

Partnerlandstrategi for Afghanistan

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av *St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen)* i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Pandemien fordypet eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Internasjonal støtte etter terrorangrepene 11. september 2001 har hatt som mål at Afghanistan aldri igjen skal bli et arnested for internasjonal terrorisme.

FN fastslo i 2017 at Afghanistan fortsatt er «i konflikt» og i 2018 fortsatte sikkerhetssituasjonen å forverre seg. Taliban har tatt kontroll over stadig flere distrikter på landsbygda¹, men er ikke i stand til å utfordre myndighetenes kontroll i store befolkningssentra med de internasjonale styrkene tilstede. Sikkerhetssituasjonen er preget av stillingskrig der ingen av partene er i stand til

¹ SIGAR (2018) *Quarterly Report to the United States Congress: Oct 30 2018*, 30.10.2018, pp. 69-73, (<http://sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-10-30qr.pdf>).

å vinne militært. ISKP (Islamic State in Khorasan Province) utgjør en vedvarende terrortrussel mot den afghanske sivilbefolkningen.

Ved årsskiftet 2014-2015 overlot Nato ansvaret for sikkerheten til afghanske myndigheter, og den internasjonale stabiliserende styrken Isaf ble avviklet. Natos etterfølgende operasjon, Resolute Support (RSM), består i dag av personell fra 41 land² og skal drive støtte, opptrening og rådgivning av afghanske sikkerhetsstyrker. I tillegg har USA egne styrker i landet under nasjonal ledelse. Afghanistan mottar betydelig økonomisk støtte til sikkerhetsstyrkene, samt sivil bistand.

I februar 2020 inngikk USA og Taliban en avtale der USA vil trekke sine styrker ut under forutsetning av at Taliban garanterer at Afghanistan ikke skal danne utgangspunkt for internasjonal terror og at det skal innledes forhandlinger med representanter for den afghanske republikken. Slike forhandlinger ble innledet i Doha i september 2020. Nato legger til grunn at en avvikling av det internasjonale styrkenærværet vil bli utført i henhold til en «conditions based approach.»

Til tross for fremskritt vil Afghanistan fortsette å være avhengig av et høyt nivå på internasjonal bistand i lang tid. Uten internasjonal støtte står den afghanske staten i fare for å bryte sammen. Det er også store og vedvarende humanitære behov.

Afghanistan ligger på delt 168. plass av 171 land på FNs levekårsindeks. På en poengskala der 1000 er maksimalt, får Afghanistan 498. Norge, som er nummer 1 på listen, får 953.

Afghanistan har lenge vært opprinnelsesland for omfattende irregulær migrasjon til Europa. Retur av afghanske borgere uten rett til opphold i Norge, er fortsatt et høyt prioritert område for Norge.

Norsk engasjement

Norge bidrar til stabilisering og utvikling i Afghanistan sammen med allierte og partnere og støtter arbeid for en varig politisk løsning. Prioriterte sektorer er godt styresett, utdanning og integrert landsbyggdutvikling, inkludert jobbskaping og næringsutvikling. Kvinners stilling og bekjempelse av korrupsjon er sentrale tverrgående prioriteringer. Demokrati, menneskerettigheter, likestilling og sikkerhet er blant sentrale prioriteringer i støtten til godt styresett. Afghanske myndigheter har på sin side forpliktet seg til å videreføre omfattende reformer.

Norge bidrar til RSM, hovedsakelig med trening av og støtte til afghansk spesialpoliti i Kabul. Norsk finansiering av de afghanske sikkerhetsstyrkene videreføres ut 2024 under forutsetning om styrket afghansk korrupsjonsbekjempelse. Fra og med april 2020 leder Norge en flernasjonal militær sanitetsenhet i Kabul, og bidrar med 35 personer. I 2021 er Norge såkalt co-chair for Afghanistan National Army Trust Fund (ANA Trust Fund) som sikrer kapasitetsbygging av de afghanske sikkerhetsstyrkene.

Norge har over tid arbeidet for å fremme kontakter og forhandlinger mellom Taliban og de andre stridende parter i konflikten med sikte på en fredsprosess. Norge har også fremmet deltakelse og engasjement fra naboland og regionale aktører i en fredsløsning. Inkludering av kvinner i en

² Dette må oppdateres når vi vet mer om den ev. amerikanske reduksjonen og hvordan det vil påvirke RSM.

fredsprosess og styrking av kvinners rettigheter har vært et særlig mål. Norges engasjement for fred- og forsoning har vært verdsatt av afghanske og internasjonale partnere.

Giverkonferansen i Brussel og Natos toppmøte i Warszawa i 2016 trakk opp linjene for internasjonal og afghansk innsats frem til og med 2020. Norge gjentok under givermøtet i Genève i november 2018 sitt løfte om sivil bistand til utvikling og humanitær støtte på om lag 700 millioner kroner årlig til og med 2020. Under Nato-toppmøtet i Brussel juli 2018 ble det varslet videre økonomisk støtte til sikkerhetssektoren på dagens nivå ut 2024.

I den bilaterale strategiske partnerskapsavtalen med Afghanistan fra 2013, fornyet i 2017, har Norge forpliktet seg til å gi minst 50 % av den langsiktige bistanden som indirekte budsjettstøtte og minst 80 % i tråd med afghanske myndigheters egne mål, for å støtte afghansk eierskap og kapasitet samt styrke giverkoordinering. Støtte gjennom sivile samfunnsorganisasjoner utgjør en viktig del av landporteføljen.

Norges innsats i Afghanistan bygger på erfaringer og lærdommer siden 2001 og på Stortingsmeldinger (inkludert St. mld. 24), Afghanistanutvalgets rapport om Norges helhetlige innsats i Afghanistan fra 2001-2014 (NOU 2016:8), den politiske og økonomiske landanalysen fra 2017 (PØA), anbefalingene fra gjennomgang av bistanden i 2012 samt gjennomganger og evalueringer av bistanden siden. Innsatsen bygger videre på relevante FN-resolusjoner og samarbeid i Nato og giverlandsfora.

2. Strategiske mål og prioriteringer

Afghanistans fred- og utviklingsstrategier består av nasjonale strategier og strategier for samarbeid med giverlandene. Den afghanske regjeringens andre femårsplan for utvikling, Afghanistan National Peace and Development Framework II (ANPDF II) blir lagt frem i november 2020. Den er operasjonalisert gjennom en rekke National Priority Programmes (NPPs). Afghanistan vil samtidig forplikte seg videre til et nytt rammeverk for internasjonal bistand, Afghanistan Partnership Framework (APF), som lanseres under ministerkonferansen i Genève i november 2020. Norske prioriteringer og bærekraftsmål reflekteres i dette rammeverket.

Norge har fire strategiske satsingsområder i Afghanistan:

1. Utvikling. Forbedret styresett og styrket sosial og økonomisk utvikling (hovedsakelig bærekraftsmål 1, 2, 4, 5, 7 og 8).

Delmål:

- *Forbedret styresett.* Styrket demokrati. Menneskerettighetssituasjonen er forbedret. Korrupsjon er redusert. Kvinners stilling, deltakelse, sikkerhet og rettsikkerhet er bedret. Kvinner deltar meningsfullt i en fredsprosess.
- *Styrket sosial og økonomisk utvikling.* Flere barn får utdanning, spesielt jenter. Utdanning på alle nivåer har bedre kvalitet og relevans. Næringsgrunnlaget for lokalsamfunn er styrket. Det er skapt flere arbeidsplasser og små foretak, herunder foretak ledet av kvinner.
- *Humanitær bistand.* Humanitære kriser håndteres effektivt og sårbarheten reduseres gjennom forebyggende tiltak.

Antikorrupsjon, likestilling, menneskerettigheter og klima/miljø er tverrgående prioriteringer i all norsk utviklingsbistand.

Prioriterte innsatsområder:

Norge vil bidra med utviklingsstøtte gjennom flere kanaler. Nivået på utdanningsbistanden har økt de siste årene, og utdanning vil fortsette å være en prioritet. 50 % av den norske langsiktige bistanden vil gå som indirekte budsjettstøtte, og bistanden vil støtte opp om landets egne bistandsprioriteringer.

God forvaltning, aktiv deltakelse i giverfora og styringsgrupper, herunder i flergiverfond, samt politisk dialog er virkemidler som vil vektlegges for å fremme gode resultater. Det legges særlig vekt på samarbeid i «Nordisk+»-gruppen. I den grad det er kapasitet til det vil Norge bidra til giversamarbeidet innen områder som likestilling og utdanning. Det vil arbeides for at bistandspartnere tar i bruk nye metoder for kontroll og oppfølging i en vanskelig sikkerhetssituasjon.

Den humanitære utvikling vurderes løpende utfra behov. Matvaresikkerhet og klimaforebyggende tiltak har vært viktige mål for den humanitære støtten, og behovene for dette forblir store med stadig økende antall internt fordrevne og høy forekomst av tørkeperioder. Arbeidet for utryddelse av polio vil fortsette.

2. Stabilisering og sikkerhet. Afghanske myndigheter er i stand til å ivareta landets sikkerhet gjennom en mer profesjonalisert hær og politistyrke. Antiterrorpolitiet CRU 222 i Kabul, som mottar trening og støtte fra norske styrker, er i stand til selv å håndtere angrep (bærekraftsmål 16).

Prioriterte innsatsområder:

Forsvaret fortsetter trening av afghansk spesialpoliti i Kabul. Støtten til sivil sikkerhetssektor videreføres ut 2024 gjennom LOTFA, samtidig som programmet for å redusere forekomsten av korrupsjon følges opp. Støtten til den afghanske hæren med midler fra Forsvarsdepartementet videreføres ut 2024.

3. Fred og forsoning. En politisk avtale om en løsning på konflikten som har tilslutning fra regjeringen, Taliban og andre afghanske grupper samt det internasjonale samfunn (herunder naboland) (bærekraftsmål 16).

Prioriterte innsatsområder:

Norge opprettholder et aktivt fredsdiplomati og legger til rette for kontakt mellom konfliktparter gjennom løpende innsats overfor sentrale aktører og støtte av egnede tiltak. Norge vektlegger Kvinner, fred og sikkerhet og støtter opp om en inkluderende fredsprosess med deltakelse fra kvinner og andre grupper og en løsning som ivaretar menneskerettighetene, inkludert for kvinner. Norge fortsetter dialog med land i regionen og andre sentrale partnere.

4. Migrasjon. Norske migrasjonspolitiske interesser er ivare tatt og samarbeidet med afghanske myndigheter om effektiv retur av asylsøkere med endelig avslag på opphold i Norge er styrket.

Prioriterte innsatsområder:

Bistand til Afghanistan innrettes for å redusere migrasjon ved blant annet å bidra til bedre leveforhold gjennom landsbygdeutvikling og jobbskaping, samt å redusere ankomster av personer uten beskyttelsesbehov.. I tillegg videreføres samarbeidet med afghanske myndigheter bl.a. om sikre personregistre, identitetspapirer og verifikasjonsmuligheter. Samarbeidet om retur og støtte til reintegrering fortsetter. Behovene er store blant internt fordrevne og afghanere som returnerer fra naboland, og det er viktig å bidra til bærekraftig integrering av disse, f.eks. ved at humanitær hjelp kobles sammen med mer langsiktige tiltak. Det er ønskelig å få på plass en ordning som muliggjør oppsporing av omsorgspersoner med sikte på familiegjenforening og legge til rette for et omsorgstilbud for enslige mindreårige for de tilfeller der familiegjenforening ikke er mulig. Viktige virkemidler vil være støtte til IOMs arbeid med returnerte samt kapasitets- og kompetansebygging hos afghanske migrasjonsmyndigheter, både med hensyn til grensekontroll på flyplassen generelt og spesifikt i forbindelse med mottak av returnerte.

3. Virkemidler for norsk innsats

Norge har et landteam, der berørte seksjoner i departementet, ambassaden i Kabul og NORAD inngår, med kompetanse om Afghanistan, fred og forsoning, humanitær og utviklingsbistand og migrasjon og retur, og har en egen spesialrepresentant (SRA). Det er løpende samarbeid med andre utenriksstasjoner, statsforvaltningen for øvrig, forskningsmiljøer og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Norsk bistand ble i 2014 lagt fra ambassaden i Kabul til Utenriksdepartementet av sikkerhetsgrunner. Norge har redusert antall tilskuddsmottakere og kanaliserer mye av innsatsen gjennom flergiverfond, i første rekke Verdensbankens Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). ARTF bidrar til kapasitetsbygging innen offentlig finansforvaltning og bedre koordinert internasjonal bistand. De store nasjonale utdanningstiltakene inngår i ARTF. UNDP forvalter bistanden til den sivile sikkerhetssektoren samt valgstøtte i to fond. Norske bidrag gjennom disse tre fondene regnes som indirekte budsjettstøtte (*on budget*).

Norges støtte til ARTF går både til demokrati og styresett og til økonomisk utvikling, også utover norske hovedsatsningsområder, inkludert f.eks. til helse. Med unntak for høyere utdanning, benyttes ikke øremerking innenfor ARTF av hensyn til afghansk eierskap og fleksibilitet for investeringer til støtte for landets egen utviklingsplan.

Norge vil fortsette å gi betydelig støtte gjennom FN-organisasjoner (i dag støttes bl.a. UNHCR, UN Women og IOM). Dette bidrar til koordinering av internasjonal støtte. Frivillige organisasjoner vil fortsatt være viktige kanaler for norsk støtte til utvikling. De er med på å sikre gode og effektive resultater gjennom prosjektarbeid og innen tverrsektorielle programmer (innen utdanning, helse, landbruk og næringsutvikling) i en vanskelig kontekst. Samtidig er de med på å fremme utvikling av nasjonale og lokale frivillige organisasjoner.

Norge vil følge hvordan FN-reformene gjennomføres på bakken, samt hvordan øvrige multilaterale organisasjoner og de globale fondene samhandler med myndighetene. Norge vil påvirke og bidra til at FN leverer som vi forventer. Sammenhengen mellom fred og sikkerhet, langsiktig utvikling og humanitært arbeid er en viktig del av reformagendaen.

Bistandssamarbeidet har vært gjennomgått og evaluert i perioden 2002-18. Blant de mer generelle vurderinger kan nevnes «Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001-2011» (Norads Evaluation Department Report 3/2012) og Afghanistanutvalgets rapport om Norges innsats i Afghanistan fra 2001-2014 (NOU 2016:8), som omhandler både sivil og militær innsats. Evalueringene konkluderer med at den norske bistandsinnsatsen har vært relevant, tilpasset afghanske behov og prioriteringer, og at det er oppnådd mange resultater basert på effektive kanaler og metoder. Bærekraft på sikt vurderes imidlertid som avhengig av bedring av styresett, reduksjon av korrupsjon og økt sikkerhet som følge av en fredsløsning. Evalueringer av norskstøttede programmer er gjennomgående gode.

På grunnlag av evalueringene og dialog med afghanske og internasjonale partnere anses bistandsporfølgen som godt sammensatt og fokusert på riktige forhold. Norsk bistand omtales som pålitelig, stabil og langsiktig. Stabile hovedsatsningsområder har bidratt til dette.

Det er viktig å kombinere langsiktighet med en viss fleksibilitet i innretningen av bistanden, gitt at utvikling i en sårbar stat tar tid samtidig som situasjonen kan endre seg raskt. De langsiktige konsekvenser for Afghanistans vedkommende av covid-19 pandemien som manifesterte seg i første halvdel av 2020 kan bli en mer omfattende og ukontrollert retur av afghanere fra Iran og en større knapphet på mat og andre basisvarer. Det kan medføre behov for økning av den humanitære bistanden.

Dersom en fredsprosess fører frem vil det ventelig være viktig med betydelig bistand til gjennomføringen av en eventuell fredsavtale. Det kan derfor bli aktuelt å legge om deler av den norske innsatsen for et slikt formål. Norge har tatt initiativet til å oppfordre til tenkning omkring dette blant giverland. Her har også land i regionen en viktig rolle å spille.

4. Risikovurdering

Taliban kontrollerer betydelige områder på landsbygda. Talibans aksept for gjennomføring av utviklingsprogrammer og levering av tjenester, som helse, utdanning og jobbskaping, herunder for jenter og kvinner, i Taliban-kontrollerte områder er ustabil. En rekke andre bevæpnede opposisjonelle grupper, blant annet ISKP, har tatt kontroll over, eller er sikkerhetstrusler i deler av landet.

Regjeringen i Kabuls arbeid er hemmet av intern rivalisering og motsetninger langs politiske, historiske og etniske skillelinjer. Det hindrer arbeid med reformer, fred, utvikling og sikkerhet. Korrupsjonen er omfattende og undergraver reformer og utvikling.

Afghanske myndigheters oppfyllelse av gjensidige forpliktelser for bistanden, inkludert arbeid mot korrupsjon og for å styrke kvinners stilling som Norge har særlig vektlagt, er gjenstand for vurdering på giverkonferanser. Deres fremgang og planer danner en del av grunnlaget for vurderinger av nivå og innretning av den norske bistanden. Den neste giverkonferansen er planlagt høsten 2020.

For å konsolidere og bevare de resultatene som er oppnådd over tid, slik som institusjonsbygging, bedre kår for jenter og kvinner og økt tilgang til utdanning, kreves aktiv innsats fra myndighetene og samfunnet.

Utvikling og fred avhenger av fortsatt sterk og langsiktig samlet internasjonal innsats og tilstedeværelse. De siste fire årene har den økonomiske veksten i formell sektor stagnert samtidig som voldsnivået har økt. Dersom en ikke lykkes i å komme nærmere en politisk løsning på konflikten, vil denne trenden fortsette og situasjonen forverres ytterligere. ^[3]³

En reduksjon av de amerikanske styrkene uten en fredsavtale vil svekke sikkerheten i sårbare områder og true landets styresett. Både valg, fredsprosess og nedtrekk kan øke de politiske spenningene samt virke inn på forholdet til det internasjonale samfunn.

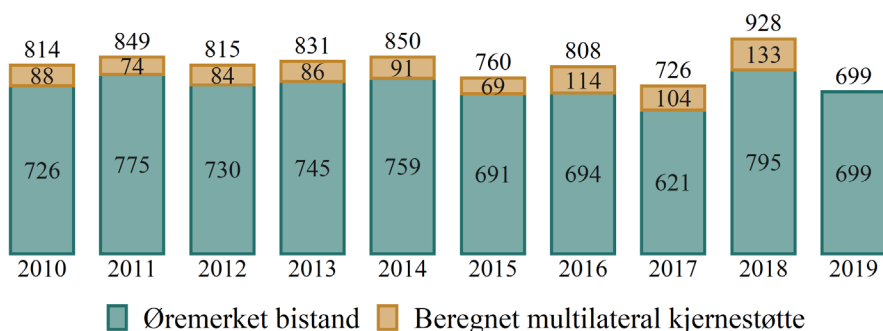
Norsk oppfølging i felt er begrenset under de rådende sikkerhetsforholdene. Det øker risikoen for mislighold og manglende resultater. Sikkerhet for Norges partnere og ambassaden er en forutsetning for det norske arbeidet.

³ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AF>; SIGAR (2018) *Quarterly Report to the United States Congress: Oct 30 2018*, 30.10.2018, pp. 65-79, (<http://sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-10-30qr.pdf>); UNAMA (2018) *Quarterly Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict: 1 January to 30 September 2018*, 10.10.2018; https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_3rd_quarter_report_2018_10_oct.pdf)

Vedlegg: Norsk bistand til Afghanistan

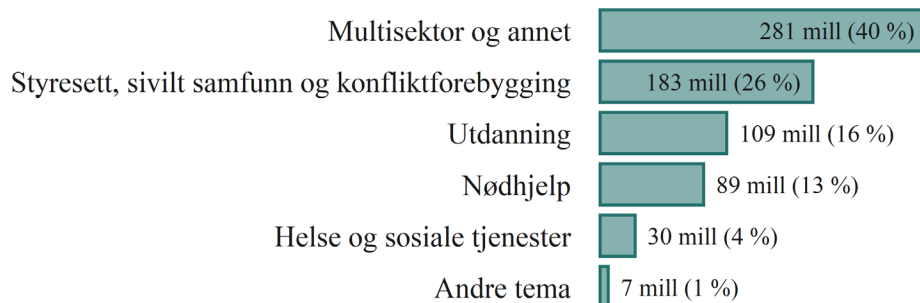
I 2019 utbetalte Norge 699 millioner kroner øremerket bistand til Afghanistan gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner⁴. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Afghanistan, 2010-2019. NOK mill.

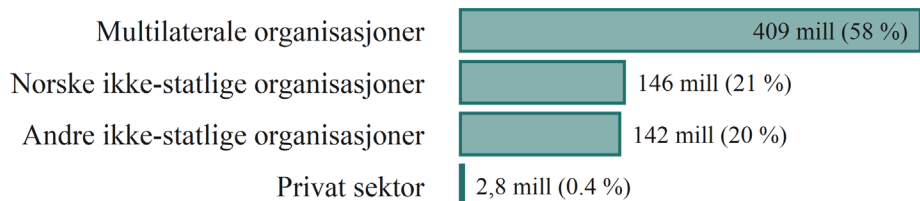


Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Afghanistan i 2019



Type partner, øremerket bistand til Afghanistan i 2019



⁴ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Afghanistan i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.