

Afghanistan – federationen som aldrig blev av

En fallstudie om upprättandet av en starkt centraliserad
statsapparat i Afghanistan

Abstract

The purpose of this thesis is to examine and analyze why, in the case of Afghanistan, the government chose to establish a highly centralized political system, when from a democratic standpoint a less centralized system would be preferable.

The time period that is examined spans from 2001 when the so-called Bonn-Accord was signed, to the parliamentary elections held in 2005, a period often referred to as the Bonn-process.

The theoretical framework examines both the complex relations between federalism and democracy, as well as the relation between federalism and the role of existent ethnic minorities. The theoretical framework is then used in order to explain why it would be problematic to create a federal system in Afghanistan under the present circumstances.

The conclusions that can be drawn are the following: In case of the republic Afghanistan the creation and implementation of a highly centralized political system was the only possible way for the government to be able to cope and practically deal with the problems of existent ethnic antagonism and regional warlords in order to create a stable political situation in the country.

Keywords: Afghanistan, federalism, decentralization, democracy, Bonn-agreement

Characters: 54747

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering	1
1.2	Metod och material.....	2
1.3	Avgränsningar	2
1.4	Disposition	3
2	Definition av begrepp	4
2.1	Federalism.....	4
2.2	Decentralisering	5
3	Teori.....	6
3.1	Decentralisering, federalism och demokrati	6
3.2	Federalism och etniska minoriteter	7
3.2.1	Federalismens begränsningar	8
4	Fallet Afghanistan.....	10
4.1	Ett folk – många folkgrupper	10
4.2	Det demokratiska experimentet och statens sönderfall	11
4.3	Bonnavalet	13
4.4	Krigsherraväldet	15
4.4.1	Debatten kring federalism	15
4.5	Skapandet av en ny konstitution	16
4.6	Parlamentsvalet	18
5	Analys.....	20
5.1	Federalism – ingen lösning	20
5.2	Demokrati kontra stabilitet	21
6	Slutsatser och avslutande diskussion	24
7	Referenser	26

1 Inledning

Efter över 20 år präglade av intern maktkamp och konflikter befann sig Afghanistan efter talibanregimens fall plötsligt i en situation där man nästintill över en natt hade gått från att vara en stat präglad av ett extremt auktoritärt styre till att vara en stat som av det internationella samfundet förväntades skulle styras efter demokratiska principer. Att bygga en demokrati är emellertid ingenting man gör i en handvändning och utan någon direkt tidigare erfarenhet av demokrati och med fortsatta interna motsättningar mellan olika aktörer stod landet inför en rad hinder och utmaningar. Hinder och utmaningar som inte alltid har varit lätta att hantera, men som trots allt ändå inte har hindrat landet från att fortsätta på den utstakade vägen mot att bli en fungerande demokrati.

1.1 Syfte och problemformulering

Förklaringar kring problematiken kring demokratiseringsprocessen i Afghanistan sedan talibanregimens fall 2001 härleds ofta till det sedan några år tillbaks försämrade säkerhetsläget i landet. Detta är utan tvivel en bidragande faktor som har haft inverkan på demokratiseringsprocessen i Afghanistan, men det är inte den enda utan även det faktum att man från afghansk sida i ett relativt tidigt skede av återuppbyggnadsprocessen valde att till stor del centralisera den politiska makten har haft sin inverkan på hur demokratiseringsprocessen i landet har fortgått. Syftet med denna uppsats är att undersöka varför man i en postkonfliktstat väljer att upprätta en starkt centraliserad statsapparat trots att det ur ett demokratiskt perspektiv vore lämpligare med en decentraliserad federal lösning. Jag har valt att genomföra en fallstudie av processen i Afghanistan. Afghanistan är intressant ur en mängd olika synvinklar men främst genom att det är ett fall där man trots landets storlek, folkmängd och etniska mångfald har valt att upprätta en starkt centraliserad statsapparat. Vidare är Afghanistan intressant ur den synvinkel att det är ett fall som för tillfället genomgår en demokratiseringsprocess och som vid tidpunkten för skrivandet av denna uppsats bör ses som högaktuellt.

Frågeställningen som jag kommer att försöka besvara är därmed:

Varför valde man att upprätta ett starkt centraliserat styre i Afghanistan?

1.2 Metod och material

Jag har som jag tidigare nämnde valt att genomföra en kvalitativ fallstudie kring valet av institutionell design i postkonfliktstaten Afghanistan. Att använda sig av fallstudie som metod innebär såväl begränsningar som möjligheter. En kvalitativ fallstudie innebär begränsningar främst avseende möjligheterna att kunna dra generaliserande slutsatser av de resultat som framkommer. Samtidigt medger fallstudie som metod en möjlighet att kunna genomföra en mer djupgående undersökning och analys av det aktuella fallet. Förutom detta kan fallstudier vara användbara när det gäller att skapa nya klassifikationer, utveckla hypoteser, bekräfta eller förkasta teorier samt förklara avvikande fall (Landman 2007:34). Då det primära syftet med denna studie inte är att dra några generella slutsatser utan snarare att göra en djupgående analys av det aktuella fallet är studien av ideografisk art snarare än nomotetisk.

Jag är medveten om att det vore intressant att genomföra en komparativ studie och jämföra Afghanistan med någon annan postkonfliktstat, men då fallet Afghanistan är unikt så till vidare att det är en postkonfliktstat som genomgått såväl ett inbördeskrig som ett mellanstatligt krig innan demokratiseringsprocessen påbörjades innebär det svårigheter att hitta något fall som har haft likartade förutsättningar för att därmed kunna genomföra en komparativ undersökning. Därmed har denna uppsats inga komparativa ambitioner.

Vid genomförandet av denna studie har jag främst använt mig av sekundärmaterial i form av böcker och vetenskapliga tidsskrifter. Jag har även i begränsad utsträckning använt mig av primärmaterial i form av offentliga dokument från den afghanska regeringen. Det faktum att studien till stor del baseras på sekundärmaterial innebär att jag har varit tvungen att granska detta material kritiskt. Detta för att kunna säkerställa det som Esiasson benämner äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esiasson et al 2007:314). Detta har varit särskilt viktigt när det gäller de delarna av sekundärmaterial som berör själva fallet Afghanistan. Genom att använda mig av flera olika källor i syfte att bekräfta varandra och främst använda material som skrivits under de senaste åren är det min förhoppning att jag uppfyllt de kriterierna som Esiasson benämner som oberoende, samtidighet och tendens. I den mån jag har funnit att materialet har framstått som vinklat har detta material förkastats.

1.3 Avgränsningar

Denna studie avser inte att beröra samtliga faktorer som kan tänkas förklara svårigheterna med demokratiseringsprocessen i Afghanistan utan fokus ligger medvetet på att granska upprättandet av den starkt centraliserade statsmakten. Gällande olika teorier kring varför federalism är en lämplig styrelseform av en stat har jag medvetet valt att bortse från de ekonomiska förklaringarna och istället valt

att fokusera på de politiska då jag menar att dessa är av överordnad betydelse när det gäller att förklara det aktuella fallet. Beskrivningen av den historiska bakgrunden syftar inte till att vara heltäckande utan snarare att ge läsaren en förståelse för de historiska förutsättningarna. Tidsmässigt är studien avgränsad från 2001 då talibanregimen föll och demokratiseringsprocessen inleddes genom undertecknandet av Bonnavalet till 2005 då det sista steget i Bonnprocessen avslutades genom genomförandet av parlamentsvalet.

1.4 Disposition

Efter detta inledande kapitlet kommer jag att teoretiskt definiera uppsatsens två teoretiska huvudbegrepp i form av federalism och decentralisering. Därefter följer ett teorikapitel där jag redogör för teorin om federalism och dess förhållande till demokrati samt teorin kring federalism och dess förhållande till etniska och kulturella minoritetsgrupper. Efter det följer den del av uppsatsen som berör själva fallet Afghanistan. Här redogör jag inledningsvis för landets historiska utveckling och Bonnavalet som kan sägas vara utgångspunkten för landets demokratiseringsprocess. Därefter följer en beskrivning av vilken roll krigsherrarna spelade i processen, hur debatten kring federalism fortgick samt skapandet av konstitutionen och parlamentsvalet. Därefter följer en analys där jag redogör för vad jag har kommit fram till och slutligen kommer jag att redogöra för vilka slutsatser jag har kommit fram till och besvara uppsatsens frågeställning.

2 Definition av begrepp

2.1 Federalism

Det råder inom den akademiska litteraturen ingen konsensus avseende hur federalism skall definieras, men i en generell mening innebär federalism ett arrangemang där det existerar minst två nivåer av styre inom samma land över samma folk där varje nivå har åtminstone ett område inom vilket den har autonomt styre och genom en konstitutionell garanti säkerställs varje nivåns autonomi inom dess eget område (Diamond 1999:150). Robert Dahl definierar federalism som ett system där vissa lokala enheter i form av kantoner, stater och provinser ensamma har beslutanderätt över vissa angelägenheter och att detta är konstitutionellt reglerat samtidigt som det finns angelägenheter där dessa enheter inte har någon beslutanderätt och även det är konstitutionellt reglerat (Treisman 2007:24-25)

Vidare är federalism ett fenomen som återfinns över hela den politiska höger - vänster skalan, från konservativ federalism som motsätter sig statens reglering och utjämningssträvanden till den liberala federalismen som betonar individens frihet och dess rättigheter att bilda självstyrande lokala organ och federala arrangemang till den socialistiska tolkningen av federalism som betonar rätten till självförvaltning (Petersson 2004:20-23).

Trots denna spridning av vad begreppet federalism innebär så finns det inom alla typer av federalism en gemensam kärna, nämligen en uppfattning om att politisk makt är någonting som både kan och bör fördelas. Detta innebär att man inom alla typer av federalism bestrider maktkoncentration samtidigt som man även är kritiskt inställd till motsatsen i form av en total pulverisering av makten. Federalism kan med andra ord sägas sträva efter att uppnå en balans mellan självstyre hos de enskilda enheterna och behovet av samordning och gemensamt beslutsfattande på central nivå. Enligt Olof Peterson, professor i statskunskap är det som utmärker federalism att det är territoriellt avgränsade enheter som utgör grunden för maktutövningen och det finns en strävan efter en fördelning av makten i höjdled från lokala institutioner till regionala och nationella institutioner samtidigt som maktfördelning i sidled möjliggörs genom att den offentliga makten fördelas på lagstiftande, verkställande och dömande funktioner (Petersson 2004:30-31).

2.2 Decentralisering

För att förstå olika teorier kring federalism och sambandet med demokrati är det viktigt att man kopplar samman det med vad som inkluderas i begreppet decentralisering, detta eftersom federalism alltid innebär decentralisering i större eller mindre omfattning. Larry Diamond anser att ett centraliserat styre kan vara mer eller mindre effektivt, men det alltid är väsentligt mindre demokratiskt än ett decentraliserat styre (Diamond 1999:159). Enligt en bred definition av decentralisering rör sig om en lägesändring och fördelning av makt och ansvar från en central nivå ned till flera lägre nivåer. För att förstå sambandet mellan ett decentraliserat styre och demokrati är det därför nödvändigt att inledningsvis identifiera vad decentralisering och närmare bestämt främst vad politisk decentralisering innebär.

Peterson menar att begreppen centralisering och decentralisering bygger en skala på vilken man kan mäta statens makt över ett territorium. Att avgöra den närmare graden av centralisering/decentralisering kan dock i många fall vara problematiskt eftersom makt kan mätas på olika sätt i form av exempelvis ekonomisk makt, reell beslutsfattande makt eller i form av reellt inflytande (Petersson 2004:11-12). Det hela kompliceras ytterligare av att det inte råder någon konsensus kring hur decentralisering skall definieras och olika akademiker tenderar att innefatta olika aspekter i begreppet. Daniel Treisman menar att det går att dela in decentralisering i tre huvudkategorier, *administrativ*, *politisk* samt *ekonomisk* decentralisering varav jag kommer att fokusera på administrativ samt politisk decentralisering.

Administrativ decentralisering innebär att centralregeringen överlåter implementering av åtminstone en policy till en lägre politisk nivå (regional, lokal). Samtidigt utses de tjänstemän som skall ansvara för implementeringen på central nivå. Vidare innebär en administrativ decentralisering att det från central nivå alltid finns en möjlighet att ändra beslut som är fattade på regional/lokal nivå (Treisman 2007:23,28).

När det gäller att definiera vad politisk decentralisering innebär och innefattar måste man enligt Treisman först se till tre subtyper av politisk decentralisering i form av beslutandedecentralisering, förordnandedecentralisering samt konstitutionsdecentralisering. Förordnandedecentralisering innefattar hur tjänstemän på regional och lokal nivå tillsätts och för att man skall kunna tala om någon form av förordnandedecentralisering så måste tillsättandet på lägre politisk nivå ske utan påverkan från centralregeringen. Beslutdecentralisering i sin tur bygger på att man på lägre politisk nivå har rätt att fatta beslut inom ett eller flera områden utan påverkan från central nivå. Konstitutionsdecentralisering innebär att man på regional och lokal nivå har formell rätt att vara delaktiga i beslut som fattas på central nivå. Treisman menar att dessa tre subtyper utgör det som kan definieras som politisk decentralisering och menar att federalism till viss del kan ses som en kombination av beslutande och förordnandedecentralisering (Treisman 2007:25). När jag i denna uppsats använder mig av uttrycket decentralisering så syftar jag till politisk decentralisering om ingenting annat framgår.

3 Teori

3.1 Decentralisering, federalism och demokrati

Teorin kring varför decentralisering och federalism skulle vara lämpliga ur en demokratisk synvinkel grundar sig i att det finns ett samband mellan en stats storlek och dess förutsättningar att upprätthålla ett demokratiskt styre. Larry Diamond menar att om det är ett faktum att geografiskt och befolkningsmässigt små stater har lättare för att upprätthålla ett demokratiskt styre innebär det att om större stater genom decentralisering och institutionella federala arrangemang kan efterlikna förhållandena i mindre stater borde det vara möjligt för geografiskt och befolkningsmässigt större stater att dra fördel av samma fördelaktiga förutsättningar för demokrati som präglar mindre stater (Diamond 1999:119-120).

Decentralisering har ur ett demokratiskt perspektiv ett antal fördelar. Decentralisering underlättar för att skapa demokratiska värderingar hos befolkningen. Detta genom att individerna genom att befinna sig närmre den politiska beslutsprocessen ges en ökad möjlighet att vara en del av den kommer få en ökad insikt gällande demokratiska processer. Vidare är det på regional och lokal nivå enklare för medborgarna att få gehör för sina åsikter och behov och skulle det uppstå missnöje är det lättare att utkräva ansvar på regional och lokal nivå än nationell (Treisman 2007:12). Decentralisering innebär även en möjlighet för att skapa ett mer representativt styre då individer som tillhör minoritetsgrupper vilka till röstantal är för få för att uppnå representation på nationell nivå ges en möjlighet till representation på regional och lokal nivå. Ökat självstyre på regional och lokal nivå kan i sin tur fungera som en framstående motvikt till den nationella nivån (Diamond 1999:129-130).

Decentralisering i sig är dock ingen garanti för långvarigt eller permanent ökat självstyre på lokal nivå. Politisk beslutanderätt kan förvisso delegeras från nationell nivå ner till lägre politiska nivåer, men den kan även återtas och därmed leda till en återcentralisering på en mängd olika sätt. För att undvika ofrivillig och påtvingad återcentralisering krävs det att den lokala beslutanderätten kan garanteras och är skyddad på något sätt. Detta kan endast uppnås genom att den lokala beslutanderätten åtnjuter skydd av en skriftlig konstitution som upprätthålls av en oberoende juridisk auktoritet och som inte kan ändras utan de lokala enheternas samtycke (Diamond 1999:149). Federalism innebär med andra ord en institutionalisering av decentralisering vilket innebär att inom vissa områden och ärenden har den lokala politiska nivån ensamrätt utan att den nationella nivån har någon möjlighet eller rätt att intervensera. Vilka områden och ärenden som det

omfattar regleras i konstitutionen. Detta innebär att federalism säkerställer en viss grad av självstyre på lokal nivå och ur ett demokratiskt perspektiv innebär federalism samma fördelar som decentralisering. Eftersom federalism innebär en institutionalisering av decentralisering som sålunda innebär ett skydd för självstyre på regional och lokal nivå så kan federalism därmed enligt Diamond spela en värdefull roll när det gäller att stärka demokrati (Diamond 1999:151).

3.2 Federalism och etniska minoriteter

En av federalismens främsta förtjänster är att det kan fungera som ett ramverk med vilket man kan hantera motsättningarna mellan olika etniska grupper inom en stat och därmed minska riskerna för att dessa grupper skall vilja bryta sig ur. I en stat bestående av flera olika etniska grupper innebär demokrati och majoritetsstyre ingen garanti för representation för samtliga dessa grupper på en nationell politisk nivå. Detta innebär enligt Diamond en risk för att de minoritetsgrupper som inte representeras på nationell nivå kommer att känna ett utanförskap, utsatthet samt maktlöshet vilket kan leda till att de ser att bryta sig ur från staten som det enda tänkbara alternativet. Federalism kan därmed ses som en metod för att hålla samman stat och utgöra ett positivt alternativ till de våldsamma konflikter som riskerar att uppstå i samband med att minoritetsgrupper strävar efter att bryta sig ur (Diamond 1999:151).

Federalism och federala arrangemang är därmed enligt Arend Lijphart särskilt lämpliga i stater som består av olika etniska och kulturella grupper och där dessa olika grupper är geografiskt koncentrerade till olika områden inom en stat (Lijphart 2004:104). Daniel Weinstock anser att i stater som utgörs av grupper med olika etniska bakgrund är det komplicerat att påtvinga dessa grupper en nationell enhetskänsla och att det är problematiskt för en enhetsstat att överbrygga de motsättningar som förefaller uppstå mellan olika etniska och kulturella grupper när dessa tvingas samexistera inom samma politiska arena. Vidare menar han att om centralregeringen i en enhetsstat försöker påtvinga dessa minoritetsgrupper en nationell enhetskänsla löper centralregeringen risken att bli betraktad som majoritetens verktyg och spänningarna mellan de olika grupperna riskerar snarare att öka än minska (Weinstock 2001:79). Will Kymlicka för ett liknande resonemang och menar att en centralregerings försök att skapa en nationell enhetskänsla genom att inte ge dessa grupper en viss grad av självbestämmande inom vissa områden innebär en fara. Det är därför viktigt att erkänna de olika gruppernas rätt till självbestämmande inom vissa områden och därmed en viss grad av politisk autonomi. Federalism innebär enligt honom en möjlighet för att tillgodose dessa behov, och i stater som präglas olika etniska och kulturella

grupper är federalism att föredra enligt honom (Kymlicka 2005:273). Han menar dessutom att federalism innebär en möjlighet för minoritetsgrupper att få viss politisk autonomi och därmed en möjlighet att kunna värna om sina intressen och kunna styra över sin egen utveckling. Genom att dessa grupper ges en möjlighet till självstyre inom vissa områden säkerställs å ena sidan dessa gruppers möjlighet att påverka sin egen framtid och å andra sidan innebär det ett visst skydd gentemot maktmissbruk från centralregeringens sida (Kymlicka 2005:271-272).

Kymlicka skiljer mellan två olika typer av federala lösningar, territoriell federalism och multinationell federalism. Den territoriella federalismen bygger på att en stats olika regioner skapas utefter vad som anses som lämpligast ur en geografisk synvinkel medan den multinationella federalismen bygger på att regionerna skapas utefter befolkningens etniska, kulturella och språkliga aspekter. Den multinationella federalismen delar in en stats befolkning i olika grupper där varje grupp har sin egen historiska bakgrund, territorium och rätt till självbestämmande över sitt eget samhälle, inklusive de politiska institutionerna. Det råder emellertid ingen enighet kring hur en multinationell federation skall organiseras, men Lijphart menar att det mest fördelaktiga är om de olika regionerna inom en federation är relativt små. Detta dels för att det innebär en större möjlighet för skapa etniskt homogena regioner (Lijphart 2004:105).

3.2.1 Federalismens begränsningar

Det råder ingen konsensus kring i vilken utsträckning federalism och decentralisering tenderar att stabilisera samhällen som präglas av etniska konflikter och skapa förutsättningar för att de olika grupperna skall kunna samexistera under fredliga och demokratiska former, eller om det snarare innebär att en grogrund för motsättningar och på sikt en risk för inbördeskrig (Treisman 2007:237-238). Federalism kan leda till maktmissbruk och förtryck eftersom det ger de styrande på lokal nivå exklusiv beslutanderätt inom vissa områden utan möjlighet från centralregeringen att ingripa (så till vidare det inte finns inskrivet i konstitutionen att de har rätt att intervensera) (Diamond 1999:155). Federalism som tar sin grund i olika etniska minoritetsgruppers geografiska koncentration kan förvisso innebära en möjlighet att minska dessa gruppers ambitioner att bryta sig ur och skapa en egen stat. Samtidigt uppkommer det en problematik kring hur gränsdragningen mellan olika regioner skall göras. För att multinationell federalism skall kunna fungera som en mekanism för självbestämmande för nationella minoriteter måste dessa gränser dras så att dessa minoriteter utgör majoriteten inom sin region. Då det är omöjligt för samtliga av minoritetsgrupperna inom en stat att kunna utgöra majoriteten inom en region innebär det att vissa grupper riskerar att inte ha möjlighet att uppnå någon form av självstyre inom federalismens ramar (Kymlicka 2005:270). Förutsatt att ett område inte är fullständigt etniskt homogent innebär det att nya minoritetsgrupper kommer att uppstå vilka i sin tur riskerar att känna sig utsatta för etnisk

diskriminering. Detta medför att om de etniska grupperna inte är fullständigt segregerade finns det en risk att decentralisering inte är en lösning på problematiken med motsättningar mellan olika etniska grupper utan endast förskjuter ner problematiken på en lokal nivå (Treisman 2007:238-239).

En ytterligare risk med federalism är att i den mån det regionala självstyret är framgångsrikt riskerar att leda till att regioner kan komma att sträva efter att bilda egna självständiga stater. Vidare finns det även en fara för att motsättningarna mellan olika etniska grupper riskerar att öka. Detta eftersom då multinationell federalism erkänner de etniska minoritetsgruppers nationella identitet finns det även en risk att de kommer mobilisera sig politiskt kring denna identitet vilket kan leda till att motsättningarna gentemot andra grupper ökar snarare än minska. (Kymlicka 2005:285-287). Därmed argumenterar vissa för att multinationell federalism generellt sett ökar riskerna för att regionerna inom en sådan federation på sikt försöker bryta sig ur och skapa egna stater (Diamond 1999:156).

4 Fallet Afghanistan

4.1 Ett folk – många folkgrupper

För att ha en möjlighet att förstå den politiska dynamiken i Afghanistan är det nödvändigt att man har någon form av grundläggande kunskaper kring de olika befolkningsgrupperna som existerar inom Afghanistan territorium, detta eftersom etnicitet och etniska motsättningar är någonting som olika aktörer frekvent har utnyttjat under historiens gång. Det finns i Afghanistan en mängd olika folkgrupper med olika språklig, etnisk och religiös tillhörighet (Janse 2005:4). Ur ett historiskt perspektiv har detta lett till perioder som har präglats av enighet som perioder av stark splittring. Även om majoriteten av afghaner främst ser sig som just afghaner, förenade av en gemensam historia, moraliska värderingar och traditioner så är etnicitet av stor betydelse (Forsberg 2005:177). Det finns en stor mängd olika folkgrupper i landet men de största grupperna utgörs av Pashtuner, Tadjiker, Hazarer och Uzbekier (Goodson 2003:84).

Pashtunerna är främst koncentrerade till de södra och östra delarna av landet och utgör ca 40-45% av den totala befolkningen. Ur ett historiskt perspektiv är det denna folkgrupp som innehaft den politiska makten under större delar av Afghanistans historia och man tenderar till att ha förespråkade en stark centralisering av statsmakten under ett pashtunskt styre. Pashtunerna har starka band till Pakistan då det finns drygt 20 miljoner pashtuner i Pakistan (Rubin 2007:153). Tadjikerna utgör drygt 25% av befolkningen och finns främst i de nordöstra delarna av Afghanistan. Ur en historisk synvinkel så har tadjikerna innehaft och innehar en rad viktiga positioner inom den statliga byråkratin. Tadjikerna har även de generellt varit förespråkare för en centraliserad stat, men med en maktindelning inom centralregeringen (Rubin 2007:153). Hazarerna finns huvudsakligen i de centrala bergsregionerna av Afghanistan och de utgör ca 10% av befolkningen. Hazarerna har alltid varit den folkgrupp i Afghanistan som haft lägst status vilket ur ett historiskt perspektiv har inneburit att de har diskriminerats och utsatts av förföljelser. Då de är den enda folkgrupp i landet som är sunnimuslimer har de starka band till Iran. De motsätter sig en stark centralisering av statsmakten och har istället förespråkade ökade möjligheter till lokalt självstyre (Rubin 2007:153). Den uzbekiska folkgruppen finns i norra Afghanistan och utgör mindre än 10% av befolkningen. Uzbekerna har alltid till stor del varit självförsörjande vilket i kombination med att de ur en geografisk synvinkel är belägna relativt långt bort från landets centrala delar har inneburit att man aktivt har försökt inta en självständig position gentemot regeringsmakten och därmed är

även uzbekerna historiskt sett förespråkare för ökad lokal autonomi (Forsberg 2005:182).

4.2 Det demokratiska experimentet och statens sönderfall

Afghanistans historia har under de senaste 40 åren präglats av politisk instabilitet, regimskiften och väpnade konflikter och något övergripande skulle man kunna summera det hela med att Afghanistan har gått; ”from weak unitary state to fragmenting state; from fragmenting to failed state: from failed to rogue state; and from rogue to recovering ’protége’ state” (Donini i Donini *et al* ed. 2004:119).

Under 1960 talet genomfördes något som har kommit att benämnas som det demokratiska experimentet och undertecknandet av 1964 års konstitution kom att ses som ett historiskt ögonblick i afghansk politik. Den sågs som en milstolpe i landets utveckling eftersom den innebar ett försök att transformera landet från att präglas av ett stamsamhälle där makten utgick från klanledare till att politiskt tillsatta delegater ute i de olika provinserna skulle ges större ansvar, fri och rättigheter, vilket sågs som ett led i en moderniseringsprocess.

Konstitutionen innebar en rad förändringar genom att den dels innebar ökade fri och rättigheter för enskilda individer i form av mötes och föreningsrätt, yttrandefrihet, pressfrihet och kvinnors rättigheter betonades. Vidare var den ett försök att ena det afghanska folket genom att ordet ”Afghan” i konstitutionen skulle innefatta samtliga etniska och religiösa grupper inom landet, inte endast Pashtunerna som tidigare hade varit fallet. Den innebar även att ett nytt juridiskt system som var oberoende från det tidigare som baserades på religion skulle upprättas. Vidare fastställde konstitutionen att Afghanistan skulle vara en konstitutionell monarki till skillnad från att tidigare ha varit en absolut monarki. Landet skulle ha en tvådelad församling och ett folkvalt parlament, men staten skulle fortfarande vara organiserad efter centraliseringsprinciper och majoriteten av makten skulle utgå från kungen (Runion 2007:100).

Den nya konstitutionen kom dock ej att resultera i politisk stabilitet och de närmast efterföljande åren präglades främst av oenighet inom parlamentet vilket resulterade i att det inte skedde någon utveckling. Detta kom att leda till ett stort missnöje hos landets befolkning och en misstro gentemot de politiska partierna.

Det ökade missnöjet resulterade i en militärkupp 1973 där landets före detta premiärminister, Daud tog makten och tvingade kung Zahir Shah i exil (Rasanayagam 2003:60). Daud tillsåg genast att avskaffa monarkin och rev upp 1964 års konstitution samt utropade Afghanistan till en republik med sig själv som president (Suhrke 2008:631). Afghanistan var vid denna tidpunkt helt beroende av ekonomiskt stöd från andra länder och majoriteten av stödet kom från Sovjetunionen. Daud hade för avsikt att modernisera Afghanistan genom ett antal ekonomiska och sociala reformer. Reformerna misslyckades emellertid vilket

ledde till att motståndet mot honom ökade. Detta motstånd i kombination med att de ekonomiska, politiska och sociala strukturerna i landet inte fungerade ledde till att det av Sovjetunionen stödda kommunistiska politiska partiet, Peoples Democratic Party of Afghanistan (PDPA) såg en möjlighet att gripa makten och detta gjordes genom en statskupp den 27 april, 1978 (Rasanayagam 2003:67). Daud avrättades och Nur Muhammed Taraki utsågs till president för det revolutionära rådet som upprättades samt att han utsågs till premiärminister och generalsekreterare för den nyupprättade och av Sovjetunionen stödda Demokratiska Republiken Afghanistan (Runion 2007:103). PDPA:s målsättning var att reformera Afghanistan till en socialistisk stat och man avsåg att göra detta genom en rad reformer. Regimen var dock helt beroende av rådgivning och ekonomiskt stöd från Sovjetunionen för att kunna genomföra några reformer och då reformerna inte tog någon hänsyn till de traditionella afghanska värderingarna, sociala och religiösa strukturer kom de av många att ses som ett hot mot Islam. Detta resulterade i uppror runt omkring i hela landet mot dessa reformer och regimen försökte stävja dessa med hjälp av våld, något som skapade en ökad frustration hos befolkningen och upproren spreds ytterligare.

Sovjetunionen oroades över utvecklingen i Afghanistan och ansåg att lade skulden för det hela på premiärministern Hazifullah Amin och deras misstro gentemot Amin ökade ytterligare när Tarkai dog under oklara omständigheter och Amin tillkännagav att han hade tagit kontroll över regeringsmakten. Medveten om att han inte hade något stöd från Sovjetunionen försökte Amin istället att få folkets stöd, något som misslyckades eftersom folket hade regeringens övergrepp i sambanden med reformupproren i färskt minne. Situationen i Afghanistan var nu kritiskt och det låg i Sovjetunionens intresse att Amin skulle avsättas samtidigt som de ville att PDPA skulle behålla makten. Från sovjetisk sida ville man därför undvika att folket skulle revoltera. För att värna om sina intressen valde därför Sovjetunionen att invadera Afghanistan i slutet av 1979 (Saikal 2004:194). Man avrättade Amin och tillsatte Babrak Karmal, en av de ursprungliga grundarna till PDPA som ny president. Det missnöje som sedan tidigare fanns gentemot PDPA och den kommunistiska regimen kombinerat med ett missnöje mot den Sovjetiska ockupationen ledde till att den s.k. Mujaheddinrörelsen skapades, en motståndsrörelse som utgjordes av Islamistiska krigare. Mujaheddin fick ekonomiskt och militärt stöd i form av vapen från ett flertal länder varav USA och Pakistan stod för majoriteten av bidrag, men även Saudi Arabien, Kina och Iran bidrog ekonomiskt. Mujaheddins motstånd mot den sovjetiska ockupationen och den kommunistiska regimen var i många avseenden effektivt. Sovjetunionen ansåg emellertid att president Babraks oförmåga att leda ett destabiliserat land var orsaken till problematiken med att få bukt med Mujaheddin varpå man tvingade honom att avgå 1986 och Mohammed Najibullah tillsattes som ny president.

När Sovjetunionen tillslut drog sig tillbaks från Afghanistan 1988 fanns det från amerikansk sida inte längre hade något politiskt intresse för utvecklingen och återuppbyggnaden av landet varpå man valde att avsluta sitt engagemang och överlåta ansvaret för återuppbyggnadsprocessen till de olika Mujaheddin grupperna. Då det inte rädde någon konsensus mellan de olika grupperna kom detta att leda till att ett inbördeskrig bröt ut där olika

Mujaheddingrupper dels stred mot centralregeringen, men även mot varandra. Inbördeskriget varade fram tills 1992 då Mujaheddinstyrkor ledda av Rashid Dostum och Ahmed Shah Massoud lyckades ta kontrollen över huvudstaden Kabul och avsätta president Najibullah.(Runion 2007:115-116). Inbördeskriget ledde till att stora delar av landets infrastruktur förstördes, fattigdomen bredde ut sig och i bristen på en fungerande statsapparat i kombination med motsättningar mellan olika Mujaheddingrupper kom Afghanistan att präglas av att landets olika regioner styrdes av krigsherrar ur som tidigare hade varit en del av Mujaheddinrörelsen. Det kaos som nu existerade i Afghanistan kom att leda till framväxten av Talibanrörelsen.

Talibanerna kom till största delen från den pashtunska folkgruppen och deras ursprungliga mål var att ena landet under ett islamistiskt styre enligt islamsk lag. (Runion 2007:120). Talibanerna gjorde sitt intåg i Afghanistan 1994 och efter drygt 2 år hade de tagit kontrollen över större delarna av landets territorium. Initialt välkomnades talibanerna som befriare då de sågs som ett alternativ till den brutalitet, korruption och konflikt som krigsherrarna representerade och det fanns en förhoppning om att talibanerna skulle kunna skapa fred och ena landet (Runion 2007:121). I takt med att Talibanerna fick mer inflytande och tog kontroll över större delar av landet så ökade även deras brutalitet och majoriteten av landets befolkning förlorade alla former av självständighet. Som ett svar på talibanrörelsen skapades Norra Alliansen (NA) en gruppering som motsatte sig talibanregimen och som till stor del utgjordes av tidigare Mujaheddingrupper från de norra delarna av landet (Tadjiker, Hazarer och Uzbeker). Talibanregimen kom till slut att kollapsa som en konsekvens av händelseutvecklingen efter 11 september då USA som ett led i kriget mot terrorism valde att anfälla Afghanistan och med hjälp av NA störta talibanregimen.

4.3 Bonnavalet

Bonnavalet kan sägas vara utgångspunkten för Afghanistans demokratiseringsprocess efter talibanregimens fall. Processen och det avtal som det hela kom att utmynna i innebar undertecknandet av ett avtal om ett övergångsarrangemang i form av ett antal politiska steg som skulle gälla tills dess att Afghanistan hade lyckats etablera permanenta politiska institutioner. Initialt skulle en interimregering utses som kunde styra landet fram till dess att en representativ övergångsregering kunde väljas. Denna övergångsregering skulle därefter styra landet och inom två år efter att regeringen hade tillträtt skulle som en del i demokratiseringsprocessen en ny konstitution skapas, fria president, parlament och lokalval hållas som det slutgiltiga politiska steget i Bonnavalet. Utöver detta skulle även ske en uppbyggnad av en ny statsförvaltning, samt att det skulle ske en reform av rättsväsendet (Janse 2005:2)

Till följd av det osäkra säkerhetsläget som fortfarande rådde i landet i slutet av 2001 insåg man dock att det i närtid inte fanns någon möjlighet att

genomföra allmänna val och fastställa en ny konstitution varpå man beslutade att under en övergångsperiod skulle 1964 års konstitution som fastställde att Afghanistans skulle vara en enhetsstat vilken organiserades enligt centraliseringsprinciper vara gällande, med undantag för att man inte skulle återetablera monarkin utan istället skulle en president vara statschef och tillika regeringschef (Rubin 2007:150, Thier et al. 2004:99).

Det internationella samfundet företräddes i processen av FN och på den afghanska sidan fanns företrädare för fyra olika Afghanska grupperingar varav två, NA och Rom-gruppen spelade den dominerande rollen. NA representerade de grupper som med hjälp av amerikanskt stöd hade störtat talibanregimen och dominerades av representanter från de etniska grupperna som finns i centrala och norra Afghanistan: Tadjiker, Uzbeker och Hazarer. Rom-gruppen representerade exilkungen Muhammed Zahir Shah och dess legitimitet vid förhandlingarna var att de sågs som företrädare för perioden innan 1973, när Afghanistan senast upplevde viss politisk stabilitet och fred. Romgruppen hade dock ingen reell maktbas eftersom de saknade såväl en politisk som militär organisation, men sågs ändå som en viktig del av förhandlingarna dels eftersom de representerade en tidsperiod av enighet men även då de till viss del sågs som representanter för Afghanistans största folkgrupp, pashtunerna. Trots försöken att inkludera så många etniska grupper som möjligt i processen kan den grupp som sammanträdde i Bonn inte sägas representerat det Afghanska folket, varken direkt eller indirekt (Rubin 2007:148-149). Lakdahr Brahimi, FN:s företrädare menade dock att trots att parterna inte kunde ses som representativa för hela Afghanistans befolkning så kunde processen trots allt mynna ut i skapandet av en legitim och representativ regering och även om såväl FN som USA hade ett visst inflytande under processen så kom Bonnavalet att ses som en överenskommelse mellan Afghaner där man betonade vikten av islams principer, demokrati, pluralism och social rättvisa (Nixon et al. 2007:27-28).

Vid Bonnprocessen valde deltagarna interimregeringen som skulle styra landet fram till dess att övergångsregeringen kunde väljas. Trots att tillsättandet av regeringsposterna skulle göras utifrån ”kompetens och personlig integritet” kom majoriteten av de inflytelserika posterna att tilldelas till personer ur NA och därmed representanter för Tadjikerna, Uzbekerna och Hazarerna (Janse 2005:3, Kristiansson et al. 2005:74). Fastän NA agerade som en enad grupp i Bonn så existerade det en stor misstro mellan de olika etniska grupperna i NA, detta till följd av att de olika grupperingarna inom NA hade varit motståndare till varandra under inbördeskriget (Rasanayagam 2003:256). Även om pashtunen Hamid Karzai utsågs till att leda interimregeringen så kom sammansättning av interimregeringen att leda till ett missnöje och en känsla av marginalisering från pashtunska befolkningen som i ett historiskt perspektiv alltid har varit den folkgrupp som haft störst politiskt inflytande.(Goodson 2004:21).

4.4 Krigsherraväldet

Efter talibanregimens fall uppstod det ett maktvakuum i Afghanistan. I detta vakuum såg diverse krigsherrar som hade beväpnats och erhållit ekonomiskt stöd från USA i kampen mot talibanerna en möjlighet att återfå en del av de inflytande som de hade haft under inbördeskriget. Detta resulterade att Afghanistan 2002 var uppdelat i sex regioner till stor grad efter etnicitet och dessa regioner kontrollerades av autonoma militära styrkor. (Thier et al. 2004:95). Trots att en övergångsregering valdes i juni 2002 och att Hamid Karzai fick förnyat förtroende att leda landet, nu i egenskap president så var regeringens reella inflytande till stor del begränsat till att omfatta huvudstaden där han åtnjöt skydd av internationella militära styrkor (Rubin 2007:151).

Afghanistans regioner styrdes vid denna tidpunkt av individer som inte hade utsetts av regeringsmakten utan vars innehav av maktposition istället grundade sig att de hade varit ledare för någon beväpnad fraktion och i de flesta fall varit en del av NA. Dessa krigsherrars inflytande sträckte sig över en rad områden och trots att dessa grupperingar i stor utsträckning saknade någon form av politisk struktur hade de som en konsekvens av sin militära styrka ett avsevärt större inflytande över regionerna än vad regeringen i Kabul hade (Rubin 2007:133). Detta kan inte minst tydliggöras genom att centralregeringen vid denna tidpunkt inte hade någon kontroll över vilka individer som utsågs till guvernörer och andra politiska poster i de olika provinserna utan detta sköttes istället av krigsherrarna. (Rubin, et al. 2003:13). Krigsherrarna kom därmed att utgöra den politiska auktoriteten i landets provinser då de hade det största inflytandet över såväl administrativa som militära funktioner.

Detta resulterade i att det kom att råda en form av ”militär pseudo federalism” som baserades på gamla starka militära grupperingar som hade återuppväckts av USA och dess allierade i kampen mot talibanregimen (Rubin, et al. 2003:13). För att få större kontroll över landets provinser ansåg regeringen att man var tvungen att få kontroll över problematiken med krigsherrarna. Det rådde dock en splittring kring om man skulle bemöta problematiken genom att avsätta dessa med våld, eller om det var lämpligare att man gradvis försökte minska deras inflytande eller om den enda möjligheten till att få kontroll över regionerna genom att upprätta en federation (Suhrke et al. 2004:80).

4.4.1 Debatten kring federalism

Debatten kring i vilken utsträckning man skulle förespråka en federal lösning eller en starkt centraliserad stat kan sägas ha tagit sin utgångspunkt i vilken utsträckning den då rådande situationen med en spridning av makten mellan landets olika regioner var någonting som skulle ses som en möjlighet för att skapa

en välfungerande stat. Detta under förutsättning att man lyckades integrera dessa regioner i ett fungerande politiskt system, eller om det snarare innebar en risk för att leda till ett fortsatt styre av krigsherrar, någonting som borde motverkas genom upprättandet av en stark centralregering (Rubin et al 2003:16). Ett flertal grupper förespråkade att ett federalt system som skulle säkerställa en viss grad av autonomi för landets olika regioner. En federal lösning menade man innebar en möjlighet att övervinna de splittringarna som fanns mellan de olika etniska grupperna, samtidigt som man genom att ge de olika grupperna viss autonomi skulle innebära att dessa gruppers grundläggande rättigheter kunde säkerställas (Thier et al. 2004:104). Makthavarna i de av landets regioner som bestod av de mindre etniska grupper (Hazarer, Tadjiker och Uzbekier) som ur en historisk synvinkel hade känt sig förtryckta av det pashtundominerade styret i Kabul förespråkade därmed en federal lösning och ökad decentralisering. Regeringen i Kabul och den pashtunska makteliten förespråkade å andra sidan en starkt centraliserad stat då man såg en risk med att en federal lösning skulle leda till en sönderdelning av landet. Detta eftersom olika regionala krigsherrar tidigare hade skapat starka band till Afghanistans grannländer och erhållit stöd från dessa dels i kampen mot den Sovjetiska ockupationen, men även under inbördeskriget. Det fanns en rädsla för att ett ökat självstyre i landets regioner skulle leda till att de kände större lojalitet gentemot något grannland och därmed skulle vilja bryta sig ur. (Rubin et al. 2003:17). Återuppbyggnadsminister M. Amin Farhang uttryckte sig enligt följande: ” *A federal system cannot be established in the short-term. Currently escape from the center is a reality, but this will take Afghanistan towards gradual disintegration. The state authority must be reinstated. Only after a strong central government is established that we can slowly begin to move towards decentralization.* ” (Rubin et al. 2003:19) Denna åsikt innebar med andra ord att regeringen ansåg att för att en decentralisering i någon form skulle kunna äga rum var det först nödvändigt att återupprätta en stark centralregering och först därefter kunde det vara aktuellt med någon form av decentralisering. Det var under dessa förutsättningar som arbetet med att upprätta en ny konstitution inleddes.

4.5 Skapandet av en ny konstitution

När arbetet med att upprätta en ny konstitution inleddes 2003 var såväl FN som Karzai och hans regering försiktiga med att låta allmänheten få någon insyn i processen, detta eftersom det existerade en rädsla att krigsherrarna skulle försöka påverka allmänhetens åsikter och därmed påverka utformandet av konstitutionen. FN insisterade trots allt på att framtagandet av den nya konstitutionen skulle vara en delvis öppen process där allmänheten gavs möjlighet att uttala sig. Överläggningarna skulle emellertid vara konfidentiella tills dess att man kunde presentera en väl genomarbetad text och därför publicerades inte kommissionens

slutgiltiga utdrag förens en dryg månad innan den var tänkt att den skulle godkännas vid den konstitutionella loya jirgan. (Rubin 2007:152).

Det rådde vid debatten som föregick loya jirgan (nationell rådssamling) stor oenighet mellan representanterna från de olika etniska grupperna kring en rad områden i den nya konstitutionen. Den del av konstitutionen som det emellertid kom att debatteras mest kring rörde vilket regeringssystem Afghanistan skulle tillämpa (Suhrke 2008:638). Det sista utkastet av konstitutionen förordade att ett semi-presidentiellt system skulle inrättas där det existerade en maktindelning mellan å ena sidan presidenten och andra sidan en premiärminister. Förhoppningen man hade med ett sådant system var att det skulle kunna skapa en etnisk balans med en folkvald president som med största sannolikhet skulle komma från landets största etniska grupp, pashtunerna och en av parlamentet utsedd premiärminister från någon annan etnisk grupp. Kommissionen som hade arbetat med att ta fram förslaget till den nya konstitutionen kom dock att ändra uppfattning och förespråka att man endast skulle ha en president och att denne ensam skulle ha rätten att utnämna sina ministrar. Detta eftersom man såg en risk i att det skulle kunna uppstå en maktkamp mellan en av folket vald president och en av parlamentet utsedd premiärminister och i ett samhälle som präglas av många olika beväpnade grupperingar skulle en sådan maktkamp kunna få förödande konsekvenser (Rubin 2007:154).

Majoriteten av de pashtunska delegaterna förespråkade presidentialism då man ansåg att Afghanistan för att bli en enad stat och komma över motsättningarna mellan de olika etniska grupperna var i behov av ett statsöverhuvud med omfattande möjligheter till maktutövning (Suhrke 2008:638). Huvuddelen delegaterna från övriga etniska grupper förespråkade emellertid parlamentarism då det fanns en rädsla för att ett system med en president med absolut makt skulle kunna leda till etnisk diktatur medan ett parlamentariskt system däremot med stor sannolikhet skulle innebära en koalitionsregering som skulle vara med representativ för hela befolkningen, skapa en större stabilitet och kunna motverka övergrepp mot minoritetsgrupper (Suhrke 2008:638). Förespråkarna för presidentialism menade emellertid att det fanns en stor risk med att upprätta ett parlamentariskt system i Afghanistan eftersom det med de rådande förutsättningarna skulle riskera att domineras av krigsherrar och enligt Karzai fanns det då en fara för att inbördeskrig återigen skulle bryta ut (Goodson 2004:20). Efter en hätsk debatt där representanterna från minoritetsgrupperna hotade med att bojkotta loya jirgan vann till slut efter omröstning förslaget som förespråkade fullständig presidentialism. De etniska minoritetsgrupperna såg dock det hela som att Karzai hade försökt mobilisera pashtunerna så att dessa skulle rösta till hans fördel och även om detta inte var något nytt fenomen inom afghansk politik att rösta efter etnisk tillhörighet så resulterade det i en ökad misstro från dessa gruppers sida (Suhrke 2008:640).

Konstitutionen kom att innebära en stark centralisering av statsmakten och det fastställdes att Afghanistan skulle vara en Islamsk enhetsstats, självständig och odelbar (The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, art. 1).

Konstitutionen fastställde vidare att provinsguvernörer och distrikts ombudsmän skulle utses av centralregeringen och att guvernörerna inte fick ha sitt ursprung i den provins de utsågs till guvernör i.

De uzbekiska delegaterna som var starka förespråkare för en ökad decentralisering såg en fara med detta och menade att det riskerade att leda till att centralregeringen skulle påtvinga dom pasthunska guvernörer, någonting som tidigare hade lett till att provinsernas resurser hade omfördelats enligt pashtunska intressen. De föreslog därför att tillsättandet av guvernörer på provinsnivå skulle ske genom lokala val, alternativt att man på lokal nivå utsåg kandidater som centralregeringen därefter fick godkänna. De fick emellertid inget gehör för dessa eller några andra förslag på politisk decentralisering utan Karzai menade att eftersom Afghanistan var en stat utan starka fungerande politiska institutioner och då landet fortfarande präglades av konflikter var det nödvändigt med en stark centralisering (Rashid 2003:22).

4.6 Parlamentsvalet

Återupprättandet av ett parlament sågs som en nödvändighet för att kunna etablera ett demokratiskt styre i Afghanistan. Avsaknaden av ett parlament innebar att fram tills 2006 hade president Karzai ensam innehaft den lagstiftande rätten. Inför parlamentsvalet 2005 deklarerade president Karzai att det vid valet inte skulle vara möjligt att rösta på politiska partier, utan istället skulle man rösta på enskilda kandidater vilka inte fick visa någon partitillhörighet på valsedeln (Reynolds 2007:54). Valet av detta s.k. Single Non-Transferable Vote system (SNTV) föregicks av en diskussion mellan den Afghanska regeringen samt ett antal internationella organisationer företrädna av FN (Suhrke 2008:641).

FN:s representanter menade att för att kunna etablera ett demokratiskt styre var det var nödvändigt att stärka de politiska partiernas roll i Afghanistan. Detta eftersom de politiska partierna innebar en möjlighet att utgöra representanter för de olika uppfattningarna som fanns kring olika frågor bland olika delar av befolkningen. Vidare argumenterade man för att politiska partier var en nödvändighet för att kunna bedriva en inkluderande politik där det fanns utrymme för även extrema åsikter och genom att inkludera även dessa i processen ansåg man att det gick att minska risken för att förespråkarna för extremistgrupper skulle ta till vapen gentemot staten om de gavs en möjlighet att genom politiska partier vara en del av den politiska processen (Nixon et al. 2007:30). Karzai menade emellertid att ett system som skulle stärka de politiska partiernas makt skulle innebära en institutionalisering av de etniska motsättningarna och därmed motverka möjligheterna att uppnå nationell enighet och därmed var det bättre med ett system där man röstade på enskilda individer istället för partier. (Suhrke 2008:641)

Det existerade en generell misstro från den afghanska regeringens sida gentemot politiska partier. Denna misstro grundade sig i att senast politiska partier hade haft något inflytande över landets politik var under den period då kommunisterna hade makten, en period som till stor del förknippades med den Sovjetiska ockupationen (Reynolds 2007:54). Vidare ansåg man att de enda organiserade politiska partierna som fanns vid tidpunkten för parlamentsvalet i stor utsträckning företrädde av de krigsherrar som sågs som ansvariga för inbördeskriget under 1990 talet. Dessa saknade någon egentlig politisk agenda utan strävade primärt efter att behålla sin makt och inflytande (Janse 2005:23).

Då det fanns en rädsla för att dessa krigsherrar återigen skulle få ett för stort inflytande var det enligt regeringen viktigt att stärka presidentmakten så att denne även i framtiden hade stora möjligheter till direkt maktutövning för att på så sätt till viss del kunna kontrollera krigsherrarna (Nixon et al. 2007:30). Beslutet att används sig av ett SNTV system vid parlamentsvalet ledde till att det uppstod en stor förvirring hos befolkningen och resulterade i ett fragmenterat och svagt parlament som kom att bestå av över 30 olika fraktioner (Reynolds 2007:54). Ur en etnisk synvinkel kom platserna i parlamentet att fördelas relativt jämt mellan pashtunerna och de icke-pashrunksa folkgrupperna, med några fler mandat till icke-pashtunerna (Janse 2005:26) Denna fragmentering innebar att parlamentet hade små möjligheter att utgöra en motvikt till regeringsmakten och av många sågs utformningen av ett svagt parlament som en medveten strategi från regeringen och Karzais sida för att stärka sin egen politiska ställning då han var förespråkare för att det var viktigt att ha en stark president och regering för att kunna skapa stabilitet i landet. (Nixon et al. 2007:30).

5 Analys

5.1 Federalism – ingen lösning

Afghanistan kan sägas ha präglats av två huvudsakliga problem under den aktuella tidsperioden. Dels fanns problematiken med krigsherrarna och deras inflytande över landets regioner och dels fanns problematiken med de etniska motsättningarna mellan de olika folkgrupperna. Dessa problem var i stor utsträckning sammanlänkade eftersom krigsherrarna och de regioner och befolkningar som de styrde över till stor del byggde på etniska grunder.

Etnisk tillhörighet och etnicitet är som jag tidigare nämnts någonting som ur ett historiskt perspektiv har spelat en stor roll i Afghanistan. Ser man till demokratiseringsprocessen går det att konstatera att även den har präglats av misstro och motsättningar mellan olika etniska grupper. En möjlighet till att överbygga den misstro som rådde mellan de olika minoritetsgrupper till följd av inbördeskriget på 1990 talet och det efterföljande talibanstyret vore att skapa en federation där de olika etniska grupperna gavs en viss grad av autonomi. Ur en teoretisk synvinkel uppfyllde landet de kriterier under vilka det anses som gynnsamt att skapa en federation då de olika etniska grupperna till stor del var geografiskt koncentrerade till olika regioner av landet (Lijphart 2004:105). Teorin kring federalism och etniska minoriteter är emellertid svår att applicera i det aktuella fallet i det hänseende att problematiken i Afghanistan var att upprättandet av en federation troligtvis inte hade haft effekten att det hade minskat minoritetsgruppernas eventuella ambitioner till separatism utan snarare tvärtom. Det blir därmed istället nödvändigt att se till vilka risker federalism kan innebära. Ett federalt arrangemang i Afghanistan hade inneburit två huvudsakliga risker. Initialt kan man se till Larry Diamonds argument kring att federalism kan leda till maktmissbruk utan någon möjlighet för centralregeringen att ingripa (Diamond 1999:155). Samtliga av landets regioner med undantag för Kabul styrdes av krigsherrar vars organisationer saknade någon politisk struktur och det inte fanns några fungerande politiska institutioner på lokal nivå till följd av årtiondena av konflikt. Att ge regionerna, och därmed i praktiken krigsherrarna ökade möjligheter till självstyre hade under dessa förutsättningar med största sannolikhet resulterat i maktmissbruk och inneburit skapandet av auktoritära regioner. Detta eftersom krigsherrarnas ambitioner inte kan sägas ha varit att deras regioner skulle organiseras efter demokratiska principer utan det handlade snarare om att upprätthålla sin egen makt och inflytande och detta var någonting de gjorde med hjälp av vapenmakt snarare än politisk makt. Vidare kan man se till Will

Kymlickas resonemang kring risken att en federal lösning riskerar att leda till att regioner på sikt väljer att bryta sig loss och bilda egna stater samt att federalism tenderar till att stärka olika folkgruppers nationella identitet vilken kan öka motsättningarna. De många åren av konstant konflikt innebar att splittringen mellan de olika etniska huvudgrupperna, Pashtuner, Tadjiker, Hazarer och Uzbekerna var större än någonsin efter talibanregimens fall (Rasanayagam 2003:256). Att stärka dessa gruppers identitetskänsla ytterligare hade förutom att splittringen mellan dessa hade blivit ännu större även riskerat att resultera i separatism. Detta då det faktum att de olika grupperna hade erhållit stöd från olika av Afghanistans grannländer under inbördeskriget innebar att i mångt och mycket hade de starkare band till grannländerna än till centralregeringen i Kabul (Runion 2007:103). Att skapa en federation av Afghanistan under de då rådande förutsättningarna med förbehållet att det vore den lämpligaste lösningen för att motverka motsättningarna mellan de olika etniska grupperna förefaller olämpligt då det troligtvis inte hade resulterat i en stabilisering av den politiska situationen i landet utan snarare med stor sannolikhet hade inneburit statens sönderfall.

5.2 Demokrati kontra stabilitet

Grunden till att den politiska decentraliseringen i Afghanistan var nästintill obefintlig mellan 2001 - 2005 går att finna i problematiken med krigsherrarna och deras inflytande. Deras makt över landets regioner påverkade i stor utsträckning hur man från regeringens sida valde att utforma och genomföra de politiska stegen i Bonnavalet och därmed demokratiseringsprocessen (Runion 2007:133). Vid denna tidpunkt var regeringens enda möjlighet att bemöta denna problematik genom att med politiska åtgärder försöka minska krigsherrarnas inflytande. Parallellt med problematiken att regeringen inte hade kontroll över hela landet skulle demokratiseringsprocessen fortlöpa enligt den tidsram som ritats upp i Bonn. Karzai och hans regering stod inför en situation där man dels skulle försöka stabilisera och förena ett land som till stor del var splittrat till följd av årtiondena av konflikt och samtidigt förväntades man driva en demokratiseringsprocess. Detta innebar att ambitionerna att försöka ena landet och få kontroll över problematiken med krigsherrarna kom att få konsekvenser för demokratiseringsprocessen.

Ser man till skapandet av den nya konstitutionen så tyder mycket på att ambitionen från regeringens sida var att skapa förutsättningar för att kunna generera en stark centralmakt i syfte att ena Afghanistan. Dels kan man se till det faktum att man in i det längsta försökte undvika att krigsherrarna skulle få någon insyn och därmed möjlighet att påverka förslaget till utformning av konstitutionen, men det går även att se till utformningen av delar av konstitutionen där exempelvis valet av presidentialism framför parlamentarism var en tydlig signal att det primära inte var att skapa ett system som skulle vara

lämpligast ur ett demokratiskt hänseende, det primära var att skapa ett starkt system som innebar möjligheter att skapa stabilitet. Det tydliggjordes ytterligare genom att man fastställde att provinsguvernörer och tjänstemanna befattningar på provinsnivå skulle tillsättas från central nivå. Detta var ett tydligt tecken på att man försökte inskränka krigsherrarnas möjligheter till inflytande i den politiska processen och att man primärt strävade efter att uppnå stabilitet och få en ökad kontroll över landets provinser snarare än att skapa förutsättningar för politiskt deltagande på lokal nivå.

Presidentens och regeringens ambition att ena landet tydliggjordes ytterligare i samband med parlamentsvalet. Valet att använda sig av SNTV systemet tog inte sin grund i att man ansåg att det var något som skulle leda till att man fick det ur ett demokratiskt hänseende mest välfungerande parlamentet. Valet byggde snarare på att man lyckades återigen skapa ett hinder för krigsherrarna att få något större politiskt inflytande. Användandet av SNTV systemet innebar även att parlamentet kom att bli fragmenterat och svagt och därmed skulle ha svårt att kunna balansera Karzais politiska makt.

Valet att upprätta en stark centraliserad regeringsmakt tog sin grund i att det sågs som den enda möjligheten att kunna bemöta problematiken med krigsherrarna. För att ha en möjlighet att upprätta någon form av kontroll och minska deras inflytande i landets regioner var det en nödvändighet att skapa och upprätthålla en stark centralregering till dess att man hade uppnått politisk stabilitet i landet. Ur ett demokratiseringsperspektiv innebar valet att skapa en stark centralregering negativa konsekvenser för demokratiseringsprocessen om man ser till de fördelar som en decentralisering innebär enligt Diamond i form av att det underlättar för att skapa demokratiska värderingar hos befolkningen då de ges en större möjlighet att vara en del av den demokratiska processen (Diamond 1999:122). Den starka centraliseringen av den politiska makten innebar utan tvivel att befolkningens möjligheter att utgöra en aktiv del i demokratiseringsprocessen begränsades till stor del, inte minst genom att befolkningen ute i landets provinser hade inte ens möjlighet att påverka vem som skulle vara deras guvernör då detta utsågs från central nivå.

Man måste å andra sidan se till vad en politisk decentralisering hade kunnat innebära under de förhållandena som existerade under den aktuella tidsperioden. Då regionerna styrdes av krigsherrar vars organisationer var uppbyggda kring en militär organisation snarare än en politisk så hade en decentralisering troligtvis inte haft någon positiv inverkan ur ett demokratihänseende utan det hade snarare inneburit att krigsherrarna och deras organisationer hade fått någon form av politisk legitimitet och beroende på hur pass omfattande decentraliseringen hade varit även ökad möjlighet till inflytande på nationell nivå.

Jag anser att man kan dra slutsatsen att ur en demokratisk synvinkel råder det inget tvivel om att decentralisering är att föredra framför centralisering, däremot menar jag att för att en lyckad decentralisering skall kunna äga rum krävs det att förutsättningarna är sådana att decentraliseringen inte riskerar att få motsatt effekt och gynna ”ickedemokratiska” element. Ser man till fallet Afghanistan så tyder det på att i en postkonfliktstat utan tidigare erfarenhet av demokrati måste fokus

främst ligga på att skapa politisk stabilitet innan det kan vara aktuellt att genomföra någon decentralisering.

6 Slutsatser och avslutande diskussion

Man måste enligt mig fråga sig vilket som egentligen var Afghanistans mest akuta behov efter talibanregimens fall och perioden fram till avslutandet av Bonnprocessen 2005. Var det att så snart som möjligt påbörja en demokratiseringsprocess syftandes till att bli en välfungerande demokrati, eller var det att lyckas skapa någon form av politisk stabilitet i landet? Ser man till de riktlinjer och den tidsplan som upprättades i samband med Bonnavalet står det klart att fokus tycktes ha legat på demokratisering snarare än stabilisering, men ser man till den afghanska regeringens agerande tycks fokus snarare legat på att upprätta politisk stabilitet i landet. Bonnavalet var i många avseenden ambitiöst, men även till viss del orealistiskt.

De politiska steg som fastställdes genom Bonnavalet tycks inte i tillräckligt stor utsträckning ha tagit hänsyn hur förutsättningarna i Afghanistan såg ut vid denna tidpunkt. Årtionden av konflikter hade efterlämnat en förstörd infrastruktur, en icke existerande statsapparat, brist på humankapital, etniska motsättningar och krigsherrevälde. Att under dessa förutsättningar inom loppet av fyra år välja en representativ regering, skapa en ny konstitution och dessutom upprätta ett välfungerande parlament och allt detta i en stat med ytterst begränsad erfarenhet av demokrati var långt ifrån oproblematiskt. Man måste ha dessa aspekter i åtanke när man granskar varför den afghanska regeringen aktivt genomförde åtgärder som innebar en ökad centralisering av regeringsmakten och som ur ett demokratihänseende kan ses som mindre lämpliga.

Den starka centraliseringen av den politiska makten som skapandet av den nya konstitutionen och valet att upprätta ett svagt parlament var förvisso var negativa ur ett demokratiskt perspektiv, samtidigt som det hade ett klart syfte i att stabilisera den politiska situationen i landet. En stark centralisering var med andra ord en nödvändighet för att få kontroll över landets vid den tidpunkten i särklass största problematik, krigsherrarna.

Att upprätta en federation under de förutsättningar som rådde i Afghanistan med krigsherrarna som innehavare av den reella makten hade med största sannolikhet inte fått några positiva effekter ur ett demokratihänseende, utan det hade snarare lett till inledningen på den Afghanska statens sönderfall. Detta innebär emellertid inte att decentralisering är någonting som på sikt är helt uteslutet och Karzai uttryckte sig enligt följande i samband med att den nya konstitutionen hade fastställts:

”The constitution is not the Koran. If five or ten years down the line we find that the stability improves, proper political parties emerge, and we judge that a parliamentary system can function better, then a Loya Jirga can at a time of our choosing be convened to adopt a different system of government”. (Rubin 2007:160)

Min slutsats är därmed att i en stat utan någon tidigare erfarenhet av demokrati är det nödvändigt att först tillse att det råder en politisk stabilitet innan man kan påbörja någon form av decentralisering av den politiska makten. Det kan därmed vara nödvändigt med en stark centralisering i ett inledande skede, detta för att skapa den politiska stabilitet som är nödvändig för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att en politisk decentralisering skall kunna genomföras och dessutom få en positiv effekt.

7 Referenser

Böcker och artiklar

- Diamond, Larry, 1999. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Donini, Antonio, 2004. "Principles, Politics, and Pragmatism in the International Response to the Afghan Crisis", sid.117-143 i Donini, Antonio – Niland, Norah – Wermester, Karin (red.) *Nation-Building Unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Forsberg, Anders, 2005. "Folk, stammar och livsmönster", sid. 177-187 i Sundelin, Anders (red.) *Afghanistan*. Stockholm: Premiss förlag.
- Goodson, Larry P, 2003. "Afghanistan's long road to reconstruction", *Journal of Democracy*, vol. 14 nr. 1, sid. 83-99.
- Goodson, Larry P, 2004. "The Taliban Resurface and a New Constitution Is Born", *Asian Survey*, vol. 44 nr. 1 sid. 14-22.
- Janse, Diana, 2005. "Afghanistan och demokratin", *Världspolitikens Dagsfrågor*, nr. 12, sid 1-32.
- Kristiansson, Bengt – Schönmeyr, Carl, 2005. "Efter talibanerna", sid. 69-80 i Sundelin, Anders (red.) *Afghanistan*. Stockholm: Premiss förlag.
- Kymlicka, Will, 2005. "Federalism, Nationalism and Multiculturalism", sid. 269-293 i Karmis, Dimitrios – Norman, Wayne (red.) *Theories of federalism: a reader*. New York: Palgrave Macmillan.
- Landman, Todd, 2007. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 2 uppl. New York: Routledge.
- Lijphart, Arend, 2004. "Constitutional design for divided societies", *Journal of Democracy*, vol. 15 nr. 2, sid. 97-109.
- Nixon, Hamish – Ponzio, Richard, 2007. "Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement", *International Peacekeeping*, vol. 14 nr. 1 sid. 26-40.
- Petersson, Olof, 2004. *Federalism*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rasanayagam, Angelo, 2003. *Afghanistan: A Modern History*. New York: I.B. Tauris & Co Ltd.
- Rashid, Ahmed, 2003. "Let's Make a Democracy", *Far Eastern Economic Review*, vol. 166 nr. 51 sid 21-22.
- Reynolds, Andrew, 2007. "Constitutional Design", *Harvard International Review*, vol. 28 nr.4 sid 50-55.

- Rubin, Barnett R – Malikyar, Helena, 2003. "The Politics of Center – Periphery Relations in Afghanistan", Center of International Cooperation, New York University.
- Rubin, Barnett, 2007. "Crafting a Constitution for Afghanistan", sid. 147-163 i Arjomand, Said Amir (red.) *Constitutional Politics in the Middle East: With special reference to Turkey, Iraq, Iran and Afghanistan*. Portland: Hart Publishing.
- Runion, Merideth L, 2007. *History of Afghanistan*. Westport: Greenwood Press.
- Saikal, Amin, 2004. *Modern Afghanistan: A History of Struggle and Survival*. New York: I.B. Tauris & Co Ltd.
- Suhrke, Astri – Berg Harpviken, Kristian, Strand - Arne, 2004. "After Bonn: conflictual peace building", sid. 75-93 i Barakat, Sultan (red.) *Reconstructing War-Torn Societies: Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan.
- Suhrke, Astri, 2008. "Democratizing a Dependent State: The case of Afghanistan", *Democratization*, vol. 15 nr. 3, sid. 630-648.
- Thier, Alexander – Chopra, Jarat, 2004. "The Road ahead: political and institutional reconstruction in Afghanistan", sid. 93-109 i Barakat, Sultan (red.) *Reconstructing War-Torn Societies: Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan.
- Treisman, Daniel, 2007. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. New York: Cambridge University Press.
- Weinstock, Daniel, 2001. "Social diversity and federalism: Towards a normative theory of federalism", *International Social Science Journal*, vol. 53 nr. 167, sid. 75-83.

Internet

The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan

<http://www.president.gov.af/english/constitution.msp> 2008-12-26