

Danmarks hjælp til Afghanistan.

af Hjalte Tin, phd i kulturforskning

I år 2001 er Afghanistan i krig på treogtyvende år i træk. Det har ikke været muligt uden en massiv våbenhjælp, "Taliban har ikke engang en fabrik der kan lave knappenåle," som præsident Rabbani bemærkede i et interview jeg fik med ham i september 1999. Og det havde den Nordlige Alliance bestemt heller ikke, kan man tilføje. Våben'hjælpen' fra Sovjetunionen og USA sidst i 1980erne var så enorm at Afghanistan var verdens fjerdestørste våbenimportør på linje med Saudiarabien og Japan. Op gennem 1990erne, mens borgerkrigen fortsatte, har landet dog også modtaget store mængder humanitær hjælp til mennesker i nød, blandt andet fra Danmark. Humanitær hjælp til konfliktområder har været meget omdiskuteret. Kunne der være en diabolisk sammenhæng, så hjælp til det enkelte menneske i nød ad dunkle veje hjalp borgerkrigens parter til at fortsætte krigen, og dermed skabte nye ofre? Og selv hvis man kunne vise en sådan sammenhæng, skulle man så nægte at hjælpe her og nu?

Det var nogle af de spørgsmål der indgik i min undersøgelse af virkningen af dansk nødhjælp til Somalia, Afghanistan og Kosovo, 1992-99. For at indsamle materiale til undersøgelsen rejste jeg sammen med min kone Nina Rasmussen og vores ven, fotografen Per Folkver, i september 1999 igennem Afghanistan. Vores rute gik fra Herat og Farah i vest via Kabul og Jalalabad i øst til Faizabad mod nordøst. Resultatet af undersøgelsen er fremlagt i rapporten "Risk Aid. Humanitarian aid in a new century", DUPI, September 2000, som kan hentes på DUPIs hjemmeside [www.dupi.dk/publikationer/andre/publikationer](http://www.dupi.dk/publikationer/andre/publikationer). I denne artikel vil jeg kun ud fra to eksempler prøve at belyse dilemmaet: hvad skal man gøre hvis hjælpen til det enkelte menneske i nød samtidig hjælper et regime der fører krig og skaber mere nød?

Afghanistan var op igennem 1990erne hvert år på Danidas top-ti liste over modtagere af dansk nødhjælp, mens det kun var en af de små modtagere af udviklingshjælp. Fra 1987 til 1999 ydede den danske stat mere end 600 millioner kroner i hjælp til Afghanistan, heraf var 2/3 nødhjælp og 1/3 udviklingshjælp. Pengene gik hovedsagelig til Røde Kors og FN: ICRC (menneskerettigheder, sundhed og landbrug), IFRC (sundhed), UNHCR (flygtninge), UNICEF (mor og barn sundhed og undervisning) og UNOCHA (koordinering), samt de to danske organisationer DAC (sundhed) og DACAAR (vandforsyning, landbrug). På nær DAC modtog disse organisationerne også penge fra andre donorer (EU var en stor bidragsyder), mens indsamlede beløb fra offentligheden udgjorde en forsvindende lille del af den samlede hjælp.

Dansk bistand til Afghanistan begyndte i rammerne af den kolde krig. Solidaritetsgrupper som Danish Afghanistan Committee (DAC) og hjælpeorganisationer som paraplyorganisationen Danish Aid Committee for Assistance to Afghan Refugees (DACAAR) arbejdede med base i Peshawar

for afghanske flygtninge i Pakistan og i meget lille målestok inde i Afghanistan. 1989 blev højdepunktet for den danske hjælp - indtil 11 september begivenhederne. Under indtryk af den optimisme den sovjetisk tilbagetrækning fra Afghanistan skabte, donerede Danmark 58,6 millioner kr. i nødhjælp, især for repatriering af flygtninge og 18,5 millioner kr til DACAAR for at starte genopbygning inde i Afghanistan. De fleste flygtninge blev dog i lejrene, hovedsagelig fordi borgerkrigen fortsatte og det var for farligt for dem at vende hjem. Optimismen blev til pessimisme og i de følgende år sank Afghanistan langt ned på listen over Danidas prioriteter. Så langt ned at i perioden 1992-99 modtog hver afghaner i gennemsnit seks gange mindre end hver somalier og toogtres gange mindre end hver person i Kosovo.

Selv den alvorlige tørke der ramte Afghanistan 2000-2001 fik ikke bevilgningerne til at stige meget. Men 11 september attentatet, krigen mod terrorisme, forsøget på at demonstrere at man ikke var fjender af det afghanske folk og frygten for nye millioner af flygtninge fik Danmark, ligesom de fleste andre donorer, til meget hurtigt at bevilge store summer til hjælpearbejde i Afghanistan. Umiddelbart efter 11 september bevilgede Danida 15 millioner kroner til UNHCR og ICRC til beredskab i Pakistan. Få uger efter fulgte man op med en rammebevilling på 110 millioner kroner. Pr. 25 oktober var der doneret 10 millioner kroner hver til WFP, UNICEF og ICRC, 8 millioner til OCHA, 5 millioner til IOM og derudover 4 millioner kroner til Dansk Flygtningehjælps logistikenhed udsendt af Danidas internationale humanitære beredskab. En måned inde i USAs bombekrig mod Afghanistan var flygtningestrømmene dog ikke kommet og der var ved at opstå et akut problem som under Kosovokrisen med at finde fornuftige måder at bruge den strøm af penge på. Man må spørge om motivet for denne pludselige hjælp ikke var vores egen sikkerhed, snarere end nød i Afghanistan. Nøden var der givetvis, men den opstod ikke 11 september. Dynamikken i hjælpearbejdet kom fra vores egne prioriteter, og ikke fra 'ofrenes'.

Lad os skruer tiden tilbage til september 1999. Talibanregimet har i en stor offensiv tvunget den Nordlige Alliance til at trække sig nordpå fra Shomalisletten lige nord for Kabul. Med den brændte jords taktik forsøger Taliban at drive befolkningen ud af sletten og ødelægger efter sigende folks høst, deres huse, frugttræer og vandingsanlæg. Hårde kampe har lukket flugtvejen nordpå ind i Pansjirdalen og Internationalt Røde Kors (ICRC) frygter at hundredetusind bønder er på flugt mod den tvivlsomme sikkerhed i Kabul. Et stort antal af de fordrevne, efter sigende 1500 mænd, er allerede blevet arresteret af Taliban, mistænkte for at være fjendtlige soldater, der forsøger at snige sig ind i Kabul forklædt som flygtninge.

ICRC fik nødhjælpsoperationen igang få dage efter at de første fordrevne var kommet til Kabul. Det er nu otte dage siden. Sammen med en repræsentant for ICRC er jeg kørt ud til den nordlige udkant af Kabul. Uddelingen af nødhjælp til de fordrevne foregår i på en åben, stenet plads. Mænd sidder på hug til den ene side af pladsen og kvinder til den anden side. Hver eneste

kvinde er skjult i en burkha, der dækker hende fra isse til fod. Unge, pjaltede mænd med store, sorte turbaner, det ikke-uniformere Talibanpoliti, holder kvinderne på plads ved slå med lange kæppe. Den hede, støvede luft er fyldt med skrig og vrede råb. En mand med en megafon råber navnene op på overhovedet for hver familie. Identiteten bliver undersøgt flere gange i forhold til de lister ICRC har lavet over flygtningene før de får lov til at stille sig op i en kø, der snekler sig frem mod det bord, hvor fødevarerne bliver udleveret. Hver familie modtager en ration som ICRC anslår vil dække halvdelen af en families på otte personers månedlige behov: 75 kg hvedemel, 30 kg ris, 20 kg bønner, 4,5 kg ghee, 6 tæpper, en pressening og stearinglys, ialt varer til en værdi i Kabul på 1,8 millioner Afs. I alt hjælper ICRC i øjeblikket 9000 fordrevne familier fra Shomali eller omkring 72.000 mennesker.

Hr. Shuja, en af ICRCs field officers, fortæller os at de har haft store vanskeligheder med at få et overblik over hvor mange fordrevne der er. ICRC har kontakt med landsbyrepræsentanter fra Shomali, som giver dem lister over fordrevne fra hver enkelt landsby. Distributionen af nødhjælp i Kabul bliver organiseret efter hjemlandsbyer og ikke efter hvor de fordrevne har fundet et sted at være i Kabul. Men fordi folk er meget bange for at blive arresteret som fjender af Taliban og situationen er så spændt, er ICRC ude af stand til at krydschecke listerne, og mange fordrevne tør slet ikke stå på listerne. Selv om ICRC holder deres lister fortrolige, så kan enhver registrering udsætte de fordrevne for fare fra Talibans meget effektive efterretningstjeneste. Rygter om at ICRC på en eller anden måde har gjort det lettere for Taliban at arrestere folk cirkulerer blandt de skræmte flygtninge. ICRC tager beskyttelsen af hjælpens modtagere meget alvorligt, og det er lykkedes ICRCs chef i Kabul efter lange forhandlinger med Taliban, at få løsladt de fleste af de arresterede flygtninge.

Røde Kors balancerede mellem de fordrevnes øjeblikkelige behov for mad og deres frygt for forfølgelse. Mellem Talibans frygt for infiltration og deres ønske om Røde Kors assistance til deres hospitaler. Dybest set havde de fordrevne behov for beskyttelse mod fordrivelse, for fred. Men det lå udenfor selv Røde Kors' muligheder og mandat at skaffe fred. Røde Kors stillede vigtige ressourcer til rådighed, så som hospitalsdrift, som også var vigtige for Talibanregimet, og Røde Kors var nødt til at have et vist minimum af samarbejde med regimet hvis de ville fungere i landet. Var det med til at forlænge krigen? Det er meget svært at svare på, og jo tættere man går på det enkelte nødlidende menneske, jo lettere bliver det at argumentere for at yde hjælp fordi man kan se at der er behov for hjælp. På den anden side, når perspektivet inddrager hele landet undgår man næppe at konkludere, at Røde Kors med deres tilstedeværelse og tilførsel af ressourcer uden at ville det støttede de undertrykkende magthavere og deres krigspolitik. Dette dilemma, at hjælp til det enkelte mennesker samtidig er hjælp til magthavere, som er medskyldige i at det enkelte menneske lider nød, at hjælp altså kan skabe nød, deler Røde Kors med alle hjælpeorganisationer i Afghanistan. I

Pakistan spurgte jeg en af de helt centralt placerede personer i det internationale hjælpearbejde i Afghanistan, Erick de Mul, øverste leder for FN humanitære indsats i Afghanistan, om den humanitære bistand frigjorde ressourcer til militære formål?

“Ja”, svarede han, mens han tændte endnu en cigaret i sit store kontor i Islamabad, “og det er det samme her i Pakistan: Overlad skolerne og hospitalerne til hjælpeorganisationerne. Der er masser af lande der gør det, så hvad er anderledes med Afghanistan? Men det er et valg mellem pest og kolera. Skal man lade folk rådne og sige, desværre, I har så forfærdelige ledere at de må komme til fornuft, og bruge de penge de har på jer i stedet for på våben til at slå den Nordlige Alliance og vice versa. Det er et dilemma der har været der hele tiden. Selv i det fattigste land med en fornuftig regering kan man altid hævde at der bliver brugt for mange penge på sikkerhed og forsvar og for lidt på uddannelse osv. Jeg vil sige at situationen i Pakistan ikke er så forskellig fra Afghanistan. Men Afghanistan bliver fordømt mens Pakistan ikke bliver det. De får kredit for at have været anti-kommunistiske. Det er meget vanskeligt, hvad skal man gøre? Mit svar vil være at man på trods af alt skal prøve at hjælpe lidt.”

Det andet projekt jeg vil omtale befinder sig i den anden ende af skalaen af den danske hjælp til Afghanistan. Det er ikke her-og-nu nødhjælp, men et femårigt udviklingsprojekt, som forsøger at hæve levestandarden for 175.000 mennesker i 125 landsbyer i det vestlige Afghanistan. Den danske organisation DACAAR gennemfører dette projektet, og flere lignende andre steder i landet, alle baseret på forbedret kunstvandning og højere produktivitet i landbruget. Projektet integrerer simpel helseundervisning og som noget specielt en basisdemokratisk organisering af landsbyerne.

I Pashtun Zorghun, hovedlandsbyen i projektområdet, en stor tør slette gennemskåret af en flod et par timers kørsel udenfor Herat, møder vi Hr. Rauf, DACAARs leder på stedet. Han er sidst i trediveerne og har studeret agronomi og planlægning på Kabuls universitet fra 1984. Han gør indtryk på mig som en meget ansvarsfuld og kompetent administrator, som virkelig ønsker at forbedre landsbyboernes leveforhold. Vi ser de første kunstvandingsanlæg tage form på den tørre slette, og hører at opbygningen af landsbyorganisationer er en langsom proces. I en landsby har det taget seks måneder at beslutte hvem der skulle bidrage med ubetalt arbejdskraft til et vandingsprojekt.

“DACAAR har sin egen strategi”, forklarer hr. Rauf entusiastisk, “vi arbejder *med* landsbyen ikke *for* landsbyen. Vi sikrer at de har ejerskab over projektet, så det er bæredygtigt. Andre NGOer arbejder for de lokale, og de får bare folk til at sidde og vente på at man giver dem noget.” Der var formodentlig ikke tvivl om at folk var glade for projektet og udviklingsideen, også selvom det ifølge hr. Rauf ville øge den sociale ulighed i landsbyerne. Men hvad så med dem der boede længere inde i bjergene, hvor der var

væbnede angreb på Taliban og ingen kunne garantere sikkerheden for hjælpeorganisationerne? Her var der stor nød, men ingen udviklingsprojekter.

I de fleste konfliktsituationer, ikke kun i Afghanistan, er volden meget ujævnt fordelt med relativ ro i lange perioder i visse områder, mens der kort derfra kan være konstante kampe, fordrivelser og nød. At identificere områder med relativ ro, og gå udenom krigszoner synes at være den eneste måde at forlige udvikling med krig på. I Afghanistan valgte bistandsorganisationerne i stigende omfang ikke at vente på national fred før man igangsatte udviklingsprojekter, som det fx. blev udtrykt af ICRCs slogan 'programming relief for development'. De ændrede deres perspektiv op gennem 1990erne fra udvikling efter krigen i Afghanistan til udvikling af lommer af fred indenfor og under krigen. Men det faktum at udviklingsprojekter behøver sikkerhed udgjorde fortsat en forhindring for at skabe udvikling for de mest nødlidende, da de som regel er at finde i de mest ustabile og usikre områder af Afghanistan. Endvidere var hjælpen langt fra stor nok til at nå alle afghanere selv i de relativt sikre områder. At modtage genopbygnings og udviklingshjælp var derfor som at vinde i lotteriet. Vinderne var lykkelige, men de var meget få. Den krig og vold som forhindrede den enkelte afghaner adgang til lotteriet var det stadig næsten umuligt at påvirke for hjælpeorganisationer, herunder DACAAR.

Dacaar skriver i en opsummering af deres erfaringer med Taliban, at "selvom Taliban styrkerne kontrollerer det meste af Afghanistan er det stadig et anarkistisk, statsløst samfund, snarere end en totalitær stat.... Det stiller hjælpeorganisationer der opererer i Afghanistan overfor spørgsmålet om de skal forholde sig til regimet som en rigtig regering eller om de skal tage konsekvensen af at Afghanistan er en fragmenteret stat og udvikle strategier tilpasset skiftende lokale forhold... Dacaar har i det store og hele fulgt den sidste retning," og de konkluderer, "det er umagen værd at gennemføre udviklingsprogrammer i konfliktsituationer." (Dacaar program dokument 1999-2003 Annex 20 p 12). DACAAR havde valgt at arbejde i sikre områder (DACAAR har aldrig haft projekter i den Nordlige Alliances områder), og selvom nogle områder efter starten på projekterne var blevet mindre stabile, havde krig ikke ødelagt nogle af deres projekter. Det var før den 7. oktober. Nu er der få sikre steder tilbage i Afghanistan.

Dilemmaet at hjælp til det enkelte menneske samtidig kan være hjælp til et undertrykkende regime angår ikke kun nødhjælp, men også udviklingsprojekter. På den ene side bragte DACAAR offentlige ydelser ud til afghanere på landet, som Talibanregimet ikke havde villet eller kunnet betale og organisere. På den anden side må man spørge, hvor meget velfærd betalt udefra frigjorde ressourcer til fortsat krig. Den meget velorienterede pakistanske journalist Ahmed Rashid anslog at Talibans krigsbudget for 1999 på omkring 100 millioner dollars blev dækket 30-40% af narkohandel, 60-70% af smugleri med andre varer, og 5-10% af direkte økonomisk assistance fra udlandet. Samme år var den samlede bistand til Afghanistan ca. 120 millioner

dollars. Hvad ville der ske hvis donorerne besluttede at standse disse penge? Ville det bremse eller ligefrem umuliggøre Talibans krigsførsel? Formodentlig ikke fordi Taliban har bevist at de kan føre krig mens befolkningen sulter og lider. De har på intet tidspunkt påtaget sig et ansvar for befolkningens velfærd - ihvertfald ikke på denne side af døden. Som Ahmed Rashid citerer en Talibanleder for at sige, "Allah vil sørge for dem." Det eneste sikre resultat at et totalt stop for hjælp ville være flere lidelser for afghanerne.

Tilbage i FNs kontorbygning i Islamabad spurgte jeg tilsidst Erick de Mul hvor længe han troede hjælpen til Afghanistan ville fortsætte?

"Det ved jeg ikke. Jeg tror den vil fortsætte, fordi de rige lande bliver stadig mere bange for indstrømningen af mennesker fra denne del af verden og fra Afrika. Jeg er overbevist, men det er min egen meget personlige opfattelse, at de rige lande er skræmte af den mulige indstrømning af mennesker, men uden nogen intention overhovedet om at gøre de fattige lande til deres lige, eller til deres konkurrenter. De ønsker at opretholde status quo. Og det er jo en meget vanskelig balancegang. Balancen bryder sammen og der kommer en katastrofe. Det er OK, vi afhjælper katastrofen med nødhjælp. Det er så let, vi har jo nok mad som vi kan levere og plasticpressninger er ikke dyre, og dermed skaber vi en smule balance og holder dem ude fra vores lande. Men vi vil ikke hjælpe dem fremad. Når man lytter til retorikken skulle man tro at den vestlige verden var virkelig interesseret i udvikling. Det er totalt løgn."

Udviklingshjælp har ingen magt, kun løftet om hjælp og truslen om at trække sig ud. Det var mit indtryk at vidende, modige og udholdende enkeltpersoner i hjælpeorganisationerne og lokale grupper havde en vis margin på projektniveau for at alliere sig med lokale magthavere om at modstå små trusler om vold. Men selv de mest opfindsomme løsninger på projektniveau blev hurtigt overskygget af vold i stor skala hvis stjernerne på de internationale relationers firmament stod ugunstigt. Nu er Danmark med i en international koalition der fører krig mod Talibanstyret. En udvikling der var fuldstændig utænkelig før 11 september 2001. Det betyder at vi og vores regering har påtaget sig et langt, langt større ansvar for udviklingen i Afghanistan end på noget tidligere tidspunkt. Som vi har set har man været hurtigt ude med en stor bevilling til nødhjælpen. Men efter min mening skal vi gå længere. Nødens årsag er i første række borgerkrigen, og bag den står indre og ydre politiske konflikter, især det regionale magtspil mellem Pakistan på den ene side og Indien, Iran og Rusland på den anden side. Danmark har et medansvar for at give den afghanske befolkning mulighed for at bestemme hvilket styre de vil have når krigen nu forhåbentlig snart er slut. Dvs. vi skal gå fra bistand til politik. Her er der en lejlighed til at vise hvad Danidas nye satsning på konfliktforebyggelse og -bilæggelse dner til.

----