

UDENRIGSMINISTERIET & FORSVARSMINISTERIET 2008



DEN DANSKE INDSATS I AFGHANISTAN

2008 - 2012

INDHOLD

1 Indledning	1
2 Overordnede rammer for indsatsen	4
3 Sikkerhed	6
Ramme og strategier for sikkerhedsindsatsen	6
Kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker	9
Sikkerhedsudfordringer.....	12
Resultater af indsatsen inden for sikkerhed og kapacitetsopbygning	13
Erfaringer inden for sikkerhed og kapacitetsopbygning	15
4 Genopbygning og udvikling	17
Situationen i Afghanistan	17
Resultater og erfaringer.....	20
5 Behovet for en integreret indsats	23
6 Danmarks indsats 2008-2012: Strategiske overvejelser	24
Valg af indsatsområder.....	25
Sikkerhed og stabilitet	25
Genopbygning og udvikling	26
Indsatsens omfang	26
Tværgående hensyn	27
Geografisk koncentration	28
Forudsætninger og risikofaktorer	28
Afghanistan 2012	29
7 Danmarks indsats 2008-2012: Indsatsområderne	30
Den politiske indsats.....	30
Sikkerhed og stabilisering.....	32
Genopbygning og udvikling	36
8 Kommunikation	40
Kommunikation i Afghanistan	40
Kommunikation i Danmark	40
9 Monitorering, rapportering og tilpasning	42

1 INDLEDNING

Det overordnede formål med den danske indsats i Afghanistan er at bidrage til national, regional og global sikkerhed ved at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister. Samtidig skal den danske indsats bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder.

Indsatsen er i overensstemmelse med en aktiv dansk udenrigspolitik ved at bidrage til den internationale indsats, der udspringer af FN's sikkerhedsrådsresolutioner. Indsatsen er tillige i overensstemmelse med Danmarks udviklingspolitiske målsætninger herunder fattigdomsbekæmpelse.

Situationen i Afghanistan ventes i årene fremover fortsat at være ustabil, og dermed udgør situationen i Afghanistan fortsat en potentiel trussel mod international fred og sikkerhed. Afghanistan er et af verdens fattigste lande og en stabil udvikling kræver mærkbare fremskridt for befolkningen.

Danmark vil i perioden 2008-12 styrke sin indsats i Afghanistan, og det er målet gradvist at ændre balancen i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukket militær rolle. Det indebærer i første del af perioden en midlertidig forøgelse af antallet af udsendte styrker, herunder til at varetage specifikke funktioner i forbindelse med den internationale sikkerhedsindsats under ISAF. Den overordnede målsætning med den militære indsats er, at Danmark i løbet af strategiperioden bidrager til at skabe forudsætninger for at udbrede de afghanske myndigheds autoritet i Helmand-provinsen. Det er målet

at gøre de afghanske sikkerhedsstyrker parat til selvstændigt at gennemføre operationer på brigadeniveau og håndhæve den afghanske regerings autoritet i de vigtigste dele af provinsen og her understøtte civil afghansk myndighedsudøvelse. Efterhånden som disse målsætninger nås, skal den danske militære indsats reduceres.

Opbygning af kapacitet i Afghanistan indgår centralt i den internationale og den danske militære indsats. Sideløbende med en robust militær indsats i det sydlige Afghanistan vil Danmark bidrage til opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker. Målet er, at Danmark får en mere tilbagetrukket militær rolle i strategiperioden, hvor den danske indsats i stigende grad fokuseres på træning og uddannelse. Samtidig øges indsatsen for træning af politiet.

På udviklingsområdet indebærer den styrkede indsats en fordobling af bistanden til Afghanistan i perioden. Således øges bistanden i 2008 til 300 mio. kr. og i perioden 2009 til 2012 til 400 mio. kr. årligt. Hertil kommer støtte gennem danske NGO'er og ekstraordinære humanitære bidrag, såfremt situationen tilsiger dette. Også på bistandsområdet vil kapacitetsopbygning indgå på alle niveauer af den offentlige administration og i civilsamfundet for at sikre et afghansk ejerskab for udvikling.

Afghanistan er en mosaik af fremgang og fortsatte udfordringer. Der er etableret demokratiske institutioner, afholdt frie valg og udarbejdet en ny forfatning. Også en række sociale indikatorer viser markante fremskridt. Afghanistan er imid-

lertid fortsat et samfund på vej ud af konflikt. Landets sociale struktur og sociale sammenhængskraft er langt fra etableret. Der er fortsat et væbnet oprør mod regeringen, men det er muligt at gennemføre udviklingsaktiviteter i store dele af landet. På trods af valgene er regeringens legitimitet begrænset i befolkningens øjne, fordi den ikke kan levere den nødvendige sikkerhed, ligesom dårlig regeringsførelse og manglende evne til at levere basale serviceydelser underminerer befolkningens støtte og tillid til regeringen. Danmark vil fortsat presse på for fremskridt inden for demokrati, fremskridt på menneskerettighedsområdet samt gennemførelse af konkrete tiltag, som kan dæmme op for korruptionen i overensstemmelse med de forpligtigelser, den afghanske regering har påtaget sig i Afghanistan Compact.

Forudsætningen for succes i Afghanistan er en sammenhængende politisk, militær og civil indsats. Det er også afsættet for det internationale samfunds indsats, som finder sted i Afghanistan i overensstemmelse med FNs resolutioner, Afghanistan Compact, NATOs strategier og den afghanske regerings udviklingsstrategier. Den danske indsats er et bidrag til gennemførelsen af de målsætninger, som er fastlagt heri.

Danmark vil i strategiperioden gennem en integreret politisk, militær og udviklingsmæssig indsats bidrage til at bekæmpe oprør for at forbedre sikkerhedssituationen som en forudsætning for stabilitet, økonomisk udvikling, fattigdomsbekæmpelse og sikring af respekten for det enkelte individ. Indsatsen skal medvirke til at opbygge et samfund baseret på demokratiske principper og menneskerettigheder, der bevæger sig væk

fra diskrimination og krænkelse dikteret af fundamentalistiske traditionelle og religiøse regelsæt.

Danmark har valgt at fokusere sin indsats på sikkerhed, kapacitetsopbygning af afghanske sikkerhedsstyrker, statsopbygning, uddannelse og forbedring af levevilkår. Kvinders vilkår og rettigheder, bekæmpelse af narkotikaøkonomien og god regeringsførelse vil indgå som tværgående hensyn. Geografisk vil Danmark fokusere en del af indsatsen på den sydlige Helmandprovins, hvor Taliban og andre oprørere fortsat opererer, og hvor sikkerhedssituation på trods af fremskridt fortsat giver grobund for radikaliserings og hindrer et opgør med narkotikaøkonomien.

DE OVERORDNEDE MÅL MED DANMARKS INDSATS

Danmark vil med en integreret politisk, militær og civil indsats bidrage til sikkerhed og genopbygning gennem støtte til:

- Udbredelse af den afghanske regerings myndighed til hele landet, og som væsentlig forudsætning herfor en neutralisering af Taliban og andre militante grupper med politiske, militære og civile midler.
- Kapacitetsopbygning af afghanske sikkerhedsstyrker.
- Statsopbygning, demokrati, fremme af respekt for menneskerettigheder og god regeringsførelse.
- Udbredelse af uddannelse således at alle børn i Afghanistan på sigt får adgang til uddannelse.
- Forbedring af levevilkår gennem støtte til udvikling af legal økonomisk vækst og beskæftigelse for mænd og kvinder.

Danmark vil således gennem sin indsats bidrage til at opfylde målsætningerne for Afghanistans fremtid, som de opstilles i *Afghanistan Compact*:

- At partnerskabet mellem det internationale samfund og Afghanistan skal forbedre levevilkårene for den afghanske befolkning og bidrage til national, regional og global fred og sikkerhed.
- At Afghanistan og det internationale samfund i fællesskab forpligter sig til at arbejde for et stabilt og udviklet Afghanistan baseret på god regeringsførelse, respekt for menneskerettigheder og retssikkerhed.

For Helmand provinsens vedkommende er det målet, at Danmark ultimo 2012 har bidraget til at skabe forudsætningerne for at:

- De afghanske sikkerhedsstyrker selvstændigt kan gennemføre operationer på brigadeniveau og håndhæve den afghanske regerings autoritet i de vigtigste dele af provinsen og her understøtte civil afghansk myndighedsudøvelse.
- Der generelt kan gennemføres langsigtede udviklings- og genopbygningsprojekter i de dele af provinsen, som de afghanske sikkerhedsstyrker har ansvaret for at kontrollere.
- Et flertal af befolkningen i Helmand generelt støtter myndighederne og kun et lille mindretal er påvirkelig for intimidering fra Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper.

Efterhånden som disse målsætninger nås, skal den danske militære indsats reduceres.

Målsætningerne for indsatsen i Helmand udmøntes årligt i Helmand-planerne.

Der vil årligt blive rapporteret på fremdriften i strategien. Såfremt der opstår væsentlige ændringer i situationen, vil en tilpasning af strategien være nødvendig.

2 OVERORDNEDE RAMMER FOR INDSATSEN

Grundlaget for det internationale engagement i Afghanistan er FNs resolutioner, der understreger, at situationen i Afghanistan er en trussel mod international fred og sikkerhed. Resolutionerne anmoder det internationale samfund om at hjælpe den afghanske regering med at skabe og bevare sikkerhed og udstrække sin myndighed til hele landet, fremme fred og stabilitet i regionen og globalt, samt bidrage til at forbedre levevilkårene for den afghanske befolkning. FNs resolutioner fastslår også, at den internationale indsats bedst gennemføres i et tæt samspil mellem de politiske, civile og militære indsatser. Mandatet for den internationale sikkerheds- og stabiliseringsstyrke (ISAF) blev etableret i FN sikkerhedsrådsresolution 1386 fra 2001 som følge af terrorangrebet den 11. september samme år. ISAF skal bistå de afghanske myndigheder med at varetage og udbrede sikkerheden i landet, og skal medvirke til at etablere og træne de afghanske sikkerhedsstyrker.

Danmark er en mindre aktør i Afghanistan, men yder i forhold til Danmarks befolkningstal en stor indsats. Ud af ISAFs samlede styrkebidrag på ca. 47.000 bidrager Danmark med ca. 700. Den samlede internationale udviklingsbistand til Afghanistan i perioden 2002-07 anslås til at udgøre ca. 11 mia. US dollar. Heraf har Danmark bidraget med ca. 1,1 mia. kr.

Afghanistan Compact fra 2006 er det internationale samfunds aftale med den afghanske regering og udgør sammen med den i 2008 fremlagte afghanske udviklingsplan - Afghanistan National Development Strategy - den overordnede ramme for den afghanske sikkerheds-, stabiliserings- og genopbygningsindsats.

Afghanistan Compact fastslår, at partnerskabet mellem det internationale samfund og Afghanistan skal forbedre levevilkårene for den afghanske befolkning og bidrage til national, regional og global fred og sikkerhed. Samspejlet mellem politiske, militære og civile indsatser er et centralt element i Afghanistan Compact både på det strategiske og operationelle plan, hvilket afspejles i Afghanistan Compacts 3 søjler: (1) Sikkerhed; (2) God regeringsførelse, menneskerettigheder og retssikkerhed; (3) Økonomisk og social udvikling. Der opstilles inden for hver af de 3 søjler en række benchmarks, som det internationale samfund og de afghanske myndigheder arbejder på at opfylde. Narkotikaøkonomien fremhæves som en særlig udfordring, der skal bekæmpes gennem alle tre søjler. Yderligere opstilles en række principper for Afghanistan og det internationale samfunds fælles gennemførelse af Afghanistan Compact. Principperne understreger bl.a. nødvendigheden af afghansk ejerskab, økonomisk og institutionel bæredygtighed, kapacitetsopbygning og fremme af kvinders rettigheder.

Afghanistan National Development Strategy (ANDS), der dækker perioden 2008-2013, tager udgangspunkt i søjlerne fra Afghanistan Compact og er den samlede plan for indfrielsen af Compactens benchmarks. ANDS etablerer følgende overordnede målsætninger:

- **Sikkerhed:** Opnå sikkerhed og stabilitet i hele landet og for hele befolkningen samt styrke håndhævelse af lov og orden.
- **God regeringsførelse, menneskerettigheder og retssikkerhed:** Styrke den demokratiske praksis og de demokratiske institutioner, menneskerettigheder og

retssikkerhed samt øge de grundlæggende offentlige ydelser og regeringens ansvarlighed overfor befolkningen. Korruptionsbekæmpelse indgår som et af de tværgående hensyn i ANDS.

- **Økonomisk og social udvikling:** Reducere fattigdommen, sikre bæredygtig udvikling gennem en markedsbaseret økonomi, forbedre udviklingsindikatorerne og nå væsentligt tættere på opfyldelsen af FNs 2015-mål.

ANDS indeholder samtlige nationale sektorstrategier og udfylder samtidig den vigtige rolle som Afghanistans fattigdomsstrategi - Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

Danmark arbejder i overensstemmelse med gældende internationale konventioner og principper om god donorpraksis inden for udviklings- og humanitært bistandssamarbejde, ligesom Danmark arbejder bredt for at disse respekteres af øvrige aktører.

3 SIKKERHED

Ramme og strategier for sikkerhedsindsatsen

NATO overtog kommandoen over ISAF i 2003. NATO spiller en central rolle i selve sikkerheds- og stabiliseringsindsatsen og har senest på topmødet i Bukarest i 2008 understreget sammenhængen mellem stabiliserings- og genopbygningsindsatsen i sin overordnede politisk-militære plan for indsatsen i Afghanistan. Planen angiver de overordnede retningslinjer for, hvorledes NATO skal bidrage militært til indfrielsen af det internationale samfunds målsætninger samt danne basis for et effektivt samarbejde med de andre store aktører i Afghanistan. ISAF har medio 2008 deltagelse af 40 lande og ca. 47.000 soldater. På topmødet i Bukarest blev der givet tilsagn om yderligere substantielle styrkebidrag.

De mere detaljerede planer og retningslinjer for, hvorledes NATO/ISAF vil udføre det internationale samfunds målsætninger fremgår af NATOs operationsplan. Heri er det angivet, hvorledes indsatsen finder sted i fem faser, henholdsvis 1: Forberedelsesfasen (gennemført), 2: Den geografiske udvidelse af ISAFs operationsområde til hele Afghanistan (gennemført), 3: Stabilisering af provinserne, 4: Overdragelse af de sikkerhedsmæssige opgaver til de afghanske myndigheder og 5: Hjemtagning af ISAF-styrkerne.

ISAF har opdelt Afghanistan i fem regioner med hver sin militære regionskommando i henholdsvis ISAF Regional Command North, ISAF Regional Command West, ISAF Regional Command South og ISAF Regional Command East. Den femte regionskommando udgøres af Regional Command Capital (Kabul).

Regionerne består af et antal provinser, hvori der i hovedparten er oprettet Provincial Reconstruction Teams (PRT). PRTerne er omdrejningspunktet for udførelsen af den integrerede militære og civile indsats i Afghanistan. De består derfor af militære styrker, som skal sikre udbredelsen af den afghanske centralregerings myndighed ved at imødegå destabiliserende elementer samt civile elementer, der skal bidrage til udvikling og genopbygning i samarbejde og koordination med de afghanske myndigheder. PRTernes rolle varierer mellem provinserne afhængigt af sikkerhedssituationen. I Helmandprovinsen betegnes PRTet som PRT Lashkar Gah.

ISAF Regional Command South

Størstedelen af det danske styrkebidrag i Afghanistan er indsat i ISAF Regional Command South's operationsområde. Danmark er sammen med de øvrige troppebidragydende lande i ISAF Regional Command South i færd med at udarbejde fælles retningslinjer for udmøntningen af de generelle målsætninger vedrørende den samlede civile og militære indsats i det sydlige Afghanistan, i lyset af de særlige sikkerhedsmæssige forhold som råder her. For at nå hertil forventes ISAF Regional Command South at operere inden for tre hovedindsatsområder:

- Sikkerhed med henblik på at isolere militante Taliban-grupper og de øvrige oprørs- og terrorgrupper fra befolkningen både fysisk og psykologisk, samt skabe forudsætninger for udvikling og genopbygning.
- Sikre befolkningens opbakning til landets regering ved at forbedre myndighedsudøvelsen i det sydlige Afghanistan.

- Udvikle og genopbygge det sydlige Afghanistan med henblik på varigt at forbedre levevilkårene.

Med henblik på at sikre bedst mulige resultater søges indsatsen i stigende grad integreret som en politisk, militær og udviklingsmæssig tilgang inden for de tre hovedindsatsområder.

Task Force Helmand

Størstedelen af det danske styrkebidrag indgår i det britisk-ledede Task Force Helmand. Task forcen udgør det militære element i PRT Lashkar Gah og udfører de militære dele af PRTets samlede indsats. Task Force Helmand har til opgave at assistere de lokale myndigheder i Helmandprovinsen i udbredelsen af deres autoritet til hele provinsen samt opbygge deres kapacitet til myndighedsudøvelse. Samtidig skal Task Force Helmand etablere sikkerhed samtidig med genopbygningsindsatsen med henblik på at skabe grobund for en stabil og sikker Helmand-provins.

På grund af sikkerhedssituationen vil et væsentligt element i Task Force Helmands indsats fortsat bestå i gennemførelse af offensive sikkerheds- og stabiliseringsoperationer. Operationerne har til hensigt at presse Taliban væk fra de vigtigste befolkningscentre i provinsen samt sikre fri bevægelighed for befolkningen, varer m.v. mellem disse centre samt naboprovinserne. Desuden er det målet at skabe forudsætninger for ibrugtagning af det strategisk vigtige vandkraftværk ved Kajaki-dæmningen i den nordøstlige del af provinsen, for at der kan leveres strøm til store dele af Kandahar og Helmand-provinserne i det sydlige Afghanistan. Dette vil skabe grobund for økonomisk vækst

og dermed bedre levevilkår, hvilket ventes at ville marginalisere Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper i forhold til befolkningen. På tilsvarende vis vil Task Force Helmand gennemføre operationer i den sydlige del af provinsen, herunder gennemføre operationer i grænseområdet mellem Helmand og Pakistan med henblik på at forhindre Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper i at passere grænsen.

På sigt er det imidlertid hensigten, at karakteren af Task Force Helmands operationer, og dermed det danske styrkebidrags operationer, skal ændre sig fra primært at omfatte egentlige kampoperationer til at omfatte mere tilbagetrukne stabiliserings- og baglandsoperationer, kapacitetsopbygning samt logistisk og planlægningsmæssig støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker, efterhånden som disse kan gennemføre mere offensive og omfattende operationer imod Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper.

Forholdene i og omkring Helmand betyder imidlertid, at der også på sigt kan være forskellige niveauer af sikkerhed i provinsen, hvorfor stabiliseringsoperationer periodisk vil kunne ændre karakter tilbage til egentlige kampopgaver. ISAF ønsker derfor at bevare den fornødne kapacitet i Task Force Helmand til, at man også på sigt kan gennemføre egentlige kampoperationer.

Det danske styrkebidrag i Helmand

Danmark har gennem en årrække aktivt støttet den internationale indsats for at sikre stabile forhold i Afghanistan, bl.a. gennem militære bidrag til ISAF. Som led heri besluttede Folketinget med vedtagelsen af Folketingsbeslutning B 161 af 1. juni 2007 at styrke det danske militære bidrag til ISAF samt øge bidraget til indsatsen i Helmandprovinsen i det sydlige Afghanistan til en bataljonskampgruppe.

Bataljonskampgruppen er underlagt den britisk-ledede Task Force Helmand. Task forcen har bemyndigelse til at pålægge styrkebidraget specifikke opgaver i henhold til situationens udvikling samt Task Force Helmands og ISAFs langsigtede operationsplaner og intentioner. Danmarks indsats og bidrag til opnåelse af de strategiske målsætninger i provinsen kan derfor ikke måles isoleret, men skal ses som en del af PRT Lashkar Gahs og det øvrige internationale samfunds resultater i provinsen.

Bataljonskampgruppen er sammensat af stab, manøvre- og kampstøtteenheder samt logistiske enheder. Bataljonskampgruppens opgaver varierer fra sikrings-, eskorte- og stabiliseringsoperationer til egentlige kampopgaver i form af enten selvstændig indsættelse eller deltagelse i mere omfattende og bredspektrede ISAF operationer. Bataljonskampgruppen har tilknyttet et CIMIC-detachement, der bl.a. forestår planlægning, koordination og gennemførelse af civilt og militært samarbejde. Detachmentet har grundlæggende til opgave at gennemføre projekter, der understøtter ISAFs operationer. Grundet sikkerhedssituationen forestår detachementet i

samarbejde med civile rådgivere imidlertid også mindre civile genopbygningsprojekter i områder, hvor civile organisationer ikke kan arbejde. Projekterne gennemføres for at skabe hurtige og synlige resultater og dermed øge befolkningens opbakning til ISAF og den afghanske regering.

Medio 2008 har bataljonen sit primære operationsområde i den centrale del af Helmand. Operationsområdet er ikke permanent, men ændres løbende i takt med situationens udvikling. Dele af bataljonen kan endvidere være indsat udenfor området afhængig af situationen.

En del af det danske styrkebidrags ansvar er - under hensyntagen til sikkerhedssituationen - at levere den tilstrækkelige beskyttelse til civilrådgiverne udsendt af Udenrigsministeriet til PRT Lashkar Gah for hermed at sikre bevægelsesfriheden og med henblik på at understøtte og facilitere en øget genopbygningsindsats.

Danmark har også personel placeret i Kandaharprovinsen. På basen ved Kandahar Airfield er der stabspersonel ved hovedkvarteret for ISAF Regional Command South, et element, der varetager logistisk støtte til styrkebidraget i Afghanistan, personel til driften af lufthavnen samt et kirurghold. Kirurgholdet behandler både ISAF-personel samt afghanske soldater og civile.

Udover styrkerne i det sydlige Afghanistan bidrager Danmark også med stabspersonel til det tysk-ledede PRT i Feyzabad i det nordlige Afghanistan. Ligeledes er der udsendt stabspersonel

sonel og mobile observationshold til det litauisk-ledede PRT i Chagcharan i det vestlige Afghanistan. I Kabul i det østlige Afghanistan bidrager Danmark med stabspersonel til hovedkvarteret for ISAF samt personel til driften af Kabuls lufthavn. Dertil kommer et logistisk element til støtte for det udsendte danske personel.

Endvidere udsender Danmark lejlighedsvist personel til udbygning og vedligeholdelse af NATOs kommunikationsforbindelser mellem Afghanistan og Europa. Personellet kommer fra det danske Deployable CIS Module Company (DCM-modul), som indgår i en multinational signalbataljon i NATOs faste struktur. NATO udsender løbende personel fra denne enhed, idet det er helt centralt for operationerne i Afghanistan, at der er velfungerende kommunikationsforbindelser mellem ISAF og NATOs øvrige hovedkvarterer. Efter anmodning fra NATO har personel fra det danske modul tidligere været udsendt til Afghanistan i 2004, 2005 og 2007, ligesom NATO har anmodet om at DCM-modulet stilles til rådighed i perioden august til oktober 2008.

Endvidere støtter Danmark kapacitetsopbygningen af den afghanske hær. Dette vil i 2008 andrage op til ca. 10 mio. kr., samt forventet op til ca. 30 mio. kr. som engangsbeløb i forbindelse med en materieldonation af lette morterer. Bidraget til kapacitetsopbygning vil blive videreudviklet i årene frem.

Sideløbende med ISAFs og de afghanske sikkerhedsstyrkers operationer gennemføres også Operation Enduring Freedom, der er en amerikansk-ledet koalitionsoperation imod interna-

tionale terrorisme. OEF gennemfører blandt andet offensive operationer mod Al Qaida samt Taliban og øvrige oprørs- og terrorgrupper. ISAFs og OEFs primære samarbejde omfatter informationsudveksling, koordination i forbindelse med nuværende og kommende operationer.

Kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker

I hele Afghanistan er tilstrækkelige og velfungerende afghanske militære og civile sikkerhedsstyrker og -strukturer en forudsætning for, at ISAF gradvist kan overdrage sikkerhedsansvaret til de afghanske myndigheder.

Indsatsen med at gennemføre kapacitetsopbygning samt etablere sikkerhed sker i koordination med den afghanske regering og det internationale samfund, og har til formål at bidrage til et sikkert og stabilt Afghanistan. Det er den afghanske regerings ansvar at opstille og udvikle sikkerhedsstyrkerne. NATO, ISAF og OEF bidrager til den militære kapacitetsopbygning, og EUs politimission (EUPOL) bidrager til kapacitetsopbygningen af det afghanske politi.

Det er imidlertid USA, der i regi af G8 (koalition af otte af verdens førende industrialiserede nationer) har ansvaret for at støtte den afghanske regering med dette. Til det formål har USA oprettet den såkaldte Combined Security Transition Command - Afghanistan (CSTC-A), der varetager planlægning, tilrettelæggelse, finansiering, gennemførelse og evaluering af kapacitetsopbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker. CSTC-A består af ca. 4.000 soldater, hvortil kommer adskillige tusinde civile.

Den afghanske hær

In CSTC-A støtter Afghanistan med organisering, drift og effektivisering af det afghanske forsvarsministerium, hærens ledelse samt de underliggende enheder og strukturer omfattende blandt andet: Vejledning og støtte af ledende embedsmænd og officerer, udarbejdelse og implementering af policy og planer for operationer, materielanskaffelser, strukturudvikling, rekruttering og personeladministration på alle niveauer såvel som alle andre aspekter, der vedrører opbygning, drift og udvikling af moderne væbnede styrker og tilhørende støttestrukturer.

I erklæringen "ISAF's Strategic Vision", der blev vedtaget i forbindelse med NATOs topmøde i Bukarest i 2008 af de lande, der bidrager med tropper til ISAF, understreges behovet for at bistå med realisering af målsætningen om en effektiv afghansk hær på 80.000 soldater i 2010 samt at arbejde for en gradvis overdragelse af ansvaret for sikkerheden til den afghanske hær. Det er sandsynligt, at antallet på 80.000 soldater ikke er tilstrækkeligt, og der er overvejelser om at øge styrken til mere end 100.000 soldater.

Der er opstillet målsætninger for træningsindsatsen i Helmand. Disse tilpasses i takt med fremdriften i kapacitetsopbygningen og den øvrige indsats. Den danske indsats vil løbende blive koordineret hermed og implementeret i samarbejde med Task Force Helmand. Herudover er Danmark medio 2008 i dialog med de britiske militære myndigheder om opstilling af kvantitative mål for uddannelse af den afghanske nationale hær i Helmand med henblik på at opstille konkrete mål for den danske indsats.

Som led i kapacitetsopbygningen bidrager NATO og ISAF i form af blandt andet opstilling af Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs), materieldonationer m.v. Selv om ISAF-styrkernes OMLTs bidrager til CSTC-A's opgaveløsning, er de underlagt ISAF kontrol vedrørende indsættelse. CSTC-A og NATO har behov for at få opstillet og udsendt flere OMLTs, dette gælder dog ikke for Helmand, hvor Storbritannien hidtil har opstillet alle OMLTs på nær ét. Det eneste OMLT, Storbritannien ikke har bemanded, er et såkaldt garnisons-OMLT, der bemandes af USA. Der arbejdes på, at Danmark kan overtage dette OMLT fra primo 2009.

Det er på det aktuelle grundlag forventningen, at garnisons-OMLTet vil skulle gennemføre operativ og logistisk uddannelse af personel ved den afghanske hærs 3. Brigade, herunder at rådgive og vejlede ift. en række væsentlige funktioner, der bidrager til den operative drift af brigadens basefaciliteter. Det overvejes endvidere fra dansk side i tilknytning til OMLTet at stille instruktører til rådighed mhp. uddannelse i betjening og skydning med håndvåben. Personel ved garnisons-OMLTet kan blive indsat til løsning af opgaver uden for garnisonen. I lighed med øvrige OMLTs udsendt af ISAF, vil også dette OMLT være under kommando og kontrol af ISAF. OMLTet vil ikke have kommandoen over eller ansvaret for afghanske enheder, soldater m.v.

Som følge af det internationale samfunds indsats er den afghanske hær under hastig opbygning og deltager i stigende omfang i operationer sammen med eller støttet af ISAF. Hæren nyder stor tillid og anerkendelse i både den afghanske befolk-

ning samt ISAF. Selvom kapacitetsopbygning af hæren er i positiv udvikling, mangler den fortsat at få opstillet, uddannet samt opbygget mange enhedstyper samt den bagvedliggende uddannelses- og støttestruktur. Dertil kommer behovet for udskiftning af våbensystemer og materiel. Selv efter opbygningen af hæren vil den fortsat have behov for udenlandsk vejledning og støtte omfattende blandt andet overvågnings- og kommunikationssystemer.

Uanset om der træffes beslutning om at øge målsætningen for antallet af soldater i den afghanske hær, er det både CSTC-As og ISAFs vurdering, at den afghanske hær ikke vil kunne overtage det fulde ansvar for de militære sikkerhedsopgaver i løbet af strategiperioden. Men det forventes, at hæren gradvist vil kunne overtage flere og flere sikkerhedsopgaver tilstrækkeligt godt til, at udvikling og genopbygning kan gennemføres i de områder, hvor dette sker. Blandt andet er det hensigten, at de afghanske sikkerhedsstyrker skal overtage sikkerhedsansvaret for Kabul og derefter gradvist de omkringliggende distrikter fra efteråret 2008. På tilsvarende vis kan der ske overdragelse af sikkerhedsansvar andre steder i landet.

I Helmandprovinsen har de afghanske myndigheder samt ISAF-styrken en forventning om, at den afghanske hær omkring årsskiftet 2008-2009 kan overtage et antal sikkerhedsopgaver fra ISAF-styrkerne, herunder i og omkring byerne Gereshk, Lashkar Gah og Sangin i den centrale del af Helmandprovinsen.

Det afghanske politi

I kraft af sin størrelse og indsats er CSTC-A også den dominerende aktør i relation til kapacitetsopbygning af det afghanske politi. Rammen for denne træningsindsats er det såkaldte Focused District Development-program fra oktober 2007, der bygger på 8-ugers kurser for hele politistyrker på distriktsniveau, fulgt af en monitoreringsperiode. CSTC-A lægger i sine træningsprogrammer den primære vægt på rekruttering og sikkerhedsrelaterede færdigheder.

EUs politimission i Afghanistan (EUPOL) er med ca. 200 mand langt mindre i omfang. EUPOLs træningsforløb varetages af civile politifolk og missionens mandat sigter til træning på strategisk niveau og beskæftiger sig i langt mindre grad med rekruttering. Overordnet set opererer CSTC-A med en bottom-up tilgang og EUPOL med et top-down perspektiv på polititræning.

Mens den afghanske hær er i en positiv udvikling, er udviklingen af det afghanske politi kommet senere i gang. De hidtidige afghanske politistyrker er præget af ringe uddannelse og udrustning, mangelfuld ledelse og korruption. Og der er udbredt mistillid i den afghanske befolkning til politiet som institution. Det må forventes, at det afghanske politi i strategiperioden kun få steder vil blive i stand til at overtage sikkerhedsopgaverne fra ISAF og den afghanske hær. Det er en udfordring at fortsætte det igangværende massive uddannelses- og reformprogram for at bedre situationen. Manglen på en velfungerende politistyrke og retsvæsen svækker opbygningen af en legitim stat. Retssystemet må opbygges i sin helhed, hvor

der samtidig med træning af det afghanske politi, gennemføres reformer og kapacitetsopbygning i hele retssektoren. EU er en væsentlig bidragsyder til denne indsats.

Sikkerhedsudfordringer

Oprørsgrupperne

De voldelige oprørsgrupper udgør ikke en konsolideret aktør. Nogle grupper er rene kriminelle bander. Den største enkelte gruppering er Taliban. Men ikke engang Taliban kan beskrives som en organisation med en ledelse, Taliban er snarere et netværk. Talibans rekruttering, hovedsagligt fra de ca. 40 mio. pashtunere såvel i Afghanistan som i Pakistan, er betinget delvis af ideologi, men også i høj grad af faktorer som fattigdom, ustabilitet og mangel på lederskab fra den afghanske regering. Bekæmpelsen af Taliban foregår i tre sideløbende spor. Den militære indsats begrænser Talibans muligheder for at operere og demoralisere medlemmerne. Udviklingsindsatsen og etableringen af god regeringsførelse svækker Talibans muligheder for rekruttering og opbakning i befolkningen. Endelig tager det politiske spor sigte på gennem forsoning at drive en kile ind mellem de moderate og den hårde kerne af talibanere.

Den afghanske regering søger at inddrage moderate oprørere i en ikke-voldelig demokratisk proces. I erkendelse af at Taliban på kort sigt vil bevare indflydelse i hovedparten af den pashtunske del af Afghanistan, at Taliban ikke kan nedkæmpes alene med militære midler, og at en stor del af Taliban-tilhængerne er opportuniste, er der et stigende internationalt og afghansk ønske om at indlede forhandlinger med de dele af bevægelsen, der ikke støtter Al Qaida.

Der foregår løbende forsøg på en forsoning med moderate talibanstøtter og andre oprørere. Flere tusinder har allerede skiftet side og tilsagt regeringen deres støtte. Der arbejdes for at styrke indsatsen for en bred forsoningsproces, der koordinerer alle relevante aktører under afghansk lederskab.

Radikalisering er fortsat en betydelig udfordring. Der er store individuelle forskelle på de lokale religiøse ledere rundt omkring i landet, men der synes ikke at være tegn på, at de religiøse ledere i større omfang er villige til at tage direkte stilling til fordel for regeringen imod oprørerne. Tilsvarende er der fortsat en række eksempler på, at religiøse ledere støtter en radikal, fundamentalistisk fortolkning af islam med blandt andet angreb på pigers og kvinders ret til uddannelse.

Sikkerhedssituationen

Der er store regionale forskelle i sikkerhedssituationen. I den nordlige og vestlige del af landet, er der en relativt stabil sikkerhedssituation. Der er dog områder, hvor blandt andet kriminelle gruppers aktiviteter forhindrer genopbygning og udvikling. Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper opererer hovedsagligt i de sydlige og østlige dele af landet, og her er sikkerhedssituationen kritisk, idet situationen dog varierer meget lokalt.

Samtidig er Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper ikke afhængige af deres evne til militært at konfrontere ISAF og den afghanske hær, men derimod af deres evne til gennem terror og propaganda at destabilisere Afghanistan, intimidere befolkningen samt nedslide det internationale samfunds vilje. I takt

med at oprørsgrupperne har fået stadig større vanskeligheder ved at bekæmpe ISAF og den afghanske hær, forsøger de derfor at genvinde initiativet ved asymmetrisk krigsførelse i form af blandt andet selvmordsbombere og vejsidebomber rettet imod internationale styrker, afghanske sikkerhedsstyrker, NGO'er, embedsmænd og civile, der støtter regeringen. Endelig er der ved flere lejligheder gennemført kidnapninger. Det er sandsynligt, at disse tendenser vil fortsætte i hele strategiperioden. Denne krigsførelse har bredt sig til store dele af landet, herunder hovedstaden Kabul, og bidrager til en opfattelse blandt befolkningen i Afghanistan af, at sikkerheden er forværret.

I det sydlige Afghanistan er sikkerhedssituationen præget af, at ISAF kun har opereret her siden medio 2006. Derfor er operationerne endnu i deres indledende faser og har fortsat primært karakter af kampoperationer. Dette medfører hyppigt meget hårde kampe, også for de danske soldater. Operationerne har presset Taliban i defensiven, svækket ledelsen og evnen til at gennemføre større operationer. Dette har blandt andet medført, at ISAF og den afghanske hær generelt kontrollerer områderne omkring provinshovedstæderne og de større byer i det sydlige Afghanistan, mens Taliban generelt har kontrollen i de fjernereliggende distrikter. Men grundet blandt andet ISAFs og de afghanske sikkerhedsstyrkers begrænsede kapacitet er Taliban i et vist omfang i stand til at sive tilbage til de områder, hvorfra de tidligere er blevet fordrevet, og fortsætte kampen ved brug af asymmetriske midler.

Dette medfører, at provins- og distriktsmyndighederne mange steder ikke kan gennemføre selv helt basale former for myndighedsudøvelse eller serviceydelser til lokalbefolkningen, hvorfor

denne fortsat kan være tøvende over for åbenlyst at demonstrere støtte til den afghanske regering og myndigheder. Trods tilbageslagene demonstrerer Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper stadig vilje og evne til en lang, opslidende kamp samt evne til fortsat at påvirke sikkerhedssituationen i det sydlige Afghanistan.

Det er derfor den internationale sikkerheds- og stabiliseringsstyrkes (ISAF) forventning, at der i strategiperioden fortsat skal gennemføres sikkerhedsoperationer, blandt andet i form af aktiv patruljering og offensive operationer, med henblik på at isolere militante Talibangrupper og øvrige oprørs- og terrorgrupper fra befolkningen både fysisk og psykologisk. Dette vil fortsat være en grundlæggende forudsætning for, at der kan gennemføres mere målrettet langsigtet udvikling og genopbygning.

Resultater af indsatsen inden for sikkerhed og kapacitetsopbygning

- Danmark har siden 2002 medvirket til at skabe sikkerhed og stabilitet i hele landet ved udsendelse af følgende militære bidrag:
 - 2002: Udsendelse af specialoperationsstyrker, F-16 kampfly, et C-130 transportfly og til hørende støt-tepersonel henblik på deltagelse i OEF samt udsendelse af et styrkebidrag til ISAF-styrkerne i Kabul.
 - 2003: Udsendelse af et styrkebidrag til det dengang britisk-ledede PRT i Mazar-e Sharif (blev afsluttet medio 2007).

- 2004: Udsendelse af et styrkebidrag til det tysk-ledede PRT i Feyzabad, det litauisk-ledede PRT i Chagcharan samt udsendelse af de første enheder til Helmand- og Kandaharprovinserne. Desuden udsendelse af et C-130 transportfly med tilhørende støttepersonel og en radar til Kabul.
- 2006 og 2007: Løbende styrkelse af indsatsen i Helmandprovinserne.
- Den danske militære indsats er et vigtigt element i den samlede internationale indsats, både hvad angår tilvejebringelsen af sikkerhed og stabilitet og hvad angår kapacitetsopbygning af den afghanske hær.
- Særligt i Helmandprovinserne har de danske styrker siden 2006 bidraget hertil ved gennemførelse af vanskelige og krævende kampoperationer i et komplekst miljø og derved bidraget til at skabe en sikkerhedssituation, der muliggør begrænset udvikling og genopbygning i samt snævert omkring byerne Lashkar Gah, Gereshk og Sangin i den centrale del af Helmandprovinserne.
- Desuden har det danske styrkebidrag bidraget til en konkret udvidelse af det samlede område i Upper Gereshk Valley, hvor der kan gennemføres udvikling og genopbygning.
- Der har været en form for arbejdsdeling, hvor det primært har været Storbritannien, der ud over bidrag til operationer, har kunnet afse styrker til at gennemføre træning og kapacitetsopbygning af den afghanske hærs enheder i Helmand.
- Kapacitetsopbygningen har foreløbig resulteret i, at den afghanske hærs enheder i Helmand i begrænset omfang kan gennemføre operationer på bataljonsniveau sammen med ISAF. Et eksempel herpå er indtagelsen af Musa Qala i december 2007.
- Danske politifolk har siden september 2007 bidraget til kapacitetsopbygning af det afghanske politi gennem EUPOL, indledningsvist alene på centralt hold, men pr. maj 2008 med i alt otte polititrænere i Kabul, Helmand, Uruzgan og Kunduz provinserne.
- Hertil kommer i samarbejde mellem det danske CIMIC-detachement og civile rådgivere gennemførelsen af en række mindre projekter i områder, hvor civile organisationer ikke har mulighed for at arbejde. Projekterne gennemføres for at skabe hurtige og synlige resultater og dermed øge befolkningens opbakning til ISAF og den afghanske regering.
- Der er indtil videre gennemført mere end 400 mindre projekter i Afghanistan af denne type. Projekterne har primært været rettet mod uddannelse, vandforsyning, sundhed og infrastruktur. Seneste eksempel er støtte til et kvindecener i Gereshk by.
- Endvidere har det danske CIMIC-detachement bidraget til gennemførelsen af mere end 150 stabiliseringsprojekter i Helmand finansieret af Storbritannien.

Erfaringer inden for sikkerhed og kapacitetsopbygning

Fokusering af indsatsen

de Danmark har opnået en større gennemslagskraft og effektivitet i indsatsen ved at fokusere på et begrænset antal sektorer og indsatsområder. For eksempel peger erfaringerne fra den militære indsats i Helmand på, at effekten af den danske indsats øges, når bidraget koncentrerer. Spredte styrkebidrag har endvidere vist sig uhensigtsmæssige af logistiske årsager, og det har vanskeliggjort en optimal anvendelse af forsvarets personelressourcer. Som følge af blandt andet disse erfaringer afsluttes bidraget til det tysk-ledede PRT i Feyzabad medio 2008.

Løbende tilpasning af indsatsen og fleksibilitet

Det har vist sig hensigtsmæssigt at lade en bataljonskampgruppe udgøre grundelementet i det danske styrkebidrag. Dette beror på, at en bataljonskampgruppe er sammensat og organiseret med henblik på i gennem længere tid kontinuerligt at kunne planlægge og gennemføre flere selvstændige operationer eller deltage i mere bredspektrede operationer sammen med andre ISAF-enheder og de afghanske sikkerhedsstyrker. Herunder er en bataljonskampgruppe i stand til at planlægge samt styre indsættelsen af mange forskellige typer enheder på samme tid, hvilket øger Task Force Helmands muligheder for optimalt at udnytte alle rådige ressourcer. I kraft af sin størrelse og det niveau, den opererer på, giver en bataljonskampgruppe endvidere indflydelse på både den militære og civile indsats i Helmand, herunder ikke mindst den integrerede tilgang.

Det er erfaringen, at den skiftende sikkerhedssituation medfører, at der hurtigt kan opstå behov for at gennemføre situa-

tionsbestemte tilpasninger eller forstærkninger af de danske indsatser. Eksempler herpå er beslutningen om udsendelse af kampvogne til Helmand i 2007. Et andet eksempel er ændringen i operationsmønstret fra opklaring i ørkenen og bjergegne- ne i Helmandprovinsen fra medio 2006 til efteråret 2007 til de nuværende operationer i den mere befolkede og tæt bevoksede Green Zone omkring Helmand floden.

Desuden er det erfaringen fra kirurgholdet ved felthospitalet på Kandahar Airfield, at den lægefaglige indsats ikke blot understøtter ISAF og de afghanske sikkerhedsstyrker men også bidrager til vinde den afghanske befolknings velvilje over for ISAF og det internationale samfunds indsats i Afghanistan. Det skyldes, at befolkningen via felthospitalet kan få adgang til en behandling, som de ellers kun meget vanskeligt ville kunne have modtaget.

Enhederne i den danske kampgruppe var oprindeligt planlagt placeret i én lokalitet, men er på grund af situationen i området placeret i flere geografisk adskilte lokaliteter. Dette medfører et øget behov for eskorte- eller sikringskapacitet og dermed behov for et øget styrketal, såfremt kampgruppens operative effekt ikke skal reduceres.

Hertil kommer i et perspektiv frem mod medio 2010 det forhold, at der i forbindelse med de halvårlige styrkerotationer er behov for at veksle mellem kampunderafdelinger af forskellige typer. Henset til at enhederne er organiseret forskelligt, samt at visse af enhederne løbende er tilført nyt materiel, vil skift af enheder betyde udsving i styrketallet.

Hensynet til den nødvendige operationssikkerhed, selvbeskyttelse, handlefrihed, ændringer i operationsmønsteret og muligheden for at understøtte den civile indsats vil fortsat gøre det vigtigt, at sammensætningen og omfanget af det danske styrkebidrag forbliver fleksibelt.

Samlet betyder ovenstående, at der for at skabe den fornødne fleksibilitet til løbende at kunne sammensætte bidraget på den mest hensigtsmæssige måde i forhold til den danske Afghanistan-strategi samt opgaverne i området vil være et behov for at justere styrketallet for det generelle styrkebidrag fra de nuværende ca. 665 til ca. 750.

Hertil kan komme periodiske udsendelser i form af for eksempel DCM-modulet, felthospital og helikopterbidrag m.v.

Det forventes, at der i takt med situationens udvikling i det sydlige Afghanistan gradvist vil kunne ske en forøgelse af genopbygnings- og udviklingsaktiviteterne. I lyset heraf vil der gradvis kunne ske en forøgelse af den militære støtte til sådanne aktiviteter.

En del af det danske styrkebidrags ansvar er at levere den tilstrækkelige beskyttelse til civilrådgiverne udsendt af Udenrigsministeriet til PRT Lashkar Gah. Det har vist sig muligt og hensigtsmæssigt delvist at anvende et civilt sikkerhedsfirma hertil i samarbejde med de britiske myndigheder.

4 GENOPBYGNING OG UDVIKLING

Afghanistan National Development Strategy (ANDS) tager udgangspunkt i søjlerne fra Afghanistan Compact. God regeringsførelse, menneskerettigheder og retssikkerhed samt økonomisk og social udvikling er indsatsområderne inden for genopbygning og udvikling. ANDS indeholder samtlige nationale sektorstrategier og udfylder samtidig den vigtige rolle som Afghanistans fattigdomsstrategi - Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

Situationen i Afghanistan

Statsopbygning

Afghanistan står overfor præsident- og parlamentsvalg samt valg til provinserne og distrikterne i strategiperioden. Både forberedelserne til og gennemførelsen af valgene vil få en betydelig indflydelse på det spæde afghanske demokratis fremtid, ligesom især gennemførelsen af præsidentvalget vil få afgørende betydning for den nye præsidents legitimitet som repræsentant for hele befolkningen.

Stats- og provinsadministrationen lider generelt under stærkt begrænset kapacitet, uafklarede kompetenceforhold, svag ledelse, dårlig aflønning, korruption og magtmisbrug. Den afghanske offentlige sektor er med ca. 350.000 ansatte forholdsvist lille i forhold til indbyggertallet. De fleste ministerier har gennemført omstruktureringer og arbejder nu på at styrke deres kapacitet på provins- og distriktsniveau. Den offentlige sektor står overfor en større lønreform, der skal sikre en mere professionel, motiveret og effektiv offentlig sektor, også på provinsniveau. Der er netop igangsat en proces, som skal styrke statens evne til at levere serviceydelser til hele befolkningen.

Parallelt med den offentlige sektor øver lokale, traditionelle magtstrukturer fortsat en betydelig indflydelse på alle niveauer. Det svækker i mange områder regeringens mulighed for at nå ud til befolkningen og bidrager til den dårlige sikkerhedssituation. Det er vigtigt at forholde sig aktivt hertil og lokalt tilpasse indsatserne, så disse lokale magtstrukturer inddrages positivt i udviklingsprocessen, og således at de bakker op om staten.

Afghanistan er et af de mest korrupte lande i verden, og der har udviklet sig en korruptionskultur, som det vil tage mange år at gøre op med. Foruden en svag stat og svigtende politisk vilje til at tage et direkte opgør med korruptionen, udgør den magtfulde narkotikaøkonomi et helt særligt problem for god regeringsførelse.

Menneskerettigheder

Den politiske proces i Afghanistan er karakteriseret af en fortsat værdikamp i brydningen mellem en traditionel stamkultur, fundamentalisme og en spirende modernisering med vægt på demokrati, frihed og retfærdighed. Landets fundamentalistiske mindretal udfordrer løbende både den afghanske regering og det internationale samfund for at standse en fortsat progressiv udvikling.

Afghanistans forfatning fastslår, at Afghanistan er en demokratisk islamisk stat, hvor ingen lov må være i strid med islam. Menneskerettighederne er indskrevet i den afghanske forfatning, og den afghanske regering har underskrevet de fleste menneskerettighedskonventioner.

Menneskerettighedssituationen i Afghanistan er væsentligt forbedret siden 2001. Dog forekommer der fortsat omfattende menneskerettighedskrænkelser i landet. Især ytringsfriheden har været under pres gennem længere tid, og det må forventes, at denne tendens vil fortsætte i de kommende år. Hertil kommer en ophævelse af moratoriet på dødsstraf, overgreb på kvinder og børn og manglende retsforfølgelse af krigsherrer og andre magtfulde individer, som beskyldes for krigsforbrydelser og andre menneskerettighedskrænkelser.

Det afghanske retsvæsen er uhyre svagt og når ikke ud i store dele af landet. Lovgivningen er meget lidt udviklet, og såvel det formelle som det uformelle retssystem anvender sharia. Langt de fleste stridigheder afgøres gennem traditionelle strukturer, der anvender dels traditionel retspraksis, dels sharia. Resultatet er en udbredt mangel på retssikkerhed og adgang til retshjælp - i særdeleshed for kvinder.

Afghanistans kvinder er fortsat udsat for omfattende diskriminering og marginalisering i alle aspekter af samfundslivet. Vold er en del af mange kvinders hverdag, og mindst 70 pct. af alle kvinder bliver tvangsgift. Tusinder af kvinder dør hvert år, fordi de ikke må forlade hjemmet for at opsøge en fødeklinik. Kvinder har endnu ingen reel indflydelse i afghansk politik, selv om 27 pct. af pladserne i parlamentets underhus og 16,5 pct. af pladserne i parlamentets overhus er reserveret til kvinder.

Økonomisk og social udvikling

Afghanistan er et af verdens fattigste og mindst udviklede lande. I UNDPs Human Development Index rangerer Afghanistan som nummer 174 ud af 178 lande. Over halvdelen af landets befolkning lever stadig i dyb fattigdom og BNP per capita udgør kun 325 USD. Særlig befolkningen i landområderne er udsat og lider bl.a. under udbredt mangel på fødevareresikkerhed. Omkring 45 pct. får ikke den mad, de har brug for, og sundhedstilstanden er en af de ringeste i verden. Den gennemsnitlige levealder er kun lidt over 40 år, forstærket af en ekstremt høj mødre- og børnedødelighed. Der er lang vej igen, før Afghanistan opfylder FN's 2015-mål.

Et ringe uddannelsesniveau kombineret med begrænsede jobmuligheder betyder, at kun få er i stand til at løfte sig ud af fattigdommen. Over 40 pct. af den mandlige befolkning er arbejdsløse og for en meget stor del af de mennesker, der er i arbejde, er lønningerne så lave, at de har svært ved at brødføde sig selv og deres familier. Over 6 mio. børn, heraf 2 mio. piger, er kommet i skole, men fortsat kan kun en tredjedel af de unge i alderen 15-24 læse og skrive. Blandt den voksne befolkning er antallet af analfabeter langt højere.

Den økonomiske vækst ligger på gennemsnitligt 10 pct. om året, men er først og fremmest drevet af store donorfinansierede anlægsprojekter. Udviklingen af den afghanske privatsektor går meget langsomt fremad, og 80-90 pct. af den økonomiske aktivitet sker i den uformelle sektor. Afghanistan producerer ikke tilstrækkeligt med fødevarer til at brødføde befolkningen, men importerer det meste fra udlandet, primært Pakistan.

Fortsat ustabilitet, manglende regulering og et svagt retsvæsen bremser udviklingen af privatsektoren. Også manglen på basal infrastruktur - så som adgang til elektricitet - er en stor hæmsko. Landets elektricitetsforsyning er i dag mindre end halvdelen af, hvad den var i 1978.

Narkotikaøkonomien

Omkring 93 pct. af verdens opium dyrkes i Afghanistan, og opiumsproduktionen er de seneste år steget eksplosivt. Dette har gjort narkotikaøkonomien til Afghanistans største, enkeltstående økonomiske aktivitet. Narkotikaøkonomien finansierer oprørsaktiviteterne, skaber voldsom korrupsion på alle niveauer og undergraver den generelle udvikling i Afghanistan.

Narkotikaøkonomiens omfang og kompleksitet nødvendiggør, at bekæmpelse heraf er en integreret del af den samlede udviklingsstrategi for Afghanistan. Den afghanske regering anerkender narkotikaøkonomiens ødelæggende virkning på alle dele af samfundet, og en flerstrengt strategi for narkotika-bekæmpelse er på plads. Den nationale strategi fokuserer på alternative indkomstkilder, rydning af opiumsmarker, reduktion af efterspørgsel, informationskampagner, ordenshåndhævelse og retsforfølgelse samt regionalt samarbejde.

Der hersker enighed om, at problemet bør bekæmpes lokalt grundet de komplekse dynamikker og sammenhænge i narkotikaøkonomien, der kan variere fra distrikt til distrikt. Erfaringerne viser, at hvis ikke initiativerne bygger på de særlige lokale forhold samt inddrager lokale aktører, kan kampagner føre

til absolut fattigdom og presse opiumsbønderne i armene på regeringsfjendtlige aktører.

Noget tyder på, at den bredt sammensatte strategi langsomt begynder at vise sin effekt. Antallet af opiumsfrie provinser er steget fra 6 til 13 i løbet af 2007, og der er håb om, at flere provinser vil følge efter i 2008. Samtidig vokser opiumsproduktionen i syd, hvor sikkerhedssituationen er mest ustabil. Der er en klar sammenhæng mellem sikkerhed og bekæmpelse af narkotikaøkonomien.

Flygtninge

Der opholder sig fortsat 3 mio. afghanske flygtninge udenfor landet, primært i Pakistan og Iran. Det forventes, at op mod 1 million vil vende tilbage de kommende 3-4 år. Retten for flygtninge og internt fordrevne til at vende tilbage og blive integreret er sikret i den afghanske forfatning. Der er dog en ringe lokal kapacitet til at tage imod så store grupper, der ofte har været udenfor landet igennem årtier. Den hidtidige reparation af flygtninge har ikke skabt social uro, men mange af flygtningene bor fortsat under midlertidige forhold. Et fornyet øget pres på lokale ressourcer vil kunne skabe frustration, genoplive spændinger og dermed bidrage til social uro og forringet sikkerhed.

Regionale perspektiver

Skabelsen af stabilitet og udvikling i Afghanistan er tæt forbundet med den regionale situation og Afghanistans forhold til landene i regionen - særligt Pakistan og Iran.

Pakistan er fortsat en del af såvel problemet som løsningen i forhold til udfordringerne i Afghanistan. I grænseområderne mellem Pakistan og Afghanistan er radikalisering og lovløshed udbredt, ligesom situationen i Pakistan giver oprørerne mulighed for at rekruttere, uddanne og bevæbne nye tropper. De pakistanske myndigheders manglende evne og vilje til at slå ned på oprørsgrupperne gør det muligt for oprørerne at fortsætte deres angreb i Afghanistan. En stor del af narkotikasmuglingen, der finansierer Talibans aktiviteter i Afghanistan, går gennem Pakistan. Pakistan er dog samtidig Afghanistans vigtigste handelspartner, og millioner af afghanere har stærke familie- og stammemæssige bånd til Pakistan. Det er vigtigt at engagere den pakistanske regering i kampen mod oprørerne og udviklingen af grænseområdet.

Også forholdet til Iran vil i de kommende år være præget af både positive og negative elementer. Iran yder omfattende udviklingsbistand og fastholder støtte til den afghanske regering, ligesom Iran aktivt bidrager til bekæmpelse af narkotikaøkonomien i grænseområdet. Styret i Teheran støttede ikke Taliban-regimet, men tilstedeværelsen i Afghanistan af vestlige styrker har ført til en eskalering af Irans traditionelle støtte til klanledere og grupper i de vestlige provinser. Iran har samtidig vist, at man er rede til at bruge truslen om tvangsudvisning af afghanske flygtninge som et politisk våben, hvis der opstår problemer i forhold til Afghanistan. Forhandlingerne om vandressourcer mellem de to lande er præget af store modsætninger.

Resultater og erfaringer

Danmark har siden 2002 fokuseret sin udviklingsindsats på statsopbygning og menneskerettigheder, uddannelse samt støtte til en række nationale programmer, som sigter på at forbedre levevilkårene. Sideløbende er der givet støtte gennem danske NGO'er samt til humanitære indsatser, herunder tilbagevenden af flygtninge og internt fordrevne.

Den danske bistand til Afghanistan har i perioden 2002-2007 ligget på gennemsnitligt 180 mio. kr. årligt, inklusive bistanden gennem danske NGO'er og humanitær bistand. I 2007 var den samlede bistand på 270 mio. kr. Danmark har mere end opfyldt de tilsagn, der er givet til den afghanske regering, bl.a. som følge af NGO-bistand og afkortning af den nuværende strategiperiode.

Resultater

Statsopbygning og menneskerettigheder

- Danmark har støttet gennemførelsen af frie valg og kapacitetsopbygningen af den uafhængige valgkommission. Gennem Afghanistan Reconstruction Trust Fund bidrager Danmark til gennemførelsen af offentlig sektor reformer og opbygning af kapacitet i den offentlige sektor.
- Der er med dansk støtte oprettet en uafhængig national menneskerettighedskommission, som arbejder for at fremme, beskytte og overvåge menneskerettighederne.
- Der er blevet skabt et begyndende pluralistisk civilsamfund med støtte fra bl.a. Danmark.

Økonomisk og social udvikling

- I 2001 gik 900.000 drenge i skole. I dag går ca. seks mio. børn i skole, heraf over to mio. piger. Danmark har ydet et væsentligt bidrag med bygning af skoler, udvikling af pensum og trykning af mere end 44 mio. skolebøger.
- Danmark har støttet "National Solidarity Programme" (NSP), hvor 18.000 landsbyer har fået blokbevillinger til egne udviklingsprojekter. Projekterne omfatter f.eks. vandforsyning, kloakering, landbrug, uddannelse og sundhed.
- Mikrokreditprogrammet MISFA - som Danmark har bidraget til - har givet mere end 400.000 lån, heraf 70 pct. til kvinder. Lånene anvendes typisk til at etablere mindre virksomheder.
- Danmark har gennem danske NGO'er bidraget til at højne sundhedsstilstanden ved undervisning i hygiejne og ernæring, og 5 mio. mennesker har fået adgang til vand og sanitet. Dette har bidraget væsentligt til, at andelen af befolkningen med adgang til rent vand steg fra 13 pct. til 36 pct. fra 2002 til 2006.

Humanitær bistand inkl. støtte til tilbagevenden af flygtninge og internt fordrevne

- 5 mio. flygtninge er vendt hjem til Afghanistan. Danmark har støttet deres reintegration gennem bl.a. UNHCR.
- Danmark har siden 2004 haft en velfungerende aftale med Afghanistan om tilbagetagelse af afviste asylansøgere. I samarbejdet indgår bl.a. støtte til kapacitet-

sopbygning af Afghanistans indenrigsministerium samt støtte til modtagelse og reintegration af de tilbagevandede.

- 132.000 km² er blevet ryddet for landminer og mange tusinde afghanske mineryddere er uddannet med bl.a. støtte gennem danske NGO'er.
- Danmark har bidraget til at afhjælpe humanitære kriser gennem støtte til forskellige FN-organisationer, herunder WFP, Unicef og UNHCR.

Erfaringer

Vedholdende politisk pres for overholdelse af den afghanske regerings forpligtelser

Fremskridt inden for målsætningerne i Afghanistan Compact om god regeringsførelse, menneskerettigheder og korruptionsbekæmpelse kræver et vedholdende politisk pres fra det internationale samfunds side.

Koordination

Der findes omfattende strukturer, som er sat i værk for at sikre den nødvendige koordination for en effektiv indsats i Afghanistan. Imidlertid vælger en række centrale aktører at agere uden for de aftalte rammer, ligesom den vanskelige sikkerhedssituation bidrager til, at flere donorer vælger udbredt øremærkning af bistand til områder, hvor landets tropper er koncentreret. Der er brug for et fortsat pres for at sikre, at alle donorer anvender de etablerede strukturer.

Danmark har fremmet bistandseffektiviteten i Afghanistan ved at kanalisere størstedelen af den danske bistand gennem natio-

nale afghanske programmer og strukturer samt ved at arbejde for en koordination af den internationale bistand.

Fokusering af indsatsen

Danmark har opnået en større gennemslagskraft og effektivitet i indsatsen ved at fokusere på et begrænset antal sektorer og indsatsområder. Således har det været en styrke, at uddannelsesprogrammet i Helmand har kunnet knyttes til den danske støtte til den nationale afghanske undervisningsstrategi.

Kapacitetsopbygning og udstrækning til lokalt niveau

Den meget svage kapacitet i det afghanske samfund betyder, at ejerskab, fremskridt og bæredygtig udvikling tager tid at opnå. Det gør det nødvendigt, at det internationale samfund investerer massivt i kapacitetsudvikling på alle niveauer og samtidig udviser tålmodighed og planlægger inden for en realistisk ramme. Hidtil har fokus været på det centrale niveau, hvorfor kapaciteten på provins- og distriktsniveau stadig er helt utilstrækkelig og kræver en ekstraordinær indsats.

Det hidtidige engagement viser, at de store nationale programmer har været succesfulde i at bringe udvikling til landområderne som et afgørende bidrag til økonomisk vækst og stabilitet.

Gennemgående indsats mod narkotikaøkonomien

Bekæmpelse af narkotikaøkonomien kræver betydelig politisk vilje, og erfaringen er, at den internationale indsats har været for spredt. Der er behov for at integrere bekæmpelse af narkotikaøkonomien i alle relevante indsatser inden for god

regeringsførelse, sikkerhed og udvikling og bringe indsatsen ud i provinserne. Erfaringen viser også, at den afghanske flerstrengede strategi kan fungere, når sikkerhedssituationen tillader genopbygning og opretholdelse af lov og orden.

Vigtig rolle for danske NGOer

De danske NGOer har mange års erfaring i Afghanistan, og deres store kendskab til lokale forhold har båret frugt i form af mange positive resultater. Sammen med deres lokale partnere bidrager de til at bringe udviklingen ud i landdistrikterne, hvor regeringen endnu ikke har fået fodfæste. Deres tætte samarbejde med lokalbefolkningen sikrer lokalt ejerskab og opbygger samtidig deres kapacitet til at tage aktivt del i deres egen udvikling. NGOernes erfaring er f.eks. at kvinderne spiller en central rolle i at sikre forbedret sundhed og bedre levevilkår, og der er derfor god erfaring med aktiviteter, der giver mulighed for, at kvinderne kan mødes, udveksle erfaringer og sammen udarbejde planer for lokalområdet.

5 BEHOVET FOR EN INTEGRERET INDSATS

Erfaringen fra det internationale engagement i Afghanistan viser, at en fuldt integreret politisk, civil og militær indsats er forudsætningen for bæredygtige fremskridt i landet. Udviklingen i sikkerhedssituationen de senere år har ført til en stigende fælles forståelse for sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling. NATO har som reaktion herpå gradvist udviklet en strategisk tilgang, der bredt adresserer terror- og oprørsbekæmpelse. Den traditionelle tankegang om sikkerheds- og udviklingsindsatsen som et forløb, hvor militære styrker først sikrer et område, hvorefter der kan gennemføres udviklingsaktiviteter gælder ikke i Afghanistan. Trusselsbilledet stiller helt særlige krav til et aktivt og fleksibelt samspil mellem den militære og den civile indsats. FN og NATO har derfor løbende justeret deres strategiske planer i retning af øget integration af indsatserne med vægt på, at der både tidligt i planlægningen og under gennemførelsen sikres, at de militære og civile indsatser gensidigt understøtter hinanden. Det indebærer, at militære operationer og kort- og langsigtede udviklingsindsatser sker samtidigt.

Danmark har medvirket til, at FN har fået tildelt den ledende koordinerende rolle og bidraget til udviklingen af NATOs integrerede tilgang til stabiliseringen af Afghanistan.

Samtænkning skal forstås som den fulde integrerede tilgang til politiske, militære og udviklingsindsatser på alle niveauer. Samtænkning skal dermed ikke kun forstås som de mindre fælles projekter, der gennemføres i samarbejde mellem militæret og civile rådgivere.

De mindre fælles civil-militære projekter er udtryk for en tilgang, der rykker ved de traditionelle roller mellem civile og militære aktører. Men netop hvor sædvanlige bistandsinstrumenter ikke er mulige at anvende på grund af sikkerhedssituationen, har tilgangen vist sig nødvendig og relevant for at skabe konkrete resultater for den afghanske befolkning.

Skal den civil-militære indsats kunne reagere aktivt og hurtigt på nye muligheder og behov, viser erfaringen også, at der er brug for betydelige ressourcer og fleksibilitet til at hurtigt kunne stille den nødvendige beskyttelse til rådighed.

I lyset af den dynamiske udvikling af den internationale tilgang til en integreret bekæmpelse af oprørerne er der løbende brug for at videreudvikle og tilpasse den danske indsats. Danmarks indsats i Helmand bør løbende evalueres og om muligt styrkes gennem fælles planlægning og gennemførelse af indsatsen. Dette vil bl.a. ske gennem en udvidet, integreret og effektiv erfaringsopsamling og videreuddannelse af de danske aktører.

6 DANMARKS INDSATS 2008-2012: STRATEGISKE OVERVEJELSER

Det overordnede formål med den danske indsats i Afghanistan er at bidrage til national, regional og global sikkerhed ved at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister. Samtidig skal den danske indsats bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder.

Opbygning af kapacitet i Afghanistan, så landet selv kan varetage sikkerhed og udvikling, står centralt i den internationale og i den danske militære og bistandsmæssige indsats. I takt med at de afghanske myndigheder selv kan overtage mere ansvar, skal den internationale indsats tilpasses. Sideløbende med en robust militær indsats i det sydlige Afghanistan, vil Danmark i stigende grad bidrage til kapacitetsopbygning og træningsindsatsen af de afghanske sikkerhedsstyrker, med henblik på at disse kan overtage flest mulige sikkerhedsopgaver og at ISAF, herunder Danmark, kan få en mere tilbagetrukket militær rolle i løbet af strategiperioden. Også opbygningen af det afghanske politi udgør en vigtig udfordring. Tilsvarende indgår opbygning af kapacitet i alle aktiviteter på bistandsområdet, både statsligt, lokalt og i forhold til civilsamfundet.

Følgende grundlæggende principper er retningsgivende for den danske indsats i Afghanistan:

- Den danske indsats i Afghanistan sker i overensstemmelse med FN's resolutioner, og som en fuldt integreret politisk, militær og civil indsats i overensstemmelse med målsætningen i Afghanistan Compact, afghanske

ationale strategier samt NATOs politisk-militære plan og operationsplan.

- Den danske indsats skal bidrage til udbredelse af den afghanske regerings myndighed til hele landet, og som væsentlig forudsætning herfor en neutralisering af Taliban og andre militante grupper med politiske, militære og civile midler.
- Den danske indsats gennemføres i tæt samspil og koordination med den afghanske regering og andre aktører i det internationale samfund.
- Beskyttelse af civile afghanere i forbindelse med den danske indsats tilstræbes bl.a. gennem grundig forberedelse og dialog med lokale aktører.
- Den danske indsats understøtter afghansk ejerskab, og kapacitetsopbygning indgår derfor i alle indsats i forhold til de afghanske sikkerhedsstyrker, offentlige myndigheder og civilsamfundet.
- Den danske indsats bidrager til at sikre, at hele Afghanistan nyder godt af den positive udvikling, ved at en betydelig del af bistanden vil gå til de nationale udviklingsprogrammer og ved at arbejde for at styrke forbindelsen mellem det centrale og lokale niveau.
- Der afsættes penge til en særlig dansk udviklingsindsats i de områder, hvor det danske styrkebidrag er koncentreret for at sikre en fuldt ud integreret dansk politisk, civil og militær indsats i disse områder.
- Den danske indsats indeholder målrettet støtte til de områder, hvortil store grupper af hjemvendte flygtninge vender tilbage.

- Den danske indsats i Afghanistan skal være fokuseret og målrettet. Danmark er en mindre aktør i afghansk sammenhæng men kan gøre en forskel ved at koncentrere indsatsen på få udvalgte indsatsområder.
- Den danske indsats tilrettelægges fleksibelt med henblik på at sikre en løbende tilpasning til udviklingen i sikkerhedssituationen og de skiftende behov.

Valg af indsatsområder

De væsentligste udfordringer i Afghanistan de kommende år er at fremme sikkerhed som en forudsætning for udvikling i en stadig større del af landet; at styrke regeringens evne til at levere både sikkerhed og udvikling gennem styrkelse af kapaciteten på alle niveauer og bekæmpelse af korruption; at reducere fattigdom gennem høj stabil legal vækst og bidrage til beskæftigelse for at reducere rekrutteringsgrundlaget for Taliban og andre oprørsgrupper. Helt centralt står etableringen af en effektiv stat med respekt for demokratiske principper og menneskerettigheder, som den afghanske befolkning kan identificere sig med og aktivt støtte op om.

Samtidig vil Danmark gennem en politisk og diplomatisk indsats søge at fastholde den afghanske regering og det internationale samfund på de gensidige forpligtelser, som er fastlagt i Afghanistan Compact.

Det er målet med den danske indsats gradvist at ændre balancen i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukken militær rolle. Danmark vil på baggrund af udfordringerne og de positive erfaringer fra de hidtil støttede aktiviteter, de

gode etablerede samarbejdsrelationer med væsentlige aktører nationalt og internationalt, indsatsområdernes høje prioritet for den afghanske regering samt den afghanske regerings ønske om, at donorerne fokuserer deres indsats og fortsætter samarbejdet inden for de valgte områder, koncentrere sin støtte på:

Sikkerhed og stabilitet

Danmark vil fortsat opretholde den fornødne kapacitet til at gennemføre sikkerheds- og stabiliseringsoperationer inden for rammen af ISAF - i det sydlige Afghanistan. Det skal løbende overvejes, hvordan Danmark kan bidrage yderligere til kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker. Kapacitetsopbygning skal medvirke til at skabe betingelserne for, at den afghanske hær og politi gradvist vil kunne overtage sikkerheden og derved skabe forudsætningerne for, at ISAFs målsætning om en udfasning af den militære indsats vil kunne opnås. En sådan forøgelse af bidrag til kapacitetsopbygningen vil som nævnt ske i koordination med alle relevante aktører, herunder de afghanske myndigheder, CSTC-A og ikke mindst Storbritannien.

Udviklingen i situationen og operationsmønsteret forventes fortsat at ville kunne medføre behov for løbende tilpasning af det danske styrkebidrags sammensætning inden for rammerne af Folketingests beslutninger. Det forventes således, at der vil kunne forekomme periodiske udsving i opgavespektret svingende mellem gennemførelse af patruljer og offensive operationer til mere stationære stabiliserings- og bevogtningsopgaver.

En del af det danske styrkebidrags ansvar vil fortsat være at levere den tilstrækkelige beskyttelse til civilrådgiverne udsendt af Udenrigsministeriet til PRT Lashkar Gah. Dette vil i muligt omfang fortsat ske i samarbejde med Storbritannien, herunder ved anvendelse af civile sikkerhedsfirmaer.

Genopbygning og udvikling

Statsopbygning: Danmark vil støtte gennemførelsen af frie valg for at bidrage til styrkelse af statens legitimitet og ansvarlighed. Endvidere vil Danmark støtte udviklingen af en ikke-korrupt og kompetent offentlig sektor, som kan levere basale serviceydelser til befolkningen inklusive internt fordrevne og hjemvendte flygtninge, beskytte befolkningens rettigheder samt bidrage til en fortsat demokratisk udvikling i Afghanistan. Endelig vil Danmark støtte opbygningen af et stærkt civilsamfund som en vigtig bestanddel af et demokrati.

Uddannelse: Danmark vil fortsat støtte uddannelse for alle som en forudsætning for økonomisk vækst og beskæftigelse, med særlig fokus på pigers skolegang. Danmark vil i sin indsats støtte centrale områder som skolebyggeri, bogproduktion og kvalitet i undervisningen.

Forbedring af levevilkår: Økonomisk vækst ikke mindst på landet er afgørende for stabilitet, sikkerhed og udvikling. Der skal sikres beskæftigelse til de mange unge mænd - heriblandt hjemvendte flygtninge, som ellers er lette at rekruttere for Taliban eller andre krigsherrer og kriminelle bander. Udvikling på landet skal bringe alternative indkomstmuligheder til opiumsproduktion og indkomstmuligheder for de mange flygtninge,

som fortsat vender tilbage fra nabolandene. Kvinder skal inddrages og gives muligheder for at deltage i det økonomiske liv på lige vilkår.

Den danske indsats indeholder inden for disse områder tillige elementer, der særligt fokuserer på hjemvendte flygtninge og internt fordrevnes vilkår, herunder fortsættelse af støtteordninger for hjemvendte fra Danmark. Den danske indsats vil også omfatte humanitær bistand til Afghanistan, hvis der opstår konkret behov herfor i strategiperioden, ligesom der fortsat vil blive ydet støtte til danske NGO'er, der allerede gennem en årrække har gennemført humanitære og udviklingsindsatser i landet.

De store udfordringer i Afghanistan kræver en massiv indsats fra alle parter - den afghanske regering, det afghanske folk og det internationale samfund. Danmark kan og skal ikke gøre alt. Der er andre vigtige områder som f.eks. retsreform, vandressourceforvaltning og massiv udbygning af infrastruktur, som skal prioriteres for at kunne håndtere de nævnte udfordringer. Danmark vil løbende gennem bistandskoordinationen bidrage til at sikre, at alle indsatsområder er dækket.

Indsatsens omfang

Danmarks samlede indsats i Afghanistan vil i strategiperioden udgøre op mod 1 mia. kr. årligt.

Heraf forventes merudgifterne til udsendelsen af det danske styrkebidrag med de nuværende forudsætninger (medio 2008) at udgøre cirka en halv mia. kr. i 2008 (eksklusiv helikopter-

bidrag). Hertil kommer bidrag fra Forsvarsministeriets midler til sikkerhedssamarbejde, som vil blive anvendt til styrkelse af kapacitetsopbygningen af den afghanske hær og militære donationer. Dette vil i 2008 andrage op til ca. 10 mio. kr., samt forventet ca. 30 mio. kr. som engangsbeløb i forbindelse med en materieldonation af lette morterer. Forsvarsministeriet vil også i den resterende del af strategiperioden afsætte midler til kapacitetsopbygning i Afghanistan, idet mulighederne for yderligere støtte til kapacitetsopbygning i Helmand provinsen og centralt i og omkring Kabul vil blive undersøgt. Der er endnu ikke er taget stilling til den konkrete beløbsramme. Til kapacitetsopbygningen af det afghanske politi, herunder EUPOL, ventes Danmarks bidrag i strategiperioden at andrage ca. 12. mio. kr. årligt.

Bidraget til genopbygning forudses at udgøre 300 mio. kr. i 2008 stigende til 400 mio. kr. om året i resten af strategiperioden. Midlerne forventes fordelt ligeligt mellem indsatser til fremme af statsopbygning, uddannelse og forbedring af levevilkår. Endvidere vil en mindre del blive afsat til stabiliseringsindsatser. Ca. 50 mio. kr. om året forventes fra 2009 anvendt i Helmand. Dette beløb vil kunne øges eller reduceres afhængigt af behovet og mulighederne for direkte danske indsatser i provinsen. Endelig vil Danmark fortsat støtte danske NGOers arbejde i Afghanistan samt yde humanitær bistand, når der opstår behov herfor.

Tværgående hensyn

I overensstemmelse med Afghanistan Compact vil Danmark indarbejde fremme af kvinders rettigheder, bekæmpelse af narkotikaøkonomien og fremme af god regeringsførelse i alle indsatser.

Indsatsen for kvinders rettigheder og vilkår vil først og fremmest ske inden for uddannelsesprogrammet, hvor der vil blive lagt vægt på at skabe rammerne for, at stadig flere afghanske piger kan komme i skole. Også inden for støtte til statsopbygning vil der være fokus på kvinders rettigheder, herunder kvinders muligheder for beskæftigelse i den offentlige sektor og deltagelse i valg. Tilsvarende vil der blive givet støtte til civilsamfundsindsatser, som søger at forbedre kvinders rettigheder og vilkår. Endelig vil der inden for forbedring af levevilkår fortsat blive lagt vægt på, at især kvinder får mulighed for egen indtægt, f.eks. gennem adgang til mikrokreditter.

Det danske styrkebidrag vil inden for rammerne af NATOs Operationsplan bidrage til gennemførelsen af tiltag rettet mod opiumsøkonomien. Disse bidrag kan omfatte udveksling af informationer og logistisk støtte. Kapacitetsopbygning af den afghanske hær vil forbedre de afghanske myndigheders mulighed for at gennemføre narkotikabekæmpelse. Derimod vil afbrænding af opiumsmarker, ødelæggelse af produktionsfaciliteter eller gennemførelse af planlagte militære operationer mod narkotikaproducenter falde uden for ISAFs og dermed også det danske styrkebidrags opgaver. Aktiviteterne inden for forbedring af levevilkår tager bl.a. sigte på at understøtte produktive sektorer for at skabe alternativer til opiumproduktion

og beskæftigelse i og uden for landbrugssektoren. Danmark vil også støtte udvikling af undervisningsmaterialer om skadevirkningerne af narkotikaøkonomien på alle dele af samfundslivet.

Fremme af god regeringsførelse vil indgå i alle dansk-finansierede aktiviteter. Danmark vil gøre en særlig indsats for at styrke god forvaltningspraksis og etablering af procedurer, der hindrer korrupsion inden for uddannelsessektoren f.eks. etablering af procedurer for indkøb, monitorering og regnskabsaflæggelse.

Geografisk koncentration

De landmilitære elementer i det danske styrkebidrag ventes i løbet af perioden yderligere koncentreret i det sydlige Afghanistan. Dermed har Danmark valgt at sætte kræfterne ind der, hvor Danmark gør den største forskel.

Så længe det danske styrkebidrag er koncentreret i Helmand, vil der blive afsat midler til dels hurtigtvirkende projekter, dels til en langsigtet indsats, herunder i uddannelsessektoren, hvor Danmark er lead-donor. Der vil endvidere blive udsendt civile rådgivere. Dette bidrag er fleksibelt og vil løbende blive justeret i lyset af udviklingen i de aktuelle behov og muligheder i Helmand.

Den danske indsats er detaljeret beskrevet i de årlige Helmandplaner, hvori der også er opsat målsætninger, som giver mulighed for løbende at vurdere fremdriften i indsatsen.

Forudsætninger og risikofaktorer

En forudsætning for at opnå de ønskede resultater er, at den afghanske regering lever op til de forpligtelser, som landet har påtaget sig i medfør af Afghanistan Compact og som hovedansvarlig for gennemførelsen af ANDS. Tilsvarende er det en forudsætning, at det internationale samfund fastholder sit fokus på Afghanistan og lever op til sine forpligtelser, herunder om koordination og god donorpraksis.

Blandt de vigtigste risikofaktorer er:

- En forværret sikkerhedssituation, f.eks. op til afholdelse af valgene i 2009, eller hvis der stilles alvorlige spørgsmålstejn ved valgets resultat, eller såfremt valg kun kan gennemføres i dele af landet, hvor der er sikkerhed og dermed medfører en marginalisering af den pashtunske del af befolkningen.
- Et komplekst trusselsbillede og komplicerede etniske, klan- og regionale strukturer. Der er risiko for, at det internationale samfund ufrivilligt involveres i lokale eller regionale magtgampe.
- Faldende international støtte vil kunne underminere sikkerheden og mindske udviklingseffekten, hvilket igen vil bidrage til yderligere forringelse af sikkerhedssituationen.
- Der investeres betydelige ressourcer i udvikling af kapaciteten, men den manglende menneskelige og institutionelle kapacitet på alle niveauer sætter en absolut grænse for, hvor hurtigt den afghanske kapacitet kan opbygges.

- Korruption, manglende politisk lederskab eller tilbage-
slag for den demokratiske proces, der underminerer
muligheden for at opbygge stærke og stabile institution-
er og genetablere tilliden til centralregeringen, særligt i
en befolkning der nærer mistro til centrale magtstruk-
turer.
- Narkotikaøkonomiens negative indflydelse på sikker-
hedssituationen, på god regeringsførelse og på udvalgte
befolkningsgruppers interesse i at støtte regeringen
aktivt i kampen mod oprørerne.
- En forværret situation i Pakistan, hvor en gradvis øget
ustabilitet og i værste fald et sammenbrud i landet mar-
kant vil kunne destabilisere Afghanistan.

Danmark vil i gennemførelsen af de konkrete indsatser, jf. kapitel 7 søge at imødegå disse udfordringer. Såfremt der sker meget markante ændringer i forudsætninger og risikofaktorer, kan det blive nødvendigt at udarbejde en ny strategi for den danske indsats.

Afghanistan 2012

Med Danmarks indsats i Afghanistan i perioden 2008-2012, er det er målet - sammen med det øvrige internationale samfund - at bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder og således derigennem at bidrage til øget global sikkerhed.

I henhold til de nationale og internationale planer for Afghanistan forventes afghanske sikkerhedsstyrker i 2012 som hovedregel at kunne varetage sikkerheden i store dele af landet tilstrækkeligt godt til, at der kan gennemføres udviklingsaktiviteter. Terrorangreb, klanfejder og narkoopgør vil fortsat opstå, men forventningen er, at disse angreb ikke afgørende destabiliserer landets udvikling. Det forventes, at opbygningen af en mere effektiv og pålidelig afghansk politistyrke vil have stor betydning for stabiliteten i Afghanistan.

I 2012 forventes demokratiet i Afghanistan at have slået yderligere rod. Præsident-, parlaments- og lokalvalg vil være gennemført og resultatet bredt anerkendt og accepteret af den afghanske befolkning. Staten vil i stigende grad være i stand til at levere serviceydelser til befolkningen, og der vil være sket mærkbare fremskridt i opgøret med korruption og magtmisbrug. Menneskerettighederne forventes i 2012 at være forbedret og retsvæsenet styrket. Narkotikaøkonomien ventes væsentligt reduceret.

Fattigdommen ventes at være reduceret, flere ventes at være i arbejde, hovedparten af børnene ventes at gå i skole, og adgangen til basale sundhedsydelser forventes at være tættere på opfyldelsen af FNs 2015-mål.

Afghanistan ventes gennem strategiperioden fortsat løbende at modtage og integrere hjemvendte flygtninge i det afghanske samfund.

7 DANMARKS INDSATS 2008-2012: INDSATSOMRÅDERNE

Den politiske indsats

MÅLSÆTNING

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Styrke international koordination og en integreret strategisk tilgang til stabilisering og udvikling i Afghanistan, herunder sikre at FN udfylder sin ledende koordinerende rolle og at FN etablerer en tilstedeværelse i hele Afghanistan.
- EU styrker sin politiske og bistandsmæssige profil i landet under hensyntagen til FNs rolle, herunder øger støtten til kapacitetsudvikling i retssektoeren og politiet.
- Styrke det nordiske samarbejde inden for bistandseffektivitet, menneskerettigheder og opbygning af civilsamfund.
- Fortsat presse på overfor den afghanske regering for overholdelse af menneskerettighederne og fremme af demokrati og retsstatsprincipper.
- Arbejde for at menneskerettigheder indgår i alle nationale strategier.
- Bidrage til en afghansk ledet national forsoning med bred international opbakning.
- Fremme en integreret tilgang til oprørsbekæmpelse og fremme af udvikling i grænseområderne mellem Pakistan og Afghanistan.

For at fremme den **internationale koordination** vil Danmark i FN, NATO, EU og gennem det nordiske samarbejde:

- Fastholde at Afghanistan gives høj prioritet ved at medvirke aktivt til videreudviklingen af det internationale samfunds indsats i landet, herunder arbejde for sammenhæng mellem erklærede politiske prioriteter og afsættelse af de nødvendige ressourcer.
- Styrke samspillet mellem sikkerhed, stabilitet og genopbygning på nationalt niveau og provinsniveau gennem fremme af en integreret indsats mellem FN, NATO/ISAF og øvrige internationale organisationer samt mellem troppebidragydere til ISAF.
- Arbejde for at FNs mandat respekteres og understøttes af alle aktører i Afghanistan - og at FN samtidig afsætter de fornødne ressourcer til at kunne udfylde sin rolle.
- Arbejde for at FN udbreder sin tilstedeværelse til hele landet - ikke mindst til det sydlige Afghanistan.
- Bidrage til at effektivisere eksisterende koordinationsmekanismer - særligt Joint Coordination and Monitoring Board som overvåger gennemførelsen af Afghanistan Compact.
- Styrke EUs arbejde med Afghanistan, herunder arbejde for øget EU bistand og øget indsats inden for retsreform og politiet, med henblik på at løfte EUs position i Afghanistan som en væsentlig donor med politisk gennemslagskraft.
- Fremme bistandseffektivitet ved at gå forrest i den politiske dialog og i handling for at presse på for reel gennemførelse af principperne om styrket afghansk

ejerskab, tilpasning, donorharmonisering og korruptionbekæmpelse.

- Understrege nødvendigheden af solidaritetsprincippet inden for NATO-alliancen og mellem de troppebidragssydende lande i ISAF.
- Styrke det nordiske samarbejde gennem konkrete politiske og bistandsmæssige indsatser med det mål at fremme nordiske værdier på centrale områder. Nordiske initiativer vil bl.a. rette sig mod civilsamfundets opbygning og fremme af menneskerettigheder. Desuden vil de nordiske lande gå forrest i forhold til at fremme bistandseffektivitet, herunder afghansk ejerskab. Det vil ske ved at bidrage til øgede muligheder for direkte støtte gennem de nationale afghanske strukturer og andre tiltag, der fremmer bistandseffektivitet, herunder konkrete tiltag til korruptionsbekæmpelse.

Dialog og forsoning udgør væsentlige elementer i en varig løsning af udfordringerne i Afghanistan. Forsoningsprocessen skal baseres på afghansk lederskab, men have klar international politisk opbakning og være i overensstemmelse med den afghanske forfatning og landets internationale forpligtelser bl.a. på menneskerettighedsområdet. Der bliver ikke tale om dialog med Taliban-sympatisører eller andre oprørsgrupper, som støtter Al Qaida.

Danmark vil:

- Understøtte afghansk ledede initiativer, som kan bidrage til at bringe tidligere oprørere og krigsherrer ind i den politiske proces, såfremt de tilslutter sig den afghanske

forfatning og nedlægger våbnene under hensyntagen til internationale forpligtelser.

Menneskerettigheder er formelt sikret i forfatningen, og Afghanistan Compact understreger, at den afghanske regering vil fremme og beskytte menneskerettigheder i overensstemmelse med internationale konventioner. Der vil være behov for en målrettet politisk og diplomatisk indsats, der sikrer et vedholdende pres for at sikre menneskerettighedernes efterlevelse.

Danmark vil:

- Fremme bred international konsensus om behov for fremskridt på menneskerettighedsområdet.
- Sikre at fremskridt på menneskerettighedsområdet og fremme af retsstatsprincipper altid drøftes på alle større internationale møder om Afghanistan. Sikre at EU, de nordiske lande og Danmark konsekvent tager disse spørgsmål op i den politiske dialog med den afghanske regering.
- Arbejde for at menneskerettighedsaspektet indgår som et væsentligt element i alle nationale strategier.

Samarbejdet mellem Afghanistan og Danmark vedrørende **aftalen om hjemsendelse af afviste asylansøgere** videreføres. De danske udlændingemyndigheder fortsætter dialogen med det afghanske indenrigsministerium, ligesom projekter for hjemvendte afghanere vil fortsætte.

Varig stabilitet i Afghanistan forudsætter øget **stabilitet i regionen og særligt i Pakistan**. Danmark og det internationale

samfund har en klar interesse i og målsætning om at medvirke til fremvæksten af demokratisk funderede moderate islamiske stater i Pakistan og Afghanistan. Danmark ønsker at styrke den internationale indsats, der forbedrer forholdet mellem Pakistan og Afghanistan og ser gerne, at EU påtager sig en større rolle, bl.a. ved at støtte kapacitetsudvikling af grundlæggende demokratiske institutioner. I EU-regi vil Danmark arbejde for at indsatsen i Pakistan øges, herunder gennem støtte til moderate kræfter i landet, initiativer, som imødegår radikalisering og øget samhandel, der skal understøtte den økonomiske udvikling.

Inden for rammerne af Afghanistan-strategien vil Danmark i strategiperioden arbejde for, at der gennemføres tiltag, som understøtter samarbejdet mellem Afghanistan og Pakistan - f.eks. jirgaer i grænseområderne med deltagelse af både Afghanistan og Pakistan og andre konfliktløsende initiativer bl.a. med sigte på involvering af kvinder fra de to lande. Dertil kommer en forventet fortsat anvendelse af nærområdemidler til støtte for afghanske flygtnings hjemvenden fra Pakistan.

ANDS lægger op til, at Afghanistan og dets naboer skal udvikle et samarbejde om arbejdskraftmigration. Det vil kunne få indflydelse på, hvordan repatrieringen af de resterende grupper af flygtninge skal udformes.

Danmark vil:

- Gennem EU og andre internationale organisationer arbejde for en sammenhængende international indsats for

bekæmpelse af oprør og fremme af udvikling i grænselandet mellem Pakistan og Afghanistan.

- Inden for rammerne af Afghanistan-strategien støtte jirgaer og andre tiltag med deltagelse fra både Afghanistan og Pakistan, som kan bidrage til at fremme fredsinitiativer og samarbejde hen over grænsen.
- Bidrage til internationale indsatser på tværs af grænserne med Pakistan for at fremme regional migration som en del af løsningen på flygtningeproblemet.

Sikkerhed og stabilisering

MÅLSÆTNING

På baggrund af det internationale samfunds målsætninger for indsatsen i Afghanistan vil Danmark med udgangspunkt i Folketingsbeslutning B 161 og Helmand planen for 2008 videreføre og koncentrere indsatsen i det sydlige Afghanistan, idet ISAF og de afghanske myndigheder forventer, at følgende resultater gradvist opnås inden for strategiperioden:

- Der omkring årsskiftet 2008 - 2009 er skabt forudsætninger for gennemførelse af mindre udviklings- og genopbygningsprojekter i og omkring byerne Lashkar Gah, Gereshk og Sangin, som de afghanske myndigheder delvist kontrollerer. De afghanske sikkerhedsstyrker kan gennemføre operationer på bataljonsniveau sammen med ISAF i Helmand. Befolkningen i Helmand er mindre påvirkelig for

intimidering fra Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper, og den frivillige eller påtvungne støtte til de voldelige grupper falder.

- Der medio 2011 er skabt forudsætninger for, at de afghanske sikkerhedsstyrker kan gennemføre operationer på brigadeniveau sammen med ISAF og håndhæve den afghanske regerings autoritet i den centrale del af provinsen, hvor der er skabt forudsætninger for gennemførelse af mere langsigtede udviklings- og genopbygningsprojekter. Kun et mindretal af befolkningen er påvirkelige for intimidering fra Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper eller støtter disse frivilligt.
- Der er ultimo 2012 skabt forudsætninger for, at de afghanske sikkerhedsstyrker selvstændigt kan gennemføre operationer på brigadeniveau og håndhæve den afghanske regerings autoritet i de vigtigste dele af provinsen og her understøtte civil afghansk myndighedsudøvelse. Der kan generelt gennemføres langsigtede udviklings- og genopbygningsprojekter i de dele af provinsen, som de afghanske sikkerhedsstyrker har ansvaret for at kontrollere. Et flertal af befolkningen i Helmandprovincen støtter generelt myndighederne og kun et lille mindretal er påvirkelig for intimidering fra Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper.

Samt bidrage til at:

- Understøtte kapacitetsopbygning af den afghanske nationale hær. Danmark er medio 2008 i dialog med de britiske militære myndigheder om opstilling af kvantitative mål for uddannelse af den afghanske nationale hær i Helmand med henblik på at opstille konkrete mål for den danske indsats.
- Understøtte kapacitetsopbygningen af det afghanske nationale politi gennem bidrag til EUPOL.
- Opbygge en effektiv og selvstændig politistyrke med høj integritet under afghansk ejerskab og i overensstemmelse med internationale standarder.
- Generelt understøtte befolkningens opbakning til de afghanske myndigheder og ISAFs tilstedeværelse.

Samlet er formålet i overensstemmelse med Regional Command South at:

- Militante Talibangrupper og øvrige oprørs- og terrorgrupper i Helmand er isoleret fra befolkningen både fysisk og psykologisk.
- De afghanske myndigheder på sigt kontrollerer Helmandprovincen, og at et flertal af befolkningen støtter myndigheder og kun et mindretal enten støtter Taliban og de øvrige oprørs- og terrorgrupper eller er påvirkelige overfor intimidering fra dem.
- Der kan iværksættes kapacitetsopbygning og reformer af provinsadministrationen i hele provinsen med deltagelse

af det internationale samfund og NGOer samt gennemføres langsigtet udvikling og genopbygning.

Efterhånden som disse målsætninger nås, skal den danske militære indsats reduceres. Den danske militære indsats vil i begyndelsen af strategiperioden omfatte en forøgelse af styrkebidraget. Forslag til vedtagelse af denne forøgelse vil blive forelagt Folketinget i efteråret 2008.

Grundelementet i det danske styrkebidrag vil fortsat blive udgjort af en fleksibelt sammensat bataljonskampgruppe tilknyttet Task Force Helmand. Styrkebidraget vil blive anvendt til at:

- Bidrage til at stabilisere Helmandprovinsen tilstrækkeligt til at langsigtet genopbygning og udvikling kan gennemføres.
- Bidrage både direkte og indirekte til en forbedret sikkerhedssituation samt til at den afghanske hær selvstændigt kan gennemføre operationer og håndhæve den afghanske regerings autoritet i hele provinsen, herunder i stigende grad tilstræbe et "afghansk ansigt" på operationerne.
- I stigende grad bidrage til kapacitetsopbygningen af den afghanske hærs enheder i Helmandprovinsen med henblik på at deltage i opbygningen af de nødvendige afghanske strukturer til opretholdelse af sikkerhed i provinsen, herunder forventeligt overtage et garnisons-OMLT primo 2009.
- Yde økonomisk støtte og donere materiel til den afghanske nationale hær.

- Løbende bidrage med støtte til genopbygnings- og udviklingsaktiviteterne samt tilvejebringe beskyttelse af civile rådgivere udsendt af Udenrigsministeriet til PRT Lashkar Gah.

Der kan endvidere blive tale om at udsende andre bidrag med henblik på at understøtte det internationale samfunds indsats i Afghanistan. Herunder kan der blive tale om periodisk at udsende enheder, der er særligt egnede til at understøtte både ISAF og de afghanske sikkerhedsstyrker og/eller give den afghanske befolkning adgang til basale serviceydelser, herunder vinde afghanernes velvilje over for ISAF og det internationale samfunds indsats i Helmand.

Som et konkret led i denne indsats vil Danmark i perioden august til oktober 2009 udsende personel til at bemane felthospitalet i Camp Bastion i Helmand, hvor også danske styrker er indkvarteret. Dette personel omfatter primært læger, sygeplejersker og andet sundhedsfagligt personel. Felthospitalets primære opgave er at behandle personel tilknyttet ISAF, herunder de danske soldater i Helmand. I det omfang der er mulighed for det, behandler hospitalet tillige afghanere. Medio 2008 bruger felthospitalet ca. 50 pct. af kapaciteten til at behandle soldater fra ISAF. Af de øvrige 50 pct. bruges ca. halvdelen af kapaciteten til at behandle personel fra de afghanske sikkerhedsstyrker, mens den resterende del anvendes på civile afghanere. For alle afghanere er der tale om en behandling, som de ellers kun meget vanskeligt ville kunne have modtaget.

På baggrund af NATOs anmodninger om at få stillet det danske DCM-modul til rådighed, er det hensigten at udsende dette i perioden august til oktober 2008. Det er endvidere forventningen, at NATO med mellemrum, og under hensyn til byrdedelingen mellem nationerne, vil anmode om også fremover at få stillet modulet til rådighed.

Danmark vil i forhold til opbygningen af det afghanske politi:

- Bidrage med polititrænere og økonomiske midler til EUs politimission i Afghanistan og arbejde videre for en forøgelse af EU-missionens samlede kapacitet.
- Arbejde på fortsat at fremme koordinering og samtænkning af EUs og den amerikansk-ledede indsats til træning af det afghanske politi.

MÅLSÆTNING

Danmark vil i forhold til at fremme en integreret civil-militær indsats i Helmand frem til 2012 bidrage til at:

- Videreudvikle den integrerede tilgang til oprørsbekæmpelse og stabilisering i Helmand, herunder gennem fælles planlægning og gennemførelse af aktiviteter inden for PRTet.
- Gennemføre flere hurtigtvirkende projekter i takt med at behovet og mulighederne opstår.
- I lyset af de indhøstede erfaringer løbende evaluere og eventuelt justere den missionsforberedende uddannelse af såvel civile som militære aktører i Helmand.

Konkret vil Danmark:

- Videreudvikle den integrerede tilgang til den samlede internationale indsats i PRTet gennem styrkelse af den fælles planlægning og gennemførelse af den civil-militære indsats, herunder ved fælles forberedende missioner, planlægning, gennemførelse og evaluering.
- Så snart der viser sig behov og mulighed gennemføre hurtigtvirkende bistandsaktiviteter i samspil mellem militær og civile i områder, hvor traditionelle bistandskanaler pga. sikkerhedssituationen ikke kan anvendes.
- Bidrage med yderligere civile rådgivere i takt med, at nye behov opstår, og der kan tilvejebringes den fornødne beskyttelse af de civile rådgivere.
- Løbende evaluere og eventuelt justere den civile såvel som den militære missionsforberedende uddannelse for derved at understøtte hele den integrerede indsats i Helmand ved bl.a. at have fælles undervisningsforløb med deltagelse fra både Udenrigsministeriet og Forsvaret, og i den forbindelse trække på NGOernes erfaringer fra arbejdet i Afghanistan.

Genopbygning og udvikling

Statsopbygning

MÅLSÆTNING

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Konsolidere demokratiet i Afghanistan ved at støtte gennemførelsen af frie valg.
- Styrke den offentlige sektors evne til at levere resultater gennem fremme af god regeringsførelse centralt og decentralt.
- Styrke den afghanske regerings evne til at nå ud til befolkningen - kvinder såvel som mænd - gennem decentralisering af opgaver og beføjelser fra centralt til lokalt niveau samt styrkelse af kapaciteten i samtlige provinser.
- Styrke menneskerettighederne i Afghanistan især ved at støtte den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission.
- Styrke kvinders adgang til retsvæsenet.
- Skabe et stærkt og pluralistisk civilsamfund som en væsentlig byggesten i et bæredygtigt afghansk demokrati, bl.a. igennem det nordiske samarbejde.

Danmark vil i forhold til valgprocessen:

- Støtte gennemførelsen af frie og retfærdige valg på alle niveauer, herunder gennem støtte til den uafhængige valgkommission.

I forhold til opbygningen af en effektiv og legitim offentlig sektor vil Danmark:

- Støtte gennemførelsen af reformer med fokus på effektivisering og styrkelse af kapaciteten på alle niveauer til at planlægge og levere basale serviceydelser til kvinder og mænd.
- Styrke god regeringsførelse på alle niveauer i den offentlige sektor, ikke mindst korruptionsbekæmpelse, herunder en særlig indsats i forhold til Undervisningsministeriet evt. i samarbejde med de nordiske lande.
- Styrke samspillet mellem centralregeringen og provinssadministrationer for at styrke regeringens legitimitet og synlighed i forhold til befolkningen, f.eks. ved at sikre gennemførelse af provinsplaner.
- Fortsat støtte landsbyudviklingsrådene som fokus for levering af serviceydelser på lokalt niveau, herunder gennem kapacitetsudvikling og god regeringsførelse.
- Inddrage relevante lokale magtstrukturer på en måde, så de bidrager positivt til udviklingsprocessen, f.eks. gennem støtte til afholdelse af jirgaer.

I forhold til menneskerettigheder og opbygning af civilsamfundet vil Danmark:

- Prioritere menneskerettigheder dels som en særlig indsats, dels som et tværgående hensyn.
- Opbygge kapaciteten i den offentlige sektor med henblik på at sikre efterlevelse af menneskerettighederne i myndighedernes relationer til individer.
- Fortsat støtte den afghanske uafhængige menneskerettighedskommission med henblik på at dokumentere,

overvåge og fremme Afghanistanens efterlevelse af nationale og internationale menneskerettighedsforpligtelser.

- Styrke menneskerettighedskommissionens evne til at overvåge efterlevelsen af internationale konventioner i forhold til behandling af fanger.
- Give støtte til civilsamfundsorganisationer, der arbejder med menneskerettigheder, med fokus på oplysning og fortalervirksomhed.
- Fortsat fokusere på skabelsen af et bredt og pluralistisk afghansk civilsamfund med lokal forankring, som kan indgå i og påvirke beslutningsprocesser nationalt og internationalt med henblik på at fremme demokratiet og efterlevelsen af menneskerettighederne.
- Støtte afghanske netværk, der kan sikre større gennemslagskraft for civilsamfundsorganisationerne samt gennemskuelighed og ansvarlighed i forhold til offentligheden. Etableringen af sådanne netværk vil blive integreret i et fælles nordisk samarbejde om udvikling af civilsamfundet, herunder i form af oprettelsen af en fælles nordisk fond til støtte for civilsamfundsaktiviteter.

Uddannelse

MÅLSÆTNING

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Alle børn på sigt kommer i skole og at der i 2012 går over 7,7 mio. børn i grundskole med en stigende andel af piger (2008: 6,1 mio. børn og 35,5 pct. piger).
- Der eksisterer et velafprøvet moderne curriculum for samtlige klassetrin i den afghanske grundskole baseret på værdier, der er i overensstemmelse med nationale og internationale standarder.
- Samtlige skolebørn har adgang til de fornødne skolebøger ved påbegyndelsen af det nye skoleår.
- Mindst 70 pct. af de afghanske lærere har bestået en kompetencetest.
- Det afghanske undervisningsministerium har gennemgået en administrativ reform, der fremmer ministeriets præstationer på såvel centralt niveau som på distrikts- og provinsniveau.
- Børn fra hjemvendte flygtningefamilier er integreret i undervisningssystemet.
- Øge antallet af elever i de offentlige skoler i overensstemmelse med Helmandplanen.

Den danske støtte vil bidrage til gennemførelsen af den nationale uddannelsesstrategi og vil bygge videre på de hidtidige indsatser med skolebyggeri og udviklingen af grundskolecurriculum samt i den forbindelse udarbejdelse og fordeling

af undervisningsmateriale til skolerne. Derudover vil der som hidtil blive ydet støtte til at styrke undervisningsministeriets kapacitet, herunder på provins- og distriktsniveau også til at gennemføre de fornødne administrative reformer. Der er ekstra pres på uddannelsessektoren i de områder af landet, hvor de mange flygtninge og internt fordrevne bosætter sig. Der vil fortsat i disse områder blive bygget skoler og arbejdet på at sikre at de hjemvendte flygtninge - og ikke mindst deres børn har samme adgang til det afghanske uddannelsessystem som resten af befolkningen.

Danmark vil:

- Fortsætte støtten til den nationale uddannelsesstrategi med fokus på kapacitetsopbygning i undervisningsministeriet centralt og decentralt, skolebøger, læreruddannelse og skolebyggeri samt støtte videreudviklingen af et moderne curriculum baseret på værdier, der er i overensstemmelse med nationale og internationale standarder.
- Arbejde for at nationale standarder for skolebyggeri som et krav inkluderer faciliteter særligt for piger og herved sikre, at flere piger får mulighed for at komme i skole.
- Supplere den danske støtte til uddannelsessektoren på nationalt plan med en fokuseret støtte til det afghanske uddannelsesfremstød i Helmand som beskrevet i Helmandplanen.
- Sikre kapaciteten i Helmand til at anvende midler fra det nationale uddannelsesbudget.
- Inden for rammerne af den nationale uddannelsesstrategi videreføre indsatser rettet mod undervisningstilbud

(inkl. voksenundervisning og tekniske uddannelser) i områder, hvortil store grupper flygtninge vender tilbage.

Forbedring af levevilkår

MÅLSÆTNING

Danmark vil frem til 2012 bidrage til at:

- Bekæmpe fattigdom gennem fremme af legal økonomisk vækst og beskæftigelse for kvinder og mænd, herunder gennem styrkelse af økonomisk aktivitet i landområderne.
- Understøtte alternative indkomstmuligheder til narkotikaøkonomien gennem støtte til udvikling af de legale produktive sektorer, herunder i Helmand.
- Over 800.000 husholdninger, herunder kvindelige eneforsørgere, har bedre adgang til finansielle ydelser, herunder mikrokreditter.
- Hjemvenden og reintegration af op mod 1 mio. flygtninge gennem målrettede indsatser i flygtningenes hjemegne.

Omkring 80 pct. af den afghanske befolkning bor på landet eller i mindre byer. Der er brug for indsatser, der styrker grundlaget for økonomisk udvikling i landområderne gennem understøtning af de produktive sektorer. Indsatsen vil samtidig bidrage til at skabe grundlaget for en mere effektiv bekæmpelse af narkotikaøkonomien gennem tilvejebringelse af alternative muligheder til at opnå et udkomme.

Det forventes at op imod 1 mio. flygtninge vil vende tilbage i strategiperioden. Danmark vil yde særlig støtte til at reintegrere de hjemvendte, herunder støtte arbejdet med at styrke deres adgang til retshjælp og beskyttelse, og derigennem arbejde for hjemvendtes adgang til land og boliger. Indsatserne gennemføres med særlig fokus på hjemvendte flygtningekvindes rettigheder.

Danmark vil:

- Fortsat støtte de nationale programmer, herunder NSP og MISFA, som forbedrer levevilkårene for afghanerne og skaber legal beskæftigelse og samtidig styrke den almindelige afghaners tiltro til den afghanske regering.
- Virke for, at de nationale programmer tilrettelægges og gennemføres, så de også kommer kvinder til gode.
- Understøtte de produktive sektorer med henblik på at bidrage til beskæftigelse både for kvinder og mænd.
- Baseret på konkrete behov og muligheder anvende en væsentlig del af den øgede bistand til Helmand på indsatser til fremme af legal økonomisk vækst og beskæftigelse til bekæmpelse af narkotikaøkonomien.
- Fortsat støtte indsatser der gennemføres af partnere i områder, hvor de nationale programmer endnu ikke er nået ud, og som letter integration af afghanere i samfundet, f.eks. fra Danmark.
- Yde humanitær bistand til den afghanske befolkning såfremt udviklingen i fødevarsituationen, langvarig tørke, strenge vintre eller andre forhold skaber behov herfor.

8 KOMMUNIKATION

Kommunikation af den danske indsats i Afghanistan er afgørende - dels i forhold til at sikre at den danske offentlighed og politikere har et ordentligt grundlag for at vurdere indsatsen, dels i forhold til at forbedre den afghanske befolknings viden om den internationale indsats og den afghanske regerings handlinger. I den kommende strategiperiode er der behov for en øget indsats på begge områder.

Kommunikation i Afghanistan

Der er brug for en offensiv kommunikationsindsats i Afghanistan til støtte for den integrerede danske - og internationale - politiske, civile og militære indsats. Årtiers krig og konflikt har efterladt en befolkning, som er dybt mistroisk over for alle fremmede aktører. Denne situation udnytter oprørerne til at føre en bredspektret misinformationskampagne rettet mod den internationale indsats, hvor Afghanistan og den afghanske befolkning konsekvent fremstilles som ofre for et vestligt kristent korstog rettet mod den islamiske verden. Her er det afgørende, at de danske indsatser i forhold til befolkningen fremstår som et positivt bidrag til opbygningen af et demokratisk, stabilt og selvstændigt Afghanistan.

Det er generelt vanskeligt at måle den afghanske befolknings opbakning, da der mangler valide informationer og statistisk grundlag i Afghanistan. I det omfang det er muligt og oplysningerne vurderes at være dækkende for de danske indsatsområder, vil relevante data blive inddraget, når befolkningens opbakning skal analyseres. Det kunne f.eks. være trend indikatorer svarende til dem, der anvendes i PRT Lashkar Gah, eller

opinionsundersøgelser svarende til dem, der gennemføres af det britiske Defence Intelligence Assessment.

Danmark vil:

- Støtte den afghanske regerings evne til at kommunikere om sine mål og indsatser med særlig henblik på at støtte bekæmpelsen af oprøret.
- Fremme de afghanske mediers omtale af den danske politiske, militære og civile indsats.
- Fremme de afghanske mediers omtale af oprørernes civile overgreb og terroranslag.
- Offensivt imødegå oprørernes forsøg på gennem misinformation at underminere de positive effekter af de danske indsatser.
- Aktivt anvende den nye NATO kanal til at bidrage til et nuanceret billede af situationen i Afghanistan.
- Mobilisere afghanske fortalere til at sætte fokus på og imødegå med kommunikation oprørernes fortsatte angreb på skoler, elever og lærere.
- Aktivt bakke op om og forsvare den afghanske presses uafhængighed.

Kommunikation i Danmark

Befolkningen skal gives mulighed for indsigt i både de udfordringer som Afghanistan står overfor, begrundelsen for at Danmark er engageret i Afghanistan, og et grundlag for at vurdere om indsatsen går i den rigtige retning.

I strategiperioden skal kommunikationen øges, gøres mere konstant og nuanceres. Der skal både informeres om udviklin-

gen i den internationale indsats i almindelighed - og i særdeleshed om udviklingen i de geografiske områder eller faglige sektorer, hvor Danmark bidrager militært og civilt. Der er behov for at brede dækningen af den danske indsats ud, således at den hidtidige fokus på den militære indsats suppleres med den civile indsats og de fremskridt, der finder sted i Afghanistan. Kommunikationen skal give et retvisende billede og vil derfor både omfatte de positive og negative elementer i udviklingen.

Danmark vil:

- Sikre at den danske befolkning har adgang til et kvalificeret billede af den internationale og danske indsats i Afghanistan, herunder kommunikere og dokumentere fremskridt og resultater til fordel for en engageret og nuanceret offentlig debat i Danmark.
- Øge kommunikationen om udviklingen i de geografiske områder, hvor Danmark bidrager militært og civilt.
- Øge kommunikationen om udviklingen i de faglige sektorer, hvor Danmark bidrager civilt.
- Øge dialogen med faglige miljøer og offentligheden om indsatsen i Afghanistan.

9 MONITORERING, RAPPORTERING OG TILPASNING

Målsætningerne for den danske indsats i strategiperioden er i overensstemmelse med de målsætninger og benchmarks for Afghanistans udvikling, som opstilles i Afghanistan Compact og ANDS.

Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), der ledes af den afghanske regering og FN i fællesskab, er ansvarlig for monitoreringen af Afghanistan Compact. JCMB har nedsat en række arbejdsgrupper, der løbende måler resultater og fremskridt af indsatsen. Den forudsete afrapportering på ANDS, underliggende sektorplaner og programdokumenter specificerer desuden rammerne for konkret resultatmåling, rapportering, opfølgning og tilpasning af indsatserne.

Med henblik på at sikre størst mulig effekt af den samlede danske indsats vil Danmark i samarbejde med partnere i Afghanistan løbende vurdere indsatsen i forhold til de opstillede mål i strategien. Indsatsen vil om nødvendigt blive tilpasset, hvis situationen ændres og nye muligheder opstår, for at sikre bedst mulig målopfyldelse.

Afghanistan-strategien er 5-årig og fastlægger de overordnede mål for den samlede danske indsats i landet. I forbindelse med koncentrationen af den militære indsats i Helmand blev det i efteråret 2007 besluttet at udarbejde årlige planer for indsatsen i Helmand. Planerne indeholder benchmarks for årlige vurderinger af fremdriften i indsatsen i Helmand i forhold til de overordnede mål, som er fastlagt i Afghanistan-strategien. Langt den overvejende del af Danmarks indsats på sikkerheds- og stabiliseringsområdet er omfattet af Helmandplanerne, der

er således årlige benchmarks for den del af indsatsen. Tilsvarende for bistandsindsatsen vil de detaljerede målsætninger og benchmarks blive fastlagt baseret på ANDS for de enkelte programmer og projekter.

Regeringen vil:

- Medvirke aktivt i den afghanske regerings og det internationale samfunds arbejde med at monitorere resultaterne af indsatsen.
- Årligt rapportere til Folketinget om situationen i Afghanistan og fremdriften i gennemførelsen af den integrerede Afghanistan-strategi og gennemførelsen af de årlige Helmand-planer. Folketinget vil samtidig blive informeret om forventningerne til den danske indsats det kommende år baseret på Afghanistan-strategien ligesom Helmand-planen vil udstikke nye benchmarks for det kommende år vedrørende indsatsen i Helmand.
- Om nødvendigt, på grund af ændringer i forudsætninger og risikofaktorer eller på grund af stor fremdrift i gennemførelsen af strategien, tilpasse Afghanistan-strategien.

Den danske indsats i Afghanistan

Juni 2008

Udgiver:

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00

Fax: 33 54 05 33

E-mail: um@um.dk

Internet: www.um.dk

Forsidefotos:

Fra venstre-1 & 2 – Franz-Michael Skjold Mellbin,
3 Forsvarsministeriet.

Publikation kan downloades eller bestilles på:
www.danida-publikationer.dk

ISBN (trykt version): 978-87-7667-978-1

ISBN (elektronisk version): 978-87-7667-979-8