

FOKUS: AFGHANISTAN, 21 ÅR ETTER

Veien videre – kollisjon eller kreative kompromiss?

Astri Suhrke* & Arne Strand
Chr. Michelsens Institutt, Norge

Sammendrag

Vestens umiddelbare reaksjon på Talibans maktovertakelse i Afghanistan i august 2021 har stort sett vært den samme som da Taliban kom til makten første gang i 1996. Vestlige stater og FN valgte den gang å isolere regimet, nekte diplomatisk anerkjennelse og etter hvert innføre strenge sanksjoner. Humanitær bistand var tillatt, men ikke samarbeid med Talibans statlige organer og ikke kanalisering av bistand via staten. Det er derfor grunn til å vurdere Vestens nåværende respons i lys av historien. Sanksjons- og isoleringspolitikken på 1990-tallet ga ikke forventede resultater og virket for det meste mot sin hensikt. Er det grunn til å tro at en lignende politikk i dag vil være mer effektiv? Hvis ikke, hva er konturene av et bredere og strategisk mer balansert engasjement?

Nøkkelord: Afghanistan · sanksjoner · intervensjon · humanitær bistand

Etter 15. august

Talibans maktovertakelse 15. august 2021 utløste sterke negative reaksjoner i Vesten og i internasjonale finansielle institusjoner. Verdensbanken stanset alle utbetalinger på dagen. IMF kansellerte landets trekkrettigheter på 460 millioner dollar. USA frøs landets reserver på rundt 7 milliarder dollar i amerikanske banker. Det samme gjorde europeiske banker, som holdt rundt 2,5 milliarder. FNs sikkerhetsråd ga allerede 16. august et tydelig signal om hva det internasjonale samfunnet krevde av det nye regimet: en inkluderende og representativ regjering med full, likeverdig og

*Kontaktinformasjon: Astri Suhrke, e-post: astri.suhrke@cmi.no

©2022 Astri Suhrke & Arne Strand. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Suhrke, A. & Strand, A. (2022). *Veien videre – kollisjon eller kreative kompromiss?* *Internasjonal Politikk*, 80(2), 298–311. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3904>

meningsfull deltakelse for kvinner, full respekt for menneskerettighetene, spesielt kvinners, barns og minoriteters rettigheter, og uhindret tilgang for humanitære aktører, samt at Afghanistan ikke måtte bli en base for terrorisme mot andre land (UN, 2021). EU stilte i september de samme kravene som betingelse for diplomatisk anerkjennelse (EU, 2021).

Det internasjonale giversamfunnet, med vestlige land i spissen, erkjente derimot et visst ansvar for å møte landets prekære humanitære situasjon. Over 18 millioner afghanere var «sårbare», ifølge Biden-administrasjonen, som i midten av september fulgte opp FNs appell med et løfte om 64 millioner dollar i støtte til Afghanistan. Et titalls land og mange internasjonale organisasjoner tegnet seg for til sammen over én milliard dollar. EU, som hadde fryst all utviklingshjelp til landet, lovet 1,2 milliarder euro i humanitær bistand. USAs program ble beskrevet som bredt anlagt humanitær bistand for å møte behovene etter den siste tidens konflikt, tørke, andre naturkatastrofer og den pågående covid-19-pandemien (USA, 2021). Målet for EUs program var å forhindre både «humanitært og samfunnsøkonomisk sammenbrudd» og fikk betegnelsen «humanitarian plus» (EU, 2021a).

En absolutt betingelse var imidlertid at bistanden ikke skulle kanaliseres via den Taliban-kontrollerte staten og heller ikke indirekte tilflytte offentlig forvaltning. USA og EU presiserte at midlene måtte gå via FN eller andre internasjonale hjelpeorganisasjoner og deres ikke-statlige samarbeidspartnere i felt, og opprettholdt gjeldende sanksjoner.¹ Dette førte til at lønnsutbetalinger som tidligere gikk til statsansatte, som lærere, ble fryst. Sanksjoner og boikott av statlige etater gjorde det også vanskelig å overføre humanitære bistandsmidler. UNDP sendte derfor senhøstes inn flylaster med dollarsedler for å betale sine lokale samarbeidspartnere, vesentlig internasjonale og afghanske NGO-er.

EUs milliardprogram hadde en potensielt viktig hale. Finansielle forpliktelser av denne størrelsesordenen gjorde det nemlig påkrevet å ha en viss tilstedeværelse, og EU planla å åpne et diplomatisk kontor i Kabul i november 2021 for å koordinere og monitorere bistanden. EUs talspersoner understreket at kontoret ikke innebar anerkjennelse av Talibans regjering, og at rundt én milliard dollar, som tidligere var avsatt til utviklingshjelp, fortsatt var fryst.

Drivkreftene i denne politikken er sammensatt. Noen er historisk betinget, som minnene om Talibans offentlige henrettelser og ekstrem undertrykkelse av kvinner i det første Emiratet (1996–2001), samt Talibans senere krigføringmetoder. Vestens krav er dessuten en bekreftelse på hva Vesten formelt sett selv står for når det gjelder demokratiske prinsipper og menneskerettigheter. Trolig rommer reaksjon en også mer enn et snev av hevn over en mangeårig fiende, samt sjokket over at det internasjonale statsbyggingsprosjektet så raskt falt sammen. I instrumentell forstand er

¹ Overføringene krevde likevel et formelt unntak fra sanksjonene mot medlemmer av Taliban og Haqqani-nettverket (USA, 2021a).

kravene åpenbart basert på et håp om at mulig anerkjennelse og pengeoverføringer kan få Taliban til å endre framferd.

Erfaringene fra det første Emiratet

Effektiviteten av bistand og sanksjoner som politisk virkemiddel er varierende, men i Afghanistans tilfelle er erfaringene fra det første Emiratet (1996–2001) rimelig klare.²

Taliban ga den gang ikke etter for isolasjon, sanksjoner eller press på punkter som gikk imot bevegelsens kjerneverdier. Å gi etter ville skade bevegelsens legitimitet og ledelsens personlige troverdighet. Ledelsen hadde bak seg mangeårige madrasa-studier i religion og islamsk rettshistorie. De hadde kjempet sammen i det de mente var en rettferdig krig mot fremmede (sovjetiske) styrker og senere en borgerkrig for å etablere et genuint islamsk samfunn (Dorronsoro, 2005; van Linschoten, 2016). I en strid med Vesten om grunnleggende prinsipper var bare mindre formelle innrømmelser mulig: Kvinner fikk bedre adgang til helsehjelp, og lokalt kunne jenter få gå på skole til og med 12. klasse. Ut over det virket verken internasjonal pisk – i form av strengere sanksjoner – eller gulrot – utsikten til anerkjennelse. Talibans leder, Mullah Omar, foreslo at Osama bin Ladens framtid skulle avgjøres av Afghanistans høyesterett eller et islamsk rettstribunal, å utlevere ham til USA var ikke aktuelt. Bare på ett punkt aksepterte Mullah Omar internasjonale krav: stans i opiumdyrkingen. Selv om dette forbudet ville få betydelige økonomiske konsekvenser for landets bønder, var det i hvert fall i samsvar med bevegelsens verdsetting av edruelighet. Forventningene om at Vesten ville belønne innrømmelsene med anerkjennelse ble imidlertid ikke innfridd. Dermed svant muligens også Mullah Omars siste håp om å finne en felles grunn med Vesten (Rubin, 2002). Etter det hadde han lite å miste, enten det gjaldt å sprengte Buddha-statuene i lufta eller beskytte bin Laden til siste stund.

Vel tjue år senere la FNs mangeårig spesialrepresentant for Afghanistan, Lakhdar Brahimi, fram samme konklusjon for FNs sikkerhetsråd. Boikott av Taliban i 1990-årene hadde ikke vært en optimal tilnærming:

Kept in total isolation, the Taliban had a distorted image of the rest of the world. I sometimes wonder if Mullah Mohamed Omar [...] would have allowed the destruction of the Giant Buddha of Bamian had his movement and government enjoyed full international recognition at the time. Likewise, would Usama Bin Laden have been given the opportunity and protection he needed to prepare and execute 9/11 if the Taliban had enjoyed international recognition? (Brahimi, 2021)³

Erfaringene fra bistandsprogrammet fra det første Emiratet peker i samme retning. Humanitære behov gjorde at FN og giverlandene gikk inn med betydelig humanitær bistand, anslått til minst 636 millioner dollar i perioden 1997–1999 (Atmar &

² For en bredere vurdering av sanksjonsregimet, se Waagstein (2022).

³ En tidligere amerikansk diplomat kom til samme konklusjon: Dersom Taliban behandles som en paria, blir landet utvilsomt en pariatat (Schwenlein, 2021).

Goodhand, 2002). Dette finansierte 300 NGO-er (afghanske og internasjonale) så vel som programmer til FNs store hjelpeorganisasjoner og programmer.

Samarbeidet var ikke lett. Taliban ønsket kontroll med den internasjonale tilstedeværelsen, men ut fra prinsipper som kolliderte med internasjonalt anerkjente rettigheter på sentrale bistandsområder. Dette gjaldt spesielt kvinners adgang til å bevege seg fritt utenfor hjemmet og jenters skolegang. Da FN-organisasjonene i 1998 krevde strategisk koordinering av bistanden innenfor et felles rammeverk basert på internasjonale normer, tilspisset konflikten seg. Begge sider var like prinsippfaste. FN-programmet, kjent som Strategic Framework Agreement (SFA), krevde at bistanden måtte være rettighetsbasert og gå direkte til det afghanske folk. Overføringer til den talibanske staten og støtte til statlig kapasitetsbygging var ikke tillatt (Duffield et al., 2001). Det humanitære bistandsapparatet fikk dermed formelt preg av å være en utenlandskfinansiert stat i staten.

Rettighetsproblematikken splittet også bistandsmiljøene internt, spesielt mellom hovedkvarter og de som arbeidet ute i felten, der nøden kunne synes viktigere enn prinsippene (Donini, 2007; Johnson & Leslie, 2004; Ofstad et al., 2001; Vaux, 2003). Noen bistandsaktører stanset støtten til nødhjelpsprogrammene og det EU nå kaller humanitær+-bistand for å presse fram Talibans aksept av rettighetskrav i tråd med SFA.⁴ Taliban vek ikke. Positiv kondisjonalitet, altså økonomisk belønning om krav blir oppfylt, virket tilsynelatende heller ikke. UNICEF lovet i 1997 Utdanningsministeriet 300 000 dollar til rehabilitering av skoler dersom jenter fikk full adgang til utdanning. Det fikk de ikke (Dupree, 1998). Et lignende tilbud fra Norge, framført av daværende statssekretær Jan Egeland i 1997, ga null resultat.

Den andre viktige erfaringen fra bistandssamarbeidet var at det talibanske Emiratet likevel rommet en smidighet og et mangfold som gjorde kreative kompromisser mulig. De ble gjerne skapt gjennom forhandlinger på et lavere nivå og en ikke-konfronterende dialog i omgivelser der partene kunne møtes på halvveien. I noen tilfeller fikk kvinner arbeide utenfor hjemmet dersom de hadde mannlig eskorte, var iført hijab og holdt til i separate avdelinger. Da UNICEF stanset bistand til skolesektoren i protest mot at jenter ble utestengt, gikk noen europeiske donorer og NGO-er inn og framforhandlet generelle avtaler med Utdanningsministeriet sentralt om å drifte «nabolagsskoler» (*community schools*), der lokale avtaler gjorde at jenter i praksis fikk adgang. Den svenske Afghanistan-komiteens skoleprogram, med rundt 200 000 elever, var et av de største av sitt slag. Rundt 37 000 av elevene var jenter (Ruttig, 2010).

Kreative løsninger ble også svaret på noen av giverlandenes restriksjoner. SFA-regelverket tillot ikke bistandsaktører å betale lønn til offentlig ansatte, men «bonuser» og «insentiver» var teknisk sett ikke lønn. Verdens matvareprogram (WFP) overførte deler av sitt bakeriprogram for fattige enker til det afghanske Helseministeriet og

⁴ Oxfam satte et stort prosjekt for å skaffe rent drikkevann til Kabul på vent i tre år av samme grunn, og med like lite resultat (Vaux, 2003).

betalte bonus til de ansatte. Utbetalingen av «insentiver» fra Verdens helseorganisasjon (WHO) holdt Kabuls to største sykehus i gang. Etableringen av «nabolagsskoler» var en mer systemisk endring i den forstand at det i praksis var en delvis privatisering av utdanningssektoren som gjorde det mulig for internasjonale bistandsaktører å lønne lærerpersonalet direkte.

Pragmatiske tilnærminger av denne typen kan være en løsning på bistandsutfordringer i en situasjon preget av sterke prinsipielle motsetninger, slik en OECD/DAC-analyse den gang framhevet (DAC, 2002). Bistanden hadde likevel liten innflytelse på Talibans formelle holdninger og praksis. Verken stans i programmene eller tilbud om mer førte fram. Taliban hadde andre prioriteringer, en annen forståelse av rettigheter, og tro på at de i stor grad kunne eller måtte greie seg uten å gi etter for internasjonale krav.

Det andre Emiratet og Vesten – kollisjon eller kreative kompromisser?

Vil Taliban endre kurs?

Tidlig i 2022 er tegnene til oppmykning fra Talibans side blandet, men verken den nasjonale eller internasjonale situasjonen gir grunnlag for forventninger om en dramatisk kursendring i Emiratets politiske linje.

Det er uklart i hvilken grad Taliban i dag er forskjellig fra slik bevegelsen var på Mullah Omars tid, men det er liten tvil om at den fortsatt er ultrakonservativ og sterkt religiøs, og at ledelsen mener de har gode ideologiske og pragmatiske grunner til å stå fast ved kjerneverdiene. Intern legitimitet er en viktig faktor. Bevegelsen er mindre homogen sosiologisk sett enn tidligere. NGO-er rapporterer for eksempel at enkelte provinser og distrikter har ikke-pasjtunske guvernører. Sentrale kriterier for en «inkluderende regjering» handler fra Talibans synspunkt trolig mer om å belønne tilhengere som har kjempet i nesten 20 år, enn å inkludere etnisk-religiøse minoriteter og kvinner, slik Vesten og FN krever.⁵ Delegationen til Oslo-møtet i januar 2022 inkluderte likevel en eller flere representanter for tadsjikene og én hazara-representant.

Økonomisk sett er regimet sårbart, men står ikke uten muligheter. I årene før makttovertakelsen var den årlige OECD-bistanden rundt 4 milliarder dollar, og internasjonal bistand dekket omtrent 75 prosent av statens utgifter (World Bank, 2021). Taliban har derfor konsekvent krevd at landets reserver på over 9 milliarder dollar i utlandet må frigis. På den annen side har Taliban-administrasjonen sikret seg et visst handlingsrom. De umiddelbare humanitære behovene tar de internasjonale bistandsorganisasjonene seg til en viss grad av, så lenge Taliban sørger for sikkerheten (UN, 2021a). Toll på handel – tradisjonelt statens viktigste skattekilde – vil stige etter hvert som grensetrafikken igjen går som normalt. Skatteverdien bare på handel med Iran via grenseprovinsen Nimroz er under ordinære forhold anslått til

⁵ Interimregjeringen, som ble utnevnt 9. september 2021, besto bare av menn, de fleste med religiøs utdanning, og bare 4 av 33 var fra andre etniske grupper enn pasjtunerne. Ingen tilhørte den afghanske sjia-minoriteten.

235 millioner dollar årlig (Smith & Mansfield, 2021). Skatt på den svarte økonomien (smugling, opiumsdyrking osv.) gir også inntekter. Det gjenstår å se i hvilken grad Taliban håndhever sitt nylig annonserte forbud mot dyrking og salg av narkotika. Taliban kan dessuten trekke på et relativt bredt internasjonalt og regionalt kontaktnettverk som representerer potensiell politisk og økonomisk støtte, først og fremst fra Kina, Russland, Pakistan og til en viss grad fra Iran og Usbekistan.

Relativ fred har hersket i landet siden maktovertakelsen og har utvidet regimets handlingsrom ytterligere. Motstanden fra det tidligere regimet, som samlet seg i Pansjirdalen, smuldret raskt bort. Potensielle sikkerhetsproblemer er først og fremst knyttet til Den islamske statens lokale avdeling (Khorasan Group – IS-K). Muligens kan også etniske/religiøse grupper mobilisere på grunnlag av systemisk utestengning eller andre kilder til konflikt, som avgrensning av jenters adgang til utdanning. De systematiske angrepene fra IS-K på sjia-minoriteten, hazaraene, har trolig som mål å synliggjøre at Taliban verken har full kontroll i hele landet eller kan sikre alle afghanere. Et annet mål kan være å rekruttere Taliban-krigere som ligger nærmere IS ideologisk. Væpnet motstand er likevel et mindre problem i dag enn under det første Emiratet.⁶ Krigen med Nordalliansen preget den gangen nesten halvparten av Emiratets levetid (1996–1998). På ett tidspunkt, i 1997, var også hovedstaden truet. Nordalliansen var dessuten internasjonalt anerkjent, representert i FN og fikk generøs våpenstøtte utenfra. Nå venter ingen rivaliserende regjering i korridorene eller i FN, der Afghanistans sete står tomt.

Alt i alt var det i april 2022 små utsikter til at Taliban vil gi etter for sanksjons- og isoleringspolitikken på viktige punkter. Internasjonale løfter om anerkjennelse og bredere økonomisk samarbeid får dermed begrenset verdi som forhandlingskort for å endre Talibans politiske holdninger.

Kursendring i Vesten?

Allerede ved årsskiftet var det forsiktige tegn til en kursendring fra FNs side og i deler av det internasjonale giversamfunnet. Den humanitære krisen i landet var blitt stadig verre, noe som skapte en økende forståelse for at bistanden levert direkte fra internasjonale bistandsaktører til millioner av frosne, sultne og syke mennesker, var utilstrekkelig. Økonomien var i fritt fall, banksystemet var i ferd med å kollapse, likeledes den afghanske staten, som i de siste tjue årene var blitt bygget opp med internasjonal hjelp. Utsiktene til en nær total økonomisk og sosial kollaps utløste et moralsk imperativ om å bistå Afghanistan. Det var også frykt for massiv utvandring til nabolandene og videre til Europa. Internasjonale medier rapporterte at 4000–5000 afghanere daglig tok seg over grensen til Iran (Goldbaum & Akbary, 2022).

⁶ Trusselen fra IS-K utgjør faktisk et mulig grunnlag for samarbeid med USA. Sjefen for CIA hadde et møte med Taliban-ledere i Kabul kort tid etter den 15. august, da Taliban gjorde sitt inntog i Kabul. Under samtalene i Doha tidlig i oktober var den amerikanske delegasjonen ledet av en underdirektør i CIA.

I slutten av desember 2021 kom en ny, godt koordinert oppmykning av sanksjonsregimet. USA utstedte to nye «lisenser» for humanitær bistand, og FNs sikkerhetsråd vedtok samme dag en støtteresolusjon USA hadde lagt fram, som ble enstemmig vedtatt (S/RES/2615). Resolusjonen ga humanitære aktører betydelig større handlingsrom og viktig juridisk ryggdekning for både amerikanske og FNs sanksjoner mot Taliban. Veien var derfor klar for å øke bistanden. Den 11. januar lanserte FN en appell om 4,5 milliarder dollar. Det var den største appellen for noe enkeltland i FNs historie. Støtteerklæringer og midler kom i rask rekkefølge. USA tegnet seg for 308 milliarder, og Storbritannia for et lignende beløp. Samtidig arbeidet Verdensbanken for å overføre midler fra det flernasjonale fondet for Afghanistan på 1,2 milliarder dollar (ARTF) og som ble fryst da Taliban tok makten.

Tekniske problemer med å overføre pengene hadde store ringvirkninger, og det ble nødvendig å vurdere tiltak for å støtte vitale statlige institusjoner, i første rekke den afghanske sentralbanken. Frysing av landets valutareserver i utlandet og sanksjonsregimet generelt hadde bidratt til en akutt likviditetskrise som truet med å lamme hele banksystemet. Fra høyeste hold i FN så vel som fra den politisk elite og tankesmiemiljøer i vestlige land kom det forslag om frigi noen av landets 9 milliarder dollar i valutareserver (Brown, 2022; Byrd, 2022; Mehrabi, 2022; New York Times, 2022; UN, 2022). Kunne de overføres til den afghanske sentralbanken, ville det i hvert fall utsette en nært forestående kollaps. På lengre sikt var det også klart at et fungerende banksystem var nødvendig for å få økonomien på fote igjen. Biden-administrasjonens vedtak 12. februar 2022 undergrov imidlertid den muligheten da den besluttet å gi halvparten av statsbankens reserver i USA til ofrene etter angrepet 11. september 2001 og øremerke det resterende beløpet til humanitær bistand.

Betaling av lønn til statsansatte i helse- og skolesektoren – opprinnelig et omstridt tiltak – fikk bredere aksept. WHO, UNDP og Verdensbanken hadde like etter Talibans maktovertakelse etablert et system for kriselønn til helsepersonell i mange av landets klinikker. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) gjorde det samme. FNs generalsekretær António Guterres hadde i sin støtteerklæring til 11. januar-appellen understreket betydningen av at statsansatte fikk lønn, ikke bare helsepersonell og lærere, men offentlig ansatte i alle vitale sosiale sektorer. EU tok i januar 2022 det første store skrittet med et løfte om å finansiere to måneders kriselønn for lærere, som skulle kanaliseres via UNICEF. Så var det ett skritt fram og to tilbake: Da Taliban i slutten av mars 2022 ikke opphevet forbudet mot høyere utdanning for jenter, ble støtten satt på vent.

Diplomatiske spesialutsendinger for Afghanistan fra USA, EU og flere europeiske land hadde i Oslo-møtet 23.–24. januar 2022 hatt bredt anlagte samtaler med Taliban. Møtet resulterte ikke i et felles kommuniqué med beslutninger, og partene befestet sine respektive posisjoner. Vestlige land sto fast ved sine krav om rettigheter og inkludering, og Taliban fikk stadfestet sin *de facto* regjeringsmakt. Prosessen var likevel viktig i seg selv og åpnet for videre dialog. Dialog var også et sentralt tema i New York. Den beste måten å fremme stabilitet og framtidig støtte på, er å unngå

isolasjon, framhevet Guterres i sin rapport i februar 2022 om situasjonen i landet (UN, 2022a, avsn. 59). Det var samme konklusjon FNs tidligere spesialutsending til Afghanistan, Brahimi, etter lang erfaring hadde kommet fram til.

Humanitær bistand og humanitær styring

Siden den talibanske staten fremdeles var sanksjonert, tok de nye tiltakene først og fremst sikte på å utvide og styrke den humanitære bistanden og det internasjonale støtteapparatet. Et sentralt program på helseområdet illustrerer systemet som tok form. Da Taliban kom til makten, hadde Verdensbanken et treårig program – på 600 millioner dollar – som var ryggraden i det offentlige helsevesenet på landsbygda. *Sehatmandi*-programmet finansierte over 2000 klinikker med rundt 20 000 helsepersonell. Det sørget for helsetjenester til mer enn 30 millioner mennesker (World Bank, 2021a). Finansieringen gikk via det afghanske Helseministeriet som betalte NGO-er for å drive klinikkene og lønne det lokale helsepersonellet. Da Verdensbanken stanset programmet etter Talibans maktovertakelse, sto 90 prosent av landets klinikker i fare for å måtte stenge (WHO, 2021). WHO, Verdensbanken og UNDP overførte programmidler til UNDP, men gitt giverlandenes holdning til Taliban måtte Helseministeriet fratras sin rolle. UNDP tok over finansieringen av NGO-ene som lønnet lokalt helsepersonell, og klinikkene kunne fortsette sitt arbeid.

Humanitær bistand i det historisk sett store formatet som nå tar form i Afghanistan er i seg selv uten tvil berettiget, men formen innebærer potensielle problemer av systemisk art. Et program som i utgangspunktet er tenkt som midlertidig, kan bli selvforsterkende og langvarig. Det kan fostre større avhengighet i samfunnet, oppmuntre Taliban til ansvarsfraskrivelse for grunnleggende sosiale tjenester siden internasjonale organisasjoner overtar driften, og vanskeliggjøre overgangen til et mer normalt bistandssamarbeid.

Internasjonal forvaltning av bistanden rommer også et mer grunnleggende problem – det skaper en parallell stat som i praksis erstatter nasjonal statsmakt. Det skaper spesielle utfordringer i forholdet til brukerne og går potensielt på tvers av overordnede prinsipper om likeverd, makt og ansvar.⁷ Situasjonen innebærer sterkt asymmetriske maktforhold mellom organisasjon og mottaker, men mangler politiske mekanismer som kan holde organisasjonen ansvarlige overfor klienten. Såkalt «humanitær styring» reiser derfor etiske så vel som politiske spørsmål (de Lauri, 2016; Fassin, 2010). En sterkt ujevn fordeling av makt rommer blant annet et element av *moral hazard*: eksterne myndigheter kan for eksempel velge å stanse

⁷ Med hele 2309 klinikker rundt omkring i landet kan det oppstå problemer med åpenhet, kontroll og ansvarlig bruk av midler innenfor både nasjonale og internasjonale rammer. For eksempel klaget leger fra klinikker i to nordlige provinser i midten av 2021 over at de ikke hadde fått betalt på 14 måneder, klinikkene manglet medisiner, og lederen for NGO-en som hadde drevet dem, hadde tatt pengene og reist fra landet. Dette skjedde mens *Sehatmandi*-programmet ble drevet av det afghanske Helseministeriet (Times of India, 2021).

programmer uten at det får direkte negative konsekvenser for deres egen befolkning, kuttene rammer bare «de andres» liv og helse. Et parallelt internasjonalt finansiert og drevet bistandssystem som bevisst omgår statlige myndigheter, utvikler også raskt mekanismer for å opprettholde seg selv, særlig i en situasjon der den politiske konflikten synes fastlåst.

Problematikken rundt «humanitær styring» er spesielt sentral i land med stor fattigdom, som i Afghanistan. I 2019 levde rundt halvparten av landets befolkning under den offisielle fattigdomsgrensen (ADB, 2021). UNDPs anslo tidlig i 2022 at 97 prosent sto i fare for å komme under den grensen (UNDP, 2022). Det betyr at selv mindre kriser raskt kan vippe store grupper over mot nødhjelp og understreker behovet for utviklingsstrategier som fokuserer på fattigdomsreduksjon slik at nødhjelp ikke blir det eneste – og på lengre sikt selvforsterkende – alternativet. En årsak til donorenes bruk av betegnelsen humanitær+ om dagens Afghanistan er nettopp at det utvider gråsonen mellom nødhjelp og utvikling og gir større plass til prosjekter i denne siste kategorien. På den annen side er det klart at så lenge det internasjonale bistandssystemet opprettholder parallelle systemer som omgår staten og gjør at de offentlige strukturene som er etablert de siste tjue årene forvitrer, vil det etter hvert også svekke mulighetene for en bredt anlagt samfunnsutvikling og fattigdomsreduksjon. Her går det internasjonale giversamfunnet bevisst imot de ideologiske premissene for sitt tidligere engasjement i Afghanistan så vel som i andre såkalte post-konflikt land.

Statens rolle

Statsbygging, og spesielt statsbygging etter væpnet konflikt, har siden tidlig på 1990-tallet blitt et eget samfunnsvitenskapelig felt. En felles grunntanke i denne litteraturen er at en fungerende stat er nødvendig for utvikling og modernisering, og at en ansvarlig og representativ stat er fredsbyggingens fundament.⁸ Motsatt blir *failed states* framstilt som roten til fattigdom, krig og konflikt. Mye av OECD/DACs intellektuelle energi de siste 25 årene har gått med til å utforske hvordan bistandsmekanismer kan bidra til å reparere *failed states*. Før Ashraf Ghani ble Afghanistans president, bidro han som kjent også til denne litteraturen (Ghani & Lockhart, 2010).

Langvarig humanitær styring av politikken, slik det nå legges opp til i Afghanistan, går på tvers av elementære regler for å styrke statens rolle i å bekjempe fattigdom. Det er et historisk paradoks at det nå foretas en full retrett bort fra disse prinsippene. Sentrale statlige fagministerier står i fare for å kollapse. De er satt til side av det internasjonale giversamfunnet og har ikke midler til selv å drifte offentlig-private samarbeidsprogrammer, for eksempel i helsesektoren. Marginene er smale. Allerede på slutten av Ghanis regjeringsperiode var mange fagministerier flere måneder på etterskudd med å lønne sine ansatte.

⁸ Eksempelvis finnes det nå minst fire håndbøker om statsbygging og fredsbygging (Chandler & Sisk, 2013; Lemay-Hebert, 2019; Richmond & Visoka, 2021; Williams & Sterio, 2020), samt et eget tidsskrift, *Journal of Intervention and Statebuilding*.

Etter 2001 fikk fattigdomsbekjempelse høy prioritet i det internasjonale statsbyggingsprosjektet. Sentralt i dette arbeidet sto reform av det offentlige apparatet som skulle iverksette politikken. Etter hvert som reformarbeidet skred fram, fikk en rekke sentrale fagetater gode skussmål for sin gjennomføring av fattigdomsbekjempende tiltak. Blant disse var Ministeriet for distriktsutvikling, Helseministeriet, Finansministeriet og til en viss grad også Utdanningsministeriet. Bedre offentlig administrasjon bidro til at giverlandene etter hvert kanaliserte en større andel av bistanden direkte til den afghanske staten (*on-budget*), framfor via egne organisasjoner som arbeidet i landet (*off-budget*).

Direkte overføringer koplet til administrativ reform var et sentralt virkemiddel i statsbyggingsprosjektet (World Bank, 2008). At prosjektet i seg selv likevel ikke lyktes, hadde mer med ambisjonsnivået og den pågående krigføringen å gjøre. Et annet – og avgjørende – forhold var at den internasjonale tilstedeværelsen ble så stor, direkte og kontrollerende at den undergravde det nasjonale eierskapet (Stewart, 2021; Suhrke, 2011).

Mye av denne statlige administrasjonen besto etter at dette regimet kollapset i august 2021. Med unntak av Kvinneministeriet beholdt Taliban den eksisterende organisatoriske strukturen.⁹ Den politiske ledelsen i ministeriene ble skiftet ut, men hittil har det vært få tegn til systematisk utskifting av statsansatte på lavere nivå.¹⁰ En av grunnene kan være at overtakelsen skjedde uventet raskt. En annen grunn kan være at Taliban har et begrenset politisk program ut over visjonen om å etablere et genuint islamsk samfunn. Slik sett er bevegelsen ikke revolusjonær i vanlig forstand. Dette gir bistandsaktørene en forholdsvis kjent organisatorisk ramme for å reetablere dialogen med statsadministrasjonen.

Veien videre

I et realpolitisk perspektiv er veien videre rimelig klar: Dersom vestlige land ønsker å bidra til det afghanske folkets velferd ut over et semipermanent nødhjelpsprogram, må de innlede et bredere og strategisk balansert engasjement med den nye regimet. Taliban er *de facto* den nye regjeringen. Det er tydelige lokale markeringer mot de nye makthaverne – for eksempel til støtte for jenters rett til utdanning – men små utsikter til en samlet demokratisk opposisjon. Taliban kan derimot bli utfordret av etniske grupper og lokale makthavere og fra et sterkere IS-K. Dette er scenarioer som peker mot mer konflikt og framvekst av nye militante bevegelser.

⁹ Unntaket er gjenopprettelse av Ministeriet for offentlig moral. Dette er en tradisjonell institusjon med lange røtter i afghansk historie og store deler av den muslimske verdenen. Et nasjonalt ministerium eksisterte i perioder fram til slutten av 1950-tallet før Taliban gjennførte det under det første Emiratet.

¹⁰ Det samme skjedde under det første Emiratet. Først etter et par år foretok Taliban betydelige personalkutt i sentraladministrasjonen på grunn av pengemangel og/eller lojalitetsspørsmål.

Isolasjon og sanksjoner fra Vestens side vil gi Talibans motstandere moralsk og politisk støtte. Det vil neppe få Taliban til å gjøre store innrømmelser. Snarere vil det trolig styrke regimets samarbeid med stater som ikke er bundet av prinsipper om demokrati og menneskerettigheter.

Vestlige land har på sin side god grunn til å innlede et samarbeid med den talibanske staten. Det kan bidra til en raskere overgang fra nødhjelp til en bredere anlagt fattigdomsreduksjon og langsiktig utvikling i tråd med bærekraftsmålene (SDG). Omfanget av dagens humanitære krise kan ikke løses gjennom humanitær bistand alene, noe den tidligere britiske utenriksministeren og nåværende lederen for International Rescue Committee har påpekt (Miliband, 2022). Det krever i det minste en minimalt fungerende stat og økonomi.

Forslaget om å redde sentralbanken må sees i denne sammenheng. Så lenge vestlige land ikke vil anerkjenne Taliban diplomatisk og gjenoppta utviklingssamarbeidet, må privat sektor få større handlingsrom til å gi folk et livsgrunnlag. Det makter ikke en økonomi som er strupt av sanksjoner (Smith, 2021). Unntakene som hittil er gjort for humanitær bistand er ikke bare utilstrekkelige for dette formålet – de er en stadig påminnelse om at all annen virksomhet, spesielt transaksjoner i gråsonen mellom humanitær bistand og utvikling, kan rammes av det amerikanske finansministeriets lange armer. Skal Afghanistans legitime økonomi komme på fote igjen, må sanksjonsregimet bygges ned og banksystemet gis rimelige levevilkår slik at det afghanske næringslivet kan gjenoppta sin rolle i internasjonale handel- og finansnettverk. Den umiddelbare begrunnelsen for å redde banksystemet er derfor i vid forstand også humanitær; å redde liv og redusere ekstrem fattigdom.

Selv om full avvikling av sanksjonsregimet er politisk vanskelig på det nåværende tidspunkt, er mellomløsninger mulig. Det kan gis dispensasjon i et visst tidsrom (Gaston, 2021), og mer bistand kan frilistes. En gruppe framstående britiske eksperter foreslår å friliste humanitær+ bistand slik at statlige institusjoner kan opprettholde basale sosiale tjenester og forhindre et totalt økonomisk sammenbrudd. Løfter om midler til langsiktig utvikling (f.eks. til infrastruktur), på den annen side, kan brukes som forhandlingskort om rettigheter og politisk inkludering (The Guardian, 2022).

En bredere dialog forutsetter ikke nødvendigvis formell diplomatisk anerkjennelse. En vanskelig historisk arv tilsier at viljen til anerkjennelse sitter langt inne, spesielt i USA og dermed til en viss grad også blant USAs allierte.¹¹ Et mer begrenset samarbeid gir likevel muligheter til å øve innflytelse. En dialog med flere deler av Taliban-bevegelsen og statsadministrasjonen på nasjonalt og lokalt nivå vil gi større forståelse av både regimet og mulighetene for å fremme vestlige interesser. Erfaringen fra det første Emiratet viser at et tålmodig og balansert påtrykk i felt og om konkrete samarbeidsprosjekter vil kunne gi resultater. Tilstedeværelse vil videre

¹¹ De sterke kvalitative elementene i EUs fem krav for anerkjennelse er noe uvanlig i internasjonal diplomatisk praksis. Talibans de facto-kontroll og det at det ikke finnes noen annen regjering som gjør krav på statsmakt, styrker Talibans stilling ytterligere (Paddeu & Pavlopoulos, 2021).

gjøre det lettere å monitorere overgrep og bistå sårbare grupper eller enkeltpersoner, og kan muligens åpne for fredsbyggende tiltak (Barakat & Ponzio, 2022).

Rent praktisk kan et slik samarbeid bygge på plussen i EUs humanitær+ og trekke på den landsomfattende sosiale infrastrukturen av lokalsamfunnsorganisasjoner og NGO-er som er bygget opp de siste tjue årene. Disse kan knyttes opp til statlige institusjoner som nå – isolert, marginalisert og underfinansiert – står i fare for å forvitte. Samarbeidet kan dermed bidra til å bevare et minimum av statlig kapasitet på sentrale områder.

Ulike og til dels konkurrerende vestlige interesser – som rettigheter og et inkluderende styresett, men også bekjempelse av fattigdom og nød – gjør det maktpåliggende å finne en strategisk balanse i tilnærmingen til det nye regimet. Det sentrale balansepunktet må være å innse at et bredere engasjement ikke samtidig innebærer en prinsipiell aksept av Talibans styresett, men gir mulighet til å fremme vestlige interesser, og at det finnes klare alternativer utover mer konflikt og kaos. Realisme tilsier også at vi bør ikke ha illusjoner om at veien videre vil være enkel å navigere. Her kreves tid, tålmodighet og mange kopper grønn te på alle sider av bordet.

Om forfatterne

Astri Suhrke er CMI tilknyttet Forskningsprofessor med fagområder som sosiale, politiske og humanitære konsekvenser av voldelige konflikter, og responsstrategier til disse, inkludert i Afghanistan. Mellom publikasjoner er *When More is Less. The International Project in Afghanistan* (2011), og *The Peace In Between: Post-War Violence and Peacebuilding* (2012).

Arne Strand er seniorforsker ved CMI med fagområde som tvungen migrasjon og re-integrering, stat og fredsbygging, humanitær bistand, utviklingsstøtte og korrupsjon, med hovedvekt på Afghanistan. Strand har ledet mange bistandsevalueringer, den siste var av Norwegian Support for Community Driven Development in Afghanistan.

Referanser

- ADB. (2021). *Poverty data: Afghanistan*. <https://www.adb.org/countries/afghanistan/poverty>
- ANI. (2021, 11. oktober). Afghan doctors protest for their 14-month unpaid salaries in Kabul. *Times of India*. <https://timesofindia.indiatimes.com/world/south-asia/afghan-doctors-protest-for-their-14-month-unpaid-salaries-in-kabul/articleshow/86927310.cms>
- Atmar, H. M. & Goodhand, J. (2002). Aid conflict and peacebuilding in Afghanistan. What lessons can be learned? *International Alert*. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/aid-conflict-and-peacebuilding-afghanistan-what-lessons-can-be-learned>.
- Barakat, S. & Ponzio, R. (2022, 8. februar). The UN's vital role in Afghanistan. *Inter Press Service*. <https://www.ipsnews.net/2022/01/uns-vital-role-afghanistan/?s=09>
- Brown, G. (2022, 12. januar). The people of Afghanistan are starving; turning our backs on them is morally wrong. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/jan/12/people-afghanistan-starving-sanctions-before-food-gordon-brown>
- Brahimi, L. (2021). *The international community must act responsibly on Afghanistan*. Speech to the UN Security Council, 7 September. <https://theelders.org/news/international-community-must-act-responsibly-afghanistan>

- Byrd, W. (2022, 4. januar). *How to mitigate Afghanistan's economic and humanitarian crisis*. U.S. Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2022/01/how-mitigate-afghanistans-economic-and-humanitarian-crises>
- Chandler, D. & Sisk, T. D. (Red.). (2013). *Routledge handbook of international statebuilding*. Routledge.
- De Lauri, A. (Red.). (2016). *The politics of humanitarianism. Power, ideology and aid*. I.B. Tauris.
- Donini, A. (2007). Negotiating with the Taliban. I L. Minear & H. Smith (Red.), *Humanitarian diplomacy. Practitioners and their craft* (s. 153–173). United Nations University.
- Dorransoro, G. (2005). *Revolution unending*. Columbia University Press.
- Duffield, M., Gossman, P. & Leader, N. (2001). *Review of the strategic framework for Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU). <https://areu.org.af/publication/101/>
- Dupree, N. H. (1998). Afghan women under the Taliban. I W. Maley (Red.), *Fundamentalism reborn* (s. 145–166). Vanguard Books.
- European Union. (2021). *Council conclusions on Afghanistan*. Council of the European Union, 15 September 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11713-2021-REV-2/en/pdf>
- European Union. (2021a). *Afghanistan: Commission Announces € 1 billion Afghan Support Package*. European Commission, Press Release 12 October. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5208
- Fassin, D. (2010). Inequality of lives, hierarchies of humanity: Moral commitments and ethical dilemmas of humanitarianism. I I. Feldman & M. Ticktin (Red.), *In the name of humanity: The government of threat and care* (s. 238–255). Duke University Press.
- Gaston, E. (2021). *Relief is not enough: A mandate for diplomacy in Afghanistan*. <https://cpr.unu.edu/publications/articles/relief-is-not-enough-afghanistan.html>
- Ghani, A. & Lockhart, C. (2008). *Fixing failed states*. Oxford University Press.
- Goldbaum, C. & Akbari, Y. (2022, 2. februar). Over a million flee as Afghanistan's economy collapses. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/02/02/world/asia/afghanistan-migration-refugees.html?searchResultPosition=5>
- Guardian. (2022, 23. januar). UK government must act now to save millions of lives in Afghanistan. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/23/uk-government-must-act-now-to-save-millions-of-lives-in-afghanistan>
- Johnson, C. & Leslie, J. (2004). *Afghanistan. The mirage of peace*. Zed.
- Lemay-Hébert, N. (Red.). (2019). *Intervention and statebuilding*. Edward Elgar.
- Mehrabi, S. (2022, 23. januar). Afghanistan's economy is collapsing, the US can help stop it. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/1/29/afghanistans-economy-is-collapsing-the-us-can-help-stop-it>
- Miliband, D. (2022). *Written statement for Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on Near East, South Asia, Central Asia, and Counterterrorism. Afghanistan: The humanitarian crisis and U.S. response*. https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/020922_Milibrand_Testimony3.pdf
- New York Times. (2022, 14. januar). Let innocent Afghans have their money. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/01/14/opinion/afghanistan-bank-money.html>
- OECD/DAC. (2002). *The limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations; Case study: Afghanistan*. DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation; OECD 20 April. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/CPDC\(2002\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/CPDC(2002)1&docLanguage=En)
- Ofstad, A., Strand, A. & Suhrke, A. (2001). *Assessing needs and vulnerability in Afghanistan* Report. Chr. Michelsen Institute. <https://www.cmi.no/publications/899-assessing-needs-and-vulnerability-in-afghanistan>
- Paddeu, F. & Pavlopoulos, N. (2021, 7. september). Between legitimacy and control: The Taliban's pursuit of governmental status. *Just Security*. <https://www.justsecurity.org/78051/between-legitimacy-and-control-the-talibans-pursuit-of-governmental-status/>
- Richmond, O. P. & Visoka, G. (Red.). (2021). *The Oxford handbook of peacebuilding, statebuilding and peace formation*. Oxford University Press.
- Rubin, B. R. (2002). *The fragmentation of Afghanistan* (2. utg.). Yale University Press.
- Ruttig, T. (2021). Have the Taliban changed? *The Sentinel*, 14(3). <https://ctc.usma.edu/have-the-taliban-changed/>
- Schwemlein, J. (2021). *How should the United States engage with Afghanistan's new Taliban government?* <https://carnegieendowment.org/2021/08/18/afghanistan-under-taliban-pub-85168>
- Smith, G. & Mansfield, D. (2021, 18. august). The Taliban have claimed Afghanistan's real economic prize. *The New York Times*.
- Stewart, R. (2021). The last days of intervention. Afghanistan and the delusions of maximalism. *Foreign Affairs*, November/December.
- Suhrke, A. (2011). *When more is less. The international project in Afghanistan*. Hurst.

- Times of India. (2021, 11. oktober). *Afghan doctors protest their 14 months unpaid Salaries in Kabul*. <https://timesofindia.indiatimes.com/world/south-asia/afghan-doctors-protest-for-their-14-month-unpaid-salaries-in-kabul/articleshow/86927310.cms>
- UNDP. (2022). *97 percent of Afghans could plunge into poverty by mid 2022, says UNDP*. <https://www.undp.org/press-releases/97-percent-afghans-could-plunge-poverty-mid-2022-says-undp>
- United Nations. (2021, 16. august). *Security Council press statement on Afghanistan*, SC/14604. <https://www.un.org/press/en/2021/sc14604.doc.htm>
- United Nations. (2021a, 13. september). *Secretary-General's transcript of the Secretary-General's press conference on the high-level ministerial meeting on the humanitarian situation in Afghanistan*. <https://www.un.org/sg/en/node/259022>
- United Nations. (2022, 11. januar). UN chief: 'We are in a race against time to help the Afghan people'. <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109712>
- United Nations. (2022a, 28. januar). *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*. Report of the Secretary-General. A/76/677-S/2022/64.
- United States. (2021, 17. september). *The United States announces additional humanitarian assistance for the people of Afghanistan*. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/the-united-states-announces-additional-humanitarian-assistance-for-the-people-of-afghanistan/>
- United States. (2021a, 24. september). *Treasury issues general licenses and guidance to facilitate humanitarian assistance to Afghanistan*. U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0372>
- van Linschoten, A. S. (2016). *Mullah wars. The Afghan Taliban between village and state, 1979–2001* [Doktorgradsavhandling]. King's College, London. <https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/>
- Vaux, T. (2001). *The selfish altruist. Relief work in famine and war*. Routledge.
- WHO. (2021, 6. september). *Funding pause results in imminent closure of more than 2000 health facilities in Afghanistan*. <http://www.emro.who.int/afg/afghanistan-news/funding-pause-results-in-shut-down-of-more-than-2000-health-facilities-in-afghanistan.html>
- Waagstein, T. (2022, 30. januar). *Sanctions are a dead-end*. Waagstein. <http://www.waagstein.com/index.php/en/>
- Williams, P. R. & Sterio, M. (Red.). (2020). *Research handbook on post-conflict state building*. Edward Elgar.
- World Bank. (2008). *Building an effective state. Priorities for public administration reform in Afghanistan*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8046>
- World Bank. (2021). *The World Bank in Afghanistan*. <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview#1>
- World Bank. (2021a). *Afghanistan Sehatmandi project*. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P160615>

Abstract in English

The Road Ahead – Confrontation or Creative Compromises?

The immediate reaction of Western states to the Taliban's seizure of power in Afghanistan in August 2021 was broadly speaking the same as when the Taliban first came to power in 1996. Western states and the UN chose at that time to isolate the regime, deny it diplomatic recognition and gradually impose strong sanctions. Humanitarian assistance was allowed, but not program cooperation with Taliban authorities and state institutions, and no assistance was to be channelled via the Taliban-controlled state. The results are highly relevant today. In the 1990s, the sanctions-and-isolation policy did not bring about the desired results, and in important respects were counter-productive. Are there reasons to believe that similar policies today will be more effective? This article outlines the contours of a broader and strategic more balanced engagement.

Keywords: Afghanistan · sanctions · intervention · humanitarian assistance