidra med personal, utrustning och andra resurser till ISAF'*.

I anslutning till mandatet vägleds den internationella säkerhetsstyrkan av fyra grundläggande principer: ett långsiktigt engagemang, ett afghanskt ägarskap, en ökad samordning samt ett regionalt perspektiv. Insatsens tonvikt ligger främst på att stärka den inhemska kapaciteten att hantera säkerhetshoten, för att möjliggöra ett gradvis överlämnande av säkerhetsansvaret till afghanska myndigheter. Det har lett till att de afghanska säkerhetsstyrkorna, främst armén, har stärkts betydligt och nu uppnått förmåga att genomföra många insatser mer eller mindre självständigt.

Parallellt med den internationella säkerhetsstyrkan fortsatte USA och några andra länder att ha en militär närvaro i Afghanistan på bilateral basis. I takt med att resurser har omdirigerats och fokuserats till den internationella säkerhetsstyrkan har den bilaterala närvaron gradvis minskat och uppgifterna har i huvudsak tagits över av den internationella säkerhetsstyrkan, Natos utbildningsinsats i Afghanistan (NTM-A) och EU:s polisinsats (EUPOL).

För att stödja återuppbyggnaden omvandlades FN:s närvaro i Afghanistan genom FN:s säkerhetsråds resolution 1401 av den 28 mars 2002 till en civil stödmission: *United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)*. Stödmissionen som inledningsvis var svag har med åren stärkts och fått en allt viktigare roll i att företräda det internationella samfundet i kontakt med afghanska myndigheter och att samordna det civila stödet. FN:s roll är viktig. Den stärker insatsernas legitimitet och ökar samordningen mellan olika typer av insatser. Missionens mandat har förlängts årligen, senast i resolution 1917 (2010).

EU och dess medlemsstater har verkat både samfällt och bilateralt i Afghanistan. Det gemensamma agerandet har främst skett genom EU:s särskilda representant för Afghanistan (EUSR) som numera också är Kommissionens representant i landet och som inom kort blir en del av den nya utrikestjänsten. EU lämnar stora bidrag genom institutionernas och medlemsstaternas bistånd. År 2010 uppgick stödet till ca 1 miljard euro. Sedan våren 2007 bidrar EU även genom Europeiska unionens polisinsats i Afghanistan (EUPOL). Polisinsatsen uppgår idag till knappt 300 personer och bidrar med strategiska insatser och specialiserat kunnande inom civilpolisområdet, men också till polisens samverkan med resten av rättsväsendet. Flertalet av EU:s medlemsländer lämnar även militära bidrag till den FN-mandaterade och Nato-ledda internationella säkerhetsstyrkan, inklusive till regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad runt om i Afghanistan.

Under det svenska ordförandeskapet för EU under andra halvåret 2009 gavs Afghanistan och Pakistan hög prioritet på EU:s dagordning och en handlingsplan för regionen antogs. Planen är ett första steg för att förstärka EU:s engagemang i

samarbete med de berörda länderna och med EU:s partners inom det internationella samfundet. Genom handlingsplanen fokuseras EU:s arbete starkare till stöd för civilt kapacitetsbyggande, lokal och regional förvaltning, valsystem och demokratiska institutioner inklusive rättstaten, en process för att återintegrera tidigare motståndsmän i samhället, liksom till satsningar för att utveckla jordbruk och landsbygd.

3.2 Utvecklingen av det internationella engagemanget

Under de senaste åren har det internationella samfundet gradvis omformulerat sin ansats för Afghanistan. Sedan Natos toppmöte i Bukarest år 2008 har allt mer tonvikt lagts på att flytta över ansvaret för stabiliseringen och återuppbyggnaden till afghanska aktörer. Den internationella konferensen i London i januari 2010 tydliggjorde behovet av en sådan omvandling, även om det inledningsvis minskar effekten av stödet. Denna process, ofta sammanfattad i begrepp som "*afghanisering*" eller "*transition*", tar sin utgångspunkt i insikten att ett afghanskt ägarskap, ansvar och ledarskap är en förutsättning för hållbara resultat och att det internationella samfundets vilja och kapacitet inte är obegränsad.

För att möjliggöra en sådan process läggs nu allt mer fokus vid att stärka, inte bara de afghanska säkerhetsstyrkornas kapacitet, utan även den afghanska civila förmågan. En förutsättning för ägarskap är att det finns ett politiskt system och en förvaltning som kan axla ansvaret på central nivå och ute i landet. Den nya tonvikten på *civila insatser* följer av en ökad medvetenheten om den betydelse som dessa institutioner har för afghanernas sympati och förtroende för samhällsbygget och därmed på konflikternas förlopp.

De senaste åren har allt mer uppmärksamhet ägnats åt de nära kopplingar som råder mellan Afghanistan och dess grannländer. Syftet med *regionaliseringen* är att få dessa länder, framför allt Pakistan, att aktivt verka för ett stabilt Afghanistan. I regionen finns både faktorer som bidrar till att underblåsa konflikten och sådana som verkar i stabiliserande riktning. Utmaningen för det internationella samfundet är att frikoppla de regionala spänningar som bidrar till konflikten och att utveckla grannlandssamarbete och regional samverkan. Genom samarbete kan grupper mobiliseras som har intressen av stabilitet i regionen. På längre sikt måste det internationella samfundet och Afghanistan förankra en politisk lösning av konflikten med regionens länder.

Vidare har det internationella samfundet insett att inte bara stödinsatsernas omfattning behöver öka, utan också att deras *koordinering* behöver bli bättre. Det har resulterat i stärkta mandat för FN:s civila stödmission och ökad villighet från givarna att samordna sina insatser. Än viktigare är att ett afghanskt ledarskap för biståndssamordningen har etablerats. Under förutsättning att regeringen förmår förbättra samhällsstyret och motverka korruptionen har det internationella samfundet lovat att i slutet av år 2011 ha ökat andelen bistånd som kanaliseras genom den afghanska budgeten till minst 50 procent.

I samband med att den nya amerikanska administrationen tillträdde i början av 2009 gjordes en omfattande översyn av det amerikanska engagemanget i Afghanistan. Genom översynen undanröjdes de tydliga skillnader i synsätt som tidigare fanns mellan å ena sidan FN och de europeiska länderna och å andra sidan USA. När det gäller strategin för att motverka upprorsgrupperna (eng. *Counter Insurgency, COIN*) råder det nu enighet om det centrala i att skydda befolkningen - både från våld och övergrepp utövat av de regeringsfientliga grupperna och från att civila oavsiktligt drabbas av internationella eller afghanska styrkors insatser. Vidare understryks i ökad grad vikten av god samhällsstyrning och antikorrupsionsarbete, även på provins- och

distriktsnivå. En viktig utgångspunkt för strategin är att fred och säkerhet uppnås i samverkan mellan civila och militära aktörer. En allomfattande ansats (eng. *Comprehensive Approach*) eftersträvas för att bättre tillvarata lokalbefolkningens behov och åsikter, och för att snabbt ge tillgång till grundläggande samhällsfunktioner och social service i de områden som har säkrats av afghanska och internationella enheter. De långsiktiga insatserna ska kunna påbörjas parallellt med den militära verksamheten, med målet att ske i nära samverkan med lokalbefolkningen och afghanska institutioner. Detta ställer ännu högre krav på återhållsamhet och i vilka sammanhang militärt våld brukas än vad som varit fallet i mer traditionella militära insatser. Grundläggande för den internationella strategin är insikten om att civilbefolkningens förtroende är avgörande för att uppnå framgång. Detta medför i sin tur ett behov hos det internationella samfundet av ökad kulturell förståelse och anpassning till den specifika situation som råder. Aldrig tidigare har samsynen om den övergripande strategin varit så stor mellan det internationella samfundets olika delar.

3.3 Slutsatser om det internationella engagemanget

- En *internationell närvaro* kommer att vara nödvändig under överskådlig tid för att säkerställa stabilitet och utveckling i Afghanistan. På medellång sikt behöver insatserna sannolikt vara kvar på en hög nivå. Åtagandet måste vara långsiktigt och ta sin utgångspunkt i situationen på marken och i de afghanska prioriteringarna.
- Den viktigaste uppgiften för de internationella insatserna är att *stärka den afghanska förmågan* att utöva ett oberoende och fungerande styre i hela landet. Ett målmedvetet statsbyggande måste ske genom att Afghanistans kapacitet förbättras och en *gradvis överlämning* sker av ansvaret till afghanska institutioner.
- Det internationella samfundet måste samtidigt stödja Afghanistans ansträngningar att åstadkomma en *återintegrerings- och försoningsprocess* för upprorsgrupper som leder till varaktig säkerhet och hållbar utveckling.
- Den *internationella samordningen* behöver stärkas bl.a. för att göra det internationella utvecklingssamarbetet mer effektivt och för att säkerställa att grundläggande värden om demokrati, mänskliga rättigheter och kvinnors ställning respekteras i enlighet med Afghanistans åtaganden. *FN bör ha den ledande rollen* när det gäller att företräda och samordna det internationella samfundets politiska och civila insatser.
- *EU:s roll* som politisk aktör och givare bör utvecklas och stärkas med utgångspunkt i genomförandet av EU:s handlingsplan, vilken i sin tur är en integrerad del av ett samlat internationellt agerande. Som en del av detta bör EU:s polisinsats utvecklas ytterligare som ett kvalificerat bidrag till stärkandet av det afghanska polisväsendet och rättssektorn.
- Säkerhetsansvaret ska överlämnas till afghanska myndigheter i den takt som är möjlig med hänsyn till säkerhetsutvecklingen och säkerhetsstyrkornas förmåga. Den internationella säkerhetsstyrkan behöver samtidigt anpassas för att utbilda och stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Afghanistan och dess internationella partners står alltså inför en rad utmaningar. Samtidigt är de inhemska resurserna begränsade. Något trovärdigt alternativ till en

fortsatt internationell närvaro i Afghanistan finns inte under överskådlig tid. En för tidig avveckling av den militära säkerhetshöjande närvaron skulle sannolikt leda till en eskalering av konflikten med påtagliga konsekvenser för såväl den politiska, ekonomiska som den humanitära situationen i Afghanistan. Det skulle också innebära risk att oroligheter spreds till omgivande länder. Utan ett omfattande civilt stöd skulle Afghanistan ha svårt att driva den demokratiska processen vidare eller vidmakthålla framsteg i fråga om samhällsservice och levnadsförhållanden. Att en internationell militär och civil närvaro fortsatt behövs har konstaterats av FN:s säkerhetsråd i en rad resolutioner. Regeringen delar denna bedömning. Fortsatta insatser behövs för att bryta konfliktförloppet och stärka förtroendet och framtidstron hos befolkningen.

Viktigt vid utformningen av det internationella engagemanget är att ta utgångspunkt i afghanernas perspektiv och utvecklingen på marken. Det förutsätter kunskap om lokala förhållanden och att afghanerna tar ansvar för nödvändiga reformer. Av särskild vikt är ett långsiktigt perspektiv. I ett land präglad av trettio år av konflikter är uthållighet en förutsättning för hållbarhet och avgörande för befolkningens och de regionala aktörernas förtroende för den internationella uthålligheten. Samtidigt måste det finnas en insikt om att insatserna kommer att anpassas för att återspegla behoven; att bistånd och reforminsatser fortsätter efter det att afghanska myndigheter har axlat ansvaret för säkerheten och den internationella militära närvaron gradvis har avvecklats.

För att öka effekten av stödet är det vidare viktigt att det internationella engagemanget bidrar till ett ökat afghanskt ägarskap och ledarskap. I grunden förutsätter det ett statsbyggande som är förenat med utmaningar. Svag kapacitet i den afghanska förvaltningen och starka egenintressen inom makteliterna försvårar uppställandet av strategiska prioriteringar. Det är därför viktigt att stärkandet av det afghanska ledarskapet åtföljs av ett samtidigt stöd i form av kapacitetsbyggande, politisk påverkan och rådgivning. Med hänsyn till det stora antalet internationella och afghanska aktörer är samordning en särskild utmaning. I första hand bör samordningen ledas av afghanska myndigheter. En sådan samordning kommer dock under överskådlig tid att behöva kompletteras av en aktiv internationell koordinering.

Ett särskilt problem för det internationella samfundet är att Afghanistan fortfarande är institutionellt outvecklat. Det saknas en demokratisk tradition och en grundmurad respekt för konstitution och lag som överordnade spelregler för det offentliga livet. Respekten för mänskliga rättigheter, i synnerhet kvinnors och minoriteters möjligheter att komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter, är bristfällig. Här finns ett fortsatt stort behov av internationell stöd och påverkan, inte minst genom politisk dialog, för uppfyllande av Afghanistans åtaganden. Viktigt är att inte bara FN och västliga demokratier stödjer detta arbete utan också länder från regionen och som delar de afghanska erfarenheterna. Det har visat sig vara en utmaning.

Det internationella samfundet har hittills inte varit särskilt framgångsrikt i att få till stånd reformer för förbättrat samhällstyre eller vinna gehör hos den afghanska politiska eliten för frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter. En starkt samordning är därför nödvändig mellan det internationella samfundets viktigaste aktörer: FN:s generalsekreterares särskilde sändebud (SRSG), Natos och ISAF:s höge civila representant (SCR), EU:s representant och USA.

Ett viktigt mål för Sverige är att stärka FN:s ledande roll för de politiska och civila insatserna i Afghanistan. Detta är angeläget för att säkerställa legitimiteten för en insats som ytterst handlar om ett gemensamt ansvarstagande för internationell fred och säkerhet. Men det handlar också om att åstadkomma en effektiv ledning av insatserna. Detta kräver en kombination av ett starkt mandat, tillräckliga resurser för FN:s civila

stödmission och ett aktivt samarbete från de länder och organisationer som stödjer Afghanistan.

EU är en central plattform för svensk utrikespolitik. Genom förstärkta instrument för samordning och den handlingsplan som antogs under det svenska ordförandeskapet blir EU allt viktigare för att skapa genomslag i regionen. En stärkt EU-samordning och aktörsskap, inklusive till stöd för FN, är prioriterat för Sverige. Här väntas EU:s företrädare i Afghanistan spela en viktig roll, med utgångspunkt i EU:s handlingsplan. Det är vidare angeläget att EU:s polisinsats i Afghanistan fortsätter att utvecklas som ett värdefullt bidrag i uppbyggnaden av ett kompetent afghanskt polisväsende i nära samverkan med det övriga afghanska rättsväsendet. Ett fungerande samarbete mellan den internationella säkerhetsstyrkan och EU:s polisinsats är av stor vikt.

I fråga om mängden personal och bredden på närvaron är den internationella säkerhetsstyrkan den insats som har störst inverkan på utvecklingen i Afghanistan. Sverige stödjer en utveckling som leder till ett gradvis överförande av säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Det bör ske i en takt och på ett sätt som tar hänsyn till utvecklingen på marken. Som en följd av denna process kommer också den internationella säkerhetsstyrkans sammansättning och utformning att behöva anpassas för att stödja Afghanistan på bästa sätt.

4 Mål för Sveriges insatser i Afghanistan

- Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.
- Inom ramen för målet ovan kan Sverige, där så kan ske, också främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen.
- Sveriges engagemang ska ske i enlighet med folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, samt stå i överensstämmelse med internationellt vedertagna etiska principer.

4.1 Politiska utgångspunkter

I skrivelsen Nationell strategi för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet konstaterar regeringen (skr. 2007/08:51, s. 3f.) att Sveriges engagemang i internationella insatser ytterst syftar till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet och därmed underlätta för en rättvis och hållbar global utveckling. Svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser handlar i förlängningen också om att främja vår nationella säkerhet och svenska intressen.

Till grund för denna ambition ligger ett antal universella normer och värden, såsom demokrati, respekt för rättstaten och mänskliga rättigheter, jämställdhet och värdighet, samt övertygelsen om att dessa säkerställs bäst av en världsordning som genom internationellt samarbete på folkrättens grund bidrar aktivt till fred, frihet och försoning.

Sveriges politik för global utveckling, med målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, utgör en central grund för Sveriges politik och insatser i utvecklingsländer. Sveriges samlade engagemang i konfliktområden är därmed ett uttryck för vår solidaritet med människor och länder som hotas av konflikt, förtryck och fattigdom.

Sveriges säkerhet är intimt kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Den påverkas snabbt också av skeenden som ligger bortom vårt geografiska närområde. Risker som hänger samman med att regionala väpnade konflikter sprider sig eller ger upphov till svaga eller sammanbrutna stater, förekomsten av internationell terrorism, internationell organiserad brottslighet och av massförstörelsevapen, gör att hot som härrör från geografiskt avlägsna områden idag kan vara lika påtagliga som hot på nära håll. Ett starkt FN och ett starkt EU främjar vår säkerhet. Att bidra till konfliktförebyggande och till internationell konfliktthantering är därmed en viktig del i värnandet av Sveriges säkerhet.

Situationen i Afghanistan och i dess närområde är ett av de centrala hoten mot internationell fred och säkerhet. Flera av de globala hot som vi står inför idag återfinns i Afghanistan eller dess grannländer. Vid beaktande av riskerna att konflikten sprider sig måste man också uppmärksamma den kärnvapenkapacitet som finns i Pakistan; ett land med en rad betydande egna utmaningar.

De militära, civila och återuppbyggnadsinsatser som görs i Afghanistan ska ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i landet.

4.2 Varför är Sverige engagerat i Afghanistan?

Sveriges engagemang för Afghanistan har djupa rötter. Diplomatiska relationer etablerades redan på 1940-talet även om det dröjde till år 2008 innan en resident ambassad upprättades i Kabul. Under 1980- och 1990-talen engagerade sig många svenskar för Afghanistan och ett omfattande humanitärt stöd kanaliserades genom främst svenska Afghanistankommittén.

Sveriges relationer med Afghanistan kommer under överskådlig tid sannolikt att präglas av den besvärliga situation som landet idag befinner sig i, och de sätt på vilka denna hanteras. Liksom situationen i Afghanistan har flera samverkande orsaker har Sverige inte ett utan flera intressen av att bidra till det internationella samfundets insatser i Afghanistan. Detta återspeglas också i den breda sammansättningen av våra insatser.

- *Sverige har ett medmänskligt och solidariskt ansvar* att bidra till att stabilisera och demokratisera Afghanistan, skapa respekt för de mänskliga rättigheterna och för människovärdet, samt att hjälpa till att återuppbygga landet. Afghanistans befolkning har under de tre senaste decennierna fått mer än sin beskärda del av krig, förtryck och fattigdom. Det är idag svårt att se annat än att situationen skulle försämrats avsevärt om det inte vore för det internationella samfundets närvaro.
- *Som ett led i ett globalt ansvarstagande* stödjer Sverige en säkerhetsordning som med utgångspunkt i FN-stadgan axlar också de mest utmanande uppgifterna när det gäller freds- och säkerhetsfrämjande samt återuppbyggnad. FN:s roll som representant för hela världssamfundet är central. När många länder bidrar stärks den internationella legitimiteten i insatserna. Internationella organisationer som FN, EU, Nato/PFF eller OSSE är inte heller mer än summan av sina

medlemmar. Endast genom solidariska bidrag kan de fullgöra sina viktiga uppdrag.

- Det ligger även i Sveriges intresse att Afghanistan förblir säkert och stabilt. Det är viktigt som ett led i kampen mot internationell terrorism, men också för att bevara stabiliteten i Syd- och Centralasien och minska risken för att konflikterna sprids i denna spända region. I regionen återfinns också länder med kärnvapenkapacitet. Nära länkat till behovet av stabilitet finns även ett svenskt intresse att minska den illegala narkotikahandlingen som drabbar även oss. I regionen återfinns också länder med kärnvapenkapacitet.

Sveriges intressen att bidra till stabilisering och återuppbyggnad av Afghanistan är alltså en kombination av flera motiv, medmänsklighet och solidaritet med det afghanska folket, ett globalt ansvarstagande och mer traditionella säkerhetsintressen ingår som viktiga delar. Att dessa motiv låter sig förenas hänger samman med att de alla i grunden främjas av en positiv utveckling i Afghanistan.

Sveriges engagemang kommer inte ensamt att avgöra utvecklingen i Afghanistan. Våra insatser är likafullt viktiga som en del i ett globalt ansvarstagande och de svenska bidragen har ett tydligt mervärde. Långvarig och kontinuerlig närvaro har givit god kunskap om problematiken i Afghanistan och i regionen i stort. Genom bred erfarenhet av både militär och civil krishantering, och fokus på internationell samordning och lokalt ägarskap kan Sverige bidra till ökad effektivitet och legitimitet för de samlade internationella insatserna. Det svenska engagemanget förstärker arbetet för mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och främjandet av kvinnors säkerhet, inflytande och deltagande.

Utmaningarna i regionen är länkade. Vårt engagemang måste därför vara brett. Att bekämpa fattigdom och stärka de mänskliga rättigheterna bidrar också till stabilitet, liksom att motverka konflikter skapar förutsättning för utveckling. Säkerhet, gott samhällsstyre och utveckling är således ömsesidigt beroende.

4.3 Utmaningar för ett svenskt engagemang

Situationen i Afghanistan är bitvis mycket besvärlig, med påtagliga risker och påfrestningar för deltagande personal och utmaningar för bidragande myndigheter. Det är avgörande för legitimiteten och stödet för våra insatser att det sker ett öppet och sakligt utbyte om de kostnader och risker som insatserna är förenade med.

De tragiska händelser som har inneburit att soldater och lokalanställda har sårats och stupat understryker riskernas omfattning och betydelsen av att säkerhetsaspekterna alltid beaktas noga. Omfattande arbete ägnas åt att säkerställa att alla rimliga och ändamålsenliga åtgärder vidtas för att minimera riskerna och förebygga dess konsekvenser. Däri ingår också att tillse att det finns en fungerande personalvård som förmår hantera de svåra påfrestningar som insatserna kan innebära för dess militära och civila deltagare.

Vad gäller den militära insatsen åligger det Försvarmakten att löpande göra hot- och riskbedömningar för de insatser som utförs och vidta nödvändiga åtgärder som kan bestå i tillfälliga förstärkningar med personal eller materiel och i förändringar av uppträdandet i fält. Regeringen är ständigt beredd att vid behov pröva omfattning och inriktning av det militära bidraget utöver de åtgärder som kan vidtas av Försvarmakten mot bakgrund av den löpande hot- och riskbedömningen. Om det

värsta inträffar är det viktigt att situationen hanteras med den största respekt för de drabbade och de som står dem nära. I en ny lag som träder i kraft den 1 januari 2011 förstärks och framhålls vikten av omhändertagandet av personal som deltar i internationella militära insatser.

För utrikesförvaltningens och Sidas del är det en delvis ny situation att Sverige förstärker sin närvaro genom att upprätta en ambassad och bidra med civila rådgivare av olika slag till ett område där säkerhetssituationen är så bräcklig. Hotbilden har förändrats. För flera av motståndsgrupperna i Afghanistan ses det internationella samfundet som ett legitimt mål för attacker. Detta ställer nya och högre krav på kvalificerade resurser för hanteringen av säkerhetsfrågor, avsevärda resurser för säkerhetshöjande åtgärder samt en god samverkan mellan olika myndigheter.

Vid sidan av de fysiska och personliga riskerna är det centralt att Sverige uppmärksammar, värderar och hanterar de politiska och ekonomiska riskerna som är förenade med insatserna. Afghanistan är långt ifrån en fungerande rättsstat. Tvärtom är korruption och vanstyre utbrett, illegal hantering av narkotika omfattande och människohandel och annan exploatering vanlig. Liksom i andra konflikt- eller postkonfliktländer förekommer aktörer vars värderingar vi tar avstånd från och vars handlingar vi fördömer. Detta innebär särskilda utmaningar vid genomförandet av våra insatser. Det är viktigt att säkerställa att Sverige sammantaget bidrar på ett positivt sätt till utvecklingen, samt att vårt engagemang förblir försvarligt i alla dess olika beståndsdelar.

5 Riktlinjer för Sveriges insatser

5.1 Allmänt

- Sveriges insatser i Afghanistan ska bidra till det internationella samfundets åtaganden inom ramen för FN, EU och Nato och liksom dessa främst sträva efter att stärka afghanernas förmåga att själva hantera utvecklingen sitt land.
- Sveriges engagemang ska vara allsidigt för att med olika instrument bidra till det övergripande målet. Svenska myndigheter ska samverka med en rollfördelning som återspeglar deras respektive kompetensområden. När det är möjligt ska de svenska insatserna samordnas för att skapa synergier och ökad effektivitet.
- Sveriges engagemang är långsiktigt. Sammansättningen av de svenska bidragen ska anpassas över tiden med utgångspunkt i konkreta behov på marken och tillgängliga resurser, samt fokuseras till de funktionella områden som enligt konflikt- och problemanalysen bedöms vara viktigast för utvecklingen i Afghanistan vid den aktuella tidpunkten. Insatserna ska huvudsakligen koncentreras till den nationella nivån och till vårt engagemang i norra Afghanistan.
- Sverige ska aktivt påverka utformningen av de samlade internationella insatserna. En nära samordning ska ske mellan våra politiska budskap och våra insatser.

- Sveriges engagemang ska präglas av respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Särskild hänsyn ska tas till att främja att kvinnor, barn, minoriteter och andra missgynnade eller skyddslösa grupper kan komma i åtnjutande av sina rättigheter, och att deras inflytande, delaktighet och aktörsskap stärks.

Sveriges ska solidariskt bidra till att uppfylla det internationella samfundets åtagande. Våra bidrag ges i första hand genom de internationella insatserna. Det är viktigt för att bidragen ska bli effektiva och bidrar också till att Sverige kan påverka utformningen av det internationella stödet. På det civila området ska det svenska stödet gradvis anpassas för att bidra till genomförandet av EU:s handlingsplan. De internationella insatserna ska påskynda utvecklingen mot ett afghanskt ägarskap. Detta ska också tydligt återspeglas i det svenska agerandet.

Sveriges förmåga att ensamt påverka utvecklingen i Afghanistan är begränsad. Det är därför viktigt att Sverige utnyttjar möjligheten att påverka utformningen av de samlade internationella insatserna. Förutsättningar för detta är goda. Sverige ses ofta som en konstruktiv aktör. En aktiv utrikespolitik, med en nära samordning mellan våra politiska budskap och våra insatser, är avgörande för att skapa inflytande. Våra insatser bör också utformas så att de fungerar som förebilder för hur vi vill se att de internationella insatserna organiseras.

Situationen i Afghanistan idag skiljer sig avsevärt åt mellan olika delar av landet. Sveriges engagemang ska ta sin utgångspunkt i situationen i de områden där vi är engagerade. En god kunskap om regionen och problemens komplexitet är avgörande. De funktionella områden som i denna strategi bedöms vara centrala på längre sikt ska prioriteras. Inom ramen för den övergripande inriktningen måste insatserna präglas av flexibilitet och anpassning till lokala förhållanden.

Med hänsyn till bredden av behoven i Afghanistan krävs flera olika typer av insatser för att åstadkomma en positiv och hållbar utveckling i Afghanistan. Sveriges insatser ska vara allsidigt och ändamålsenligt sammansatta för att med olika medel bidra till det övergripande målet. Engagemanget ska sträva efter att påverka utvecklingen på den nationella nivån i Afghanistan. Därutöver behöver särskilda resurser sättas av för att fullgöra de åtaganden som Sverige har tagit på sig genom det ledande ansvaret för den regionala enheten i norra Afghanistan. Även om säkerhetssituationen skiljer sig från den som råder i södra och östra delarna av landet, finns det tydliga behov av en fortsatt militär närvaro i norr, inte minst för att förhindra att de regeringsfientliga gruppernas inflytande sprids. Samtidigt har den civila representationen och förmågan i denna region stärkts, för att motsvara kraven på en mer samlad svensk ansträngning.

Strävan ska vara att samordna en del av insatserna geografiskt och/eller tematiskt för att skapa möjligheter till synergier, ökad effektivitet och ett starkare inflytande i ett visst område. Samverkan ska ske med bibehållande av en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning. Synergier ska eftersträvas men det är viktigt att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning mellan säkerhetsfrämjande insatser och utvecklings-samarbetet, så att de civila och militära rollerna hålls isär.

Sveriges engagemang ska präglas av respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Inom ramen för vårt agerande ska särskild hänsyn tas till att främja att kvinnor, barn, minoriteter och andra missgynnade eller skyddslösa grupper kommer i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter. Säkerhetsrådets resolutioner 1325 och 1820 om kvinnors stärkta inflytande, aktörsskap och skydd mot våld och övergrepp utgör tillsammans med resolution 1612 om barns rätt till skydd i väpnade konflikter viktiga

fundament för insatserna, i enlighet med regeringens handlingsplan för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325.

5.2 Diplomatiska och politiska insatser

- Sverige ska löpande delta i politisk dialog med den afghanska regeringen, internationella organisationer och andra viktiga aktörer. Ett brett och regelbundet besöksutbyte på hög nivå bör utnyttjas för att förstärka budskapet och för att bygga långsiktiga relationer.
- Sveriges seniora civila representant i Mazar-e Sharif ska sörja för motsvarande kontakter i norra Afghanistan och löpande föra en politisk dialog med företrädare för den afghanska regeringen i regionen.
- I centrum för den politiska dialogen ska stå strävan mot fungerande demokrati, rättsstat och respekt för de mänskliga rättigheterna. Dialogen ska även främja reformer som stärker Afghanistans långsiktiga förmåga att hantera de säkerhetsmässiga utmaningarna och förbättra levnadsförhållandena.
- Förändringsaktörer som inom den politiska sfären eller det civila samhället bidrar till demokrati och god samhällsstyrning bör uppmärksammas och former bör sökas för att stödja sådana krafter, såväl politiskt som praktiskt.
- Svenska utlandsmyndigheter ska i samråd med Regeringskansliet främja svenska ståndpunkter avseende det internationella engagemanget. Genom det särskilda sändebudet för Afghanistan och Pakistan ska de regionala aspekterna uppmärksammas särskilt.

Utrikesförvaltningens uppgifter styrs av en verksamhetsplanering som kompletterar den författningsreglerade verksamheten. För ambassaden i Kabul är rapportering och politiska dialog genom EU och bilateralt prioriterade uppgifter. I centrum för dialogen ska stå främjande av en fungerande demokrati, rättsstat och gott samhällsstyre samt respekt för mänskliga rättigheter, inklusive kvinnors rättigheter. En sådan utveckling är i sig ägnad att bidra också till stabilitet och ekonomisk och social utveckling, vilket är andra fokus för ambassadens politiska dialog.

Sverige strävar efter ett brett och regelbundet högnivåutbyte i syfte att lyfta viktiga frågor i den politiska dialogen och för att bygga förtroendefulla relationer mellan Afghanistan och Sverige.

Vid sidan av Sveriges stöd till den internationella säkerhetsstyrkan i norra Afghanistan etablerar Sverige under 2010 också ett mer samlat civilt svenskt bidrag i regionen. Bidraget leds av en hög civil representant med stöd av politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare och annan civil personal. Det civila kontoret fungerar som ambassadens förlängda arm i regionen och som stöd till den regionala enhetens diplomatiska, säkerhetshöjande och utvecklingsfrämjande verksamhet inom ramen för ISAF.

Inom ramen för det diplomatiska arbetet och utvecklingssamarbetet bör Sverige mer aktivt än tidigare sträva efter att identifiera och stödja förändringsaktörer. Detta förutsätter att delvis nya, flexibla och delegerade arbetsformer utarbetas i samarbete mellan ambassadens politiska och biståndssektioner.

Det särskilda sändebudet för Afghanistan och Pakistan ska stödja arbetet i båda länderna och särskilt bidra med regionala aspekter på utvecklingen. Sändebudet ska

vidare tillsammans med beskickningarna vid FN, EU, Nato och i viktiga huvudstäder tillvarata svenska ståndpunkter i samordningen av de internationella insatserna, i nära samarbete med andra länders sändebud, särskilt inom EU.

Narkotikaindustrins tillväxt utgör ett av de viktigaste hindren för att komma till rätta med säkerhetsproblemen och korruptionen. Sverige bör bidra till att motverka hanteringen och dess konsekvenser. Diplomatskt arbete för att stärka och förbättra samhällstyret är ett centralt element i sådana motåtgärder. Stöd till FN:s organ mot brottslighet och narkotika (UNODC) och dess samordnande roll i Afghanistan och regionen är en viktig del av Sveriges engagemang, liksom det svenska deltagandet i ISAF, inom de ramar som insatsens mandat och operationsplan ger.

5.3 Militära insatser

- Den internationella säkerhetsstyrkan där Sveriges bidrag ingår, har som huvuduppgifter att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i landet, för att därigenom möjliggöra politiska reformer och återuppbyggnad, samt att stödja uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Säkerhets-höjande insatser är avgörande men inte ensamt tillräckliga för att stabilisera Afghanistan.
- I takt med överflyttande av ansvaret till afghanska säkerhetsstyrkor ska den internationella styrkan anpassas till en mer rådgivande och stödjande roll. Övergången ska samordnas med den afghanska regeringen, FN och övriga civila aktörer samt baseras på säkerhetsläget på marken och på kapaciteten hos de afghanska säkerhetsstyrkorna och de civila institutionerna.
- Sverige ska vara en pålitlig deltagare i den internationella säkerhetsstyrkan. Styrkebidraget ska löpande anpassas till säkerhetsläget på marken och de uppgifter som ska lösas samt det kommande säkerhetsöverlämnandet, inkl. genom ett förstärkt civilt engagemang. Huvuddelen av personalen ska vara engagerad i norra Afghanistan för att konsolidera säkerhetssituationen där. Samarbetet med övriga nordiska länder bör fördjupas.
- Den internationella säkerhetsstyrkan har det ledande ansvaret för det militära stödet. Som icke-allierad truppbidragare till den Nato-ledda styrkan är det centralt att säkerställa vår insyn och inflytande i beslutsprocesser som rör styrkan.

Det folkrättsliga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan beslutas av FN:s säkerhetsråd med tillämpning av FN-stadgans kapitel VII. Beslutet är därmed bindande mot alla länder. Medgivande om ett svenskt bidrag med en väpnad styrka lämnas av riksdagen på förslag av regeringen.

Afghanistan kan inte stabiliseras enbart med militära medel. Samtidigt är den militära närvaron central för att upprätthålla säkerheten i landet samt för att stärka de afghanska säkerhetsstyrkorna så att dessa på sikt kan ta det fulla ansvaret för säkerheten. Innan detta har blivit verklighet, är det också viktigt att tillgodose en rimlig nivå av säkerhet för enskilda afghaner och som möjliggör reformer och utvecklingsinsatser.

Huvuduppgiften för det svenska militära bidraget är att bistå den afghanska regeringen i att skapa säkerhet både för den afghanska befolkningen och för de

insatser som görs till stöd för landet. En viktig komponent i denna uppgift är att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna genom utbildningsstöd och rådgivning. Deltagande i gemensamma operationer och förtroendebyggande insatser är en naturlig del av verksamheten på plats. Samtliga insatser och åtgärder syftar till att stärka förmågan hos de afghanska säkerhetsstrukturerna för att i förlängningen möjliggöra en överlämning av säkerhetsansvaret till relevanta afghanska myndigheter.

Ett överlämnande av säkerhetsansvaret bör samordnas med den afghanska regeringen, FN och övriga civila aktörer. För att överlämnandet ska bli bestående är det avgörande att det baseras på en tillförlitlig bedömning av säkerhetsläget på marken, kapaciteten hos de afghanska säkerhetsstyrkorna i området samt på lokala myndigheters förmåga att stå för god samhällsstyrning och främja en socioekonomisk utveckling. Samtidigt behöver det finnas beredskap att vid behov förstärka och anpassa också det civila element som ingår i insatsen. Förändringar i utformning och sammansättning av det svenska militära bidraget innebär dock inte att bidraget med automatik reduceras.

Sverige ska vara en pålitlig deltagare i den internationella säkerhetsstyrkan. De svenska bidragen till den internationella säkerhetsstyrkan ska utformas med utgångspunkt i säkerhetsläget på marken, de uppgifter som ska lösas samt tillgängliga resurser och kompetenser. Detta kan över tiden medföra behov av att förändra närvaron i insatsområdet. Regeringen har för avsikt att stärka vårt bidrag till att utbilda och träna de afghanska säkerhetsstyrkorna. Förstärkningar med relevant förmåga kan också behöva ske om säkerhetsläget så kräver för att vi ska lösa ålagda uppgifter.

Att svenska soldater står under den internationella säkerhetsstyrkans befäl gör det särskilt angeläget att Sverige är med och aktivt påverkar insatsens utformning. Såsom icke-allierad truppbidragare slår Sverige vakt om de mekanismer som försäkrar oss om en god insyn och inflytande på Natos beslutsprocesser avseende styrkans roll och agerande på det militära och politiska planet.

Möjligheter till ökad effektivitet och synergier mellan militära, polisiära och andra typer av civila bidrag ska tas tillvara där det är ändamålsenligt. Ett fördjupat samarbete i fält bör sökas med de nordiska länder som är engagerade i samma region.

Med ledaransvar för en jämförelsevis stabil del i landet är det möjligt att Sverige tidigt kommer att involveras i processen att överlämna det primära ansvaret för säkerheten till berörda afghanska myndigheter. Detta kräver en särskild beredskap att vid behov anpassa det svenska styrkebidraget till säkerhetsöverlämnandet, genom att utveckla stödet och samarbetsformer med den afghanska nationella armén och polisen.

På motsvarande sätt är det viktigt att fortsätta att utveckla de svenska bidragen till de militära delarna av säkerhetssektorreformerna (SSR) i enlighet med den inriktning för säkerhetssektorreformarbetet som framtagits inom Regeringskansliet, och som innebär ett fokus på demokratiska värderingar, god samhällsstyrning, transparens och rättssäkerhet. Insatserna ska i första hand ske genom multilaterala arrangemang.

5.4 Utvecklingsinsatser

5.4.1 Utvecklingssamarbete och humanitära insatser

- Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete i Afghanistan är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle.
- Samarbetet ska utgå från Afghanistans prioriteringar och präglas av samordning och anpassning till Afghanistans egna system i linje med Parisdeklarationens principer om ökad biståndseffektivitet. Andelen stöd som kanaliseras via givargemensamma och budgetnära mekanismer bör öka.
- Biståndet ska ha ett konflikthanterande perspektiv och främja säkerhet i ett längre perspektiv. Balans ska råda mellan snabba insatser som ger synbara resultat och sådana som bidrar till långsiktig kapacitetsutveckling. Möjligheten att stärka kvinnors ställning och främja god samhällsstyrning inklusive arbete mot korruptionen ska utnyttjas.
- Omkring en fjärdedel av det långsiktiga biståndet ska riktas till det område i norra Afghanistan där Sverige har ett särskilt ansvar. Samordning mellan detta bistånd och övriga svenska insatser i området ska förstärkas och utvecklas.
- Det humanitära biståndet är en viktig del av Sveriges stöd till Afghanistan. Stödet ska styras av Sveriges policy för humanitärt bistånd och vägledas av principer om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

Mål och inriktning av biståndet styrs av regeringens strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan för perioden 2009-2013. Av den framgår att utvecklingssamarbetet ska främja att människor som lever i fattigdom, särskilt kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle.

Då konflikten är ett av de allvarligaste hindren för tillväxt och mänskligt välbefinnande ska biståndet särskilt bidra till att främja säkerhet i ett längre perspektiv. För att uppnå detta krävs både insatser som långsiktigt stärker och förbättrar institutionerna och stärker fattigdomsbekämpningen, men också satsningar som snabbt skapar märkbara resultat för enskilda människor, t ex arbetstillfällen, skolor, hälsovård, elektricitet och vägar. Insatserna ska anpassas för att stödja genomförandet av EU:s handlingsplan för Afghanistan och Pakistan.

I Afghanistan är kvinnor och flickor särskilt utsatta. Förutom den generella bristen på resurser och konfliktens umbäranden, utsätts de också för omfattande ojämlikheter i hemmet och i samhället. Att förbättra kvinnors levnadsförhållanden är därför högt prioriterat och kan samtidigt frigöra outnyttjade resurser i Afghanistan. Ett starkt kvinnligt aktörsskap skulle förbättra situationen i landet som helhet.

Utvecklingsinsatserna i Afghanistan har hittills varit splittrade och dåligt koordinerade. Sverige ska därför verka för ökad biståndseffektivitet inte minst i samarbete med övriga nordiska länder och i EU-kretsen. Den s.k. Parisagendan och OECD/DAC:s principer för bistånd till sviktande stater utgör utgångspunkt för arbetet. I enlighet med slutkommunikén från Londonkonferensen i januari 2010 är strävan

att öka andelen stöd som kanaliseras till den afghanska budgeten via givargemensamma system till minst 50 procent före utgången av 2011. Detta förutsätter reformer för att kompensera för en bristande afghansk förmåga att fördela och absorbera biståndet på ett bra sätt. Vid sidan av budgetnära stöd kommer multilaterala och frivilligorganisationer att fortsätta att spela en viktig roll för att nå ut med stödet.

Centralt i anpassningen för att möjliggöra ett mer budgetnära stöd står effektiva åtgärder mot korruptionen. I *Transparency International's* undersökning från år 2009 bedöms Afghanistan som det näst mest korrumpierade av 180 länder. Stora flöden av internationellt bistånd är en central måltavla för korruptionen. Skyddsmekanismer och aktiv uppföljning av insatserna har därför hög prioritet för att minska riskerna för korruption och förskingring.

Omkring en fjärdedel av det långsiktiga biståndet ska riktas till det område i norra Afghanistan där Sverige har ett särskilt ansvar. Samordning mellan detta bistånd och övriga svenska insatser i området ska förstärkas och utvecklas.

Genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap stödjer Sverige därtill insatser som syftar till att minska Afghanistans sårbarhet för naturkatastrofer.

Situationen i Afghanistan förändras snabbt. För att säkerställa flexibilitet bör beredning och beslut så långt som möjligt delegeras till fältnivån. Beredskap måste finnas att ompröva insatserna efter den afghanska regeringens prioriteringar och internationell biståndssamordning. Det är också viktigt att Sverige aktivt är med och påverkar t ex Europeiska unionens gemensamma bistånd, liksom Världsbankens och FN:s fonder och program.

Sveriges humanitära insatser styrs av Sveriges policy för humanitärt bistånd, och bygger bland annat på principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende, liksom på målet att vara en god och effektiv humanitär givare. Det humanitära stödet utgår från faktiska behov och får inte underordnas politiska och säkerhetshöjande insatser; däremot bör samordning med det långsiktiga utvecklings-samarbetet eftersträvas, där så är möjligt, för att säkerställa hållbara lösningar.

5.4.2 Polisinsatser och andra civila insatser

- Sverige ska stödja EU:s polisinsats genom personalbidrag av hög kvalitet. Målet är att polisinsatsen ska bidra med kompetens till den strategiska utvecklingen av det afghanska polisväsendet. Möjligheter till annat rättsektorstöd från EU:s sida ska också övervägas. Samordningen mellan EU:s polisinsats och Natos träningsinsats i Afghanistan bör förbättras.
- Sekonderingar av experter till internationella organisationer i Afghanistan ska i ökande grad övervägas såsom ett sätt att förstärka såväl vår insyn i som den berörda organisationens kapacitet och verksamhet.
- I enlighet med strategin för utvecklingssamarbetet och EU:s handlingsplan ska förutsättningarna för stöd till civilt kapacitetsbyggande inom exempelvis lokalförvaltning, rättsväsende eller andra samhällsfunktioner utvecklas.

Byggande av civila institutioner och rättsstatsuppbyggnad är av avgörande betydelse för en positiv utveckling i Afghanistan och är prioriterade områden för EU:s engagemang vilket bl.a. befästs igenom EU:s polisinsats i Afghanistan. Beslut om

bidrag till EU:s polisinsats i Afghanistan fattas av regeringen som också beslutar om att i ministerrådet godkänna insatsens mandat och strategiska koncept.

Från svenskt perspektiv är det angeläget att EU:s polisinsats fortsätter att utvecklas och erbjuder efterfrågad specialkompetens för den strategiska uppbyggnaden av det afghanska polisväsendets förmåga. Möjligheterna för EU:s polisinsats att ge utökad stöd till av andra delar av rättsektorn ska undersökas. Även Sverige ska vara öppet för ett utökad sådant stöd. EU:s ansträngningar måste ske i nära samarbete med Natos träningsinsats i Afghanistan och den internationella säkerhetsstyrkan.

Sverige ska fortsatt stödja EU:s polisinsats genom brett sammansatta, kvalitativa personalbidrag från bland annat Rikskriminalpolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Folke Bernadotteakademien, samt genom ett aktivt engagemang i den strategiska styrningen. Under ordförandeskapet i EU tog Sverige initiativ för att också andra medlemsstater ska öka sina personalbidrag till insatsen.

Många internationella organisationer har svårt att rekrytera kvalificerad personal till sina insatser i Afghanistan. Möjligheten att finansiera och ställa till förfogande experter kan vara ett bra sätt för Sverige att stödja organisationen uppdrag, samtidigt som Sverige får en värdefull kontakt och insyn i organisationen. I Afghanistan bör sådana sekonderingar eftersträvas i ökande grad.

Civilt kapacitetsbyggande och stärkande av lokal förvaltning och rättsektorn är prioriterade områden i EU:s handlingsplan för Afghanistan och Pakistan. I utvecklingsstrategin för Afghanistan för perioden 2009–2013 har regeringen uppdragit åt bl.a. Folke Bernadotteakademien och Sida att utveckla förutsättningar för svenska civila insatser inom bl. a säkerhetssektorn. Behoven av sådana insatser kan komma att öka på grund av inriktningen att gradvis, med början i norra och centrala Afghanistan, lämna över alltmer ansvar till afghanska myndigheten.

5.5 Handels- och Sverigefrämjande

- Under de närmaste åren bör grunden läggas för att stödja ett bredare kommersiellt utbyte mellan Afghanistan och Sverige så snart förutsättningarna för detta blir mer gynnsamma.
- Informationen till den afghanska befolkningen om Sveriges samlade bidrag bör förbättras och samordnas, utan att ge avkall på den övergripande principen att kanalisera stödet via regeringen.

Näringslivets intresse för Afghanistan som ett land för investeringar och handel har hittills varit svagt. Säkerhetsproblem, svagt samhällsstyre och utbredd korruption har avskräckt. Afghanistan har trots detta en betydande ekonomisk potential, inklusive outforskade naturresurser, goda förutsättningar för fruktodling och annat jordbruk i vissa områden samt. Den biståndssatsning som under perioden 2009-2013 görs på bl. a privatsektorutveckling, bör vid sidan av målen om tillväxt och jobbskapande, i ett senare skede - genom den kunskapsbas och det nätverk som etableras - även kunna bidra till att lägga grunden för ett mer omfattande handelsutbyte mellan Afghanistan och omvärlden.

Kunskapen i Afghanistan om Sveriges breda och omfattande insatser i landet är bristfällig. Sverige å andra sidan har ett intresse att mer aktivt visa upp detta. Ansvaret för att tydligt informera om insatserna, samtidigt som den afghanska rollen framhävs,

åvilar de myndigheter som genomför stödet, i samråd med övriga inblandade myndigheter.

5.6 Migration

- Efter 1980- och 1990-talens massflykt från Afghanistan har ett omfattande återvändande skett och nya migrationsströmmar uppstått. Frivillig återvandring förblir den mest hållbara lösningen av flyktingskapet. Återvändande av dem som saknar rätt att bo i vistelselandet måste ske i enlighet med internationellt fastställda principer.
- Kopplingarna mellan migration och utveckling bör uppmärksammas och vägar sökas att tillvarata synergieffekter. Exempelvis bör möjligheterna att tillvarata de resurser som finns i den afghanska diasporan utnyttjas.

Under nittonhundratalets sista decennier drabbades Afghanistan av oroligheter som ledde till att dess grannländer fick ta emot världens hittills största flyktingström. Efter talibanregimens fall återvände över fem miljoner av dessa flyktingar från Pakistan och Iran. En så omfattande återvandring innebar dock även stora påfrestningar på samhället. Med ett försämrat säkerhetsläge har återvandringen de senaste åren avtagit och många afghaner söker sig nu istället till arbetstillfällen i grannländerna. Denna situation bidrar till de regionala spänningarna.

Afghaner fortsätter också att söka sig till länder utanför närregionen, inklusive till Sverige. Vissa av dem beviljas uppehållstillstånd, medan andra befinner sig sakna skyddsbehov. Till stöd för de frivilligt återvändande har Sverige skapat en ordning med ett återetableringsstöd. Sverige har också periodvis haft ett trepartsavtal med Afghanistan och FN:s flyktingorgan (UNHCR) för att reglera återvändandet.

Mot bakgrund av den stora bristen på kapacitet i Afghanistan har möjligheten att skapa incitament för exilafghaner från utlandet att återvända till Afghanistan ofta varit en aktuell fråga. Bland andra har Världsbanken stöttat ett sådant program och ett sektorprogram har letts av FN:s flyktingorgan och den afghanska regeringen.

Den stora afghanska diasporan utgör också en viktig resurs för återuppbyggnaden av Afghanistan, inte minst genom ekonomiska och sociala remitteringar. Det är därför viktigt att se kopplingarna mellan migration och utveckling och tillvarata migrationens positiva effekter.

5.7 Arbetsformer och organisation

- Ett aktivt svenskt engagemang för Afghanistan förutsätter en tydlig arbetsfördelning och fungerande samrådsformer inom Regeringskansliet och med övriga myndigheter.
- Sveriges engagemang backas upp av omfattande resurser, både i fält och på hemmaplan. Behoven kommer att variera över tiden vilket ställer krav på en förmåga till fortlöpande prioriteringar.
- Att öppet och tydligt kommunicera mål, medel och arbetsformer för det svenska engagemanget är viktigt för att skapa förståelse och respekt för insatserna.

Engagemanget för Afghanistan utgör Sveriges största och mest allsidigt sammansatta internationella insats. De politiska ambitionerna är omfattande och utmaningarna i fält är stora. Som har beskrivits ovan kommer inriktningen på det svenska engagemanget, och därmed de resurser som krävs, att variera över tiden och utgå från utvecklingen i landet. Detta ställer krav på en fortlöpande prioritering där de olika insatserna i denna strategi kan ställas mot varandra och mot andra behov på berörda områden inom de ramar som regeringen och riksdagen har fastställt.

Samordningen av de svenska insatserna i Afghanistan har fördjupats under de senaste åren. Det gäller inte minst samverkan mellan det militära bidraget och utvecklingsinsatserna. Denna process fortgår och samordningsformerna fortsätter att utvecklas. Vägledande för samverkan mellan myndigheterna ska vara ett öppet och aktivt informationsutbyte till stöd för de gemensamma målen. Respektive aktörs uppdrag och kompetens ska utgöra grunden för roll- och arbetsfördelningen. Synergier ska eftersträvas men det är viktigt att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning mellan säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet, så att de civila och militära rollerna hålls isär.

På strategisk nivå leder Regeringskansliet den närmare samordningen av det svenska engagemanget, bl.a. genom den år 2009 inrättade samverkansfunktionen. Huvuddelen av myndigheternas samverkan ska dock kunna ske utan direkt deltagande av regeringskansliet. Det särskilda sändebudet för Afghanistan och Pakistan skall stödja samstämmigheten i det svenska arbetet hemma och i fält, med fokus på i första hand de multilaterala samarbetet.

I fält fungerar ambassaden i Kabul som ett nav och är sammanhållande för Sveriges insatser i Afghanistan. Till ambassadens uppgifter hör att stötta den civila verksamheten vid den regionala enheten i norra Afghanistan. Denna verksamhet leds av en senior civil representant som till sitt förfogande har politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare och annan civil personal. Försvarsmakten har motsvarande ansvar för de militära insatserna till stöd för den internationella säkerhetsstyrkan. I takt med att processen att överflytta mer ansvar till afghanska myndigheter fortskrider kommer dock verksamheten, liksom arbetsformerna, för den regionala enheten att behöva anpassas

För att skapa förståelse för Sveriges engagemang i Afghanistan är det viktigt att Sverige öppet och tydligt kommunicerar vilka bedömningar som ligger till grund för insatserna, vilka mål som avses uppnås och med vilka medel som de bedrivs. Huvudansvaret för att samordna informationsinsatser i Sverige och internationellt åvilar Regeringskansliet, i nära samarbete med de deltagande myndigheterna. Ansvaret för informationsverksamheten i Afghanistan och i regionen åligger den myndighet som har huvudansvaret för den aktuella insatsen.