

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV003
Vt 2006
Handledare: Anders Sannerstedt

Återuppbyggnad av en kollapsad stat

En fallstudie av återuppbyggnaden av staten
Afghanistan

Fabian Kuhlau

Abstract

The purpose of this thesis is to explore and analyze the processes and efforts involved in rebuilding the war-torn state of Afghanistan. The examined period spans from the fall of the Taliban regime in 2001, to the elections in 2005. This period, commonly known as the Bonn-process, sets out the initial time for the reconstruction of the state.

A theoretical framework, which considers the necessary mechanisms for successful state-building, will be used to analyze Afghanistan's re-building process. The mechanisms include the prerequisite of a stable security environment, emerging from a cease-fire, together with the development of a well-functioning economy, re-introduction of rule of law and rejuvenating civil society.

The failure to establish a secure environment has had a devastating impact on all analyzed aspects of the re-building process. It is therefore crucial that the international society continues to assist the Afghan government in its efforts to strengthen its capacity, in order to improve the security situation. Unless improvements occur, the entire re-building project is at risk.

Keywords:

Afghanistan, state-building, security, Bonn-agreement, transitional administration

Characters: 83 374

Förkortningar

ANBP - Afghanistan's New Beginnings Programme

DDR - Demobilization, Disarmament and Reintegration

DRP - Demobilization and Reintegration Program

ISAF - International Security Assistance Force

LOTFA - Law and Order Trust Fund for Afghanistan

NGO – Non-Governmental Organisation

PRTs - Provincial Reconstruction Teams

UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan

UNDP Afghanistan – United Nations Development Program in Afghanistan

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Syfte och problemformulering	1
1.2 Metod	1
1.2.1 Matrial	2
1.3 Avgränsningar	2
1.4 Disposition	3
2. Bakgrund	4
2.1 Återuppbyggnad av stater	4
2.2 Historisk bakgrund och förutsättningar	5
2.2.1 Bonn-avtalet	6
3. Teori	7
3.1 Förutsättningsvariabler	8
3.3.1 Vapenvila	8
3.3.2 Säkerhet	9
3.2 Målvariabler	10
3.2.1 Ekonomi	10
3.2.2 Rule of law	11
3.2.3 Civila samhället	12
3.3 Modell för återuppbyggnad av stater	13
4. Återuppbyggnaden av Afghanistan	14
4.1 Vapenvila	14
4.2 Säkerhet	16
4.3 Ekonomi	20
4.4 Rule of law	23
4.4.1 Juridiska institutioner	24
4.4.2 Rättsliga systemet	24
4.4.3 Polisiära systemet	25
4.5 Civila samhället	27
5. Slutsatser och avslutande diskussion	29
6. Referensförteckning	31
Böcker och artiklar	31
Offentliga dokument och avtal	33
Internet	34

1. Inledning

Ämnet jag har valt att analysera är återuppbyggnaden av Afghanistan efter talibanregimens fall 2001. Att valet fallit på Afghanistan som empiriskt fall beror på en rad faktorer. Dels råder det inget tvivel kring existensen av staten Afghanistan, vare sig territoriella eller historiska. Vidare handlar det om en form av intervention där det internationella samfundet ingriper i en stat med en odiskutabel suveränitet, vilket rimligen borde medföra omständigheter som påverkar återuppbyggnadsprocessen. En annan faktor som påverkat valet är att man genom att analysera just Afghanistan kan lyfta fram mycket av den övergripande problematik som finns rörande återuppbyggnad av stater.

1.1 Syfte och Problemformulering

Syftet med studien är att belysa och analysera faktorer som är viktiga för återuppbyggnadsprocessen av en kollapsade stat. Genom att analysera utvecklingen i Afghanistan från 2001, då talibanregimen föll och staten kollapsade, och fram tills de första parlamentsvalen hölls 2005 vill jag ge en ingående förståelse för Afghanistan som stat. Samtidigt kan vissa slutsatser dras från fallstudien som kan bidra till ökad förståelse för problematiken kring stats-återuppbyggnad.

De frågor som uppsatsen söker svar på är följande;

- Vilken är en lämplig modell/teori för stats-återuppbyggnad?
- Hur har återuppbyggnaden av Afghanistan tagit sig uttryck utifrån vald teori för stats-återuppbyggnad?

1.2 Metod

Studien är en kvalitativ fallstudie med teorianvändande inriktning som ämnar förklara vad som hänt i det enskilda fallet med hjälp av existerande teori. Teorin används som ett instrument för analysen genom att skapa ett ramverk för vad som skall analyseras. Genom detta förfarande ger fallstudie som metod möjligheten att studera undersökningsobjektet på djupet för att på så sätt ge en ingående bild av återuppbyggnadsprocessen Afghanistan. (Landman 2000:53). Kritik mot denna typ av fallstudier, där ett enskilt fall analyseras, är vanligt förekommande. Den främsta kritiken innebär att det är svårt att dra generella slutsatser utifrån analys av enbart ett fall (*Ibid.* s.32). Styrkan hos studier där man använder sig av ett fall är;

[...]single-country studies provide contextual description, develop new classifications, generate hypotheses, confirm and infirm theories, and explain the

presence of deviant countries identified through cross-national comparison (Landman 2000:32).

Uppsatsen har inga komparativa ambitioner, då syftet inte är att jämföra återuppbyggnadsprocessen i Afghanistan med andra liknande eller avvikande fall.

Genom att använda en teorianvändande inriktning på uppsatsen kommer det som är väsentligt för slutsatserna att lyftas fram. Vidare är ambitionen att söka förklaring till varför situationen ser ut som den gör. Dvs. inte enbart fokusera på problemen, utan att även finna förklaring till dem.

1.2.1 Material

Det material som främst använts består av sekundärmaterial i form av litteratur på området som utgörs av böcker, vetenskapliga artiklar och tidigare forskning. Även primärmaterial används i form av offentliga avtal och offentliga dokument från FN.

Materialets tillförlitlighet bedöms som stort, då material som kan anses vinklat har sällats bort. Den största delen utgörs av empiriskt material som beskriver situationen i Afghanistan. Även teoretiskt material rörande återuppbyggnad av stater har använts, främst för det teoretiska ramverket.

Det material som är hämtat från Internet kommer från internationella organisationer och erkända forskningsinstitut med hög grad av självständighet och tillförlitlighet.

Referenser till FN material kommer inte alltid att hänvisas med sidnummer, utan endast med årtal. Orsaken till detta är att numreringen av vissa dokument är oklar eller saknas helt.

1.3 Avgränsningar

Studien sträcker sig från slutandet av Bonn-avtalet 2001 fram t.o.m. de första parlamentsvalen hölls 2005. Denna period benämns vanligen Bonn-processen. Efter Bonn-processen förväntades mycket av återuppbyggnadsarbetet vara klart och Afghanistan ansågs vara redo att kunna fungera som en självständig och självstyrande stat.

Studien har inga ambitioner att utröna huruvida återuppbyggnaden av staten Afghanistan har några demokratiska strävanden. I det aktuella fallet handlar det inte om att skapa en konsoliderad demokrati. Detta ligger utanför uppsatsens ambition, då den syftar till att belysa de initiala processerna. Snarare handlar det om att återuppbygga en kollapsad stat från grunden och att få den att fungera självständigt.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds med en kort beskrivning av fenomenet kring återuppbyggnad av stater. Därefter följer en tillbakablick över Afghanistans historiska utveckling, för att ge en inblick i de problem som kan tänkas finnas som påverkar återuppbyggnaden. Därpå följer en presentation av Bonn-avtalet, det dokument vilket ligger till grund för riktlinjerna av återuppbyggnadsprocessen.

Teoriavsnittet ger det teoretiska ramverket för återuppbyggnaden som används för att diskutera och analysera det valda fallet. Här ställs även en modell för återuppbyggnad av kollapsade stater upp.

Efter detta följer analysen av återuppbyggnaden av Afghanistan utifrån de förutsättningar teorin ger.

Avslutningsvis sammanfattas vad som framkommit i analysen, resultatet av detta lyfts fram och de slutsatser som kan dras utifrån analysen diskuteras.

2. Bakgrund

2.1 Återuppbyggnad av stater

Sedan Kalla Krigets slut har problemet med svaga och kollapsade stater blivit det enskilt största hotet mot den internationella ordningen. Kollapsade stater har visat sig kränka humanitära rättigheter, skapa humanitära katastrofer med stora flyktingströmmar som följd samt utföra attacker mot sina grannländer. Efter den 11 september 2001 stod det även klart att dessa stater kan utgöra frizoner för internationell terrorism som utgör ett hot mot västvärlden (Fukuyama 2004:125). Dessa orsaker torde vara en stor anledning till den ökning av återuppbyggnadsprojekt, och omfattningen av dessa, som det internationella samfundet har åtagit sig sedan Kalla Krigets slut. Innebörden av begreppet hot mot internationell fred och säkerhet tycks ha breddats av de som är villiga att agera efter FN:s stadgar (Caplan 2005:5). Fokus för det internationella samfundets insatser har mer och mer flyttat från att endast skapa fred till en mer omfattande utveckling av stater (Dwan *et al* 2005:141). Inom denna utveckling finner man mer omfattande åtgärder, som exempelvis rekonstruktion och återuppbyggnad, än vad som ursprungligen ingick i fredsbevarande operationer (Caplan 2005:2).

Att återuppbygga kollapsade stater har visat sig vara ett svårt uppdrag. De två mest kända fallen av mer eller mindre lyckade återuppbyggnadsprojekt är Kosovo (1999-) och Öst Timor (1999). En avgörande skillnad mellan dessa fall och det aktuella i Afghanistan är att Afghanistan odiskutabelt kan betraktas som en suverän stat till skillnad från "[the]...ambiguous status of Kosovo and the embryonic sovereignty of East Timor" (Chesterman 2002a:3). I de två tidigare fallen åtog sig FN att utgöra den faktiska regeringen, medan FN:s roll i Afghanistan har varit mer av en övervakande och bistående karaktär. Exempelvis var FN ansvarig för den beslutande, lagstiftande och juridiska makten i Kosovo och Öst Timor, vilket ej har varit fallet i Afghanistan (von Einsiedel 2002:4). Den ansats FN har haft i det aktuella fallet från början är en mer assisterande roll där man förlitat sig på främst nationell personal i administrationen. Vanligen brukar ansatsen benämnas 'light footprint approach', vilket syftar till att FN:s närvaro skall göra så små avtryck som möjligt i staten under återuppbyggnaden. Genom ansatsen vill man främja politiska, religiösa och sociala värden etc. som finns i staten. Generellt sett har de senaste årens insatser haft betydligt mer beslutande, lagstiftande och juridisk makt än liknande tidigare insatser (Caplan 2005:2). Det tycks finnas en trend i utvecklingen mot att återuppbyggnadsinsatser från det internationella samfundet går mot att även gälla suveräna stater för att främja internationell säkerhet. Ett exempel som stärker denna uppfattning är interventionen i Irak (2003).

2.2 Historisk bakgrund och förutsättningar

Afghanistan har de senaste decennierna präglats av instabilitet och regimskiften. Statens utveckling de senaste 30 åren kan beskrivas med; ”from weak unitary state to fragmenting state; from fragmenting to failed state: from failed to rogue state; and from rogue to recovering ’protégé’ state” (Donini i Donini *et al* ed. 2004:119). Detta är en mycket övergripande, men samtidigt väl sammanfattande, beskrivning av utvecklingen av den afghanska staten. Från att ha varit en relativt välmående stat började dess väg mot kollaps då Sovjetockupationen tog sin början 1979. Under de kommande 10 åren härjades landet av stridigheter mellan ockupationsmakten och den afghanska motståndsrörelsen, Mujaheddin. Ockupationen tog sitt slut 1989 då det då sönderfallande Sovjet gjorde sitt uttåg ur landet. Den Sovjet stödda regeringen satt dock kvar vid makten fram till 1992. Efter sig lämnade de en stat med såväl förstörd infrastruktur som ett maktvakuum där stridigheter bröt ut mellan olika fraktioner av den tidigare enade Mujaheddin, då de kom till makten. Resultatet av det inbördeskrig som utspelade sig, i kombination med Mujaheddins svaga styre de kommande åren, blev att talibanregimen kom till makten 1994. Det var under denna period som ett totalt sammanbrott av de redan sammanfallande institutionerna i Afghanistan skedde, och staten blev vad som betecknas en misslyckad eller kollapsad stat (*Ibid.*). Vid den aktuella tidpunkten sågs talibanerna av många som de som skulle kunna skapa fred och återuppbygga landet. Detta till trots fortsatte stridigheterna. I och med talibanregimens successiva övergång till ett mer fundamentalistiskt islamistiskt styre ökade motståndet mot den. Ett såväl religiöst som etiskt förtryck mot de som inte ställde sig bakom regimen var utbrett. De som var emot talibanregimen lyckades aldrig mobilisera sig tillräckligt för att kunna utmana den och talibanerna styrde staten ända in på det nya millenniet.

Efter terroristattackerna mot USA den 11 september 2001 skulle talibanernas styre över den afghanska staten vara till ända. Det framkom snart att attackerna utförts av Al-Qaidah, en terroristorganisation nära förbunden med talibanerna. Då talibanerna vägrade tillmötesgå USA:s krav på utlämnande av misstänkta Al-Qaidah medlemmar och stängandet av dess träningsläger i landet inleddes en USA-ledd militär operation i Afghanistan (Barakat 2002:802). Efter några månader var talibanerna förpassade från makten, kvar fanns en stat utan något styre. Den stora frågan var nu av vilka och hur den afghanska staten skulle styras. Klart stod att det skulle behövas en omfattande återuppbyggnad av staten. Riktlinjerna och grunden för denna återuppbyggnad drogs upp i det så kallade Bonn-avtalet (se 2.2.1)

Då talibanregimen föll var Afghanistan en kollapsad stat. De institutioner som fanns var skapade utav talibanerna för att stärka och främja deras syften. De existerande institutionerna vid återuppbyggnadsprocessens början var således inget att bygga vidare på. En total rekonstruktion och återuppbyggnad av staten ansågs därför vara en nödvändighet.

Ur ett historiskt perspektiv har Afghanistan alltid varit en starkt centraliserad stat med maktcentrum i huvudstaden Kabul. Under de senaste 30 åren har staten blivit politiskt decentraliserad även då maktcentrumet har varit i Kabul. En rad ledare har under olika tidpunkter och i olika geografiska områden haft stort politiskt inflytande och bildat allianser för att få kontroll över alternativt kunna motstå centralmakten (World Bank 2004:12). Decentraliseringen beror även till en stor del på de stora klyftor som alltid funnits i det afghanska samhället. Under en lång tid har det existerat påtagliga skillnader mellan stad – landsbygd, modernt – traditionellt, islams politiska roll och etnicitet (Thier i Donini *et al* ed. 2004:42). En stor utmaning för återuppbyggandet av Afghanistan har varit att övervinna dessa olikheter. Exempelvis fastslår FN:s säkerhetsråd i en resolution att den nya regeringen skall vara; ”broad-based, multi-ethnic and fully representative of all Afghan people” (FN 2001a)

2.2.1 Bonn-avtalet

I december 2001 hölls, under FN:s överinseende, en konferens rörande Afghanistans framtid i den tyska staden Bonn. Vad man enades kring och bestämde mynnade ut i det så kallade Bonn-avtalet. Det primära syftet med konferensen i Bonn var att skapa en övergångsregering som skulle styra landet fram till dess att en mer folkligt förankrad regering installerats. Övergångsregeringens livstid begränsades till sex månader eftersom undertecknarna av avtalet inte kunde ses som fullt representativa utifrån det afghanska folkets sammansättning (Thier i Rotberg ed. 2004:47). För att råda bot på representationsproblemet påkallades skapandet av ett tillfälligt Loya Jirga¹. Det tillfälliga Loya Jirga ställdes inför tre huvudsakliga utmaningar. Dessa var att välja ett överhuvud för övergångsregeringen, lägga fram förslag på strukturen av sammansättningen av övergångsregeringen som skulle styra fram till en ny konstitution antagits och val hållits, och avslutningsvis skulle personal till nyckelposter utses (International Crisis Group 2002:2). Tanken bakom Bonn-avtalet var att dessa olika styrande sammansättningar skulle vara tillfälliga och övergångsmässiga för att sedermera övergå till ett folkligt valt styre. Den övergångsregering som det tillfälliga Loya Jirga utsåg hade en begränsad livslängd satt till dess att fria och rättvisa val genomförts (FN 2001b).

¹ En traditionell afghansk församling. I det aktuella fallet bestod denna av en sammansättning av över 1600 delegater varav majoriteten representerade olika etniska grupper inom Afghanistan. Delegaterna utsågs av såväl ledande krigsherrar och andra i makt position som Afghaner boende utspridda i världen (Saikal 2002:48).

3. Teori

Det finns ingen övergripande universell teori eller modell för återuppbyggnad av stater som har kollapsat. En rad teorier betonar olika aspekter av återuppbyggnaden med en varierande grad av betydelse. Under senare år har det dock bland olika teorier framkommit en form av samstämmighet rörande grundläggande faktorer som bör prioriteras vid återuppbyggnad av kollapsade stater. Exempel på teorier aktuella för området finns i Fukuyama (2004), Ottaway (2002), CSIS (2003) och Dwan *et al* (2005). Framöver när det syftas på teorier, utöver den som valts för uppsatsen, är det dessa som avses.

Alla de anförda teorierna tar sin utgångspunkt i att det måste skapas ett stabilt säkerhetsläge i staten som skall återuppbyggas. Säkerhetsaspekten är fundamental då den påverkar hela klimatet och möjliggörandet av återuppbyggnaden. I många fall är det första steget mot säkerhet att någon form av vapenvila uppnås mellan stridande parter, särskilt då kollapsen av staten berott på väpnade stridigheter.

Det teoretiska ramverk som uppsatsen använder är från Robert I Rotberg (2004) *When states fail – causes and consequences*. Att valet fallit på denna litteratur beror ytterst på att jag ser den som en sammanfattning av ovan nämnda teorier. Rotbergs teori tar sin utgångspunkt i de två tidigare nämnda variablerna – *vapenvila* och *säkerhet*. Variablerna är att betrakta som förutsättningar och grund för att en återuppbyggnadsprocess överhuvudtaget skall vara möjlig. Kring säkerhet som förutsättning råder det enighet. Angående vapenvila som en separat variabel råder det dock divergens. Många av teorierna väljer att föra in vapenvila i säkerhetsaspekten. Eftersom fallet jag valt att analysera har sitt ursprung i en kollaps av staten efter stridigheter är processen från vapenvila till ett stabilt säkerhetsläge i högsta grad viktig, vilket stärker valet av en teori som behandlar vapenvila som en separat variabel.

Utöver de två förutsättningsvariablerna behandlar Rotberg tre andra variabler. Dessa är igångsättande av ekonomin, återintroduktion av 'rule of law' och en vitalisering av det civila samhället (Rotberg ed. 2004:33). I fortsättningen benämns dessa variabler som *ekonomi*, *rule of law* och *civila samhället*. Variablerna är, menar Rotberg, de primära målen för parterna som arbetar med återuppbyggnaden att sträva efter (*ibid.*). Generellt för variablerna är att det, rörande vissa områden, inte ter sig självklart i vilken variabel de bör placeras. En del områden sträcker sig över, och är avgörande för, mer än en variabel. Detta gäller exempelvis problematiken med narkotikahandel och lokala krigsherrar. Härav har jag gjort framlyftandet och presentationen av dessa områden efter hur de passar in i uppsatsens struktur och ordning av variabler.

Innehållsmässigt stämmer variablerna väl överens med grunddragen i övriga nämnda teorier. De variationer som finns rör mångt och mycket om varierande skillnad av faktorer inom variabeln. Divergens finns exempelvis i hur, och om man överhuvudtaget skall behandla återförandet av befolkning i landsflykt. Även då den valda teorin utgör ramverket kommer de andra teorierna inte att uteslutas, de kommer att föras in i diskussionen för att understödja och utveckla Rotberg.

Det finns dock en avgörande skillnad mellan Rotbergs teori och vissa de andra teorierna. Detta är gällande det inbördes förhållandet mellan de tre sistnämnda variablerna. Rotberg menar att ekonomi, 'rule of law' och civila samhället är tre parallella mål vid återuppbyggnaden (Rotberg ed. 2004:33). Det görs ingen prioriteringsskillnad mellan de olika variablerna. Teorin ger således förutsättningsvariablerna – vapenvila och säkerhet – som steg ett och två i återuppbyggnadsprocessen. Det tredje steget i processen utgörs av resterande variabler (se modell 3.3). Andra teorier pekar ut 'rule of law' som en förutsättning för återuppbyggnad av ekonomin och det civila samhället. Anledningen är att återuppbyggnaden av 'rule of law' förväntas ge rättsliga och administrativa strukturer nödvändiga för övriga återuppbyggnadsprocesser (Dwan *et al* 2005:144f). I motsats till detta vill jag mena och påvisa att återuppbyggnaden av Afghanistan har skett utifrån ett parallellt förfarande där det ej går att spåra någon prioriterings skillnad. I en svårt sargad och kollapsad stat finns det inte möjlighet att prioritera ett visst område för andra områdens framtida ökade framgång. Samtidigt är det en fråga om hur pass utbredd 'rule of law' måste vara, och i vilken grad det har implementerats. Det är möjligt att det är de grundläggande och initiala aspekterna av 'rule of law' som är nödvändiga för skapandet av strukturer som befämjar de övriga variablernas möjligheter att framgångsrikt genomföras.

I resterande del av den teoretiska genomgången kommer de valda variablerna att vidare analyseras och conceptualiseras. Först kommer jag att inrikta mig på förutsättningsvariablerna. Därefter kommer fokus att ligga på den andra variabelgruppen innehållande ekonomi, rule of law och civila samhället, som sammanfattningsvis kommer att benämnas målvariabler.

3.1 Förutsättningsvariabler

3.1.1 Vapenvila

För analysen är det inte vapenvilan i sig som är det avgörande. Snarare skall vapenvilan ses som en katalysator, varifrån andra processer kan ta sin utgångspunkt. Vapenvilan är starkt kopplat till säkerhetsbegreppet, men i likhet med Rotberg väljer jag att skilja dem åt, för att kunna visa på vilka processer som ökar säkerheten inom staten.

För förutsättningsvariablerna är vapenvila det första grundläggande steget för ett möjliggörande av en återuppbyggnadsprocess. Rörande fall där staten har kollapsat och där det ej funnits inblandning av stridande parter ter sig denna variabel överflödigt. För det aktuella fall jag valt att analysera är variabeln av betydande intresse för återuppbyggnadsprocessen, då det rör sig om militära trupper både inom och utanför den tidigare staten. Teorin fastslår att en vapenvila är nödvändig för att kunna avväpna och demobilisera stridande parter (Rotberg ed. 2004:32). Demobiliseringen ligger i sin tur som grund för ett stärkt

säkerhetsläge som antas befrämja förutsättningarna för en lyckad återuppbyggnad av staten (World Bank 2005a:45; Ottaway 2002:1006)

För att problematisera och analysera området kommer jag inom ramen för detta område att inrikta mig på 'Demobilization Disarmament and Reintegration' (DDR). Begreppen syftar till att till att demobilisera, avväpna och återintegrera tidigare stridande parter i samhället för en ökad säkerhet. Görs inte detta kommer stridigheter troligen att ta fart igen, samtidigt som alla försök till återuppbyggnad blir omöjliga att genomföra (Rotberg ed. 2004:34) Demobilisering är den övergripande process där stridande går från militär till civil status, inom detta begrepp kan även avväpningsprocessen rymmas (Colletta *et al* i Rotberg ed. 2004:173). En vanligt förekommande benämning av processen mot övergång till civil status är 'Demobilization and Reintegration Programs' (DRP). Genom att analysera DRP för Afghanistan hoppas jag kunna finna orsaker som kan tänkas ha påverkat återuppbyggnadsprocessen samt resultatet av den. DDR eller DRP kan ses som länken mellan ett instabilt läge vid vapenvilans infall till ett mer eller mindre stabilt säkerhetsläge.

3.1.2 Säkerhet

Ett stabilt säkerhetsläge är avgörande för den fortsatta återuppbyggnadsprocessen av en kollapsad stat. Begreppet är ett brett begrepp, med många olika aspekter. Här syftar det inte främst till att säkerställa internationell säkerhet, utan det är statens interna säkerhet som står i fokus. Inom staten måste det råda ett säkerhetsläge som ej hämmar och fördröjer en mer långtgående återuppbyggnadsprocess. Såväl medborgare som statliga och icke statliga organisationer måste kunna garanteras någon form av trygghet i både det privata och offentliga livet för att dess dagliga verksamheter skall fungera.

Den valda teorin ger ingen klar definition av vad som avses med säkerhet. För teorin räcker det med att konstatera att den styrande övergångsenheten i staten måste kunna garantera säkerheten inom statens gränser (Rotberg ed. 2004:32). Denna vanligt förekommande tanke, om staten och dess roll, vilar på Max Webers definition av staten. Weber menar att statens primära uppgift är att erbjuda dess invånare säkerhet, vidare får staten ett våldsmonopol i utbyte mot att säkerheten upprätthålls (Krause *et al* 2005:450). Jag kommer i min analys att se på vilka åtgärder som har gjorts för att stärka säkerhetsläget i Afghanistan.

Genom analysen av DRP kommer en bild av säkerhetsläget att växa fram. Som komplement till denna bild ger jag en mer övergripande bild av hur den faktiska situationen ser ut och har sett ut i Afghanistan de senaste åren, bland annat genom att påvisa vilken typ av militära insatser som gjorts för att upprätthålla säkerheten.

3.2 Målvariabler

3.2.1 Ekonomi

Ekonomisk återuppbyggnad är centralt för återuppbyggnaden av stater. På kort sikt syftar det till att skapa förtroende för processen mot ett stabilare samhälle. En grund att bygga vidare från måste skapas. På längre sikt handlar det om att eliminera potentiella risker som kan skapa konflikter, såsom fattigdom och ekonomiska orättvisor (Dwan *et al* 2005:158). Analysen kommer företrädesvis att behandla den kortsiktiga aspekten, då Afghanistan befinner sig i ett initialt skede av återuppbyggnadsprocessen.

I litteraturen behandlas en rad olika aspekter av den ekonomiska återuppbyggnaden. Donald R. Snodgrass ställer i sin artikel, *Restoring Economic Functioning in Failed States* i Rotberg (2004), upp en trestegs process för ekonomisk återhämtning efter kollaps av staten. De tre stegen är; finansiell stabilisering, rehabilitering och rekonstruktion samt utveckling. Caplan (2005) menar att återuppbyggnaden skall ske utifrån fysisk rekonstruktion, ekonomisk utveckling samt en strukturell omvandling mot marknadsekonomi. De olika begreppen, även om de ej helt samstämmer, syftar till likartade initiativ. Områden som betonas är exempelvis skapandet av infrastruktur, ekonomiska institutioner och tillväxt.

Efter genomgång av empiriskt material rörande området ter det sig dock mer fruktsamt att analysera Afghanistans ekonomi utifrån ett annat perspektiv. Detta beror på att landet kämpar med en rad strukturella problem som måste övervinnas innan en mer omfattande rekonstruktion kan ta vid. Analysen kommer sedermera att inrikta sig på vilka problem staten har och hur dessa påverkar de andra variablerna vid återuppbyggnad.

Analysen kommer att inrikta sig på den informella sektorn av ekonomin². Att skapa finansiell och makroekonomisk stabilitet, kontroll över penningutbudet, löner till civilanställda och poliser och att erbjuda folk jobb vid nyskapade arbetstillfällen kan ses som inledande grundläggande ekonomiska initiativen i återuppbyggnadsprocessen. Om detta misslyckas är det stor risk att de lokala ekonomierna baseras på export av tvivelaktiga varor (Rotberg ed. 2004:33). Som analysen kommer att visa är detta fallet för Afghanistan. Man befinner sig i en situation där den informella sektorn utgör, vad som vanligen benämns som, en skuggekonomi till den formella ekonomin. Skuggekonomin ger upphov till en rad komplikationer som kan kopplas till främst säkerhetsläget. I Afghanistan finns det en stark koppling mellan skuggekonomin och de krigsherrar som försvårar återuppbyggnaden. Vissa menar t.o.m. att de strukturer som skuggekonomin ger upphov till, där krigsherrarna kan verka, måste undanröjas innan ett återuppbyggnadsarbete kan påbörjas (Dwan *et al* 2005:144).

² Den informella sektorn av ekonomin är den delen av ekonomin som inte ingår i den formella sektorn. Dvs. den sektor som inte är reglerad av staten. (World Bank 2005b:8).

3.2.2 Rule of Law

Begreppet 'rule of law' är ett ofta använt begrepp syftande till ett samhälle styrt utifrån rättsregler. Innebörden av begreppet kan dock vara mycket varierande, varav det behövs en förklaring av begreppet. Jag har valt att använda mig av FN:s definition från 2004. Där beskrivs 'rule of law' som;

The rule of law [...] It refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency. (FN 2004a:4)

Ambitionen för denna variabel är att påvisa hur långt Afghanistan har kommit med arbetet med att återintroducera 'rule of law' i samhället. Avgörande för analysen är vad som har gjorts för att staten skall fungera som ett rättssamhälle. Definitionen av 'rule of law' som jag valt att använda mig av är väldigt bred. Anledningen till att valet fallit på denna definition är för att visa på vilket stort område 'rule of law' innefattar, samt hur det penetrerar hela samhället. Vidare är det FN som indirekt eller direkt ombesörjer och administrerar flertalet av återuppbyggnadsprojekten. Jag har valt ut några konkreta områden att analysera som är att betrakta som centrala för 'rule of law'. Utifrån detta hoppas jag kunna ge en övergripande bild av till vilken grad Afghanistan idag styrs under 'rule of law'.

Framväxten av 'rule of law' är beroende av ett stabilt säkerhetsläge, det omvända kan även gälla. Insatser som görs för att stärka 'rule of law' kan även bidra till att ett stabilare säkerhetsläge skapas. Då utvecklingen av 'rule of law' går framåt skapas institutioner som direkt eller indirekt understödjer ett stabilt säkerhetsläge. Vare sig det är interna eller externa aktörer som i det initiala återuppbyggnadsskedet svarar för säkerheten kommer dessa att behöva stöd av framväxande institutioner. Eftersträvansvärt är att den militära närvaron bör bli så kort som möjligt.

De områden jag valt att analysera för att ge en bild av 'rule of law' i Afghanistan är utvecklingen av de juridiska institutionerna samt det rättsliga och polisiära systemets framväxt. Inom utvecklingen av de juridiska institutionerna syftas på ett fungerande domstolsväsen. Medborgarna måste kunna känna tillit till att det finns fungerande och oberoende domstolar för att rättssäkerheten skall upprätthållas. Det rättsliga systemet infattar skapandet av nya lagar och vilka lagar som skall gälla. De som skall upprätthålla säkerheten och tryggheten i staten är det polisiära systemet. Att områdena valts ut beror på att de är särskilt viktiga för att skapa stöd och förtroende för återuppbyggnaden hos medborgarna (Rotberg ed 2004:33). I den så kallade Brahimi rapporten pekar även FN ut dessa faktorer som centrala med den konkreta åtgärden att träna fler poliser och domare etc. (FN 2000:3)

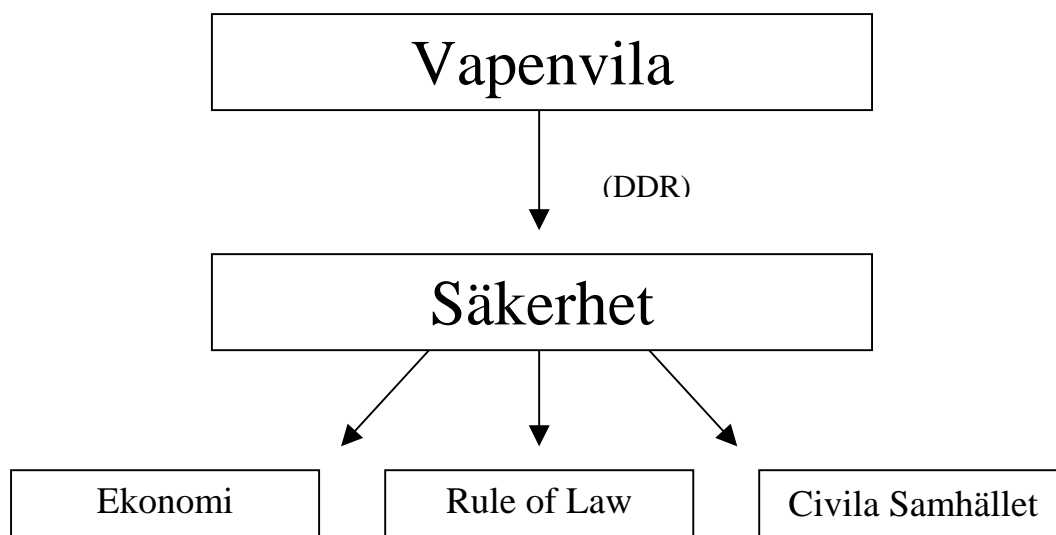
3.2.3 Civila samhället

Med det civila samhället avses den delen av samhället som inte kontrolleras av staten. En mer konkret definition av civila samhället är; “[an]...arena of the polity where self-organizing groups, movements, and individuals, relatively autonomous from the state, attempt to articulate values, create associations and solidarities, and advance their interests.” (Linz och Stepan 1996:7). Företrädevis utgörs det civila samhället av organisationer som befinner sig i sfären mellan stat och familj. Dessa organisationer kan både såväl positiv som negativ inverkan på samhället.

Det civila samhället har visat sig ha positiva effekter för förbättring av statens prestationer. Det kan gälla allt från skapandet av ökad ekonomisk tillväxt och reducering av kriminalitet till stöd för politiska reformer och integration av tidigare stridande parter (Posner i Rotberg ed. 2004:237). I en situation där staten har kollapsat och dess institutioner är svaga kan det civila samhället till en viss del utföra uppgifter som staten ej förmår. Det civila samhället fungerar som ett substitut till staten. Problemet är dock att kollaps av stater tenderar att gå hand i hand med ett försvinnande civilt samhälle. För att det civila samhället skall ha någon positiv inverkan på återuppbyggnaden av en kollapsad stat måste det först och främst vitaliseras (*Ibid.* s.238).

Det avgörande rörande denna variabel är således att utröna vad som gjorts för att stärka det civila samhället i Afghanistan. Det görs främst genom att belysa förekomsten av NGO:s i landet, samt genom ett framlyftande av dess arbete, funktioner och påverkan. I den situation med en kollapsad stat som Afghanistan befunnit sig i är det viktigt med bidrag från olika bidragsgivare till NGO:s för att understödja framväxten av ett betydande civilt samhälle. Två olika tillvägagångssätt för bidragsgivare att stödja det civila samhället är möjliga, dels finns möjlighet till ekonomiskt bistånd direkt till organisationer och dels finns skapandet av en omgivning där organisationer ges möjlighet att utvecklas på egen hand (*Ibid.* s.251). Således kommer en ansats att göras mot att utröna vilket klimat NGO:s har att verka i.

3.3 Modell för återuppbyggnad av stater



Modellen syftar till att ge en bild av det teoretiska ramverket. Det bör nämnas att det finns en interaktion mellan variablerna, vilket analysen visar på. Denna interaktion, och hur påtaglig den är, varierar från fall till fall. Härav presenteras bara en övergripande modell, applicerbar på flera fall.

4. Återuppbyggnaden av Afghanistan

4.1 Vapenvila

För att återuppbyggnadsprocessen skall vara möjlig krävs det att någon form av vapenvila kommer till stånd. Denna vapenvila är sedermera nödvändig för att en avvärnings och demobiliserings process skall kunna påbörjas (Rotberg ed. 2004:32). Efter den USA-ledda interventionen i Afghanistan i slutet av 2001 tvingades den styrande talibanregimen från makten. Det var dock inte självmant som den sittande regimen lämnade makten, utan först efter månader av strider.

Som genomgående kommer att visas i analysen uppstod redan på ett tidigt stadium problem som kommit att genomsyra hela återuppbyggnadsprocessen. Det var aldrig tal om en vapenvila i den mening att den tidigare styrande makten erkände sig besegrad och godkände den nya statsmakten. Även om talibanerna miste makten finns de, och dess sympatisörer, kvar som orosmoment i det afghanska samhället. Den USA-ledda koalitionen lyckades inte initialt eliminera och undanröja hotet från dessa grupper.

I avsnittet vill jag illustrera vad som gjorts för att avmilitarisera och integrera tidigare stridande parter, samt utröna varför detta är av avgörande betydelse för en lyckad återuppbyggnadsprocess. Detta kommer jag att göra genom att analysera de 'Demobilization and Reintegration Programs' (DRP) som genomförts i Afghanistan sedan maktskiftet.

DRP är en avgörande komponent för återuppbyggnadsprocessen då det är en förutsättning för att få slut på fortsatta våldsamheter samtidigt som en återetablering av statens legitima våldsmonopol underlättas (Dwan *et al* 2005:151). Syftet med demobiliseringsprocessen är primärt att en avvärning kommer till stånd, och först därefter kan vidare åtgärder genomföras. Konkret innebär avvärning att vapen samlas in och förstörs av staten eller kommer under militärens kontroll (Özerdem 2002:962). Denna initiala åtgärd måste sedan följas upp av program för de tidigare stridande parterna. Programmen kan innefatta information om det civila livet som väntar dem, vilka rättigheter och skyldigheter detta medför etc. Vidare bör ekonomiskt stöd ges till det tidigare stridande och dess familjer så de får en möjlighet att bosätta sig och bli en del av samhället (Colletta *et al* i Rotberg ed. 2004:174). Återintegrationen i samhället syftar till att skapa en meningsfull tillvaro, såväl socialt som ekonomiskt, för de tidigare stridande. Avgörande för om DRP skall vara lyckosamt på sikt är att möjlighet till självförsörjning ges, vilket kan åstadkommas genom att arbetstillfällen skapas. Det har visat sig i fall där återintegrationen till samhället misslyckas, och inga möjligheter till ett legitimt uppehälle skapas, tenderar tidigare stridande att hamna i verksamheter utanför det civila samhället och staten (FN 2000:7). De kommer således att återigen utgöra element som försvårar återuppbyggnaden.

I Afghanistan har DRP varit ett misslyckande i många hänseenden. Det främsta exemplet på detta är att det finns en mängd olika krigsherrar som styr olika regioner oberoende av staten. Krigsherrarna och dess arméer är på intet sätt

demobiliserade eller återintegrerade i samhället. Det har visat sig att även om tidigare stridande genomgått DRP hamnar många av dessa i verksamheter utanför staten. Den främsta orsaken till att så är fallet är att landets ekonomi fortfarande är svag, samtidigt som möjligheterna till och inkomsterna från legalt arbete är små (Goodson 2005:34). Att bli en del av ekonomin som bygger på främst inkomster från hantering av opium tycks vara ett sätt många dras till för att klara sin försörjning. Opiumekonomin ligger helt utanför den afghanska statens kontroll och medför en rad försvårade omständigheter för återuppbyggnadsarbetet då det exempelvis genererar inkomster till krigsherrar som motsätter sig staten. Vidare utläggning kring detta finns företrädesvis vid analysen av variabeln ekonomi.

Det övergripande ansvaret för DRP i Afghanistan har den afghanska staten med assistans från FN. De FN-organisationer som administrerar arbetet är UNDP Afghanistan och UNAMA och detta sker i nära samarbete med Japan. Arbetet är samordnat inom ramen för vad som benämns som 'Afghanistan's New Beginnings Programme' (ANBP). I enighet med 'light footprint approach' utgörs huvuddelen av programmets personal av afghaner. De faktiska siffrorna 2004 var att personalen som administrerade ANBP utgjordes av 44 internationella och 615 afghaner (UNDP Afghanistan, Internet). Personalen ansvarar för all verksamhet som syftar till demobilisering och återintegration. De ombesörjer allt från vapeninsamlingar till återanpassningsprogram för tidigare stridande individer.

Det är svårt att fastslå hur pass väl ANBP har lyckats under den korta tid som programmet funnits. Ungefär 63 000 tidigare stridande hade 2004 genomgått ANBP, och betraktades som fullt demobiliserade (*ibid.*). Dessa har givits utbildning och arbete, eller möjlighet till detta, beroende på individuella förutsättningar och intressen. Många som genomgått DRP placeras i den nyinrättade nationella afghanska armén eller inom polisväsendet. DRP har alltså en dubbel förmåga att öka säkerheten i en stat. Inte bara avlägsnas element som kan hota säkerheten, utan dessa kan även omvandlas till att stärka säkerheten. Av de som genomgått DRP vet man inte hur många som hamnar i verksamheter utanför staten, dvs. då DRP har misslyckats.

Inom ANBP har tiotusentals vapen, allt från handeldvapen till tyngre vapen, samlats in. Även om detta kan verka vara en ansenlig mängd vapen är det på det stora taget ett försvinnande litet antal. Landet har alltid haft, och har fortfarande, en stark vapenkultur. Istället för den konstitutionella makten har man förlitat sig på vapenmakt. Tilltron till vapen som maktmedel och konfliktlösare är en djupt rotad tradition som är svår att ändra på under en kort tidsperiod. Det krävs att nya normer och värderingar växer fram, vilket man av erfarenhet vet tar tid.

Teorin ger att DRP skall bidra med att öka säkerheten från det instabila läget som förväntas råda vid en vapenvila. Processen ligger sedan delvis till grund för hur det faktiska säkerhetsläget kommer att se ut, och varifrån vidare återuppbyggnadsprocesser kan ta sin början. Det är först då en samlad bedömning av säkerhetsläget är gjord som det går att fastslå om DRP har lyckats eller ej. En helt lyckad demobilisering och återintegration förväntas ge ett tillfredställande säkerhetsläge. Situationen i Afghanistan under senare år, med ett otillfredsställande säkerhetsläge, kan dock till stor del förklaras av en mindre lyckad DRP (Dwan *et al* 2005:152, Lister *et al* 2005:44).

4.2 Säkerhet

Säkerhetsaspekten är enligt många bedömare den enskilt viktigaste variabeln för en lyckad återuppbyggnadsprocess. Att inrätta och återupprätthålla säkerhet och allmän ordning tillhör de viktigaste funktionerna för nationella och internationella organ som deltar i återuppbyggnadsarbetet (Caplan 2005:45). Förutsättningen är den att ett stabilt säkerhetsläge ger större möjligheter till en lyckad återuppbyggnad än ett instabilt säkerhetsläge. Situationen i Afghanistan har varit långtifrån optimal under Bonn-processen avseende denna variabel. Ett tillfredställande säkerhetsläge är en förutsättning av största vikt för genomförandet av målvariablerna.

En klar skiljelinje finns då man diskuterar säkerhet i Afghanistan, i likhet med många andra fall. Det finns en klar skillnad hur situationen ser i ut i Kabul, och vissa andra större städer och dess omgivningar, mot hur situationen är på landsbygden. Det har varit svårare att skapa och bibehålla ett stabilt säkerhetsläge på landsbygden, vilket är ett vanligt fenomen i stater där regeringen utövar ett begränsat inflytande utanför huvudstaden eller vissa regioner (Rich 1999:1f.). Exempelvis finns 26 000 av de ungefär 63 000 som genomgått DRP i Kabul (ANBP, Internet). Således finns nära på hälften av alla demobiliserade och återintegrerade i huvudstaden. Detta är ej en representativ fördelning sett utifrån hur befolkningen är spridd över landet. Dock kan det helt eller delvis förklaras av att militären under talibanregimen var centraliserad till och styrdes från Kabul.

Afghanistan brottas främst med tre sammanlänkade källor till dess instabila säkerhetssituation. Dessa är; (I) talibaner, Al-Qaidah och dess anhängare (II) militära fraktioner (krigsherrar) (III) narkotikahandlare och andra kriminella element (Thier 2004:4). Grupper vilka alla drar fördel av ett instabilt läge med en svag stat som ej kan motverka dess intressen. Förutom att de gynnas av ett instabilt säkerhetsläge upprätthålls kan dess agerande tillskrivas ideologiska, religiösa och kulturella strävanden.

Som resultat av dessa gruppers strävanden råder det därför över hela landet ett instabilt säkerhetsläge. Runt om i landet sker dagligen attentat och terroristhandlingar riktat mot den afghanska staten och dess befolkning, och de som bistår återuppbyggnadsarbetet. Såväl nationell som internationell personal, militär och humanitär personal är måltavlor för dessa handlingar. Otaliga offer har skördats, såväl civila som militära. Exempel på händelser riktade mot den styrande administrationen i Afghanistan är mordförsöket på presidenten i övergångsregeringen Hamid Karzai och attentat mot UNAMA kontor. Även om Kabul ofta betraktas som förhållandevis säkert har en rad attentat genomförts även där. Här har målen främst varit statliga institutioner. Parallellt med detta pågår det ofta regelrätta strider mellan den USA-ledda koalitionen och afghanska armén på ena sidan och tidigare nämnda grupperingar.

Trots de DRP som genomförts finns det många militära fraktioner utanför statens kontroll i Afghanistan. Totalt beräknades det 2004 ungefär finnas 1 800 illegalt beväpnade grupper spridda runt om i Afghanistan (UNDP Afghanistan, Internet). Illegala arméer beräknades vid början av Bonn-processen omfatta omkring 200 000 soldater kontrollerade av lokala och regionala krigsherrar och

befälhavare (Thier i Donini *et al* ed. 2004:40). Arméerna kontrollerade under de tidiga stadierna av återuppbyggnadsprocessen stora delar av landsbygden. Mot dem ställdes några tusen man ur den nyinrättade afghanska armén. Dock är den afghanska armén ständigt växande och det har hela tiden funnits militärt stöd av den USA-ledda koalitionen samt FN. År 2004 utgjorde 15 000 man den afghanska armén och målsättningen är att den skall växa till 70 000 man inom en period av fem till sju år (UNAMA, Internet). För uppbyggnaden av militären i Afghanistan svarar USA, med assistans av Frankrike.

Viktigt att poängtera är att krigsherrarna inte är att betrakta som en unison grupp. Det rör sig om olika fraktioner som styr och kontrollerar olika geografiska områden. Ofta kolliderar olika krigsherrars intressen då de strävar efter större makt och inkomster. Konfrontationer mellan olika grupperingar är vanliga, då dess intressen ställs mot varandra. De olika krigsherrarna är ofta ledare för olika etniska grupper, speglade den spridda etnicitet som finns i landet. De etniska motsättningarna har lett till en rad stridigheter. Det har visat sig finnas en ovilja bland de internationella trupper som svarar för säkerheten att blanda sig i dessa stridigheter. Effekten har blivit att på det många håll i Afghanistan pågår lokala krig. Dessa bidrar till det instabila säkerhetsläget, samtidigt som konflikterna hotar att eskalera till ett mer utbrett inbördeskrig.

För den övergripande säkerheten i Afghanistan har 'International Security Assistance Force' (ISAF) svarat. ISAF är en internationell fredsbevarande styrka vilken har mandat av FN:s säkerhetsråd att operera i Kabul och dess omgivning, men dock ej i hela Afghanistan. Den fredsbevarande styrkan, vilken är en konstellation av ett 20-tal stater, var först under ledning av Storbritannien och senare Turkiet och NATO. USA har under hela processen haft en avgörande roll i form av den makt de besitter. Exempelvis motsatte de sig en utökning av den förhållandevis lilla trupp som ISAF utgjort och menade att säkerhetsproblemet på landsbygden bäst löstes med en starkare nationell afghansk armé i motsats till en utökning av ISAF (Goodson 2003:95). Ställningstagandet har visat sig vara tvivelaktigt då det framträtt att den nationella afghanska armén inte klarat av att skapa ett stabilt säkerhetsläge utanför Kabul. Vissa bedömare menar att de insatser som USA gjort för att stärka säkerheten har varit för att främja sina egna intressen. Vid den aktuella tidpunkten var intresset inriktat främst på att förstöra Al-Qaidah nätverket så mycket som möjligt och avsätta talibanregimen som understödde det samma (Rubin i Kristiansson *et al* ed. 2005:43). Således är den enda militära trupp som arbetat målmedvetet mot att stärka säkerhetsläget ISAF. Truppen har dock arbetat utifrån ett begränsat mandat, vilket har inneburit dess insatser ej varit möjliga utanför Kabul. Den afghanska övergångsregeringen har lämnat ett stort ansvar att med sin begränsade militära styrka upprätthålla säkerheten över hela landet. Detta har varit ett stort misslyckande med tanke på hur instabil situationen har varit på landsbygden. Att säkerhetsläget i Kabul är tillfredställande verkar vara det enda som uppnåtts.

Det instabila säkerhetsläget har tidvis hotat hela den kvarvarande återuppbyggnadsprocessen. Förutom att det har försvårat genomförandet av teorins målvariabler, har afghanernas tilltro till hela processen försvagats. Förbättras inte situationen kanske stödet och toleransen gentemot den

internationella närvaron i landet försvinner. Med tanke på svagheten hos den militära styrkan staten förfogar över och den mängden krigsherrar som finns riskerar situationen att äventyra hela återuppbyggnaden. För att inte riskera att hamna i en alltför svår situation fick ISAF i oktober 2003 mandat att verka över hela Afghanistan i samband med att operationen kom att ledas av NATO. Detta har dock varit problematiskt eftersom det internationella samfundet inte varit villiga att bidra med den militära kapacitet som krävs för en sådan omfattande operation (Goodson 2005:27).

För att stärka säkerhetsläget på landsbygden har en rad 'Provincial Reconstruction Teams' (PRTs) inrättats. Team består av ungefär 80 personer och är en blandning av militär och civil personal som utlokaliseras runt om i Afghanistans provinser för att ge militärt stöd och humanitärt bistånd. Dess främsta uppgift är att skapa säkra zoner runt provinshuvudstäderna så att NGO:s kan verka där. I strävan efter att stärka säkerhetsläget har antalet PRTs stigit från fyra till sexton stycken (*ibid.* s.26). PRTs har lokalt på vissa ställen lyckats stärka säkerheten, men överlag är effekten av dessa ringa. Vissa PRTs har t.o.m. ibland tvärtom genom sitt agerande försvårat arbetet och ökat instabiliteten för det civila samhället med NGO:s att kunna utföra humanitär hjälp (USIP, Internet). Detta kommer sig av att vissa PRTs ledda av USA använt sig av sin humanitära status som täckmantel för att få information av civilbefolkningen angående misstänkta terrorister (Blom i Kristiansson *et al* ed. 2005:67). Oklarheten om vad som är militära eller humanitära uppdrag har lett till ett ökat antal attacker mot civila hjälparbetare, vilka betraktats som agenter för de militära styrkorna istället för oberoende aktörer (*ibid.*). Sedermera har detta haft negativ effekt på möjligheterna för NGO:s att verka i vissa delar av landet, då dess säkerhet ej kunnat garanteras.

Bristfällig samverkan mellan de olika aktörerna som skall upprätthålla säkerheten är en annan förklaring till det instabila läget som har rått i Afghanistan (*Ibid.* s.65). Förutom de tidigare nämnda aktörerna, ISAF, USA-koalitionen och PRTs, har även en rad ministerier, institutioner och privata säkerhetsföretag ansvarat för säkerheten. Ansvaret har varit oklart på många områden då det funnits en blandning av internationell och nationell personal och uniformerad och icke uniformerad personal. Detta har lett till att det bland den afghanska befolkningen funnits osäkerhet om vilka som utför civila respektive militära uppdrag, då militären ofta opererat i civil klädsel och med civila fordon (USIP, Internet). Det har ej funnits några klara strukturer utifrån vilka man arbetat, vilket har lett fram till en osäker situation om vilka som gör vad och vem som kan förväntas agera i vissa situationer.

Bonn-avtalet ställde upp fyra kriterier för hur ett stabilt säkerhetsläge skulle uppnås. Dessa var; (I) alla militära grupperingar i Afghanistan skulle komma under kontroll av övergångsregeringen (II) assistans från det internationella samfundet för träning av och etablering av en nationell arme (III) en styrka för att upprätthålla säkerheten i Kabul och dess omgivning (IV) ett tillbakadragande av militära trupper från Kabul och områden där FN sanktionerad militär fanns (FN 2001b). Vad som verkligen har åstadkommit är assistans till den afghanska armén och upprättandet av ISAF. Rörande tillbakadragande av trupper har

deltagarna vid upprättandet av Bonn-avtalet delvis hållit vad de utfäst. Uttåget ur Kabul gick utan militärt tvång, medan det i övriga delar av landet varit svårare (Thier i Donini *et al* ed. 2004:48). Det största misslyckandet ligger otvivelaktigt i, det faktum som tidigare nämnts, att övergångsregeringen har nästintill en total avsaknad av kontroll över en mängd militära grupperingar. Ett alldeles för stort ansvar för säkerheten ålades den afghanska övergångsregeringen i ett alltför tidigt skede. Åtagandena att uppfylla i processen i Bonn-avtalet var alltför ambitiösa och målen synes vara orealistiska.

Sett i efterhand borde det internationella samfundet ha åtagit sig ett större ansvar för säkerheten under Bonn-processen, såväl som vid Bonn-avtalets slutande som viljan att sända trupper. Detta är en nackdel med 'light footprint approach', att den begränsade internationella närvaron som eftersträvats har påverkat säkerheten i Afghanistan negativt, då övergångsregeringen ej lyckats administrera hela landet (Donini i Donini *et al* ed. 2004:136). Det tycks inte råda några tvivel utifrån de teoretiska utgångspunkterna att säkerhetsaspekten spelar en direkt avgörande roll för den fortsatta återuppbyggnadsprocessen. Frågan man måste ställa sig är varför inte mer har gjorts för att stärka säkerheten då hela Afghanistans framtid är beroende av framsteg inom denna sektor. I den vidare analysen av målvariablerna kommer effekterna av det instabila säkerhetsläget att vidare utvecklas för att belysa hur dessa har påverkats.

4.3 Ekonomi

Som teorin ger kommer återuppbyggnaden av den ekonomiska sektorn att analyseras utifrån hur den informella sektorn ser ut i Afghanistan, och de komplikationer detta medför. Utgångsläget för den ekonomiska återuppbyggnaden har i Afghanistan varit mörkt. Efter decennier av politisk instabilitet kombinerat med torka och andra naturkatastrofer har de ekonomiska förutsättningarna minimerats. Narkotikahandel har länge varit en stor inkomstkälla för afghanerna. Under talibanregimen var handeln även en viktig inkomstkälla för staten och understöddes därav. Den afghanska övergångsregeringen och dess allierade har svåra djupt rotade strukturella problem att hantera och överkomma. Får man ej bukt med dessa problem kommer det, som analysen visar, att kraftigt försvåra hela återuppbyggnadsprocessen.

Den ekonomiska utvecklingen i Afghanistan har varit positiv sedan talibanregimens fall. Bland framstegen kan nämnas att övergångsregeringen genom sin politik har genomfört en valutareform samt strukturella reformer främst rörande handel och den finansiella sektorn (World Bank 2005b:1). Redan året efter Bonn-processen hade tagit sin början visade Afghanistan en stark ekonomisk tillväxt. År 2002 var tillväxten 29 procent och 2003 16 procent. Dock bör man ha i åtanke att landet under en lång tid tillhört ett av de absolut fattigaste länderna i världen. Detta medför att även om tillväxttalen är höga så befinner sig landet ändå långt efter i utvecklingen. Övergångsregeringen har även fått bukt med inflationen till en nivå på 10,5 procent årligen 2004 (*Ibid.*). Detta är ett viktigt åstadkommande, eftersom en hög inflation har visat sig hämma ekonomisk tillväxt (Posner i Rotberg ed. 2004:261). Dock återstår det mycket att göra för att omvandla landets svaga ekonomi till en starkare, även om de stegen som tagits har varit i rätt riktning.

Ekonomiska framsteg krävs parallellt med övriga processer vid återuppbyggnad av stater, då de olika processerna kan ge näring åt varandra. En stabil och kontrollerad ekonomi är klart mer gynnsam för utvecklingen än en ekonomi i obalans. Samtidigt är det av största vikt att få kontroll över framväxande ekonomier inom staten som är utom dess kontroll (Dwan *et al* 2005:159). Detta syftar rörande Afghanistan främst på den växande och befintliga skuggeekonomi som bygger på narkotikahandel med främst opium som exportvara. Som det kommer att framgå påverkar denna handel inte bara denna specifika variabel, utan dess konsekvenser är påtagliga för hela det afghanska samhället.

Den återuppbyggda staten måste kunna erbjuda dess medborgare någon form av ekonomisk trygghet. Det måste ges möjlighet till självförsörjning och utveckling inom den av staten ombesörjda ekonomin. Om detta misslyckas är risken stor att det växer fram lokala ekonomier baserade på export av tvivelaktiga varor (Rotberg ed. 2004:33). Situationen i Afghanistan verkar vara den att staten har hamnat i just detta läge. För att finna möjlighet till självförsörjning har många afghaner sökt sig till de lokala informella ekonomierna. Den informella sektorns skuggeekonomi i Afghanistan beräknas utgöra 40 procent av den totala ekonomin (Goodhand 2004:163). Det är en stor utmaning för den afghanska övergångsregeringen att arbeta med, inte bara under tiden för Bonn-processen,

utan lång tid utöver denna. För att få bukt med problemen krävs det främst en ökad säkerhet, i kombination med exempelvis stärkt 'rule of law'. Detta är fallet eftersom de som bedriver och är delaktiga i de informella ekonomierna är beroende av ett instabilt säkerhetsläge för sina förehavanden, där staten har begränsade möjligheter att utföra kontroll (*ibid.* s.157).

Kärnan av problemet med narkotikaekonomin i Afghanistan är den att stora delar av inkomsterna från den kommer landets krigsherrar tillhanda (Lister *et al.* 2005:45). Utan de ekonomiska medel som detta inbringar hade dess verksamheter kraftigt försvårats. Den direkta och avgörande följden av detta hade varit att säkerhets situationen hade haft en klart större möjlighet att förbättras. Det omvända skulle ha varit att om den afghanska staten från början av återuppbyggnadsprocessen hade gets möjlighet att stärka säkerheten genom ökad internationell assistans. Då hade förutsättningarna för att förstöra de fundament som narkotikaekonomin grundar sig på varit större. Dvs. att en stabil säkerhet hade ökat den afghanska statens möjligheter att undanröja krigsherrarna för att på så vis komma åt narkotikahandeln. I FN rapporten *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security* från 2004 ges tre konkreta åtgärder av hur problemet med narkotikahandeln skall lösas;

“There are three key elements involved in eliminating the poppy economy and its deleterious effect on Afghanistan’s political and reconstruction processes. First, the international community must assist the Government of Afghanistan in its interdiction efforts. [...] Second, local economies must be supported through the provision of licit on-farm income-generating opportunities and the establishment of larger-scale infrastructure and industrial projects to provide non-farm income opportunities. Third, the link between the disarmament, demobilization and reintegration effort and counter-narcotics activities must be addressed. Ex-combatants resisting disarmament, demobilization and reintegration continue to have significant resources and power because of the illicit drug trade, which enables them to influence government institutions, there by overriding the existing rule of law.” (FN 2004b:9)

Detta tyder på att man från FN:s sida ser den del av skuggekonomin som narkotikahandeln utgör som ett hinder för den fortsatta återuppbyggnaden. Förutom den initiala åtgärden med ökad internationell assistans vill man bemöta problemet utifrån ytterligare två infallsvinklar. Genom att kort behandla den rörande jordbruk vill jag ge en inblick i varför detta område bedöms som avgörande för att få kontroll över den informella sektorn. Rörande DDR hänvisas till tidigare analys under variabeln vapenvila (se 4.1).

Merparten av den afghanska befolkningen på landsbygden får sina inkomster från jordbruk. År 2003 utgjorde denna sektor 1/3 av landets totala BNP (World Bank 2005b:6). Till stora delar rör det sig om småskaligt jordbruk för självförsörjning. Det genererar inga större inkomster för den enskilde, snarare måste de mindre jordbruken skuldsätta sig för att klara verksamheten. Förhållandet kan möjligen vara problematiskt för landets tillväxt och utveckling, men påverkar inte återuppbyggnaden av staten. Problemet finns hos de större jordbruken med stor åkerareal. Då många självförsörjande jordbrukare finns ger det en dålig avkastning att odla för vidarförsäljning. I stället upplåter man sin mark för opium odling, vilket ger betydligt större inkomster. Mellan 2000 och

2002 ökade priset med 700 procent till jordbrukarna som sålde opium (Goodhand 2004:161). Beaktat utifrån detta perspektiv blir det påtagligt att det måste ske en omställning från jordbruk till andra former av försörjning. Att inkomsterna från narkotikahandeln stärker lokala krigsherrar som i sin tur försvagar säkerhetsläget är en effekt. En annan effekt av att staten ej har kontroll över jordbruket är att det ej genererar några inkomster till staten. Statens möjligheter till långsiktiga investeringar i exempelvis infrastruktur och industrier minskar härav. En stor del av vinsterna från handeln investeras och placeras istället i utlandet. Utan en stark stat och större legala möjligheter att stävja narkotikahandeln finns det små möjligheter att övergå till produktionsområden hållbara över lång tid (*ibid.* s.162). Mer investeringar i dessa områden påkallas av FN, men möjligheten för den afghanska regeringen att göra detta på egen hand är begränsad. Trots de ekonomiska framsteg som nämndes inledningsvis befinner sig Afghanistan i en komplicerad situation där en rad förhållanden har negativ påverkan på den ekonomiska återhämtningen.

De ekonomiska maktcentrumen som skapats på landsbygden understödjer det faktum att den afghanska staten inte är kapabel att kontrollera och administrera hela sitt territorie. Staten har blivit alltmer decentraliserad där en stor del av den verkliga, om än ej legala, makten finns hos landets lokala krigsherrar. Den makt som krigsherrarna har byggt upp har gett dem möjlighet att helt kontrollera vissa områden. Exempelvis svarar de för och kontrollerar upptagning av skatt, illegala fastighetsaffärer, mineral och skogstillgångar samt vägtullar (Goodson 2005:25). Resultatet blir att deras tillgångar ökar, samtidigt som staten går miste om intäkter. Krigsherrarnas intäkter ger sedermera inkomster till soldater som är underställda dem. Det faktum att många får sin försörjning genom krigsherrarna minskar viljan att exempelvis genomgå DRP, då deras ekonomiska förhållanden efter genomgången DRP skulle vara betydligt osäkrare. Korruption har även blivit en av följderna av den afghanska skuggekonomin. Många är de tjänstemän som avlönas av krigsherrarna för att möjliggöra dess förehavanden. Det är således många som vinner på en situation med ett instabilt säkerhetsläge där aktörerna inom skuggekonomin kan agera fritt.

Totalt tre till fyra miljoner afghaner, eller ungefär 20 procent av befolkningen är beroende av narkotikahandeln för sitt uppehälle (Goodhand 2004:163). Med detta i beaktande är det nödvändigt för den afghanska staten att få kontroll över situationen med de informella ekonomierna. Man måste finna alternativa sysselsättningar till dem vars uppehälle är beroende av narkotikahandeln. Det måste ske en kraftigare utveckling av den formella ekonomin för att alternativ skall kunna ges. Samtidigt krävs det ett stabilare säkerhetsläge, varvid den afghanska staten kan eliminera de element som är beroende av det instabila säkerhetsläget för sina verksamheter.

4.4 Rule of Law

Afghanistan har under de senaste decennierna nästintill haft en total avsaknad av styre utifrån 'rule of law' (ICG 2002:12). Olika regimerna har styrt staten utan koppling mellan de styrande och de styrda. Under perioder har makten från Kabul decentraliserats till landets provinser, som i många fall blivit näst intill autonoma och självstyrande. Även på den regionala nivån är 'rule of law' mycket svag, då styret direkt eller indirekt har utgått från regionala krigsherrar. Genom sin kontroll av militära styrkor har dessa effektivt kunnat utöva politisk, polisiär och juridisk auktoritet (USIP 2004:3). Den afghanska staten har varit att betrakta som svag i detta hänseende. Vid en sådan situation blir utgången ofta den att kriminella tar över statens funktioner vad det gäller exempelvis beskydd (Rose-Ackerman i Rotberg ed. 2004:182f.).

Vid återuppbyggnad av stater fyller återinförandet av 'rule of law' flera viktiga funktioner. Mest påfallande kan inverkan på att stärka säkerhetsläget och reglera relationer och förfaranden över hela samhället tyckas vara. En annan aspekt är förmågan att skapa tillit till hela återuppbyggnadsprocessen hos medborgare som är präglade av avsaknaden av 'rule of law'. Medborgarna kommer bara att stödja återuppbyggnaden så länge de anser att legala normer och institutioner existerar och fungerar (Rotberg ed. 2004:33). Processen mot återinförandet av 'rule of law' måste dock präglas av det aktuella landet. För att processen skall vara legitim och hållbar måste den bygga på existerande juridiskt system och legala traditioner, och spegla kulturen och andra värden som är viktiga (Dwan *et al.* 2005:157). Samtidigt måste det dock finnas en förankring i internationell lag och internationella normer och standarder (*Ibid.*).

I grunden fyller ett fungerande 'rule of law' två fundamentala funktioner. Dels sätter det legala gränser för civila och kriminella, och dels begränsar det statens agerande (Rose-Ackerman i Rotberg ed. 2004:182). Detta är grunden för alla väl fungerande och stabila samhällen, varav det är av största vikt vid återuppbyggnad av stater att beakta detta. Ett fungerande samhälle måste regleras utifrån rättsregler, där medborgarna kan känna tillit och rättsäkerhet. Är inte så fallet är risken påtaglig att återuppbyggnadsprocessen stagnerar och möjligtvis tillintetgörs.

Vid Bonn-processens början, i slutandet av Bonn-avtalet, fastslogs vad som borde göras för att stärka 'rule of law' i Afghanistan. Parterna kunde enas kring vissa punkter som ansågs viktiga för utvecklingen. Detta till trots innehöll Bonn-avtalet ingen övergripande strategi för hur 'rule of law' skulle genomföras och bli den gängse normen (Dwan *et al.* 2005:156) Det mest påtagliga beslutet var att enas kring att anta 1964 års konstitution som gällande fram till dess att en ny hade antagits. Anledningen till att valet föll på just 1964 års konstitution var att man ville anknyta återuppbyggnadsprocessen med minnen av en period då Afghanistan var mer stabilt (Chesterman 2002b:9). I enighet med 'light footprint approach' har FN haft en assisterande roll i det fortsatta arbetet för övergångsregeringen rörande denna aspekt. I januari 2004 antogs den nya konstitutionen för 'Islamic Republic of Afghanistan' av det 502 medlemmar stora Loya Jirga (Rubin 2004:5).

Huvuddragen i den nya konstitutionen var ett presidentsystem med ett tvåkamrars parlament och ett islamskt legalt system som upprätthålls av en högsta domstol (*ibid.*).

I kommande avsnitt sker en genomgång av de valda analysområdena inom 'rule of law'. Genom att fokusera på svårigheterna och problemen som finns inom de olika områdena ges en bild av problematiken samt nödvändigheten av införandet av 'rule of law'.

4.4.1 Juridiska Institutioner

De juridiska institutionerna i Afghanistan är ej att betrakta som stabila. Systemet fungerar ej trots att det finns relativt gott om domare, skriven lag och rättegångar äger rum (USIP 2004:5). Systemets oförmåga att fungera bygger, som så mycket annat, på landets historiska instabilitet. Det är vanligt vid återuppbyggnaden av krigshärjade områden att många av domarna är dåligt utbildade och tillsatta för att fylla platser efter mer utbildade domare som flytt landet eller mördats (Caplan 2005:60). Detta är dock inte helt sant för Afghanistan, till viss del beror det på dåligt utbildade domare, men det stora problemet är kring frågan om gällande lag (se. 4.4.2).

De tyngsta afghanska juridiska institutionerna, utöver högsta domstolen är; justitiedepartementet, åklagardepartementet och en juridisk reformkommission, vilken har mandat genom Bonn-avtalet. Relationen mellan de fyra institutionerna beskrivs när de är som bäst som spända, och när de är som värst som fientliga (Thier 2004:9). Prestigen och kommunikationssvårigheterna mellan institutionerna har gjort att arbetet mot ett fungerande juridiskt system har stagnerat. Detta är ett grundläggande problem som även hämmar instiftandet av nya lagar samt implementeringen av dessa etc.

Sammantaget sedan talibanregimens fall har knappast några som helst framsteg gjorts för att bygga ett fungerande juridiskt system (USIP 2004:5). Detta är oroväckande för hela utvecklingen mot återinförandet av 'rule of law'. En vanlig uppfattning är att oberoende och fungerande juridiska institutioner är en förutsättning för 'rule of law', och dessa borde således initialt prioriteras vid återuppbyggnadsprocessen (Rose-Ackerman i Rotberg ed. 2004:204; Caplan 2005:60).

4.4.2 Rättsliga systemet

Vid återuppbyggnadsprocessen, främst i tidigare auktoritära stater, behöver gränsen mellan civila och brottsliga handlingar återskapas (Rose-Ackerman i Rotberg ed. 2004:184). Så har fallet varit i Afghanistan, där den tidigare talibanregimen har varit att betrakta som auktoritär. Rättsreglerna inom staten har länge byggt på system av sedvänjor som har reglerat civila och kriminella förfaranden. Oftast har systemen, främst gällande på landsbygden, byggt på islamistiska fundament. Det centrala rättssystem som gällt i Kabul och andra

större städer har varit svårt att implementera utanför de urbana områdena. De historiska svårigheterna med att implementera ett centralt rättssystem gällande för hela staten medför att det i Afghanistans fall är rimligast att först och främst implementera ett nytt rättssystem i de urbana områdena (USIP 2004, Internet).

Det svåraste problemet för återuppbyggnaden av det rättsliga systemet är att de tidigare decenniernas regimskifte har lett till en rad skiften av legala system, vilka sedermera har överlappat varandra. Detta har lett fram till en situation där ingen vet vilket system som egentligen gäller (ICG 2002:12; Thier 2004:5). Bonn-avtalet påkallar att existerande lag skulle gälla, med ett fåtal undantag. Till dessa undantag kan nämnas att lagen inte får vara oförenlig med övrigt i avtalet och internationella legala åtaganden som landet är bundna av (FN 2001b). Beslutet att existerande lag skall gälla ter sig inte som tillräckligt starkt om man beaktar att olika lagar gällt under olika perioder och att de överlappat varandra. Ovissheten över vad som är gällande lag har även ökat genom att stora mängder lagtext har förstörts i samband med tidigare krig (USIP 2004:9). Situationen har blivit den att många domare har dömt efter sin version av lagen, då de varken har haft tillgång till existerande lag eller vetat vilken lag som gäller (Thier 2004:9).

Huruvida en större klarhet om vilket rättsligt system som i realiteten gäller efter antagandet av den nya konstitutionen 2004 är svårt att fastslå. Konstitutionen påkallar att en högsta domstol skall upprätthålla ett islamskt legalt system, vilket detta islamska system är statueras ej. Systemet är fortfarande under utformning och det lär dröja länge innan enhetlighet uppnås, dock borde rimligen implementeringen vara längre gången i de urbana områdena. Även om bilden av och förutsättningarna för återuppbyggnaden inom denna sektor framstår som mörk har vissa framsteg gjorts. Fram till november 2003 hade tolv nya lagar antagits av övergångsregeringen, främst rörande handel och ekonomisk reglering (USIP 2004:9). Att framstegen varit så ringa inom rättssystemet i Afghanistan kan anses märkligt om man beaktar att innan den nya konstitutionen antogs fanns det inget parlament som var delaktigt i lagstiftningsarbetet. Vissa menar t.o.m. att i Afghanistan kan den rättsliga sektorn ses som det enklaste området att reformera, av hela den juridiska sektorn, då presidenten och hans kabinett har haft den lagstiftande makten, samtidigt som förfarandet har varit beroende av små resurser (*Ibid.*).

Den övergripande bilden av Afghanistan är att de saknar ett enhetligt legalt system, vilket hämmar återinförandet av 'rule of law'. Den avgörande faktorn kommer att vara huruvida de lagar som antas implementeras eller ej. Risken är att decentraliseringen av statsmakten ökar ännu mer om det finns olika lagstiftningar gällande för stad och landsbygd.

4.4.3 Polisiära systemet

För ett fungerande rättsamhälle krävs det en polismakt upprätthåller lag och ordning inom staten. Fram tills att talibanregimen kom till makten, hade de senaste decenniernas konflikter fått till följd att det i Afghanistan inte funnits någon civil polisstyrka. De polisiära uppgifterna administrerades av militären

enligt sovjetisk modell (USIP 2004:10). Då talibanregimen kom till makten inrättade de sina egna religiösa polisstyrkor som ersatte de tidigare sovjetiska (Rubin i Kristiansson *et al* ed. 2005:43). För att om möjligt stärka 'rule of law' i Afghanistan har det således varit nödvändigt att bygga upp en ny polisstyrka från grunden.

Under ledning av Tyskland har arbetet mot inrättandet av en kapabel polisstyrka fortskridit. Målet med arbetet är en styrka bestående av 50 000 poliser och 12 000 gränsvakter (UNAMA, Internet). Siffran refererar till utbildade och tränade poliser som är väl förberedda och rustade för sitt uppdrag. Det finns siffror som pekar på att Afghanistans polisstyrka redan uppgår till 50 000 man. Vad det här syftar till är en polisstyrka bestående av dåligt utrustad och otränad personal, ofta med lojalitet mot lokala krigsherrar och inte med den centrala regeringen (USIP 2004:10). Att upprätthålla 'rule of law' och bidra till ett stabilare säkerhetsläge har med denna polisstyrka visat sig vara en omöjlig uppgift. För att råda bot på problemet har en omfattande träning av poliser genomförts. År 2004 inrättades ytterligare fem regionala träningscenter för poliser, utöver två redan existerande i Kabul (UNAMA 2004, Internet). Initiativet medförde att vid Bonn-processens slut var antalet tränade poliser uppe i ungefär 30 000 (*Ibid.*).

För att säkerställa löneutbetalningar och tillgång till utrustning inrättades 2002 den FN administrerade 'Law and Order Trust Fund for Afghanistan' (LOFTA). Det internationella samfundet har dock inte levt upp till sina utlovade betalningar till LOFTA vilket har lett till att LOFTA lider brist på ekonomiska resurser. Genom detta har polisens utbredning utanför Kabul begränsats, varvid möjligheten att påverka de regionala krigsherrarna försämrats. Samtidigt har den låga lönen eller utebliven lön resulterat i en utspridd korruption, vilket i sin tur negativt har påverkat allmänhetens förtroende för polisen (USIP 2004:11).

Problemet med att införa 'rule of law' genom polismakt ligger till stor del i det tidigare beskrivna instabila säkerhetsläget, som upprätthålls av krigsherrar. Det har visat sig att problemet inte är så enkelt att det bara är att undanröja krigsherrarna, varvid polisen kan bidra med återinförandet av 'rule of law' i det maktvakuum som skapats. I situationer där en krigsherre har undanröjts har en rad mindre befälhavare slagits om att fylla hans plats, med den följd att polisen ej givits möjlighet att fylla de elementärs behov den är inrättad för (Rubin i Kristiansson *et al* ed. 2005:47). För att polisen skall ges möjlighet att vara den institution som upprätthåller och understödjer återinförandet av 'rule of law' krävs det således ett generellt stabilare säkerhetsläge. Sammantaget innebär detta, i enighet med teorin, att misslyckandet med att skapa ett stabilt säkerhetsläge hämmar framväxten av 'rule of law'.

4.5 Civila samhället

Under talibanregimen utförde NGO:s många sociala åtaganden som den dåvarande regimen var ovillig eller inkapabel till. Uppgifter de åtog sig var alltifrån undervisning till vattenrening, vissa menar t.o.m. att NGO:s utgjorde den sociala säkerheten för afghanerna (O'Brien i Donini *et al* ed. 2004:187). Således har det i landet under en lång tid funnits verksamma NGO:s, så landets situation är på intet sätt ny för dem. Även efter talibanregimens fall har NGO:s spelat en viktig roll. I avsaknad av en stark centralmakt har de fortsatt att fylla en viktig funktion för det civila samhället.

Som så mycket annat rörande fallet Afghanistan hämmar det instabila säkerhetsläget återuppbyggnaden av det civila samhället. NGO:s möjligheter att verka i landet har försvårats, då dess säkerhet inte har kunnat garanteras. Det civila samhället mest påtagliga negativa aspekt utgörs av krigsherrarna och dess styre. Problematiken kring detta har behandlats tidigare i uppsatsen och kommer här inte vidare att beröras.

I början av Bonn-processen skedde en trefaldig ökning av antalet registrerade NGO:s som arbetade i landet till ungefär 1 000 stycken (*Ibid.*). Anledningen till ökningen ligger inte i att behovet av humanitära insatser ökade i samband med statens kollaps, snarare handlar det om att afghanernas situation hamnade i rampljuset. Samtidigt ökade biståndet från 250 miljoner till 2 miljarder amerikanska dollar årligen (Leader *et al* i Donini *et al* 2004:173). Den ökade närvaron av NGO:s och det ökade biståndet har haft en rad positiva effekter för återuppbyggnaden av det civila samhället. Dock har det även medfört en rad negativa konsekvenser, vilka vidare kommer att lyftas fram.

Internationella organisationer som verkar i staten för att understödja återuppbyggnadsprocessen kan ha negativ påverkan för den ekonomiska återhämtningen. Anledningen är att många av de projekt och program som kommer till en följd av dess närvaro framförallt är kopplade till organisationerna. Följden blir att det skapas en ekonomisk bubbla, i företrädevis huvudstaden, baserad på för framtiden ej ekonomiskt hållbara projekt (Dwan *et al.* 2005:160). Dvs. de arbetstillfällen som skapas är relaterade till återuppbyggnad utförd av internationella organisationer, vilka inte kommer att närvara den dagen då processen anses slutförd. I Afghanistan beräknas att ungefär 40 000 tillfälliga arbetstillfällen har skapats till följd av de internationella organisationernas närvaro (Chesterman 2004:201). De positiva effekterna är uppenbara då det är ett faktum att det skapats arbetstillfällen. Till de negativa hör att de afghaner som anställts inom de internationella organisationerna oftast är välutbildade och har färdigheter som bättre hade behövts inom andra, mer centrala, områden för återuppbyggnaden (Dwan *et al* 2005:160). Inom de internationella organisationerna får de betydligt högre lön, men de får mindre kvalificerade positioner och arbetsuppgifter än vad de hade fått i den centrala administrationen.

Hur biståndet har riktats, om det är direkt till organisationer eller för att främja klimatet för NGO:s är svårt att fastslå. Den mest påtagliga främjande åtgärd för NGO:s möjligheter att verka är utökningen av 'Provincial Reconstruction Teams' (se 4.2). Åtgärden har visat sig vara mindre lyckad då det rått förvirring kring dess

civila och militära uppdelning. Vad gäller bistånd direkt till organisationer kan även detta vara problematiskt. Till skillnad från situationer där bistånd ges till verksamheter i mer stabila stater är möjligheterna större att påverka politiska förändringar i stater under återuppbyggnad (Leader *et al* i Donini *et al* 2004:173). Bidragsgivarna har stor möjlighet att främja sina intressen genom vad de väljer att understödja och hur de gör det. Det finns ingen påtaglig samverkan mellan vilka projekt som skall understödjas, det är bidragsgivarna som sätter agendan. De olika aktörernas strategier måste vara mer i enlighet med den afghanska reformpolitiken för att kunna maximera dess effekt för återuppbyggnaden (*Ibid.* s.184).

De problem som nämnts är långt från oövervinneliga, och mycket har redan gjorts för att vitalisera det civila samhället. Samtidigt är kanske variabeln den som är svårast att understödja i återuppbyggnadsprocessen. Det är betydligt fler aktörer inblandade än i övriga variabler och det kan vara svårt att utröna direkta effekter av arbetet. Att skapa ett levande civilt samhälle är en process som tar lång tid, där de första stegen har tagits. Internationella aktörers vilja att hjälpa till med detta har visat sig vara god. Kan man bara enas om hur bidragen skall riktas och säkerheten i landet förbättras ser framtiden inte alltför mörk ut för utvecklingen av det civila samhället.

5. Slutsatser och avslutande diskussion

För att upprätthålla internationell och nationell säkerhet har det internationella samfundet agerat mer frekvent sedan Kalla Krigets slut. Resultatet har varit en ökning av antalet återuppbyggnadsprojekt. I takt med detta har även mängden forskning på området tilltagit. Det verkar finnas en form av samstämmighet rörande vad som bör prioriteras vid återuppbyggnaden av stater, vilket avspeglas i teorier kring området.

I sökandet efter adekvat teori fann jag en som var lämplig för att utgöra ett ramverk för analysen. Teorin betonar, i likhet med andra teorier, nödvändigheten av skapandet av ett stabilt säkerhetsläge varifrån andra processer kan ta sin början. För att arbetet mot att skapa ett stabilt säkerhetsläge skall vara möjligt krävs det att processen börjar med en vapenvila. Misslyckas sedermera insatserna med att skapa ett stabilt säkerhetsläge försvåras möjligheterna för en lyckad återuppbyggnad.

Nedan följer resultatet, och de slutsatser man kan göra gällande utifrån analysen av för uppsatsen valda variabler. Kortfattat presenteras var variabel för sig, varpå en avslutande diskussion tar vid.

Vapenvilan som slöts i Afghanistan efter talibanregimens fall var inte slutgiltig i den mening att alla stridigheter upphörde. I enighet med teorin har detta i sin tur påverkat säkerhetsläget. Genom att program för demobilisering och integration av tidigare stridande inte har genomförts i tillräcklig önskad utsträckning har man misslyckats med att undanröja element som befrämjas av ett instabilt säkerhetsläge. Det tidiga misslyckandet beror till en stor del på att det ej funnits någon enhetlighet i intressen och mål bland de som ansvarat för de tidiga militära operationerna. Genom att på ett tidigt skede eliminera oroselement alternativt att fått dem delaktiga i återuppbyggnaden hade troligen skärpt den instabila säkerheten.

Det instabila säkerhetsläget är otvivelaktigt den enskilt största orsaken till att återuppbyggnaden inte har genererat de resultat som kan förväntas av en sådan storskalig insats. Aspekter värda att lyfta fram rörande säkerhet är krigsherrar och uppdelningen mellan städer och landsbygd. Säkerhetsläget har ofta bedömts som stabilt i de större städerna med dess omnejd. Däremot på landsbygden har läget varit det motsatta, då lokala krigsherrar har utgjort den faktiska staten istället för den centrala administrationen i Kabul. För att återuppbyggnaden skall lyckas framöver krävs det att utsträckningen av insatserna vidgas till att i en större utsträckning även gälla icke urbana områden.

Vad gäller ekonomiska framstag har landet i ett makroekonomiskt perspektiv en någorlunda balanserad ekonomi sett till en positiv tillväxt och stabil inflation. Problemet för Afghanistan är dock att den formella ekonomin ej utgör en tillräckligt önskvärd stor del av den totala ekonomin. En stor del av de ekonomiska förehavandena som sker finner man i den informella sektorn av ekonomin som är utom statens kontroll. Narkotikahandel som utgör basen för denna sektor genererar inkomster till en stor del av befolkningen, varvid det inte

finns något intresse hos dem att förändra situationen. Stora inkomster tillfaller även krigsherrarna, vilket ger resurser till dem att motstå centralmakten. Det är svårt att se en förändring av situationen om inte säkerheten skärps så att staten kan återfå kontroll över hela sitt territorie. Så länge aktörerna inom den informella sektorn kan verka fritt kommer ekonomiska framsteg inom den formella sektorn att ha begränsad effekt.

Ett stärkande av samhället styrt utifrån 'rule of law' är av stor vikt. Medborgarna måste känna tillit och säkerhet till samhället för att staten skall ges möjlighet att utöva sin makt legitimt. Misslyckas detta är risken påtaglig att respekten för nya institutioner som byggts upp minskar, i sin tur kan det medföra att förtroendet till hela återuppbyggnadsprocessen avtar. I en sådan situation ter sig återuppbyggnaden meningslös, då framsteg kommer att vara svåra att göra samtidigt som risken är stor att hela projektet blir resultatlöst. Genom analysen har det framkommit att mycket har gjorts för att stärka 'rule of law', detta är logiskt då ett fungerande samhälle måste styras utifrån 'rule of law'. Vissa problem som måste övervinnas kvarstår dock, men det viktiga är att medborgarna ser fördelarna och känner tilltro till systemet.

Utvecklingen mot ett vitalt civilt samhälle har i Afghanistan precis bara börjat. Denna process skiljer sig från övriga variabler, då den inte går att kontrollera och styra på samma sätt. Ett stort antal aktörer, oberoende av staten, och med olika agenda driver utvecklingen framåt. Det mest påtagliga för variabeln är förekomsten och verkningarna av NGO:s. Analysen visar att dess närvaro kan medföra både positiva som negativa konsekvenser för utvecklingen. Vad man på lång sikt bör undvika är att NGO:s utför en alltför stor del av statens åtaganden, då riskerar förtroendet för staten minska. Det civila samhället skall snarare utgöra ett komplement till staten och inte ett substitut. Situationen i dagens Afghanistan är den att NGO:s utför ett betydande arbete med att bistå vid återuppbyggnaden.

Resultatet av uppsatsen är helt i enighet med vad det teoretiska ramverket ställer upp. Som analysen av målvariablerna visar, har utvecklingen av dessa hämmats beroende av förhållandena i förutsättningsvariablerna. Dock finns det i det aktuella fallet en betydande interaktion mellan variabler. Påverkan finns inte bara från förutsättningsvariablerna till målvariablerna, utan det förekommer påverkan såväl mellan målvariabler som från målvariabler till förutsättningsvariabler. Att så är fallet gör dock inte teorin mindre applicerbar, dock bör det finnas i åtanke vid analys av återuppbyggnadsprojekt.

Huruvida återuppbyggnaden av Afghanistan vid slutet av Bonn-processen har varit lyckosam eller ej är svårt att fastslå. Bilden som framträder är tvetydig, rörande vissa områden har det skett framsteg medan rörande andra har utvecklingen varit mindre påtaglig. Återuppbyggnaden av en kollapsad stat är en tidskrävande process och resultat av den kan ofta inte ses direkt. Mycket arbete mot en fungerande självständig afghansk stat kvarstår i framtiden. Oroande för möjligheterna för återuppbyggnaden att lyckas framöver är dock att det instabila säkerhetsläget har haft en påtaglig effekt på alla aspekter av återuppbyggnaden. Kommer man till bukt med problemet finns möjligheterna att man i framtiden kan komma att betrakta återuppbyggnaden av Afghanistan som lyckad.

6. Referensförteckning

Böcker och artiklar

Alpaslan Özerdem, 2002, "Disarmament, demobilisation and reintegration of former combatants in Afghanistan - lessons learned from a cross-cultural perspective" s. 961-975 i *Third World Quarterly*, Vol. 23, Nr. 5

Barakat Sultan, 2002, "Setting the scene for Afghanistan's reconstruction - the challenges and critical dilemmas", s. 801-816 i *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 5

Caplan Richard, 2005, *International Governance of War-torn territories – Rule and Reconstruction*, Oxford University Press, Oxford

Chesterman, Simon. 2002a, "Tiptoeing Through Afghanistan - The Future of UN State-Building." *The International Peace Academy Project on Transitional Administrations*

<www.ipacademy.org>

Chesterman, Simon. 2002b. "Justice Under International Administration - Kosovo, East Timor and Afghanistan" *The International Peace Academy Project on Transitional Administrations*

<www.ipacademy.org>

Chesterman Simon, 2004, *You, the People - The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford University Press, Oxford

CSIS, 2003, "Play To Win - Final Report of the bi-partisan Commission on Post-Conflict Reconstruction", *Center for Strategic and International Studies (CSIS) och the Association of the U.S. Army (AUSA)*

<www.csis.org >

Donini Antonio *et al* ed. 2004, *Nation-Building Unraveled – Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press

Dwan Renata och Wihart Sharon, 2005, "Multilateral peace missions - challenges of peace-building" i *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford

Einsiedel, Sebastian von, 2002, "You the people: Transitional Administration, State-Building and the United Nations." *Conference Report Chadbourne & Parke New York October 2002, International Peace Academy*

<www.ipacademy.org >

Fukuyama Francis, 2004, *State Building – Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books LTD, London

Goodhand Jonathan, 2004, “From War Economy to Peace Economy? - Reconstruction and State Building in Afghanistan”, s. 155-174 i *Journal of International Affairs* Vol. 58, Nr. 1

Goodson Larry, 2003, “Afghanistan’s Long Road to Reconstruction”, s. 82-99 i *Journal of Democracy* Vol. 14, Nr. 1

Goodson Larry, 2005, “Building Democracy After Conflict - Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan”, s. 24-38 i *Journal of Democracy* Vol. 16, Nr. 1

ICG, 2002, “The Afghan Transitional Administration” - Prospects and Perils, *International Crisis Group rapport 2002*

<www.intl-crisis-group.org>

Keith Krause och Oliver Jutersonke, 2005, “Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments” s.447-462 i *Security Dialogue* Vol. 36, Nr. 4

Kristiansson Bengt och Aschenbrenner Maria ed, 2005, *Afghanistan – a Developing Democracy? Seminar in Stockholm November 18-19 2005*, Swedish Committee for Afghanistan, Stockholm

Landman Tod, 2000, *Issues and Methods in Comparative Politics – An Introduction*, Rutledge, New York

Linz Juan J och Stepan Alfred, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press Ltd, London

Lister Sarah och Wilder Andrew, 2005, ”Strengthening Subnational Administration in Afghanistan – Technical Reform or Stat-Building?” s. 39-48 i *Public Administration and Development* Nr. 25

Ottaway Marina, 2002, “Rebuilding State Institutions in Collapsed States”, s. 1001-1023 i *Development and Change* Vol. 33, Nr 5

Rich Paul B, ed. 1999 *Warlords in International Relations*, Palgrave Publishers, New York

Rotberg Robert I ed. 2004, *When States Fail – Causes and Consequences*. Princeton University Press, New Jersey

Rubin Barnett R. 2004, “Crafting a Constitution for Afghanistan” s. 5-19 i *Journal of Democracy* Vol. 15, Nr. 3

Saikal Amin, 2002, "Afghanistan after the Loya Jirga", s. 17-56 i *Survival* Vol. 44, Nr. 3

Their Alexander J. 2004, "Reestablishing the Judicial System in Afghanistan", *Center on Democracy, Development and the Rule of Law Stanford Institute for International Studies Working Paper Number 19, 1 September 2004*
<<http://cddrl.stanford.edu>>

USIP, 2004, "Establishing the Rule of Law in Afghanistan", *United States Institute of Peace, Special Report 117, Mars 2004*
<www.usip.org>

World Bank, 2004, "A Guide to Government in Afghanistan", Washington
<www.worldbank.org>

World Bank, 2005a, "Building an Effective, Accountable Afghan State" i *Afghanistan – State Building, Substaining Growth and Reducing Poverty*, Washington
<www.worldbank.org>

World Bank, 2005b, "The Afghan Economy" i *Afghanistan – State Building, Substaining Growth and Reducing Poverty*, Washington
<www.worldbank.org>

Özerdem Alpaslan, 2002, "Disarmament, demobilisation and reintegration of former combatants in Afghanistan - lessons learned from across-cultural perspective" s. 961-975 i *Third World Quarterly*, Vol. 23, Nr. 5

Offentliga dokument och Avtal

FN, 2000, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN document A/55/305–S/2000/809

FN, 2001a, FN:s Säkerhetsråd resolution S/RES/1378

FN, 2001b, *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the re-establishment of Permanent Government Institutions* (Bonn Avtalet), UN document S/2001/1154

FN, 2004a, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, UN dokument S/2004/616

FN, 2004b, *The Situation in Afghanistan and its Implications for International peace and security*, UN dokument A/59/581–S/2004/925

Internet

ANBP, *Afghanistan's New Beginnings Programme - Weekly Summary Report 2005*

www.undpanbp.org/Weekly%20Summary%20Report/90%20ANBP%20Weekly%20Summary%20Report%2070905.htm 2006-03-28

UNAMA, *United Nations Assistance Mission in Afghanistan – Security Sektor Report 2004*

www.unama-afg.org/about/_ss/security_sektor-print.htm 2006-04-12

UNDP Afghanistan, *United Nations Development Program Afghanistan - Afghanistan's New Beginnings Programme*

www.undp.org.af/about_us/overview_undp_afg/psl/prj_anbp.htm 2006-04-12

USIP, 2004, *Rebuilding Afghanistan - A Framework for Establishing Security and the Rule of Law*, United States Institute of Peace

www.usip.org/ruleoflaw/rebuilding/afghan_mainreport.html 2006-03-13

USIP, Michael J. Dziedzic oc Michael K. Seidl, 2005, *Provincial Reconstruction Teams - Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan*, United States Institute of Peace Special Report Nr. 147 2005

www.usip.org/pubs/specialreports/sr147.html 2006-04-20