



AFGHANISTANPLANEN 2013-2014

På vej mod fuldt afghansk ansvar



Kort: NATO

Illustration og fotos: Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet eller Forsvarets Mediecenter, med mindre andet er anført.
Forside og bagside: ISAF Media

1.	Indledning	3
2.	Forventninger til udviklingen i Afghanistan frem til og med 2014	9
2.1	Udvikling og det internationale udviklingssamarbejde	9
2.2	Militær reduktion og sikkerhedsperspektiverne	11
2.3	Forventninger til internationale aktører	14
2.4	Politisk transition, fred og forsoning samt regionale perspektiver	15
3.	Danmarks tilgang	17
3.1	Et fortsat og gradvist tilpasset dansk engagement	17
3.2	Strategiske principper: Konsolidering, afghansk ejerskab og normalisering	18
3.3	Udmøntning	20
4.	Sikkerheds- og politiindsatsen i 2013-2014	23
4.1	Den militære indsats	23
4.2	Politiindsatsen	29
4.3	Bistand til opbygning af afghanske sikkerhedsstyrker	30
5.	Indsatsen inden for udvikling og regeringsførelse i 2013-2014	31
5.1	Tværgående for de civile indsatsområder	31
5.2	Økonomisk vækst og beskæftigelse	36
5.3	Uddannelse	38
5.4	God regeringsførelse og civilsamfund	39
5.5	Freds- og forsoningsprocessen samt regionalt samarbejde	42
5.6	Hjemvendte flygtninge, internt fordrevne og nødhjælpsindsatsen	43
6.	Finansiering af de danske indsatser	45
7.	Et langsigtet partnerskab med gensidige forpligtelser	49
Anneks	Benchmarks for 2013 og 2014	53



Foto: ISAF Media

1. Indledning

1. INDLEDNING

Danmark har været stærkt engageret i Afghanistan i ti år, både politisk, militært og med udviklingsbistand. Sammen med vores tætte allierede og i koalitionen af ISAF-lande fortsætter vi med at varetage Afghanistans, det internationale samfunds og i høj grad også Danmarks interesser ved at bekæmpe de kræfter i Afghanistan, der i en periode gjorde landet til et fristed for organisationer som blandt andet Al-Qaeda, der har vestlige lande, herunder Danmark, som mål for terrorhandling.

Afghanistanplanen 2013-2014 handler om at sikre, at afghanerne de kommende år selv bliver i stand til at holde landet sikkert fra internationale terrororganisationer. Det handler om at træne afghanske sikkerhedsstyrker og om at støtte afghanerne i at skabe et civil samfund til

gavn for den almindelige afghaner. Afghanistanplanen 2013-2014 handler om at sikre de resultater, som de seneste ti års indsats har skabt, så Afghanistan i fremtiden kan tage vare på sig selv, til gavn for landet selv og til gavn for sikkerheden i Danmark og globalt.

Udviklingen i 2013 og 2014 bliver vigtig for Afghanistan. Det vil være årene, hvor Afghanistan sammen med det internationale samfund, og herunder Danmark, skal lægge de trædesten, som skal hjælpe til at gøre afghanske systemer tilstrækkeligt robuste og bæredygtige til, at landet kan tage de afgørende skridt til at stå på egne ben i perioden efter 2014. Det betyder ikke, at arbejdet kan gøres færdigt i de næste to år – der vil være behov for international støtte til Afghanistan

mange år frem i tiden. Men det betyder, at ansvaret for Afghanistans sikkerhed og politiske, økonomiske og sociale udvikling skal være forankret hos afghanerne selv efter 2014. Vores rolle bliver derfor i stadig højere grad at træne, rådgive og støtte afghanerne.

For Danmark betyder det, at der bygges videre på grundlaget i den seneste Helmand-plan 2011-2012 og Afghanistan-strategien 2008-2012: Militært skal vi fortsætte skiftet fra kamp- og partnerrolle til en trænings-, rådgivnings- og støtterolle frem mod udgangen af 2014, hvor afghanerne selv overtager det fulde sikkerhedsansvar for hele landet. Det betyder, at vi fortsætter en omlægning og reduktion af det danske styrkebidrag, så Danmark ved udgangen af 2014 ikke længere vil have kampenheder i Afghanistan. Den danske militære tilstedeværelse efter 2014 vil blive forhandlet blandt forligspartierne i 2014, og vil hovedsageligt bestå af rådgivere, instruktører og støttebidrag.

Samtidigt vil vi fortsat styrke den danske civile indsats, som har et længere tidsspektiv end den militære indsats. Hvis vi

skal sikre en langsigtet stabil udvikling i Afghanistan, er det afgørende, at det internationale samfund fortsætter sin støtte til den politiske, sociale og økonomiske udvikling af landet. Der sker ikke en udvikling uden sikkerhed. Men der er heller ikke tvivl om, at sikkerheden ikke vil blive bæredygtig uden udvikling.

Den danske Afghanistanplan 2013-2014 udgør en samlet plan for det danske civile og militære engagement i Afghanistan i perioden frem til og med 2014. Afghanistanplanen afløser således både Helmand-planen 2011-2012 og Afghanistan-strategien ("Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012"). Danmarks engagement i Afghanistan har historisk været understøttet af et bredt flertal i Folketinget, og et bredt politisk flertal står ligeledes bag rammerne for Danmarks indsats i Afghanistan i 2013-2014.

De overordnede internationale rammer omkring den danske militære og civile indsats i 2013-2014 ligger klar. Det internationale samfund og Afghanistan har i 2011 og 2012 ved fire internationale konferencer i Bonn, Chicago, Kabul og Tokyo tilrettelagt de politiske, sikkerheds-, og

udviklingsmæssige rammer for støtten til Afghanistans udvikling. Rammerne dækker perioden frem mod og tiåret efter 2014 – det såkaldte transformationsårti.

Danmarks engagement de kommende år vil være båret af en forventning om fortsatte fremskridt kombineret med en realisme om, hvad der reelt er muligt at opnå på kort sigt i Afghanistan, og på erkendelsen af, at tilbageslag vil være uundgåelige på Afghanistans vej mod videre stabilitet og udvikling – også på kerneområder som sikkerhed, regeringførelse, korruption og menneskerettigheder. Det væsentlige er, at de afghanske myndigheder med støtte fra det internationale samfund vil være i stand til at håndtere udfordringerne på en tilstrækkelig effektiv og hensigtsmæssig måde.

Selv med markant international støtte op til og efter 2014 hersker der ingen tvivl om, at den afghanske regering de kommende år og i tiden efter 2014 står foran en stor og svær opgave. Ikke mindst præsidentvalget – som ventes at finde sted den 5. april 2014 – vil have stor betydning for den politiske udvikling af landet, og dermed også for en succesfuld

overdragelse af sikkerhedsansvaret og for fortsat international udviklingsbistand i de kritiske år efter 2014. Trods positive fremskridt er der således bred erkendelse af, at Afghanistan de kommende år får behov for markant international støtte, hvis de afghanske myndigheder skal kunne opretholde sikkerheden i landet og levere basale service-ydelser til dets befolkning.



Foto: CIMIC

Den danske indsats i årene 2013 og 2014 vil tage udgangspunkt i tre overordnede principper: Vi vil opstille realistiske forventninger og fokusere på at **konsolidere** de civile og militære indsatser for at understøtte allerede skabte fremskridt. Vi vil lægge afgørende vægt på **afghansk ejerskab**, så ansvaret på alle områder både formelt og reelt overdrages til afghanerne – også selvom det på kort sigt kan betyde mindre effektive løsninger end

de, som kan gennemføres med international hjælp i dag. Og vi vil arbejde for at **normalisere samarbejdet** mellem de afghanske myndigheder og det internationale samfund i retning af et mere traditionelt og langsigtet udviklingssamarbejde, så der målrettet bliver arbejdet på at reducere de afghanske myndigheders afhængighed af international støtte og bistand.

Danmark vil frem mod afslutningen af 2014 ikke være blandt de første, men heller ikke blandt de sidste, der reducerer sine militære bidrag i Afghanistan. I takt med reduktionen af den militære tilstedeværelse vil der ske en omlægning af den danske militære indsats. Hvor de danske indsatser hidtil har fokuseret på kamp, støtte og træning, vil de fremover koncentreres om støtte, rådgivning og træning. Der vil samtidig ske en gradvis forskydning af det geografiske fokus for den danske militære indsats, hvor den hidtidige indsats i Helmand vil blive reduceret til fordel for støtte- og rådgivningsindsatser på centralt plan. Tilsvarende vil den danske civile tilstedeværelse i Helmand gradvist blive udfaset. Danmark vil dog indtil 2014 øremærke en

del af udviklingsbistanden til Helmand-provinsen for at konsolidere de fremskridt, der er opnået under vanskelige vilkår.

For at sikre at den danske indsats i Afghanistan er afstemt med udviklingen i landet frem mod 2014, vil den danske indsats være fleksibel, så den vil kunne tilpasses situationen i landet samt kunne imødekomme behovet for at koordinere indsatsen mest effektivt med de afghanske myndigheder, tætte koalitions-partnere og andre centrale aktører. USAs og Storbritanniens militære tilstedeværelse vil sammen med ISAFs mission fortsat være rammen om Danmarks militære engagement i 2013-2014. Det vil også være nødvendigt med fleksibilitet i udviklings-bistanden, så vi hele tiden kan sikre, at bistanden bruges mest effektivt og tager højde for udviklingen i landet.

En langsigtet finansiering af de afghanske sikkerhedsstyrker er afgørende for at sikre, at afghanerne selv vil være i stand til at tage ansvaret for deres egen sikkerhed i tiden efter 2014. Under NATO-topmødet i Chicago lykkedes det at få skabt grundlaget for en langsigtet

finansiering af kapacitetsopbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker (ANSF). Danmark spillede med det danske 3C-initiativ "Coalition of Committed Contributors" en central rolle i arbejdet med at sikre langsigtet international finansiering af de afghanske sikkerhedsstyrker. I Chicago blev der givet tilsagn fra internationale donorer om bidrag på over 1 milliard USD. Den hidtidige store danske indsats på sikkerhedsområdet med træning, uddannelse og finansiell støtte til såvel afghansk forsvar og politi vil de kommende år blive fulgt op med finansiell støtte til opbygning af afghanske sikkerhedsstyrker. Frem mod og efter 2014 vil det danske bidrag til de afghanske sikkerhedsstyrker stige til 100 mio. DKK årligt fra 2015-2017.

I Afghanistan-strategien 2008-2012 opstillede vi som mål gradvist at ændre balancen i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukken militær rolle. Det styrende motto har været, at indsatsen skulle være så militær som nødvendigt – så civil som muligt. I tiden frem til og efter 2014, kommer den danske civile indsats derfor naturligt i højere grad til at stå centralt i det danske

engagement. I tråd med det har regeringen med bred opbakning i Folketinget besluttet, at den danske udviklingsbistand i årene 2013-2017 bliver øget, så udbetalingsniveauet når op på målsætningen om gennemsnitligt 530 mio. DKK per år. Afghanistan vil dermed blive den største modtager af dansk udviklingsbistand. I de kommende år vil vi derfor arbejde for at overgå til et mere traditionelt bistandssamarbejde med en fortsat bevægelse mod færre og større indsatser, hvor vi prioriterer økonomisk vækst gennem landbrugsudvikling, uddannelse og god regeringsførelse.

Fra dansk side vil vi sammen med den internationale donorkreds holde afghanerne fast på deres forpligtelser i Tokyo-konferencens "Mutual Accountability Framework" om at levere konkrete fremskridt på områder som overholdelse af menneskerettigheder, valgafholdelse og anti-korruption. Centralt for den danske bistand vil være, at Afghanistan lever op til kravet om korruptionsbekæmpelse. Danmark vil ikke acceptere korruption eller svindel. Uregelmæssigheder med dansk udviklingsbistand vil have konsekvenser for dansk udviklingsbistand



Foto: Mette Bastholm

til Afghanistan. Der vil blive arbejdet målrettet på at støtte de mekanismer og institutioner, der kan bekæmpe korruptionen.

Trods positive fremskridt siden Talebans fald i 2001, er Afghanistans kvinder fortsat udsat for diskrimination og

marginalisering i alle aspekter af samfundslivet. Sammen med ligesindede partnere og donorer vil Danmark derfor lægge vægt på, at Afghanistans fremtid beskytter de fremskridt, som Afghanistans kvinder har oplevet de seneste år. I hele den danske udviklingsindsats vil støtte til Afghanistans udsatte kvinder tilsvarende

stå helt centralt.

En overordnet politisk aftale gennem dialog og forsoning udgør væsentlige elementer i en varig løsning af udfordringerne i Afghanistan. Danmark vil derfor fortsætte støtten til den afghanske freds- og forsoningsproces, der søger at

skabe en løsning på centralt hold mellem Afghanistans grupperinger. Udgangspunktet for forsoningsprocessen vil være principperne om, at en overordnet politisk aftale indebærer, at alle grupperinger fraskriver sig brugen af vold, kapper alle bånd til internationale terrororganisationer, og at en aftale ikke er i strid med Afghanistans forfatning. En sådan aftale vil være afgørende for at skabe en

holdbar løsning på situationen i Afghanistan. Samtidig er det dog vigtigt at holde fast i, at en overordnet politisk aftale på kort sigt med stor sandsynlighed ikke vil sætte sig igennem på lokalt plan. I ikke mindst de urolige sydlige og østlige dele af Afghanistan vil lokale oprørsgrupper og kriminelle netværk også fremover bruge vold som et middel til at fremme deres ideologiske og/eller

økonomiske interesser. Der kan derfor godt tænkes en situation, hvor lokale og forskelligartede aftaler og magtdelelser indgås, der ikke nødvendigvis indgår som led i freds- og forsoningsprocessen og en eventuel overordnet politisk aftale.

For at sikre at de grupper og bevægelser, der ønsker krig og kaos i stedet for fred og forsoning, ikke får vind i sejlene, er det afgørende, at udgangen af 2014 ikke bliver opfattet som et tidspunkt, hvor det internationale samfund vender Afghanistan ryggen. Afghanistan har derfor hårdt brug for, at Danmark og det internationale samfund bekræfter et langsigtet engagement i Afghanistan i årtiet efter 2014, både på sikkerheds- og udviklingssiden.

Et led i udmøntningen af nærværende Afghanistanplan vil derfor være indgåelse af en strategisk partnerskabsaftale med Afghanistan. Partnerskabsaftalen vil beskrive det danske engagement på det politiske, økonomiske, sikkerhedsmæssige og udviklingspolitiske område. Aftalen vil samtidig understrege de reformer og forpligtelser, den afghanske regering skal leve op til.



Foto: ISAF Media

2. Forventninger til udviklingen i Afghanistan frem til og med 2014

2.1 UDVIKLINGEN OG DET INTERNATIONALE UDVIKLINGSSAMARBEJDE

Afghanerne har siden Talebans fald oplevet væsentlige forbedringer i deres dagligdag. Adgangen til sundhedsydelser er markant forbedret. I 2012 går godt halvdelen af Afghanistans børn i skole, heraf er knap 40 procent piger. Afghanistan har haft en stabil økonomisk vækst på gennemsnitligt omkring 9 procent om året de seneste ti år. Sammenlignet med situationen før 2001, er der også sket betydelige forbedringer på menneskerettighedsområdet. I dagens Afghanistan går mange piger i skole, kvinder er repræsenteret på den politiske scene, og landet har et relativt pluralistisk mediebillede med forholdsvis vidtgående ytringsfrihed.

Den positive, om end skrøbelige, fremgang står dog også over for store

udfordringer, ligesom der er markante forskelle mellem og inden for de enkelte provinser. Afghanistan er stadig blandt verdens ti fattigste lande og omkring 36 procent af befolkningen lever under fattigdomsgrensen. Landet er ekstremt afhængig af international bistand. 70 procent af befolkningen er under 25 år. Omkring 30 procent af afghanere over 15 år kan hverken læse eller skrive. På trods af store fremskridt i primærudannelse, står mange unge uden økonomiske muligheder. Kapaciteten i de statslige institutioner er fortsat svag, især på provins- og distriktsniveau, og offentlige myndigheder er stærkt afhængige af donorfinansierede rådgivere. En altoverskyggende udfordring er de mangelfulde fremskridt inden for regeringsførelse. Det gælder blandt andet det formelle



Shura (råd) med repræsentation fra forskellige landsbyer er en traditionel afghansk styreform
Foto: ISAF Media

retssystem og dermed befolkningens retssikkerhed og den fremherskende korruption. Afghanistan ligger fortsat på en delt sidsteplads på Transparency Internationals korruptionsindeks¹, og det er dermed ét af de lande, hvor der er allerstørst problemer med korruption. Der

er således behov for, at den afghanske regering langt mere konsekvent sætter ind mod korruption.

Den afghanske regerings vision er, at Afghanistan i det såkaldte transformationsår fra 2015-2025 skal reducere sin afhængighed af international bistand så meget, at Afghanistan kommer til at ligge på niveau med andre udviklingslande og selv vil kunne

finansiere hovedparten af de offentlige udgifter. Et ambitiøst mål, som vil kræve betydelig økonomisk vækst.

Verdensbanken anslår, at der i de kommende år er behov for omkring 4 mia. USD om året i donorbistand, hvis de opnåede fremskridt i Afghanistans udvikling skal kunne opretholdes. Danmark og det øvrige internationale samfund forpligtede sig på den internationale donorkonference i Tokyo i juli 2012 til kollektivt at dække denne finansieringskløft og fastholde et højt bistandsniveau til Afghanistan i de kommende år. Til gengæld insisterede det internationale samfund på, at der med løfterne på pengesiden fulgte forpligtelser fra afghansk side til at gennemføre reformer og vise konkrete fremskridt på en række vigtige områder, blandt andet indenfor demokrati, regeringsførelse, anti-korruption og respekt for menneskerettighederne. Tokyo-konferencens hovedresultat var en "kontrakt", Tokyo Accountability Framework, mellem den afghanske regering og Afghanistans internationale donorer med gensidige forpligtelser. I Tokyo blev det slået fast, at hvis den afghanske regering ikke leverer på

disse løfter, vil det kunne få konsekvenser for den fremtidige bistand.

Danmark har forpligtet sig til fra 2013 at øge den danske bistand til Afghanistan til i gennemsnit 530 mio. kr. om året frem til og med 2017. Flere donorer har på samme måde forpligtet sig til at øge bistanden til Afghanistan. På trods af tilsagnene er det den udbredte forventning, at det internationale bistandsniveau inden for få år vil falde betydeligt i landet. Kombinationen af det forventede fald og neddroslingen af den militære tilstedeværelse vil således få mærkbare konsekvenser for den afghanske økonomi, der på nuværende tidspunkt er drevet af den omfattende krigsøkonomi, den høje udviklingsbistand og den dertilhørende massive donor-tilstedeværelse. Der er derfor behov for at identificere andre kilder til økonomisk udvikling og beskæftigelse, så Afghanistan på sigt kan blive mindre afhængig af international bistand.

2.2 MILITÆR REDUKTION OG SIKKERHEDSPERSPEKTIVERNE

Udviklingen af stadigt mere kapable afghanske sikkerhedsstyrker vil fortsætte gennem 2013, hvor de afghanske sikkerhedsstyrker (ANSF) i sommeren 2013 ventes at påtage sig det ledende sikkerhedsansvar i hele Afghanistan. Ved udgangen af 2014 vil denne udvikling kulminere med en fuld overtagelse af sikkerhedsansvaret. I takt hermed vil den internationale militære tilstedeværelse

blive reduceret og indsatsen i højere grad fokusere på en trænings-, rådgivnings- og især støtterolle. Der vil frem mod og efter 2014 være behov for international assistance i form af trænings-, rådgivnings- og støttebidrag.

Spørgsmålet om finansieringen af de afghanske sikkerhedsstyrker, det vil sige udgifterne til driften af og lønningerne til den afghanske hær og det afghanske politi, vil være helt centralt. Der er bred international anerkendelse af behovet for

¹Transparency International World Corruption Index 2012. Afghanistan ligger på en delt sidste plads med Nordkorea og Somalia (174. plads ud af 176 lande).

international støtte til opretholdelse af et bæredygtigt og tilstrækkeligt ANSF, både i perioden frem til og især efter 2014. Det afspejledes også i resultatet af det internationale NATO-topmøde i Chicago i maj 2012. Danmark har med 3C initiativet ”Coalition of Committed Contributors” spillet en ledende rolle i forhold til at mobilisere internationale midler til ANSF.

Sikkerhedssituationen i Afghanistan byder fortsat på udfordringer. Mens situationen

i de nordlige provinser er væsentligt forbedret, er billedet et andet i syd. I de sydlige provinser har det internationale og afghanske militære pres begrænset oprørsgruppernes bevægelsesfrihed og lokale indflydelse, men har endnu ikke udmøntet sig i en afgørende svækkelse af oprørernes vilje til at fortsætte kampen. Det billede må forventes at fortsætte. I øst er der fortsat mange tilholdssteder for oprørerne, ligesom der er fristeder på den anden side af grænsen i Pakistan. De internationale og afghanske sikkerhedsstyrker har særligt i det første halvår af 2012 lagt et stærkt militært pres på oprørerne i Helmand-provinsen, som dog fortsat står stærkt i provinsen. Mens dele af Helmand fortsat er arena for nogle af de mest intense militære operationer i landet, er sikkerhedssituationen som helhed forbedret i de senere år. Det har skabt grundlaget for, at de største befolkningscentre i Helmand med udgangen af 2012 har påbegyndt transitionsprocessen. Opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker i Helmand forløber planmæssigt, og selvom der er udfordringer, er der stadig flere eksempler på, at de afghanske sikkerhedsstyrker kan planlægge og gennemføre sikkerheds-

operationer. USA afsluttede i september 2012 tilbagetrækningen af de midlertidige forstærkningsstyrker, og det har betydet, at sikkerhedsindsatsen fremover i endnu højere grad vil blive fokuseret på Helmands centrale og befolkningstætte nøgledistrikter. Som følge heraf er det forventeligt, at de afghanske sikkerhedsstyrker ikke i samme udstrækning som ISAF vil kunne bibringe sikkerhed i Helmands yderdistrikter.

ISAFs reduktion i antallet af tropper vil ikke alle steder i samme takt blive afløst af en tilsvarende forøgelse af ANSF-tropper, hvorfor der kan opstå et vakuum, som kriminelle grupper eller oprørsgrupper vil formå at udnytte. Tilbageslag i visse områder, herunder særligt i tyndt-befolkede yderområder i nord og i syd vil ikke kunne undgås. Der må forventes et mudret billede frem mod 2014 med en mosaik af aftaler mellem lokale myndigheder og oprørsgrupper. Væsentligt bliver dog, at de afghanske myndigheder inden udgangen af 2014 bliver robuste nok til at kunne håndtere de samlede sikkerhedsudfordringer. Opbygningen af ANSFs kapaciteter sker planmæssigt. I første omgang har fokus været rettet

mod at etablere grundlæggende, ukomplicerede kapaciteter, det vil sige hvor behovet for uddannelse og anvendelse af avanceret teknologi er begrænset. Et eksempel herpå er infanterienheder til den afghanske hær, som mange steder i Afghanistan har nået et niveau, hvor de afghanske enheder selv – eller med begrænset støtte fra ISAF – kan gennemføre operationer. Opbygning af de mere teknisk og operativt komplicerede kapaciteter i ANSF er også i gang, men disse kapaciteter tager naturligt længere tid. Et eksempel herpå er det afghanske flyvevåben, hvor etableringen af fly- og helikopter-kapaciteter vil strække sig frem til og også efter udgangen af 2014. Der vil således i 2013-2014 og også efter 2014 – fortsat være et behov for at støtte

med sådanne kapaciteter. I tillæg til opbygning af operative kapaciteter i ANSF gennemføres i regi af blandt andet NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) også kapacitets-opbygning af det afghanske Forsvarsmi-nisterium og Indenrigsministerium blandt andet med henblik på styrket civil kontrol og forbedret strategisk planlægning. Reformer af sikkerhedssektoren i bredere forstand, herunder på de ministerielle niveauer, vil skulle styrkes i 2013-2014 – og i årene efter 2014 – såfremt ANSF over tid skal opnå reel bæredygtighed.

Mens opbygningen af den afghanske hær skrider fremad, er opbygningen af et fungerende afghansk politi – der er de afghanske myndigheders ansigt over for

befolkningen – en betydeligt vanskeligere opgave. Det skal dog ses i lyset af, at den internationale indsats med træning og kapacitetsopbygning af politiet blev igangsat senere end træningen af hæren. På grund af det afghanske politis direkte kontaktheder til borgerne bliver styrkelsen af politiets kapacitet og legitimitet essentiel i forhold til befolkningens opbakning til de afghanske myndigheder.

Samlet set er det vurderingen, at sikkerhedssituationen fortsat vil være udfordrende at håndtere – og der vil være tale om svære betingelser for ANSF, som skal have hovedansvaret for sikkerheden. Der vil være behov for fortsat træning og rådgivning samt støttebidrag til den afghanske sikkerhedssektor i den sidste og afsluttende del af transitionsfasen. Også efterfølgende vil både træning og finansiel støtte blive afgørende for afghanernes muligheder for på bedst mulig vis at videreføre den sikkerhedssektor, der i fællesskab er opbygget.

INSIDER-ANGREB

Det tætte samarbejde mellem ISAF og de afghanske sikkerhedsstyrker har vist sig at indebære en risiko for de såkaldte insider-angreb. Faren for at oprørsstyrker infiltrerer afghanske sikkerhedsstyrker og vender sig mod danske soldater kan

trods trufne forholdsregler ikke udelukkes. ISAF er meget opmærksom på, at trænings-, uddannelses- og evalueringsindsatser kan medvirke til at forebygge men ikke eliminere risikoen for tab af blandt andet danske soldater.

2.3 FORVENTNINGER TIL INTERNATIONALE AKTØRER

NATOs lederskab af ISAF vil også frem mod udgangen af 2014 være centralt for det internationale samfunds rolle i Afghanistan. Udviklingen i NATOs planer og konsolide-ringen af disse i samarbejde med de afghanske partnere vil sætte de generelle rammer for det danske militære bidrag.

ISAFs engagement i Afghanistan vil i takt med, at transitionsprocessen skrider frem skifte karakter og overgå til den såkaldte ”Security Force Assistance”-model.

ISAF vil gradvist træde ud af kamprollen og i stedet påtage sig en vejledende og støttende rolle i forhold til de afghanske sikkerhedsstyrker frem mod udgangen af 2014. NATOs samarbejde med Afghanistan vil ske inden for rammerne af et langsigtet partnerskab, hvor samarbejde om trænings- og uddannelsesaktiviteter konsolideres og normaliseres på lang sigt.

Der er fortsat en del uvished omkring, hvor mange og hvilke internationale aktører, der vil være til stede i Afghanistan efter 2014 og i hvilket omfang. Sikkerhedssituationen vil blandt andet være afgørende for omfanget af de

internationale organisationers tilstedeværelse i provinserne.

FN bør indtage en mere central rolle i Afghanistan i takt med, at det internationale engagement skifter karakter og i langt højere grad vil have et udviklingsorienteret og politisk omdrejningspunkt.

Verdensbanken er en af de mest centrale civile internationale organisationer i Afghanistan og vil kunne komme til at spille en større rolle både frem mod og i endnu højere grad efter 2014. Efterhånden som de bilaterale aktører reducerer tilstedeværelsen i Afghanistan og forventeligt leverer mere bistand gennem nationalbudgettet, vil donorerne i stigende grad se til Verdensbanken. Verdensbanken administrerer den største multidonorfond og den største mekanisme for on-budget bistand: Afghanistan genopbygningsfonden (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF). Fonden er ét af hovedinstrumenterne i opbygningen af den afghanske stat og gennemførelse af reformer inden for den offentlige sektor.

Fonden finansierer samtidig en stor del af den offentlige sektors løbende om-

HVAD ER ON-BUDGET BISTAND?

On-budget-bistand er bistand, der indgår i den afghanske regerings statsbudget. Men det aftales mellem donoren og modtagerlandet, hvad pengene skal bruges til inden for de nationale prioriteter. I lighed med al anden dansk bistand indgår der i aftaler om on-budget bistand krav om revision af regnskaber, men donorerne kan også kræve yderligere kontrol med midlerne såsom en særlig ekstern revision. Ifølge

Verdensbanken er on-budget bistand et bedre værn mod korruption end traditionel projektbistand uden om de nationale strukturer, da både afghanerne og donorerne har ejerskab til og opmærksomhed på anvendelsen af on-budget-midler. Det internationale donorsamfund har i forbindelse med Tokyo-konferencen i 2012 forpligtet sig til at levere 50 procent af bistanden til Afghanistan som on-budget bistand.

kostninger. Som en af de største aktører på udviklingssiden har EU – det vil sige både EU’s Fælles Udenrigstjeneste, Kommissionen og medlemslandene – en central rolle at spille i Afghanistan i de kommende år. Med intentionen om at indgå en tiårig EU-Afghanistan partnerskabsaftale og løftet om at fastholde EU’s udviklingsbistand (bilateralt og gennem EU’s budget) på mindst det samme niveau som i 2011, har EU sendt et stærkt signal om et langsigtet engagement i Afghanistan.

Derudover bør andre udviklingsaktører

såsom Den Asiatiske Udviklingsbank samt donorlande som Kina, Tyrkiet og Golf-landene kunne indtage en større rolle i Afghanistan de kommende år.

2.4 POLITISK TRANSITION, FRED OG FORSONING SAMT REGIONALE PERSPEKTIVER

En bæredygtig og konstruktiv udvikling i Afghanistan forudsætter politisk stabilitet, og at et tilstrækkeligt bredt flertal i befolkningen opfatter statsmagten som legitim. Derfor bliver de kommende valg – særligt det næste præsidentvalg planlagt til at finde sted den 5. april 2014 – meget vigtige for Afghanistans fremtidige stabilitet. Præsident Karzais embedsperiode udløber i 2014, og han kan ifølge forfatningen ikke stille op til yderligere en periode. Dermed skal Afghanistan efter planen have en ny præsident og en ny regering i 2014. I 2015 skal der gennemføres parlamentsvalg.

Et vellykket valg og en legitim overdragelse af regeringsansvaret i Kabul er en væsentlig trædesten mod en succesfuld afslutning på sikkerhedstransitionen og fortsat stabilisering, og ikke mindst for udviklingsindsatsen i de kritiske år efter 2014. Omvendt vil et illegitimt valg – i et land, der tidligere har været præget af borgerkrig mellem forskellige etniske grupperinger – have en klart destabili-

3. Danmarks tilgang

serende effekt. Et kaotisk præsidentvalg, som af større dele af befolkningen opfattes som illegitimt, risikerer at underminere forudsætningerne for en succesfuld sikkerhedstransition i 2014 og dermed også Afghanistans langsigtede udvikling. Der vil være en reel risiko for en militær optrapning og i værste fald militær konflikt, hvis større dele af befolkningen eller hele etniske grupper føler sig ekskluderet fra politisk indflydelse i den kommende regering i Kabul.

Der er bred enighed om, at Afghanistans nuværende valgsystem bør justeres for at sikre, at de kommende præsident- og parlamentsvalg kan blive gennemført på troværdig vis. Ændringer af valgsystemet tager tid, og forberedelserne til de kommende valg er derfor allerede gået i gang. Det gælder ikke mindst opbygningen af afghanernes kapacitet til at planlægge og gennemføre valgene.

En anden væsentlig faktor for Afghanistans fremtidige stabilitet er freds- og forsoningsprocessen med Taleban og andre oprørsgrupper. Der er både i den afghanske befolkning samt i det internationale samfund en stigende

erkendelse af, at det bliver vanskeligt at opnå stabilitet og sikkerhed uden en form for politisk aftale med oprørsgrupperne. Den mili-tære indsats kan ikke stå alene, men må suppleres med en politisk og diplomatisk indsats, der kan understøtte en afghansk ejet og ledet freds- og forsoningsproces. Dette må ske med udgangspunkt i principperne om, at oprørerne fraskriver sig vold, kapper alle bånd til internationale terrororganisationer, og at en eventuel politisk aftale ikke er i strid med Afghanistans forfatning. Det er på nuværende tidspunkt svært at spå om perspektiverne og tidslinjen for en eventuel samlet national fredsaftale.

Afghanistans nabolande – ikke mindst Pakistan – spiller en helt central rolle i denne sammenhæng. Den pakistanske regering har offentligt udtrykt støtte til en afghansk ledet freds- og forsoningsproces. Men militante grupper har fortsat et frirum i Pakistan. Iran, Indien, Rusland og Saudi-Arabien er dog også vigtige brikker i bestræbelserne på at opnå en langsigtet stabilisering af Afghanistan.

Istanbul-konferencen i november 2011

og den efterfølgende konference i Kabul i juni 2012 havde netop de regionale aspekter som tema. Istanbul-processen handler i høj grad om at opbygge tillid mellem regionens lande ved at styrke deres samarbejde om fælles, grænseoverskridende problemer såsom kriminelle netværk og narkotikasmugling over grænserne. Håbet er, at øget tillid og større indbyrdes afhængighed vil få regionens lande til at indse, at de har en fælles interesse i et stabilt Afghanistan. En større integration mellem landene i regionen vil også betyde øgede økonomiske muligheder for Afghanistan, der kan være med til at nedbringe Afghanistans afhængighed af international bistand.

3.1 ET FORTSAT OG GRADVIST TILPASSET DANSK ENGAGEMENT

Det danske engagement vil de kommende år – og også på længere sigt – både bestå af støtte til det civile område og til sikkerhedssektoren understøttet af politisk dialog med vores afghanske og internationale partnere. Det betyder også, at den danske indsats allerede fra starten af 2013 gradvist skal tilpasses virkeligheden efter 2014.

Med dette afsæt vil Danmark indgå et dansk-afghansk strategisk partnerskab, hvori det langsigtede danske engagement bekræftes. Partnerskabsaftalen vil indeholde hovedelementerne af det danske engagement på det politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige område samt forventningerne til reformer, som den afghanske regering forpligter sig til. Aftalen vil ikke indeholde nye danske økono-

miske eller militære forpligtelser.

Med et fortsat aktivt og tilpasset engagement i Afghanistan vil Danmark – i samarbejde med vore tætte allierede – støtte op om de afghanske bestræbelser på at sikre fred, stabilitet og udvikling i Afghanistan. Det gør vi, fordi det er til gavn for både Afghanistan, det internationale samfund og for Danmark. Indsatsen for at sikre stabilitet i Afghanistan er et nationalt, regionalt og globalt ansvar – og Danmark vil yde sin del. Der er med det fortsatte danske engagement i høj grad tale om varetagelse af nationale og internationale sikkerhedspolitiske interesser. Den fortsatte støtte til den afghanske sikkerhedssektor er nødvendig for at beskytte de hidtidige investeringer og sikre, at Afghanistan ikke igen bliver et arnested

for international terrorisme. Det danske engagement vil være i tråd med den danske udviklingspolitiske strategi, som giver høj prioritet til stabilitet og beskyttelse i skrøbelige stater og konfliktramte områder. Den danske indsats vil også fremadrettet være baseret på samtænkning af civile og militære virkemidler, hvilket har været et grundlæggende princip for den danske indsats inden for rammen af Danmarks Afghanistan-strategi 2008-2012. Indsatsen vil i høj grad sikre, at arbejdet for fred, stabilitet og udvikling i Afghanistan bygger på lokal forankring og ejerskab. Derudover vil indsatsen løbende skulle tilpasses i lyset af den udvikling, som Afghanistan undergår, og de ændrede behov på såvel det militære som civile

HVAD ER RETTIGHEDSBASERET UDVIKLING?

Rettighedsbaseret udvikling sætter det enkelte menneske i centrum af udviklings-samarbejdet og tager afsæt i de grundlæggende årsager til fattigdom. Udgangspunktet er de universelle menneskerettigheder, der udgør et globalt sæt af værdier og redskaber, som gør sig

område. Den danske indsats vil bygge på anbefalingerne fra evalueringerne i 2012 af de sidste ti års danske udviklings-engagement i Afghanistan.

Bistanden til Afghanistan vil kombinere fattigdomsbekæmpelse og en rettigheds-baseret tilgang som led i bestræbelserne på samlet set at skabe bedre fremtids-perspektiver for den afghanske befolkning.

Danmarks indsats i de kommende år vil tage udgangspunkt i tre overordnede strategiske principper: konsolidering, afghansk ejerskab og normalisering. Disse gennemgås i det følgende.

gældende på tværs af landegrænser og kulturer. Fattige kvinder og mænd er derfor ikke kun modtagere af bistand, men centrale aktører i udviklingssamarbejdet, hvor de med udgangspunkt i deres rettigheder kan holde myndighederne fast på deres forpligtelser.

3.2 STRATEGISKE PRINCIPPER: KONSOLIDERING, AFGHANSK EJERSKAB OG NORMALISERING

KONSOLIDERING

Princippet om konsolidering er et naturligt led i transitionsprocessen i Afghanistan frem mod dens afslutning i 2014. Afghanerne skal selv kunne videreføre myndighedsudøvelsen i bred forstand for både regeringsførelse og udviklings-indsatsen, og samtidig skal de selv løfte hovedansvaret for sikkerheden.

Ambitionsniveauet for Danmarks indsats skal derfor være realistisk og fokusere på minimumsbetingelser vedrørende såvel sikkerhed, udvikling som regeringsførelse. Konsolidering handler i den forstand også om at sætte realistiske forventninger til situationen i 2014. Der er store udfordringer at tage fat på, og man kan forvente tilbage-slag, både i forhold til de sikkerhedsmæssige og politiske fremskridt.

Frem for at søsætte en række nye program-mer inden 2015, vil det danske fokus i stedet være på at konsolidere de fremskridt, der allerede er blevet skabt,

og på at overdrage ansvaret på en måde som bedst muligt gør afghanerne i stand til at fastholde og udbygge en bæredygtig udvikling.

AFGHANSK EJERSKAB

Øget afghansk ejerskab og ansvar er nødvendigt for udviklingen i landet. De afghanske myndigheder er i fuld gang med at overtage de opgaver, som de internationale militære styrker og de internationale udviklingsaktører har udført i de seneste år. Men ejerskabsprocessen bliver afgørende i den afsluttende del af transitionsprocessen frem mod 2014. For at understøtte et styrket afghansk ansvar og ejerskab, vil Danmark i stigende grad kanalisere udviklingsindsatsen gennem afghanske systemer for på den måde at sætte den afghanske regering i spidsen for udviklingsindsatsen og prioriteringen af donormidler i overensstemmelse med New Deal-principperne om støtte til skrøbelige stater².

Kapacitetsopbygning er afgørende for bæredygtigheden og styrkelse af de afghanske myndigheders legitimitet. Den

²Principperne bag New Deal uddybes på s. 32.

internationale bistandsindsats har siden 2001 været præget af, at myndigheder og statsinstitutioner skulle opbygges og fungere uden en tilstrækkelig afghansk kapacitet. Konsekvensen har været, at landets myndigheder i forskelligt omfang er blevet drevet med hjælp fra nationale, regionale og internationale konsulenter og folkelige organisationer.

På sikkerhedssiden er den planmæssige

overdragelse af sikkerhedsansvaret til afghanerne et tegn på, at de afghanske sikkerhedsstyrker i stigende grad er i stand til at håndtere sikkerhedsudfordringerne. Men der er lang vej endnu.

NORMALISERING

I takt med opbygningen af en mere effektiv afghansk stat skal samarbejdet mellem de afghanske myndigheder og det internationale samfund udvikles i



Foto: Casper Klynge

retning af et mere traditionelt og langsigtet bistandssamarbejde. En sådan normalisering er nødvendig for at skabe en bæredygtig udvikling.

Det afghanske statsbudget er i meget høj grad finansieret af donorsamfundet – den årlige internationale udviklingsbistand til Afghanistan er i dag ligeså stor som landets samlede bruttonationalprodukt (BNP). Det er ikke bæredygtigt. Hovedsigtet med normaliseringen er derfor at understøtte en bæredygtig udvikling for den afghanske økonomi. Den igangværende bevægelse væk fra kortsigtede udviklingsprojekter og stabiliseringsprægede projekter til fordel for mere sammenhængende programmer skal fortsættes. Her giver principperne i de skrøbelige staters egne krav til sig selv og donorerne – som led i den såkaldte New Deal – et klart og hjælpsomt perspektiv.

Opgaven for de afghanske myndigheder vil ikke blive let, og Afghanistan vil ikke inden for en overskuelig fremtid blive et udviklingspartnerland, der er sammenligneligt med Danmarks øvrige partnerlande. Dertil er situationen og sikkerheden fortsat for udfordrende.

Samarbejdet med den afghanske regering vil fortsat være præget af, at landet er en skrøbelig stat. Der vil også de kommende år være risiko for korruption, mislykkede initiativer og tilbageskridt. Normaliseringen indebærer derfor også et behov for risikovillighed.

3.3 UDMØNTNING

De strategiske principper gennemgået ovenfor vil udgøre retningspile for den danske indsats i årene 2013-2014. Udmøntningen af de strategiske principper vil løbende blive afstemt med udviklingen frem mod 2014 og i hovedtræk medføre følgende justeringer:

For det første vil der ske en **reduktion og omlægning af den militære indsats**. Der vil blive tale om en gradvist reduceret militær indsats over mod overvejende støtte- og rådgivningsindsatser, og hvor alle danske kampbidrag vil være hjemtaget inden udgangen af 2014 i overensstemmelse med den eksisterende Helmand-plan samt regeringsgrundlaget. Det vil konkret betyde, at der relativt set vil ske en ændring i balancen mellem militære og civile indsatser i takt med den løbende reduktion af den militære tilstedeværelse.

For det andet vil der ske en **gradvis forskydning af det geografiske fokus** for den danske indsats. Den geografiske forskydning indebærer, at mens den nuværende militære tilstedeværelse i høj grad er fokuseret decentralt i enkelte distrik-

ter i Helmand, vil den fremadrettede danske militære indsats gradvist blive koncentreret omkring støtte- og rådgivningsindsatser på centralt plan i tilknytning til de større strategiske baser og i Kabul-området. Parallelt hermed vil den civile tilstedeværelse i Helmand ligeledes gradvist blive udfaset. Den danske udviklingsbistand leveres allerede i dag helt overvejende gennem de afghanske systemer, hvilket også gælder for en stor del af den danske bistand til Helmand. Der vil dog indtil udgangen af 2014 blive tale om, at en del af udviklingsmidlerne øremærkes til indsatser i Helmand-provinsen for at understøtte bæredygtigheden af de opnåede fremskridt.

For det tredje vil **fleksibilitet** være et nøgleord. Det vil være afgørende for den danske militære og civile indsats i perioden, at den vil kunne tilpasses de mange ubekendte faktorer, herunder sikkerhedssituationen samt behovet for at koordinere indsatsen med de afghanske myndigheder, tætte koalitions partnere og andre centrale aktører.

4. Sikkerheds- og politiindsatsen i 2013-2014

4.1 DEN MILITÆRE INDSATS

I løbet af 2012 gennemgik det danske styrkebidrag en markant omlægning fra kamp i retning af en øget trænings- og støtteindsats som led i implementeringen af Helmand-planen 2011-2012. Denne omlægning – samt en fortsat generel reduktion af den danske militære tilstedeværelse – videreføres i 2013-2014. Danske kampenheder vil i overensstemmelse med Helmand-planen for 2011-2012 blive hjemtaget senest ved udgangen af 2014. Perioden 2013-2014 vil være karakteriseret ved fortsat støtte til opbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker.

Behovet for træning og støtte vil i perioden 2013-2014 forventeligt ændre karakter. I 2011 og 2012 har de danske trænings- og rådgivningsaktiviteter primært været fokuseret mod de lavere niveauer af

de afghanske sikkerhedsstyrker, herunder blandt andet støtte til opbygning af grunduddannelser for afghanske rekrutter og uddannelse i grundlæggende færdigheder for allerede uddannet personel i den afghanske hær og ved det afghanske politi. Et eksempel herpå er, at det danske træningsbidrag til det afghanske regionale militære træningscenter, hvortil Danmark har bidraget siden februar 2012, kunne hjemtages ved årsskiftet 2012/2013, da det er ISAFs vurdering, at træningscentret fremadrettet selv kan gennemføre de nødvendige grunduddannelser af personel til den afghanske hær. Frem mod udgangen af 2014 forudses et øget behov for bidrag med træning, rådgivning og støtte inden for specialer og de højere ledelsesniveauer ved de afghanske sikkerhedsstyrker. I forlængelse heraf vil Danmark fra efteråret

2013 bidrage med instruktører til den britisk ledede officerssskole i Kabul, der fra det tidspunkt skal påbegynde uddannelse af officerer til den afghanske hær. Det forudses, at denne type bidrag tillægges vægt frem mod 2014. Ligeledes vil der frem mod udgangen af 2014 være behov for at støtte med teknisk og operativt komplicerede bidrag, herunder blandt andet luftmilitære støttebidrag.

Mange års dansk militær indsats i Afghanistan står over for at blive reduceret. Der er således en større logistisk og ressourcekrævende opgave forbundet med løbende at hjemtage eller bortskaffe materiel og afvikle danske dele af lejre og etablissementer i 2013 og 2014, herunder blandt andet køretøjer, containere, telte og vedligeholdelsesudstyr. Bortskafning og hjemtagning påbegyndes tidligst muligt med henblik på at effektivisere hjemtagningen og minimere omkostninger. Hjemtagning og afvikling må forventes at løbe ind i perioden efter 2014.

Det danske militære bidrag på ca. 650 personer fra starten af 2013 forudses frem mod udgangen af 2014 gradvist reduceret

i takt med overdragelse af ansvaret til afghanerne, behovet på jorden samt omlægningen og reduktionen af ISAFs indsats.

Det militære bidrag vil ved indgangen til 2013 omfatte kamp-, trænings- og støttebidrag. Senest ved udgangen af 2014 forudses styrkebidraget omlagt til alene at omfatte trænings- og støttebidrag. Den danske militære geografiske tilstedeværelse vil i løbet af 2013-2014 blive reduceret i Helmand-provinsen. Samtidigt vil de danske styrkebidrag i

løbet af perioden i stigende grad blive koncentreret om de større strategiske baser og i Kabul-området, hvor støttebidrag og bidrag til kapacitetsopbygning af højere militære niveauer og kapaciteter er placeret, fx den afghanske hærs officerssskole i Kabul.

Planen for den danske militære indsats i 2013- 2014 er udarbejdet i tæt koordination med blandt andet Storbritannien og NATO/ISAF. Gennemførelsen af planen vil ske i koordination med Danmarks nære

samarbejdspartnere i ISAF og i lyset af udviklingen i de faktiske forhold på jorden. Årene 2013-2014 udgør den afsluttende del af transitionsfasen, og der vil således være tale om mange ubekendte faktorer, blandt andet i forbindelse med afslutningen af ISAF-missionen og etableringen af en ny NATO-ledet mission efter 2014. Særligt i det lys vil der kunne opstå behov for at foretage justeringer i forhold til planens implementering.

Kampbidrag vil ved indgangen til 2013 omfatte det tilbageværende infanterikompani - i en uændret tilbagetrukken rolle til støtte for de afghanske og internationale sikkerhedsstyrker- og kampvogne med tilhørende kampstøtte. De danske kampenheder vil fortsat indgå under britisk kommando i Task Force Helmand. Efter aftale med Storbritannien og i takt med overdragelsen af ansvaret til de afghanske sikkerhedsstyrker i Nahr-e-Saraj-distriktet forudses infanterikompaniet med tilhørende kampstøtte hjemtaget senest primo 2014. Kampvognene med tilhørende støtte hjemtages senest medio 2014.

Træningsbidragene vil ved indgangen til

2013 omfatte et specialoperationsstyrkebidrag i Lashkar Gah til støtte for træning og uddannelse af en afghansk specialpolitistyrke i Helmand-provinsen (Helmand Provincial Response Company), og to polititræningshold tilknyttet politiet i Gereshk. Endvidere udsendes i løbet af 2013 som nævnt et bidrag med instruktører og planlæggere til den britisk ledede officerssskole i Kabul. Såfremt en acceptramme kan identificeres, forudses et

mindre personelbidrag fra hjemmевærnnet udsendt i løbet af 2013 til støtte for US National Guard til udviklingen af landbrugssektoren i Helmand.

Støttebidrag vil ved indgangen til 2013 omfatte et luftoperationscenter i det nordlige Afghanistan, et C-130 transportfly med base i Kandahar samt periodevis bidrag med læger og sygeplejersker til felthospitalet i Camp Bastion. Herudover

udsendes med start i det første halvår af 2013 et personelbidrag til støtte for driften af de vigtige strategiske lufthavne i Kandahar og Kabul. NATO har – som et af en række prioriteringselementer – nævnt behovet for helikoptere og fly, herunder transportfly og kampfly. Danmark bidrager p.t. som nævnt med et C-130 transportfly, som planlægges hjemtaget med udgangen af marts 2013. Det er hensigten, at tilbuddet i Helmand-planen 2011-2012 om udsendelse af et transporthelikopterbidrag effektueres fra medio 2014 med forbehold for efterspørgslen, de konkrete opgaver samt den geografiske placering. Endelig beslutning om udsendelse af transporthelikoptere vil blive taget i løbet af 2013. Spørgsmålet om og stillingtagen til udsendelse af yderligere danske bidrag i form af kampfly vil blive drøftet i forligskredsen i midten af 2013. Det skal i den forbindelse bemærkes, at folketingsbeslutning B-24 ikke omfatter udsendelse af kampfly, hvorfor der i givet fald vil skulle vedtages en ny folketingsbeslutning.

Foruden ovennævnte bidrag vil der i det samlede militære bidrag blandt andet indgå personel til hovedkvarterer,

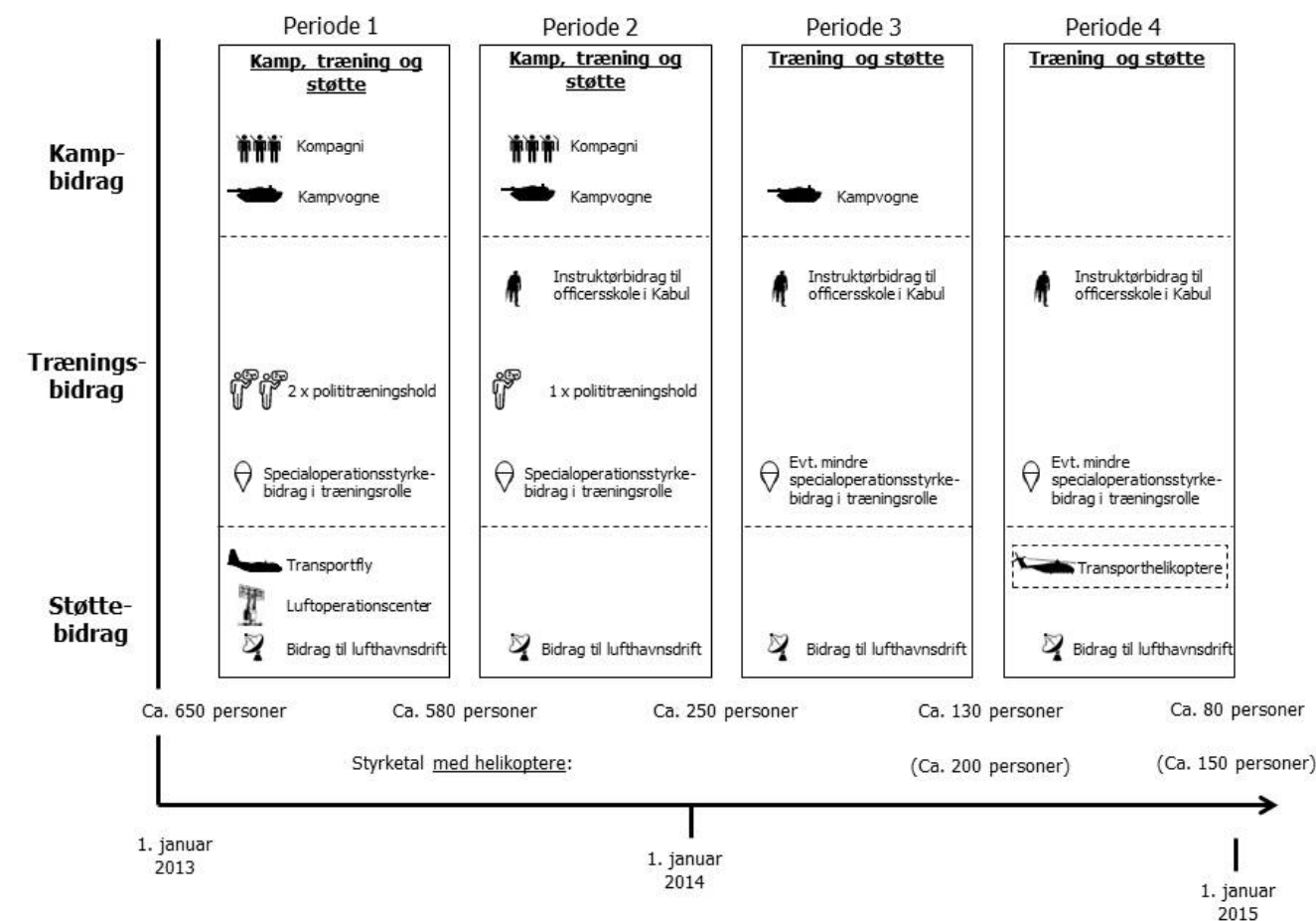
nationalt støtteelement, militærpoliti og andre støttefunktioner. Herudover forudses der i løbet af 2013 og 2014 løbende udsendt specialisthold inden for det logistiske område med henblik på at varetage bortskafning og hjemtagning af materiel med videre i forbindelse med reduktionen af bidraget.

De enkelte bidrags konkrete størrelse og den detaljerede sammensætning af styrkebidraget vil løbende skulle tilpasses udviklingen af de faktiske behov på jorden. De danske bidrag vil fortsat som udgangspunkt roteres hvert halve år – i februar og august. Større ændringer i det danske militære bidrag i løbet af 2013-2014 forudses derfor så vidt muligt gennemført i forbindelse med disse rotationer.

Ved indgangen til 2013 vil styrketallet for det samlede danske bidrag være på ca. 650 personer. Såfremt udviklingen forløber som beskrevet ovenfor, vil styrketallet reduceres i takt med hjemtagelse af blandt andet luftoperationscenter, transportfly, polititræningshold samt det tilbageværende infanterikompagni. Fra primo 2014 vil der således forventeligt være omkring 250 personer i det samlede

danske bidrag; fra medio 2014 vil styrkebidraget blive yderligere reduceret til ca. 200 personer (inklusive transporthelikopterbidrag) i forbindelse med hjemtagelsen af de danske kampvogne og ved årsskiftet til 2015 vil styrketallet forventeligt være ca. 150 inklusive transporthelikopterbidrag. Ovennævnte logistiske specialisthold medregnes ikke i de anførte styrketal.

Udvikling af den danske militære indsats i Afghanistan 2013-2014



DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Fortsat bidrage med et infanteri-kompagni, kampvogne og tilhørende kampstøtte til Task Force Helmand. Infanterikompagniet forudses hjemtaget senest februar 2014, mens kampvognene forudses hjemtaget senest medio 2014
 - Fortsat bidrage med to polititræningshold, der består af to civile polititjenestemænd, militærpoliti og et militært eskortebidrag til støtte for uddannelsen af politiet i den centrale del af Helmand-provinsen. Det planlægges at hjemtage polititræningsholdene successivt og i takt med udviklingen frem mod begyndelsen af 2014
 - Fortsat bidrage med specialoperationsstyrkebidrag i en træningsrolle til støtte for uddannelsen af afghanske specialpolitistyrker i den centrale del af Helmand-provinsen.
- Træningsopgaven i relation til den afghanske specialpolitistyrke forudses afsluttet primo 2014, idet en eventuel forlængelse med et reduceret bidrag vil være mulig

 - Fortsat periodevis bidrage med et hold af læger og sygeplejersker til felthospitalet i Camp Bastion
 - Forlænge udsendelsen af et C-130 transportfly i de første tre måneder af 2013, hvorefter bidraget hjemtages
 - Forlænge indsættelse af luftoperationscentret i det nordlige Afghanistan med tre måneder frem til og med maj 2013
 - Udsende personelbidrag til støtte for driften af de strategiske lufthavne i Kandahar og Kabul med start i første halvår af 2013
- Såfremt en acceptabel ramme kan identificeres udsende op til otte personer fra hjemmeværnet til støtte for US National Guards udvikling af landsbrugssektoren i Helmand hen mod slutningen af 2013
 - Udsende et bidrag med op til 15 instruktører og planlæggere til den britisk ledede officersskole i Kabul fra 2013
 - Med forbehold for efterspørgslen, de konkrete opgaver samt den geografiske placering effektuere Helmand-planens 2011-2012 tilbud om udsendelse af et transporthelikopterbidrag fra medio 2014. Endelig beslutning om udsendelse vil blive taget i løbet af 2013

4.2 POLITIINDSATSEN

Danmark vil også i 2013-2014 bidrage til opbygningen af det afghanske politi (ANP) – både i form af udsendte danske polititjenestemænd samt med økonomisk støtte.

I takt med nedtrapningen af den politimæssige indsats i Helmand vil støtten til EUPOL tilsvarende øges, således at det tilstræbes, at Danmark igen afgiver op til 14 polititjenestemænd til missionen. EUPOL har i forbindelse med planlægningen af den fremadrettede indsats valgt at satse på to hovedområder: (i) Et polititræningsakademi (Staff College), som bliver støttet økonomisk af lande både i og uden for EU og (ii) Det civile politiarbejde (Civilian Policing), der primært udføres gennem AU(C)P (Afghan Uniform Civilian Police) Project.

Politiindsatsen i rammen af polititræningsholdene i Gereschk vil ændre karakter som et naturligt led i transitionsprocessen, og der vil ske en gradvis reduktion af antallet af træningshold. Reduktionen, som er baseret på en politifaglig vurdering af mulighederne for at konsolidere de

opnåede resultater og sikre det bedst mulige udgangspunkt for fremtidig afghansk udvikling, forudses gennemført ved, at det første polititræningshold trækkes hjem primo 2013, et yderligere polititræningshold medio 2013, og det tredje og sidste polititræningshold hjemtages primo 2014.

Polititræningscentret i Lashkar Gah i Helmand har til opgave at gennemføre og facilitere undervisning af afghanske

politifolk i civile politifærdigheder. Idet det forventes, at afghanske instruktører fremadrettet selv kan stå for undervisningen, forudses de danske polititjenestemænd fra træningscentret hjemtaget senest medio 2013 i koordinat ion med de britiske planer. Udsendelsen af en dansk polititjenestemand som rådgiver til specialstyrkebidraget Task Force 7 (TF 7) forventes at fortsætte frem til at opgaven endeligt afsluttes i løbet af 2014.

Udvikling af den danske politiindsats i Afghanistan i 2013 og 2014

	2013		2014	
	1. halvdel	2. halvdel	1. halvdel	2. halvdel
Polititjenestemandsbidrag til EUPOL	 op til 14	 op til 14	 op til 14	 op til 14
Polititjenestemandsbidrag til polititræningshold i Gereschk	 4	 2	 0	0
Polititjenestemandsbidrag til polititræningscenter i Lashkar Gah	 4	0	0	0
Polititjenestemandsbidrag til Task Force 7 i Nahr-e-Saraj	 1	 1	 evt. 1	 evt. 1
I alt	 op til 23	 op til 17	 op til 15	 op til 15

5. Indsatsen inden for udvikling og regeringsførelse i 2013-2014

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Arbejde for at konsolidere den fortsatte støtte til mentorering og træning af retsstatsaktører i Helmand
- Forsat bidrage til kapacitetsopbygningen af ANP

om dansk støtte til ANSF i årene 2015-2017 med 100 mio. DKK årligt vil den danske støtte trinvist blive opjusteret i årene 2013 og 2014. Hovedvægten af den danske støtte vil gå til politiet. Konkret forudses det samlede danske ANSF-bidrag sammensat som skitseret i tabel 1.

4.3 BISTAND TIL OPBYGNING AF AFGHANSKE SIKKERHEDSSTYRKER

Udover træning og støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker (ANSF) er det også helt afgørende at sikre finansiering af deres drift. Det gælder blandt andet aflønning af såvel det afghanske nationale politi (ANP) og den afghanske nationale hær (ANA). Afghanerne kan endnu ikke selv finansiere disse udgifter. Både frem mod og efter 2014 vil der være behov for international støtte.

Det fremtidige danske bidrag til ANSF-finansieringen følger den hidtidige store danske indsats på sikkerhedsområdet med træning, uddannelse og finansiell støtte til såvel afghansk militær og politi. Tilsvarende vil det danske bidrag til ANSF-

finansieringen fremadrettet være et helt afgørende supplement til den fortsatte danske trænings- og støtteindsats i de kommende år. Den fortsatte støtte til opbygningen af ANSF er selvsagt forbundet med risici. Der er dog ingen tvivl om, at fortsat international finansiering er helt nødvendig for at sikre en afghansk sikkerhedsstyrke, som er i stand til at håndtere de sikkerhedsudfordringer der må forventes de kommende år.

I overensstemmelse med beslutningen

Finansieringskilde	2013	2014	2015	2016	2017
Forsvarsministeriets bidrag til ANA	15	15	20	20	20
Bidrag fra udviklingsbistanden til ANP	20	35	80	80	80
Samlet dansk ANSF-bidrag	35	50	100	100	100

Tabel 1: Forventede udbetaling til ANSF i 2013-2017 (i mio. DDK)

5.1 TVÆRGÅENDE FOR DE CIVILE INDSATSOMRÅDER

Kerneopgaven i Afghanistan i de kommende år vil være at bistå afghanerne med at blive så parate som muligt til tiden efter 2014, hvor den afghanske stat vil stå over for langt større opgaver, end den hidtil har varetaget. Sikkerhedsansvaret er en ting. Derudover vil regeringsførelsen og tilvejebringelsen af basale serviceydelser skulle finde sted med betydelig mindre international tilstedeværelse, både nationalt og på lokalt plan. For at sikre at dansk bistand bruges på udviklingsaktiviteter og for at undgå at for stor en del af midlerne bruges til sikkerhedsomkostninger, vil vi primært kanalisere danske midler gennem afghanske myndigheder, multilaterale trustfonde og internationale organisationer.

Danmark vil – i overensstemmelse med konsolideringsprincippet – i årene frem mod 2014 sætte fokus på at styrke forbindelsen mellem hovedstadsniveau og det lokale niveau. Vi skal medvirke til, at myndighedsstrukturer er på plads, når Danmark og andre donorer nedtrapper tilstedeværelsen på provinsniveau, særligt i forhold til kanalisering af såvel finansielle som administrative ressourcer fra Kabul. Det er afgørende, at befolkningen i landets provinser og distrikter ser og oplever, at den afghanske regering leverer konkrete forbedringer i form af skoler, sundheds-klinikker, bedre retshåndhævelse og arbejdspladser.

Al erfaring viser, at den eneste vej til bæredygtig udvikling er lokalt ejerskab og ansvar for egen udvikling, kombineret

med politisk vilje til at fastholde fokus på fattigdomsbekæmpelse og udvikling. Danmark vil således arbejde for **øget afghansk ejerskab**, hvorved den afghanske regering i endnu højere grad sidder for bordenden i prioriteringen af udviklingsbistanden. Det er afgørende, at afghanerne selv står for løsningerne af de mange opgaver, også selv om det umiddelbart kan betyde mindre effektive løsninger end de, som kan gennemføres med international støtte.

Parallelffinansiering skal ophøre, og den afghanske regering skal prioritere donor-

midlernes anvendelse. Først og fremmest skal den del af den internationale støtte, der kanaliseres gennem de afghanske systemer øges. En sådan tilgang er i overensstemmelse med de principper, som Danmark og resten af det internationale donorsamfund har forpligtet sig til i "New Deal for Engagement in Fragile States". Hermed sætter vi afghanerne i spidsen for prioriteringen og støtter afghanernes egen nationale udviklingsstrategi. Danmark opfylder allerede målsætningen om, at mere end 50 procent af donormidlerne skal være on-budget – det vil sige kanaliseret gennem det afghanske

nationalbudget – og at 80 procent skal være tilpasset afghanske prioriteter. Dette skal de kommende år øges i takt med, at den danske bistand til Afghanistan stiger.

Til gengæld skal den afghanske regering sikre bred demokratisk inddragelse i planlægning og prioritering af udviklingsmidler samt ikke mindst vise ansvarlighed og gennemsigtighed i anvendelsen af donormidlerne. Disse gensidige forpligtelser er en del af den "kontrakt", der blev indgået mellem det internationale samfund og den afghanske regering på Tokyo-konferencen. Danmark vil følge op på denne kontrakt ved at lade en større del af den danske støtte til Afghanistan bygge på incitamenter, så størrelsen og karakteren af den danske bistand vil afhænge af konkrete fremskridt.

Når der fremadrettet skal kanaliseres flere midler gennem de afghanske systemer, kan der – som følge heraf – komme tilbageslag på nogle områder. Danmark vil derfor arbejde for, at forvaltningen af dansk støttede aktiviteter så vidt muligt hindrer misbrug af udviklingsmidler, og støtte overvågningsmekanismer og institutioner, der kan bekæmpe even-

KORRUPTION: HVAD GØR DANMARK FOR AT FORHINDRE SVINDEL MED DANSK BISTAND?

Danmark støtter målrettet afghanske overvågningsmekanismer og institutioner, der kan bekæmpe og modvirke korruption og svindel. Bekæmpelse af korruption i den danske bistand sker desuden gennem velfunderede valg af bistandsaktiviteter med transparente og klare regler for administration, ansættelse, finansstyring, indkøb med mere i overensstemmelse med danske og internationale regler. Der bliver derudover holdt øje med, om reglerne overholdes gennem løbende revision, monitorering, reviews og undersøgelser. Hvis uregelmæs-

sigheder forekommer, bliver der grebet ind med regulerende tiltag og sanktioner (tilbageholdelse af midler og krav om afskedigelse af de ansvarlige) eller retsforfølgelse afhængigt af sagens karakter. For at sikre en pålidelig økonomisk administration af bistanden og for at forhindre svindel og korruption har Udenrigsministeriet permanent udsendt en økonomifuldmægtig til ambassaden i Kabul. Hensigten er blandt andet at øge kontrollen med bistandsmidlerne, og dermed øge mulighederne for at opdage forsøg på svindel med midlerne i forbindelse med gennem-

førelsen af aktiviteterne i Afghanistan og få den standset. Udenrigsministeriets anti-korrupsions hotline dækker også aktiviteterne i Afghanistan. Hotlinen giver mulighed for anonymt at oplyse om mistanke om korruption eller uregelmæssigheder i forbindelse med forvaltningen af udviklingsbistanden. Hotlinens hovedfunktion er primært præventiv, men der kommer også direkte henvendelser om korruption ad den vej. Alle henvendelser tages alvorligt, og alle påstande om uregelmæssigheder undersøges.

tuel korruption og svindel. Danmark vil følge konsekvent op på alle sager, hvor der er mistanke om misbrug af danske udviklingsmidler. Danmark vil således være klar til at sætte handling bag ord og holde støtte tilbage, hvis danske midler ikke anvendes efter hensigten eller ikke bliver forvaltet effektivt.

Danmark vil i tråd med **normaliseringsprincippet** fokusere på færre og større

programmer. Ved at fokusere bistanden på færre aktiviteter får Danmark mere vægt i dialogen med partnere og andre donorer. Vi vil gøre vores indflydelse gældende og indgå i tæt dialog med partnere. Danmark vil – hvor det giver mening – arbejde for en højere grad af fælles programmering med andre donorer, først og fremmest med ligesindede donorer, for eksempel de nordiske lande og EU-kredsen.

Den danske indsats er allerede gennem opbygning af civil afghansk kapacitet og den høje andel af midler, der kanaliseres via nationalbudgettet, nået langt i forhold til anvendelse af mere almindelige typer bistand. Danmark vil fra 2013 gå endnu længere ved at overgå til flerårige programmer. Forudsigelig bistand vil gøre vores afghanske partnere bedre i stand til at planlægge mere langsigtet og dermed sikre mere effektive aktiviteter.

HVAD ER NEW DEAL?

New Deal er en ny international tilgang, der skal gøre udviklingsindsatser i skrøbelige stater mere effektive. Tilgangen skal sikre, at arbejdet for fred, stabilitet og udvikling i skrøbelige og konfliktramte stater bygger på lokal forankring og ejerskab inden for særligt følgende fem områder: legitim politik, sikkerhed, retfærdighed, økonomisk grundlag og indtægter og

serviceydelser. Afghanistan er ét ud af syv af New Deals pilotlande og Danmark udgør sammen med Nederlandene og Storbritannien Afghanistans partnerlande. Som partnerland har Danmark forpligtet sig til sammen med Nederlandene og Storbritannien aktivt og løbende at støtte Afghanistans implementering af New Deal tilgangen.

HVAD ER PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM (PRT)?

Det britisk-ledede PRT i Helmand er en fælles integreret militær-civil organisation med hovedkvarter i provinshovedstaden Lashkar Gah og består af ca. 170 militær-folk, politiofficerer, diplomater, rådgivere og eksperter samt ca. 5-10 lokalansatte. Danmark, der besætter én af souschef-stillingerne i PRTet, har udsendt syv medarbejdere henholdsvis diplomater, rådgivere, politi- og militærfolk til PRTet. PRT-Helmands overordnede opgaver er at koordinere den internationale stabilise-

ringsindsats og bistå den afghanske regering i at udvide sin myndighedsudøvelse og legitimitet i Helmand-provinsen. PRTet er ikke et alternativ til de afghanske myndigheder, men er derimod med til at øge kapaciteten hos de afghanske provins- og distrikts-myndigheder. Målsætningen er at skabe en lokal administration, der vil bidrage til at forbedre sikkerhedssituationen og sikre, at afghanerne selv kan varetage regerings-førelse, økonomisk udvikling og levering af serviceydelser.

En del af normaliseringsprocessen er også, at Danmarks decentrale engagement i Helmand gradvist vil blive udfaset i takt med, at vores udviklingsbistand i stigende grad vil blive styret fra Kabul. PRTets såkaldte distriktsstabiliseringshold vil hermed gradvist blive lukket i takt med at fokus på det nationale niveau og på provinsniveauet øges. Det betyder, at støtten i stigende grad vil blive ydet fra og via provinsniveauet i Lashkar Gah frem

for på distriktsniveau og efter 2014 stort set udelukkende gennem de nationale myndigheder. Der vil indtil udgangen af 2014 fortsat blive ydet øremærkede bidrag til Helmand med henblik på at sikre bæredygtigheden af de opnåede resultater i Helmand. Den danske civile indsats vil i Afghanistan, herunder i Helmand centrere sig om følgende udvalgte **indsatsområder**, der gensidigt understøtter udviklingen mod et mere bæredygtigt afghansk

samfund, nemlig: (1) økonomisk vækst og beskæftigelse med fokus på landbrug (2) uddannelse, og (3) god regeringsførelse. Herudover vil Danmark yde støtte til (4) freds- og forsoningsprocessen og regionalt tillidsskab-ende samarbejde og (5) reintegration af hjemvendte flygtninge og internt fordrevne samt efter behov yde akut humanitær bistand, blandt andet gennem danske organisationer. Disse gennemgås i det følgende.

Fra dansk side vil indsatser til at fremme god regeringsførelse fortsat være det største indsatsområde, fordi effektive offentlige myndigheder, der står til ansvar for sine borgere, er afgørende for, om den almindelige afghaner vil blive ved med at bakke op om den afghanske stat. Der afsættes også en stor andel af den danske støtte til finansiering af opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker, så de sættes i stand til selv at varetage sikkerheden efter de internationale kampbidrag er udfaset. Programmerne inden for uddannelse og økonomisk vækst og beskæftigelse vil udgøre andre hovedindsatsområder for Danmark. Disse to områder prioriteres højt, fordi uddannelse samt øget økonomisk vækst og beskæftigelse er afgørende for en langsigtet

Den forventede udbetaling af dansk udviklingsbistand i Afghanistan 2013-2017 i millioner kr. Det gennemsnitlige årlige udbetalingsniveau er på 530 mio. kr.

	2013	2014	2015	2016	2017
Økonomisk vækst og beskæftigelse for unge	 78	 80	 90	 90	 110
Uddannelse	 115	 115	 100	 100	 100
God regeringsførelse	 126	 118	 108	 108	 200
Humanitær indsats og civilsamarfundsstøtte *	 66	 53	 53	 53	 53
Hjemvendte flygtninge	 75	 75	 75	 75	 75
Kapacitetsopbygning af ANSF **	 35	 50	 100	 100	 100
I alt pr. år	500	496	531	531	643

* Beløbet er skønnet. Vil afhænge af situationen og udviklingen i landet
** Indeholder bidrag fra Forsvarsministeriet (ikke-udviklingsmidler)

udvikling af Afghanistan, så fattigdommen kan reduceres, og landet på sigt kan reducere sin afhængighed af international bistand.

Derudover vil Danmark fortsat yde et væsentligt bidrag til humanitære indsat-

ser og også til indsatser for at genhuse samt få hjemvendte flygtninge og internt fordrevne i beskæftigelse. Endeligt vil der blive ydet en mere begrænset støtte til indsatser til at fremme regionalt tillids- skabende samarbejde.

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Holde den afghanske regering fast på Tokyo-forpligtelserne. Herunder på menneskerettighedsområdet og i relation til kvinders rettigheder
- Arbejde for afghansk ejerskab og ansvar i forhold til prioriteringen af udviklingsbistanden
- Fokuserer bistanden yderligere og primært kanalisere midler gennem afghanske myndigheder, multilaterale trustfonde og internationale organisationer
- Fortsætte normaliseringen af bistanden og fokusere på det nationale niveau
- Arbejde for tættere samspil mellem nationale og subnationale afghanske myndigheder
- Arbejde for større forudsigelighed i bistanden blandt andet for at give de afghanske myndigheder bedre muligheder for at planlægge
- Støtte afghanske aktørers arbejde for at komme korrupsionen til livs og fortsat anlægge nultolerance over for enhver form for misbrug af danske bidstandsmidler

5.2 ØKONOMISK VÆKST OG BESKÆFTIGELSE

Stabil økonomisk vækst er afgørende for Afghanistans udvikling, hvis den afghanske regering skal være i stand til at tilbyde afghanerne adgang til for eksempel uddannelse og sundhedsydelser. En bæredygtig økonomisk vækst og bedre beskæftigelsesmuligheder vil samtidig bidrage til at reducere fattigdommen i Afghanistan.

Langt de fleste af Afghanistans mange unge har meget begrænsede økonomiske muligheder, men udgør samtidig en stor ressource. Samtidig vurderes det, at store dele af oprørerne er motiveret af manglende alternative indtægtsmuligheder snarere end af ideologiske årsager.

Afghanistans mange flygtninge og internt fordrevne udgør også en vigtig ressource. Udover et stort behov for at forbedre mulighederne for indbyggerne i landets mange flygtningelejre, vil flygtninge med uddannelse og erhvervs erfaring fra deres opholdsland kunne bidrage til at udvikle og opbygge Afghanistan.

Skal Afghanistans potentiale udnyttes, må den private sektor udvikles og styrkes. Det gælder særligt de små og mellemstore virksomheder og inden for landbruget. Svag lovgivning, bureaukrati, dårlig infrastruktur, begrænset adgang til markeder, kredit, serviceydelser og organisering samt udbredt korruption hæmmer udviklingen.

Danmark vil derfor i 2014 igangsætte et nyt program, der skal fremme vækst og beskæftigelse i Afghanistan. Programmet vil have særligt fokus på landbrugs- og fødevarersektoren, hvor flertallet af alle afghanere allerede arbejder og får deres indkomst. Sektoren rummer det største potentiale for vækst og jobskabelse. Fokus vil på kort sigt være på det afghanske hjemmemarked for at mindske landets behov for at importere basale fødevarer og for at forbedre fødevarer-sikkerheden. Med udgangspunkt i de enkelte landbrugsvarers værdikæder 'fra jord til bord', identificeres de områder, der kan generere mest værdi og dermed størst indtægt, såvel som barrierer for privatsektorens og særligt landbrugets udvikling. Programmet vil også støtte erhvervsuddannelse og træning rettet

mod at give især unge de nødvendige kvalifikationer, der efterspørges af landbrugs- og fødevarersektoren.

Danmark vil også fremover have særligt fokus på at inddrage og uddanne flere kvinder inden for landbruget. Landbrugssektoren udgør et område, hvor mange kvinder i Afghanistan traditionelt er involverede.

Danmark vil derudover fortsat yde støtte til initiativer, der har en dobbelt målsætning om at skabe stabilitet og mindske konflikt ved at tilbyde unge afghanske mænd et reelt alternativ til oprør og en kriminel levevej.

Bedre legale indkomstmuligheder inden for landbrugs- og fødevarersektoren skal derudover udgøre et alternativ til indtægter fra produktion af og handel med opium i det sydlige Afghanistan, hvor op mod 90 procent af verdens opiumproduktion finder sted. Narkoøkonomien og den tilhørende vold og korruption vil udgøre en meget vanskelig udfordring for Afghanistan i årene frem.



Foto: ISAF Media

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Bidrage til udviklingen mod en mere moderne landbrugs- og fødevareproduktion
- Arbejde for bedre adgang til lånemuligheder og til lokale fødevaremarkeder
- Med særligt fokus på unge, støtte udviklingen af en mere kvalificeret arbejdskraft inden for landbrugs- og fødevareindustrien
- Støtte udviklingen af områder inden for landbrugs- og fødevareproduktion, hvor der er høj beskæftigelse for kvinder
- Arbejde for, at tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne i højere grad indtænkes i den bredere indsats for vækst og beskæftigelse

5.3 UDDANNELSE

Der er opnået markante resultater i uddannelsessektoren. I 2001 gik kun ca. 1 million børn i skole og næsten ingen af disse var piger, nu går over 8 millioner børn i skole, heraf er knap 40 procent piger. Kapaciteten i Undervisningsministeriet er væsentligt forbedret, og ministeriet er nu langt bedre i stand til at vurdere behovene i sektoren. Der er

dog fortsat store udfordringer: Mere end 4 millioner børn i skolealderen modtager ikke undervisning. Adgangen til uddannelse er i høj grad afhængig af sikkerhedssituationen og infrastrukturen, og den er dermed skævt fordelt henover landet. Der mangler stadig mange skoler for at sikre tilstrækkelig adgang for alle børn i skolealderen. Der skal uddannes flere lærere, og de allerede uddannede skal have mulighed for at forbedre deres

kvalifikationer.

Danmark vil fortsætte sit store engagement på uddannelsesområdet og vil på baggrund af hidtidige erfaringer og resultater fortsat fokusere på at understøtte en afghansk drevet og bæredygtig undervisningssektor. Den igangværende indsats med fokus på reformer har allerede bidraget til et relativt effektivt og velfungerende system, men det vil kræve en langvarig indsats, før sektoren kan stå på egne ben. Det internationale samfund bør bevæge sig væk fra parallelle strukturer, og sikre at de afghanske systemer ikke kun kapacitetsopbygges, men også benyttes. Danmark vil derfor i endnu højere grad støtte Afghanistans egen nationale uddannelsesstrategi direkte og ikke øremærke støtten til specifikke aktiviteter eller initiativer. Danmark vil som førende donor inden for uddannelsessektoren aktivt opfordre andre donorer til at gå i samme retning. Denne tilgang til støtte af uddannelsesområdet vil fremme ejerskab og bæredygtighed.

Gennem dialog med Undervisningsministeriet og den afghanske regering vil Danmark lægge vægt på uddannelse for

alle i tråd med en mere rettighedsbaseret tilgang. Dialogen med Undervisningsministeriet vil også understrege vigtigheden af forbedring af undervisningskvaliteten, sikring af bæredygtighed i systemet, herunder øget decentralisering og fokus på kapacitetsopbygning på provins- og distriktsniveau, et styrket forhold mellem uddannelse og beskæftigelse samt korruptionsbekæmpelse. Danmarks dialog med Undervisningsministeriet vil i højere grad tage udgangspunkt i de kvalitative og ikke blot de kvantitative resultater af uddannelsesindsatsen.

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Understøtte en afghansk drevet og bæredygtig uddannelsessektor
- Styrke kvaliteten i uddannelse, herunder styrke sammenhængen mellem uddannelse og beskæftigelse
- Fortsat arbejde for pigers adgang til undervisning og adgang til skoler i yderområder

Der vil også efter udfasningen af den danske civile tilstedeværelse i Helmand være fokus på den nationale uddannelsesindsats i provinserne. Generelt vil omdrejningspunktet være at konsolidere opnåede resultater ved blandt andet at fokusere på forbedring af kvaliteten og dybden af uddannelsessystemet. Danmark vil stadig i 2013-2014 finansiere visse aktiviteter i Helmand med fokus på adgang til skoler i yderområderne, hvor den formelle uddannelsessektor har vanskeligt ved at nå ud grundet sikkerhedssituationen.

5.4 GOD REGERINGSFØRELSE OG CIVILSAMFUND

Der er langt igen før den afghanske regering lever op til sine forpligtelser på menneskerettighedsområdet, før der er etableret legitime systemer, og før der er opbygget en mere effektiv offentlig sektor, som kan levere bedre retssikkerhed og basale serviceydelser til det afghanske folk. Det underminerer befolkningens tillid til staten og giver oprørerne en platform for at rekruttere nye medlemmer og præsentere et alternativ til regeringen. Fortsatte fremskridt inden for regeringsførelse og opbygningen af en legitim afghansk stat er derfor kritisk for at støtte op om en succesfuld og irreversibel transitionsproces og ikke mindst for at understøtte en bæredygtig udvikling på længere sigt. Desuden vil Danmark gennem bidrag til uafhængige antikorrupsionsinstitutioner støtte afghanske organisationer, der kan holde den afghanske regering fast på sine forpligtelser.

Danmark vil fortsat **støtte opbygningen af en mere effektiv offentlig administration** med Verdensbanken som den primære partner. Omdrejningspunktet for den

danske indsats vil være støtte til reformtiltag samt opbygning af kapaciteten i ministerierne. En vigtig prioritet i reformarbejdet er at sikre et mere effektivt system til kanalisering af midler til lokalt niveau samt fremme befolkningens inddragelse i prioriteringen af udviklingsprojekter.

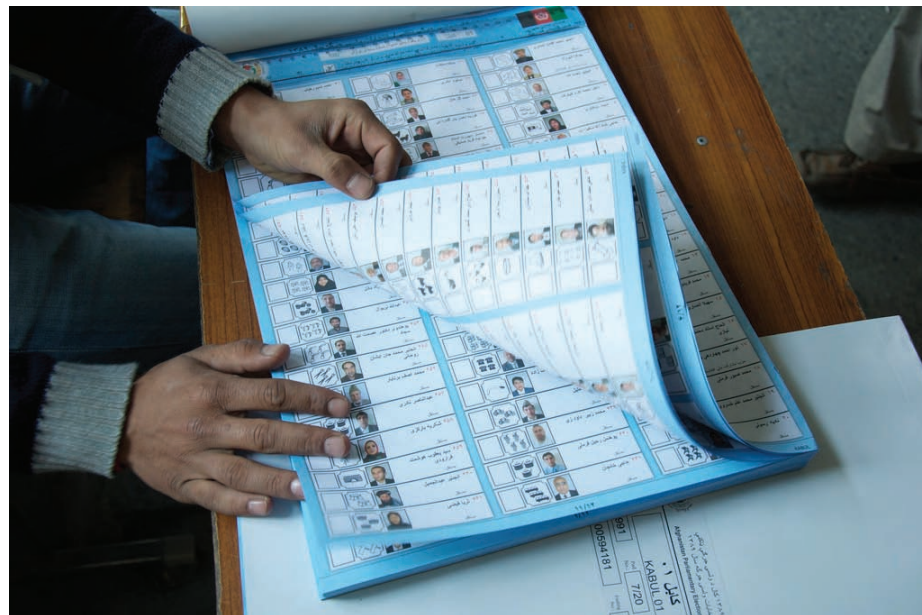
Danmark vil fortsat yde **støtte til afholdelse af demokratiske valg**. For det første vil Danmark støtte den langsigtede opbygning af et robust valgsystem, hvor afghanerne bliver i stand til selvstændigt at planlægge og gennemføre demokratiske valg. Danmark vil blandt andet gennem FN støtte kapacitetsopbygning af afghanske valginstitutioner samt fortsætte støtten til civilsamfundets arbejde med at presse på for, at der gennemføres reformer af valgsystemet. For det andet vil Danmark støtte selve forberedelserne til afholdelsen af præsidentvalget i foråret 2014. Endelig vil Danmark – blandt andet i samarbejde med civilsamfundet – støtte valgobservationsmissioner.

Danmark vil gøre sin politiske indflydelse gældende for at sikre, at **menneskerettighederne og særligt kvinders og børns**

rettigheder tilgodeses. Danmark vil gøre det klart, at fremskridt på området er en forudsætning for den langsigtede danske støtte til Afghanistan. Derudover vil Danmark fortsætte støtten til civilsamfundsprojekter, der skal fremme kvinders vilkår og sikre forbedret adgang til retshjælp for kvinder og krisecentre for kvinder. Danmark vil også aktivt arbejde for at

inkludere kvinder i freds- og forsoningsprocessen (se afsnit 5.5.). Danmark vil desuden se på, om kvinders vilkår kan fremmes yderligere på andre områder, eventuelt i samarbejde med ligesindede partnere.

Danmark vil fortsat medvirke til at styrke afghanske menneskerettighedsinstitution-



Stemmesedler i forbindelse med parlamentsvalget i 2010
Foto: ISAF Media

er, og deres arbejde med at øge respekt for – og monitorere krænkelse af – menneskerettighederne blandt andet gennem støtte til et netværk for civilsamfundsorganisationer, Civil Society Human Rights Organisation og den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission. Den danske støtte sigter samtidigt mod at styrke civilsamfundets rolle i at holde den afghanske regering fast på sine forpligtelser og i forhold til fortalervirksomhed for fortsat udbredelse af rettigheder.

Danmark vil blandt andet gennem Verdensbanken bidrage til **udvikling og reform af retssektoen**. Derudover vil Danmark fortsat støtte civilsamfundsorganisationer, som arbejder inden for retssektoen. I Helmand vil Danmark frem til 2014 fortsat træne og mentorere dommere, forsvarsadvokater og politi og dermed også skabe større tillid til systemets legitimitet blandt befolkningen i Helmand.

Danmark vil – primært gennem den etablerede multidonor civilsamfundsfond – fortsat yde **støtte til civilsamfundet**, så civilsamfundsorganisationer kan agere som vagthunde og holde den afghanske

regering fast på sine forpligtelser i forhold til menneskerettigheder, demokratiseringstiltag, korruptionsbekæmpelse, sikre presse- og ytringsfrihed med videre. Fonden giver særlig prioritet til projekter, der retter sig imod – eller drives af – unge. Samarbejdet mellem danske folkelige organisationer og afghanerne udgør et

væsentligt element i relationen mellem Danmark og Afghanistan. **De danske organisationer, der opererer i Afghanistan** vil fortsat skulle fokusere på kapacitetsopbygningen af de afghanske myndigheder og civilsamfundsorganisationer udover deres aktiviteter møntet på at forbedre afghanernes levevilkår.

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Bidrage til opbygning af en mere effektiv offentlig administration med fokus på finansforvaltning
- Støtte afghanske aktørers arbejde for at komme korruptionen til livs og vil fortsat anlægge nultolerance over for enhver form for misbrug af danske bidstandsmidler
- Støtte demokratiseringsprocesser og dermed skabe bedre betingelser for afholdelse af mere frie og retfærdige valg
- Fortsat holde den afghanske regering fast på sine menneskerettighedsforpligtelser
- Fortsat have kvinders og børns rettigheder og vilkår som høj prioritet
- Støtte udviklingen og reformer af retssektoen, også i Helmand
- Fortsat støtte opbygningen af afghanske civilsamfundsorganisationer

5.5 FRED- OG FORSONINGS- PROCESSEN SAMT REGIONALT SAMARBEJDE

Det er vigtigt, at freds- og forsonings-pro-
cessen er afghansk ledet og ejet. Dan-
marks tilgang er derfor at støtte op om
processen indirekte. Forsoningsprocessen
støttes således gennem FN med teknisk
og logistisk assistance til Det Høje
Fredsråd, der blev etableret i 2010, og
som har det overordnede ansvar for at
drive fredsprocessen frem.

Fra menneskerettigheds- og kvindeor-
ganisationer udtrykkes særligt bekymring
for, at kvinders rettigheder delvis kan
blive ofret i bestræbelsen på at opnå en
politisk aftale med Taleban i freds- og for-
soningsprocessen. Danmark vil fra politisk
side arbejde for at sikre, at menneskeret-
tigheder, og særligt hensynet til kvinder,
tilgodeses i en eventuel politisk aftale.
Danmark har med dette sigte blandt
andet taget initiativ til aktiviteter, der
specifikt skal fremme kvinders rolle i den
afghanske freds- og forsoningsproces.

Derudover vil Danmark fortsat yde støtte
til den afghansk ledede reintegration-
sproces, som er et led i bestræbelserne
på at nå frem til en fredelig løsning på
konflikten. Reintegrationsprogrammet
har til formål at skabe rammerne for, at
provinserne og distrikterne kan modtage
og reintegrere tidligere oprørere, der
vælger at nedlægge våbnene.

I de seneste år er der kommet øget fokus
på de regionale aspekter af freds- og
forso-ningsprocessen og dermed en
bæredygtig politisk løsning på konflik-
ten i Afghanistan. Danmark vil så vidt
muligt støtte de regionale aktører i den
udvikling. Første skridt er taget med
iværksættelsen af det treårige regionale
Afghanistan-Pakistan-program i 2012³.
Danmark støtter de regionale aspekter af
den afghanske freds- og forsoningsproces
blandt andet via FNs initiativ om fremme
af grænsesamarbejde mellem Afghanistan
og dets nabolande. Netop kontrol med
grænseovergangene er en stor udfordring
for stabiliteten i Afghanistan eftersom
store mængder af narkotika transporteres
ud af Afghanistan, og våben og spræng-
stoffer smugles ind via disse overgange.

Danmark vil også politisk støtte Istanbul-
processen, som blev indledt med den
regionale konference i Istanbul den 2.
november 2011. Formålet med processen
er at fremme det regionale samarbejde
samt øge den politiske dialog om region-
ale udfordringer som terrorisme, ekstre-
misme og narkotika. Den politiske dialog
understøttes af iværksættelsen af en
række konkrete tillidsskabende foranstalt-
ninger, som kan fremme det regionale
samarbejde. Regionens centrale aktører
sidder selv i førersædet og driver proces-
sen. Danmark vil i lighed med andre
donorlande støtte implementering af disse
foranstaltninger med særligt fokus på
bekæmpelse af narkotika og katastrofe-
håndtering.

³ Programmet finansieres under Freds- og Stabi-
liseringsfonden, der både råder over udviklings-
midler og stabiliseringsmidler.

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Støtte den afghanske freds- og
forsoningsproces gennem Det Høje
Fredsråds arbejde
- Styrke fokus på kvinders involve-
ring i fredsprocessen
- Fortsat støtte reintegration af
tidligere oprørere, der vælger at
nedlægge våbnene
- Støtte den regionale dialog og
politisk og økonomisk samarbejde
og FNs rolle i fremme heraf

5.6 HJEMVENDTE FLYTGNI- NGE, INTERNT FORDREVNE OG NØDHJÆLPSINDSATSEN

Danmarks humanitære bistand til Afghani-
stan vil tage udgangspunkt i en kombi-
nation af langsigtede indsatser til **støtte
af reintegration af flygtninge og internt
fordrevne** i Afghanistan og **akut nødhjælp**
til at imødegå konsekvenser af blandt
andet naturkatastrofer og konflikt.

Efter tre årtier med krig er de afghanske
flygtninges situation blandt de største
og længstvarende flygtningesituationer i
verden. Med anslået omkring 5,7 millioner

tilbagevendte flygtninge og yderligere 3
millioner afghanske flygtninge i nabo-
landene Pakistan og Iran forventes strøm-
men af flygtninge og internt fordrevne at
fortsætte i takt med, at sikkerheden og
de økonomiske muligheder forbedres i
Afghanistan. De afghanske flygtninge og
internt fordrevne er den mest udsatte og
sårbare befolkningsgruppe.

Danmark vil bidrage til bæredygtige
løsninger for hjemvendte og internt
fordrevne og arbejde for, at den afghan-
ske regering i højere grad fokuserer på
de store og særlige behov blandt denne
gruppe. I de kommende år vil der

desuden sættes større fokus på flygtninge
i byområder, hvor et stort antal hjem-
vendte flygtninge og internt fordrevne
befinder sig.

Danmark vil fortsat bidrage til at afværge
og afhjælpe **akutte humanitære kriser**.
Afhængig af krisernes karakter og omfang
vil valg af partnere typisk inkludere
eksisterende samarbejdspartnere blandt
andet FN-organisationer.

DANMARK VIL I ÅRENE 2013-2014:

- Bidrage til støtte af bæredygtig reintegration af hjemvendte flygtninge og internt fordrevne, herunder gennem støtte til værtsamfund
- Sætte fokus på flygtningesituationen i byområder
- Fortsat bidrage til at afværge og afhjælpe akutte humanitære kriser

6. Finansiering af de danske indsatser

Finansieringen af Danmarks engagement i Afghanistan afholdes inden for de respektive ministeriers økonomiske rammer. Dette gælder både for 2013-2014 samt initiativer og tiltag, som ligger ud over 2013-2014.

INDSATSEN INDEN FOR UDVIKLING, REGERINGSFØRELSE OG OPBYGNING AF AFGHANSKE SIKKERHEDSSTYRKER

Med henblik på finansiering af civile indsatser, der kan indrapporteres som udviklingsbistand i henhold til de gældende OECD/DAC-kriterier, er der på forslag til finanslov 2013 afsat i alt ca. 2650 mio. kr. i udbetalingsmidler til Afghanistan i perioden 2013-2017, hvilket bringer det gennemsnitlige årlige udbetalingsniveau op på 530 mio. kr. Midlerne til de civile

indsatser vil blive fordelt som illustreret i tabel 2 over forventede udbetalinger i perioden 2013-2017.

DEN MILITÆRE INDSATS

I takt med den gradvise hjemtagning i løbet af 2013-2014 vil der frigøres midler fra Afghanistan-indsatsen. Der forventes imidlertid en tilsvarende udgift i perioden til hjemtagning af personel og materiel fra Afghanistan. Grundlaget for de budgetterede meromkostninger (se tabel 3) er den i afsnit 4.1. beskrevne udvikling af det militære styrkebidrag. Indsatsen finansieres inden for forsvarrets reducerede økonomiske ramme.

POLITIINDSATSEN

I forbindelse med udsendelse af danske polititjenestemænd til Afghanistan

forventes det, at udgifterne kan afholdes inden for en budgetramme, som er afsat på forslag til finanslov for 2013 til dækning af politiets internationale udstationeringer.

Den forventede udgift til udstationering af polititjenestemænd vil udgøre 10 mio. DKK i 2013 og 6 mio. DKK i 2014.

Tabel 2: Forventede udbetalinger i mio. DKK i perioden 2013-2017

Fokusområde	Indsatsområder	2013	2014	2015	2016	2017
Sikkerhed	ANSF finansiering ¹⁾	35	50	100	100	100
	Regionalt tillidsskabende samarbejde ²⁾					
Regeringsførelse	God regeringsførelse	126	118	108	108	200
Social udvikling	Økonomisk vækst og beskæftigelse for unge	78	80	90	90	110
	Uddannelse	115	115	100	100	100
	Andet ³⁾	5	5	5	5	5
	Hjemvendte flygtninge	75	75	75	75	75
	Humanitær indsats og civilsamfundsstøtte ⁴⁾	66	53	53	53	53

¹⁾Indeholder bidrag fra Forsvarsministeriet (ikke bistandsmidler). Fordeling af ANSF finansieringen mellem udviklingsbistanden og Forsvarsministeriets midler fremgår af tabel 1 på side 30.

²⁾Udbetaling i 2012 på 24 mio. kr. dækker udgifter frem til 2014

³⁾Beløbet dækker over øvrige projekter og programmer, der ligger inden for rammerne af det danske engagement i Afghanistan.

⁴⁾Beløbet er skønnet. Størrelsen vil afhænge af situationen og udviklingen i landet.

Tabel 3: Meromkostninger¹ til indsatsen i Afghanistan i 2013-2014 i mio. DKK (prisniveau 2012)

	2013	2014	I alt i 2013 og 2014
Samlet dansk militære bidrag	852	860	1.712
Hjemtagning af materiel ²⁾		350	350
Samlet (inkl. hjemtagning)	852	1.210	2.062

¹⁾ Meromkostningerne udtrykker de samlede omkostninger vedrørende missionen fratrukket omkostningerne for planlagte aktiviteter i den hjemlige struktur, som ville være afholdt, såfremt kapaciteterne ikke var blevet udsendt. Overordnet set vil ændringer i sammensætning og antal udsendte kunne ændre meromkostningerne. Desuden bemærkes det, at der indgår en række usikkerheder relateret til en eventuel udsendelse af et transporthelikopterbidrag. På trods af engelske erfaringer kan intensiteten, operationsmiljøet, konkrete opgaver og omfang i perioden fra medio 2014 og frem ikke forudsiges med sikkerhed. Alle omkostninger forbundet med en eventuel udsendelse af et transporthelikopterbidrag finansieres inden for forsvarets reducerede økonomiske ramme.

²⁾ Der er tale om et estimat, som er baseret på række faktorer, herunder bl.a. en vurdering af prisudviklingen for strategisk transport og toldafgifter. Hjemtages kasseret og defekt materiel i stedet for at blive bortskaffet i operationsområdet, estimeres en ekstraordinær engangsudgift på ca. 100 mio. kr. De samlede meromkostninger til hjemtagning af materiel vil i givet fald være ca. 450 mio. kr., der i givet fald vil blive finansieret inden for forsvarets reducerede økonomiske ramme, fx ved at foretage driftsmæssige justeringer, frigøre midler fra øvrige internationale operationer, el. lign.

7. Et langsigtet partnerskab med gensidige forpligtelser



Foto: DACAAR

Udgangen af 2014 vil markere en central milepæl for Afghanistans udvikling og indebære et skifte i det internationale samfunds rolle og indsatser i landet. Afghanistan vil fortsat være en skrøbelig stat, som i årtiet efter 2014 fortsat vil være meget afhængig af international bistand.

Afghanistan skal ved udgangen af 2014 i langt højere grad stå på egne ben, både når det gælder den overordnede myndighedsudøvelse, opretholdelse af sikkerheden i landet og leveringen af basale serviceydelser som sundhed og uddannelse til dets befolkning. De afghanske sikkerhedsstyrker vil have overtaget det fulde sikkerhedsansvar i landet, men de vil fortsat have behov for støtte til kapacitetsopbygning og forventeligt også

begrænset støtte inden for specifikke områder. De afghanske myndigheder vil også skulle varetage de aktiviteter, som blandt andet PRterne i provinserne hidtil har bidraget til.

Ved udgangen af 2014 er det forventningen, at de afghanske myndigheder vil kunne levere basale serviceydelser på sundheds- og uddannelsesområdet til sin befolkning i de befolkningstætte områder af landet. Men der vil fortsat være behov for en betydelig styrkelse af de afghanske myndigheder på en lang række områder, herunder for at sikre, at regeringen vil være i stand til fuldt ud at efterleve sine forfatningsmæssige forpligtelser til at beskytte og fremme menneskerettighederne.

I de mere tyndtbefolkede dele af landet vil de afghanske myndigheder være særligt udfordret, da myndighedernes fodfæste her vil være mere begrænset. Det er forventeligt, at de afghanske sikkerhedsstyrker ikke i samme udstrækning som ISAF vil kunne opretholde sikkerheden i disse områder, ligesom det afghanske politi og retsvæsen forventes at få vanskeligt ved at sikre en effektiv retshåndhævelse. En konsekvens heraf vil højst sandsynligt være, at kvinders rettigheder og de øvrige fremskridt, som kvinderne har oplevet de seneste år, vil blive særligt udfordret, og man vil sandsynligvis se tilbageslag i disse tyndtbefolkede områder.

Omstændighederne omkring det afghanske præsidentvalg i april 2014 vil have stor betydning for afghanernes tiltro til deres politiske system og dermed for den videre stabilisering af landet efter 2014. Forløbet af den politiske transition vil også være centralt for det internationale samfunds vilje til at yde fortsat international politisk, sikkerhedsmæssig og udviklingsmæssig støtte.

Den igangværende afghanske freds-

forsoningsproces forventes også at spille en afgørende rolle for udviklingen i landet efter 2014. Visse repræsentanter for Taleban har vist tegn på, at de ønsker at engagere sig i fredsforhandlinger, men der er efter alt at dømme væsentlige interne uenigheder i Taleban om en mulig freds-aftale. Dertil kommer, at der er mange forskellige aktører internt i Afghanistan, som vil skulle tages i ed og bakke op om fredsbestræbelserne, hvis en politisk aftale skal vinde bred tilslutning.

Afghanistans nabolande, herunder Pakistan, Indien og Iran spiller også centrale roller i forhold til at opnå en bæredygtig politisk løsning på konflikten i Afghanistan. Såvel Talebans ledelse som øvrige oprørsgrupper bruger Pakistan som base, hvorfor aktiv pakistansk støtte til fredsforhandlinger mellem den afghanske regering og Taleban vil være afgørende. Der er trods det kronisk vanskelige forhold mellem Afghanistan og Pakistan en fælles erkendelse af, at et vist samarbejde er nødvendigt. Der er også begyndende tegn på et muligt skifte i Pakistans tilgang til Afghanistan i forhold til at bringe Taleban til forhandlinger om fred med den afghanske regering. Hvor-

vidt det er begyndelsen på et egentligt gennembrud i fredsforhandlingerne inden 2014 er dog uklart, ligesom det er meget sandsynligt, at Pakistan vil fortsætte støtten til visse oprørsgrupper efter 2014. Rollen for det internationale samfund i Afghanistan vil i perioden efter 2014 i langt højere grad være tilbagetrukket, støttende og vejledende – det vil være afghanerne, som vil stå i forreste række på alle felter.

På den militære side vil der efter 2014 ikke længere være NATO-ledede kamp-operationer – NATO-indsatserne vil udelukkende være inden for træning, rådgivning og støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker. Andre koalitions-partnere, særligt USA, forventes dog at stille med hårdere militærbidrag, der rækker udover NATOs ramme, herunder målrettede terrorbekæmpelsesindsatser. Den nærmere ramme for NATOs engagement i Afghanistan efter 2014 er så småt ved at tage form og forventes fastlagt i løbet af foråret 2013.

På udviklingsområdet vil det internationale samfunds rolle efter 2014 tage afsæt i tilsagnene fra Tokyo i 2012 om et

langsigtet civilt engagement i Afghanistan i de kritiske år efter 2014. Det internationale samfund vil særligt fortsætte arbejdet med at øge den afghanske kapacitet, så den afghanske regering bliver selvberende og Afghanistans

afhængighed af den internationale tilstedeværelse reduceres. For Danmarks vedkommende ligger det fast, at Danmark også efter 2014 vil have et langsigtet engagement i Afghanistan, både på sikkerheds- og udviklingssiden.

På den baggrund ønsker Danmark i starten af 2013 at indgå en strategisk partnerskabsaftale med Afghanistan.

Det nærmere danske civile og militære engagement i Afghanistan efter 2014 vil blive forhandlet med forligspartierne i løbet af 2014. Engagementet vil blive fastlagt i lyset af udviklingen i 2013-2014, ligesom det vil skulle justeres efter NATOs mission for engagementet efter 2014. En mulig dansk militær tilstedeværelse efter 2014 vil ske inden for rammerne af NATOs mission, og den vil i givet fald være markant reduceret og bestå af rådgivere, instruktører og støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker. Eksempler på danske kapaciteter, der forventeligt vil kunne fortsætte efter 2014, er bidraget med instruktører og planlæggere til den britisk ledede officersskole i Kabul, transport-helikoptere og lignende.

Ligeledes vil Danmark i lyset af de konkrete behov og muligheder overveje, hvordan man efter 2014 vil kunne bidrage til træningen af afghansk politi.

Udviklingsindsatsen efter 2014 vil blive vægtet meget højt fra dansk side og

have et længere perspektiv end den militære tilstedeværelse. Som nævnt er det målsætningen, at Danmark frem til og med 2017 vil yde i gennemsnit 530 mio. DKK årligt i udviklingsbistand, idet den danske udviklingsbistand vil afhænge af, at den afghanske regering løbende viser positive resultater og fremskridt i opfyldelsen af sine forpligtelser.

For at give Afghanistan de bedste muligheder for at fortsætte en fredelig udvikling efter 2014 er det helt afgørende, at det internationale samfund sætter alle kræfter ind i 2013-2014 for at forberede de afghanske myndigheder på den opgave. Danmark har med vedtagelsen af nærværende Afghanistanplan fastlagt et klart og ansvarligt dansk engagement i Afghanistan i de kommende kritiske to år.

Anneks - Benchmarks for 2013 og 2014

MÅLSÆTNING FOR SIKKERHEDS- OG POLITIINDSATSEN

Danmark vil støtte overdragelsen af det fulde sikkerhedsansvar til de afghanske sikkerhedsstyrker inden udgangen af 2014

DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)

Danmark vil bidrage med et infanterikompani, kampvogne og tilhørende kampstøtte til Task Force Helmand.

KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013

Danmark har bidraget til de britisk ledede operationer til forbedring af sikkerheden omkring Gereshk i Nahr-e Saraj distriktet. Danmark har bidraget med kamp- og støtteenheder, der har medvirket til at muliggøre gennemførelsen af selvstændige afghanske sikkerhedsoperationer med mentorering begrænset til bataljonsniveauet.

Danmark har bidraget med en kampvognsenhed til de britisk ledede operationer til forbedring af sikkerheden i det centrale Helmand.

KONKRETE BENCHMARKS FOR 2014

Danmark har bidraget med kamp- og støtteenheder, der har bidraget til at muliggøre planlægning og gennemførelse af selvstændige afghanske sikkerhedsoperationer. Situationen muliggør hjemtagning af kamp- og støttebidrag.

Danmark har bidraget med en kampvognsenhed til de britisk ledede operationer til forbedring af sikkerheden i det centrale Helmand.

DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2014
Danmark bidrager med to polititræningshold til støtte for uddannelsen af politiet i den centrale del af Helmand-provinsen.	Danmark har bidraget til udviklingen af afghanske politienheder i Gereshk i Nahr-e Saraj distriktet med to polititræningshold og udviklingen tillader en gradvis udfasning af det danske polititræningsbidrag.	Kapacitetsopbygningen er fortsat. Udviklingen tillader en hjemtagning af det danske polititræningsbidrag primo 2014.
Danmark vil bidrage med specialoperationsstyrkebidrag til støtte for uddannelsen af afghanske specialpolitistyrker i den centrale del af Helmandprovinsen.	Danmark har gennemført militær kapacitetsopbygning af den afghanske politireaktionsstyrke i Helmand provinsen og den afghanske politireaktionsstyrke kan gennemføre operationer støttet af rådgivere.	Kapacitetsopbygningen er fortsat. Den afghanske politireaktionsstyrke kan gennemføre operationer uden væsentlig støtte af rådgivere.
Danmark vil forlænge udsendelsen af et C-130 transportfly med tre måneder til og med marts 2013.	Danmark har bidraget til lufttransport i Afghanistan.	
Danmark vil forlænge indsættelsen af luftoperationscentret i Nordafghanistan med tre måneder frem til og med maj 2013.	Danmark har bidraget til luftrumskontrol i det nordlige Afghanistan.	
Danmark vil udsende et personelbidrag til støtte for driften af de strategiske lufthavne i Kandahar og Kabul.	Danmark har udsendt 25 mand til støtte for driften af luftbaserne i Kabul og Kandahar.	Danmark har 25 mand udsendt til støtte for driften af luftbaserne i Kabul og Kandahar.

DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2014
Danmark udsender, såfremt en acceptabel ramme kan identificeres, op til otte personer til støtte for udviklingen af landbrugssektoren i Helmand.	Danmark har bidraget til udvikling af landbrugssektoren i Helmand. Danmark har i andet halvår bidraget med personelbidrag til et amerikansk landbrugsudviklingshold.	Danmark har bidraget til udvikling af landbrugssektoren i Helmand. Danmark har bidraget med personelbidrag til et amerikansk landbrugsudviklingshold.
Danmark bidrager til opbygningen af officerssskolen i Kabul.	Danmark har bidraget med mindst otte mentorer og rådgivere til officerssskolen i Kabul.	Danmark har bidraget med mindst otte mentorer og rådgivere til officerssskolen i Kabul.
Danmark bidrager eventuelt til den taktiske troppetransport i Afghanistan.		Danmark har eventuelt bidraget med EH-101 troppetransporthelikoptere fra medio 2014.
Danmark vil forsat bidrage til kapacitets-opbygningen af det afghanske politi, ANP.	Danmark har blandt andet gennem udsendelse af danske polititjenestemænd støttet politimentoreringsindsatsen i Nahr-e-Saraj distriktet. Træningen af ANP rekrutter/ ledere på træningscenteret i Helmand er fortsat frem til udgangen af marts 2013, hvor de danske politiinstruktører er blevet hjemtaget. EUPOLs arbejde i Afghanistan er fortsat blevet støttet gennem udsendelse af danske polititjenestemænd til EUPOL, herunder også i Lashkar Gah.	

MÅLSÆTNING FOR UDVIKLING OG REGERINGSFØRELSE	
Danmark vil bidrage til, at regeringsførelsen og tilvejebringelsen af basale serviceydelser er konsolideret og finder sted med betydelig mindre international tilstedeværelse efter 2014.	
DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014
Danmark vil holde den afghanske regering fast på Tokyoforpligtelserne. Herunder på menneskerettighedsområdet og i relation til kvinders rettigheder.	Danmark har øget andelen af bistand, der er baseret på incitamenter ved at bakke op om Verdensbankens bevægelse imod mere incitamentsbaseret bistand, så en større del af den danske bistand afhænger af konkrete fremskridt.
Danmark vil arbejde for afghansk ejerskab og ansvar i forhold til prioriteringen af udviklingsbistanden.	Ved udgangen af 2014 er 50 procent af danske donormidler kanaliseret gennem det afghanske regeringsbudget og 80 procent er tilpasset afghanske prioriteter. Danmark har blandt andet igennem New Deal-dialogen opfordret andre donorer til også at leve op til "on-budget"-principper.
Danmark vil fokusere bistanden yderligere og primært kanalisere midler gennem afghanske myndigheder, multilaterale trustfonde og internationale organisationer	Antallet af partnere og projekter i den danske bistand til Afghanistan er reduceret markant.
Danmark vil fortsætte normaliseringen af bistanden og fokusere på det nationale niveau.	Danmark har fokuseret den danske bistand på færre og større projekter, der nyder afghansk ejerskab. Danmark har desuden – hvor det vurderes relevant – arbejdet for en højere grad af fælles programmering med ligesindede donorer, som fx de nordiske lande og EU-kredsen. Den civile tilstedeværelse i Helmand, herunder i PRTet er udfaset.

DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014
Danmark vil arbejde for tættere samspil mellem nationale og subnationale afghanske myndigheder.	Danmark har tilskyndet Verdensbanken til at prioritere arbejdet med at styrke subnational regeringsførelse og ydet økonomisk støtte til dette arbejde. Derudover har Danmark over for afghanske myndigheder, blandt andet gennem årlige konsultationer med det afghanske Finansministerium, understreget behovet for at sikre et tæt samspil mellem regeringen i Kabul og de lokale myndigheder samt kanaliseret bidrag til konkrete nationale afghanske programmer, der fremmer dette. Danmark har desuden støttet kapacitetsopbygning af provinsmyndighederne i Helmand.
Danmark vil arbejde for større forudsigelighed i bistanden blandt andet for at give de afghanske myndigheder bedre muligheder for at planlægge.	Danmark har foretaget en omlægning fra etårige til flerårige bevillinger på alle større bistandsprogrammer.
Danmark vil støtte afghanske aktørers arbejde for at komme korruptionen til livs og vil fortsat anlægge nultolerance over for enhver form for misbrug af danske bistandsmidler.	Danmark har på højt politiske niveau holdt den afghanske regering fast på sine forpligtelser til aktivt at bekæmpe korruption, ligesom Danmark har bidraget til udarbejdelsen og implementeringen af anbefalinger på korruptionsområdet. Danmark har fulgt op på henvendelser om mistanke om korruption eller uregelmæssigheder i forbindelse med forvaltning af udviklingsbistanden bl.a. modtaget via Udenrigsministeriets anti-korruptions hotline. Danmark har fortsat udsendt en økonomifuldmægtig til ambassaden i Kabul, som har til formål løbende at kontrollere Afghanistans forvaltning af danske bistandsmidler.

MÅLSÆTNING FOR ØKONOMISK VÆKST OG BESKÆFTIGELSE FOR UNGE	
Danmark vil bidrage til at fremme økonomisk vækst og beskæftigelse, særligt i landbrugs- og fødevaresektoren.	
DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014
Danmark vil bidrage til udviklingen mod en mere moderne landbrugs- og fødevareproduktion.	Danmark har iværksat et nyt program, der har særligt fokus på landbrugs- og fødevaresektoren. Danmark har gennem programmet ydet økonomisk støtte til forbedring af produktions-, forarbejdnings- og opbevaringsfaciliteter i landbrugssektoren. Derudover har Danmark sat fokus på potentialet i udviklingen af værdikæder i dialogen med relevante afghanske ministerier.
Danmark vil arbejde for bedre adgang til lånemuligheder og til lokale fødevaremarkeder.	Danmark har aktivt bidraget til at fremme adgangen til markeder, produktionsinput og kredit blandt andet ved at yde støtte til udrulning af nationale programmer inden for landbrugssektoren i Helmand.
Danmark vil med særligt fokus på unge, støtte udviklingen af en mere kvalificeret arbejdskraft inden for landbrugs- og fødevare-industrien.	Danmark har ydet økonomisk støtte til afghansk træning og erhvervsuddannelse målrettet landbrugs- og fødevareindustrien.
Danmark vil støtte udviklingen af områder inden for landbrugs- og fødevareproduktion, hvor der er høj beskæftigelse for kvinder.	Danmark har støttet særlige indsatser med henblik på at øge kvinders beskæftigelsesmuligheder inden for landbrugs- og fødevareproduktion og bidraget til at uddanne flere kvinder inden for landbrugssektoren.

DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014
Danmark vil arbejde for, at tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne i højere grad indtænkes i den bredere indsats for vækst og beskæftigelse.	Danmark har i dialogen med afghanske myndigheder betonet vigtigheden af at indtænke flygtninge og internt fordrevne i de relevante nationale programmer.

MÅLSÆTNING FOR UDDANNELSE	Danmark vil bidrage til at fremme en afghansk drevet og bæredygtig undervisningssektor.	
DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014	
Danmark vil understøtte en afghansk drevet og bæredygtig uddannelsessektor.	Danmark har fremmet en afghansk drevet og bæredygtig undervisningssektor gennem ikke-øremærket støtte til Afghanistans egen nationale uddannelsesstrategi. Som førende donor inden for sektoren har Danmark opfordret andre donorer til at øge deres "on-budget"-støtte med henblik på øget afghansk ejerskab og donorharmonisering.	
Danmark vil fortsat arbejde for pigers adgang til undervisning og adgang til skoler i yderområder.	Danmark har i dialogen med den afghanske regering arbejdet for lige adgang til uddannelse for alle børn – med særlig vægt på uddannelse for piger – samt lagt vægt på forbedring af undervisningskvaliteten, blandt andet ved at have opfordret til måling af skolebørns færdigheder.	
Danmark vil styrke kvaliteten i uddannelse, herunder styrke sammenhængen mellem uddannelse og beskæftigelse.	Danmark har i dialogen med Undervisningsministeriet opfordret til, at tekniske og faglige uddannelser målrettes erhvervslivets behov, herunder via en styrket koordination med de øvrige afghanske myndigheder med ansvar for området.	

MÅLSÆTNING FOR GOD REGERINGSFØRELSE OG CIVILSAMFUND	Danmark vil bidrage til at fremme god regeringsførelse, demokrati og respekt for menneskerettighederne.	
DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014	
Danmark vil bidrage til opbygning af en mere effektiv offentlig administration med fokus på finansforvaltning.	Danmark har gennem økonomisk støtte til Verdensbankens programmer bidraget til at styrke den offentlige finansforvaltning og gennemførelse af reformer af den offentlige administration.	
Danmark vil støtte demokratiseringsprocesser og dermed skabe bedre betingelser for afholdelse af mere frie og retfærdige valg.	Danmark har bl.a. gennem FN støttet kapacitetsopbygning af afghanske valginstitutioner. Danmark har desuden ydet økonomisk støtte til civilsamfundets fortalervirksomhed for reformer af valgsystemet.	
Danmark vil fortsat holde den afghanske regering fast på sine menneskerettighedsforpligtelser.	Danmark har gennem økonomisk støtte bidraget til at styrke afghanske menneskerettighedsinstitutioners fortalervirksomhed og monitorering. Danmark har gennem økonomisk støtte og politisk opbakning til civilsamfundet sat fokus på rettigheder. Derudover har Danmark rejst konkrete sager i den politiske dialog med den afghanske regering.	
Danmark vil fortsat have kvinders og børns rettigheder og vilkår som høj prioritet.	Danmark har politisk støttet håndhævelse af loven imod vold mod kvinder og rejst behovet for fokus på kvinders rettigheder over for både afghanske myndigheder og internationale organisationer. Derudover har Danmark gennem økonomisk bistand til civilsamfundet forbedret adgangen til retshjælp for kvinder og krisecentre for kvinder.	

DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014
Danmark vil støtte udviklingen og reformer af retssekto- ren, også i Helmand.	Danmark har gennem økonomisk støtte til Verdensbankens programmer bidraget til at gennemføre reformer i Justitsmini- steriet og har gennem udsendelse af rådgivere i 2013 bidraget til kapacitetsopbygning af aktører på retsområdet i Helmand.
Danmark vil fortsat støtte opbygningen af afghanske civilsam- fundsorganisationer.	Danmark har primært gennem økonomisk bistand til multi- donor trustfonden Tawanmandi bidraget til kapacitetsopbygning af civilsamfundsorganisationer inden for blandt andet menne- skerettigheder, og anti-korruption.

MÅLSÆTNING FOR FREDs- OG FORSONINGSPROCESSEN	Danmark vil støtte op om freds- og forsoningsprocessen, herunder processens regionale aspekter og fremme af kvinders rolle.	
DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014	
Danmark vil støtte den afghanske freds- og forsoningsproces gennem det Høje Fredsråds arbejde.	Danmark har – på baggrund af de etablerede kriterier for forso- ning og reintegration – ydet økonomisk støtte og politisk opbak- ning til forsoningsprocessen – primært via FN og multi- donor-programmer, der har ydet logistisk og teknisk assistance samt nationale og lokale dialoginitiativer.	
Danmark vil styrke fokus på kvinders involvering i fredsproces- sen.	Danmark har i samarbejde med Det Høje Fredsråd og en række civilsamfundsorganisationer sat fokus på kvinders rettigheder samt støttet gennemførelsen af en handlingsplan for inklusion af kvinder i forsoningsprocessen.	
Danmark vil fortsat støtte reintegration af tidligere oprørere, der vælger at nedlægge våbnene.	Danmark har været med til at øge alternative indtjeningsmu- ligheder for tidligere oprørere og har bidraget til at udvikle de modtagende lokalsamfund.	
Danmark vil støtte den regionale dialog og politisk og økono- misk samarbejde og FNs rolle i fremme heraf.	Danmark har ydet økonomisk støtte til gennemførelse af blandt andet FN-initiativer med sigte på opbygning af tillidsskabende regionalt samarbejde.	

MÅLSÆTNING FOR HJEM- VENDTE FLYGTNINGE, INTERNT FORDREVNE OG NØDHJÆLPS- INDSATSEN	Danmark vil bidrage til bæredygtige løsninger for hjemvendte og internt fordrevne og til at afværge og afhjælpe akutte humanitære kriser.
DELMÅLSÆTNINGER FOR IMPLEMENTERINGEN (FREM MOD 2014)	KONKRETE BENCHMARKS FOR 2013 OG 2014
Danmark vil bidrage til støtte af bæredygtig reintegration af hjemvendte flygtninge og internt fordrevne, herunder gennem støtte til værtssamfund.	Danmark har i dialogen med den afghanske regering medvirket til at sætte politisk fokus på flygtninge og internt fordrevnes vilkår og har økonomisk bidraget til forbedring af levevilkår, jobmuligheder, basale sociale ydelser og husning af flygtninge.

Danmark vil sætte fokus på flygtningesituationen i byområder.	Danmark har sikret, at humanitære partnere indtænker by-områder i programmer og projekter.
---	--

Der henvises til mere specifikke målsætninger og indikatorer i program- og projektdokumenter for de enkelte indsatser under den danske bistand til Afghanistan.

UDENRIGSMINISTERIET &
FORSVARSMINISTERIET

AFGHANISTANPLAN 2013-2014
Januar 2013

Udgiver:
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

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

Layout: Pernille Minor Skott
Tryk: Rosendahl Grafisk

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

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-0787-702-2 (trykt version)
ISBN 987-87-0787-703-9 (elektronisk version)

