

Afghanistan og Sentral-Asia mot 2014

Oppsummering av prosjekt og anbefalinger

Kristin Fjæstad og Heidi Kjærnet

Prosjektet “Afghanistan’s Central Asian neighbors: Catalysts or spoilers of regional stability?” har sett nærmere på hvilke muligheter Afghanistans sentralasiatiske naboer (i særdeleshet Tadsjikistan, Usbekistan og Turkmenistan) har til å bidra positivt for Afghanistan i perioden fram mot 2014 og videre. Vi har studert landenes bilaterale forhold til Afghanistan og deltakelse i internasjonale prosesser om Afghanistan. I arbeidet med å forstå de sentralasiatiske landenes interesser og engasjement, har vi stilt følgende spørsmål:

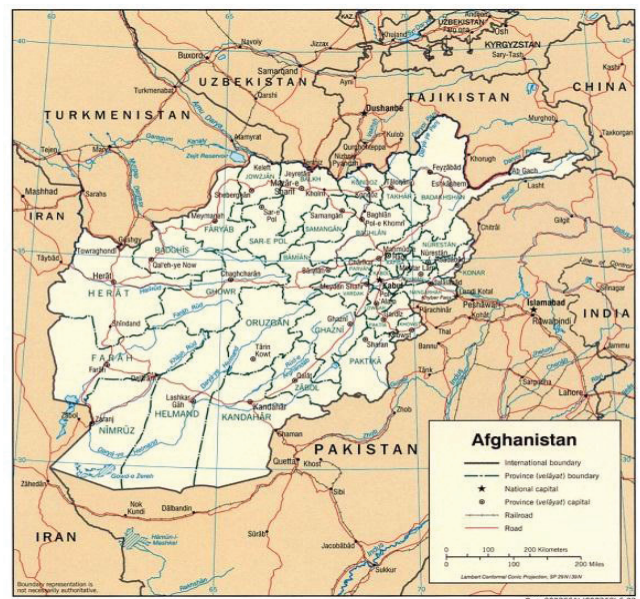
- Hvordan er relasjonene mellom de sentralasiatiske statene og Afghanistan? Hva er mulige risikofaktorer og suksesskriterier for bilateralt og regionalt samarbeid?
- Hva er de beste strategiene for Norge sett i lys av regionens sikkerhetsutfordringer?

Tadsjikistan, Usbekistan og Turkmenistan er ofte tenkt på som fattige, korrupte, autoritære land med få ressurser til å spille en internasjonal rolle. De blir imidlertid i økende grad definert som del av den regionale tilnærmingen til Afghanistans problemer. Afghanistan blir for, og i, disse landene ofte enten fremstilt som en kilde til en rekke trusler (terrorisme, ekstremisme, og ikke minst, narkotika) eller som en mulighet for økt regionalt samkvem (spesielt handel og infrastrukturutvikling).

Vi har funnet at de sentralasiatiske landenes engasjement i Afghanistan er større enn det man kanskje kunne forvente, siden disse landene selv har store utfordringer på en rekke områder. De bilaterale relasjonene er generelt gode og det har vært betydelig utvikling og samarbeid om blant annet infrastruktur. De sentralasiatiske statene deltar også i internasjonale

konferanser om Afghanistan og har tatt egne initiativ til forhandlinger. Usbekistan og Tadsjikistan er viktige samarbeidspartnere for USA og NATO gjennom det nordlige distribusjonsnettverket (NDN).

Denne briefen er basert på gjennomgang av allerede eksisterende litteratur kombinert med intervjuer gjennomført i Tadsjikistan, via telefon og i Norge. Til sammen har prosjektteamet gjennomført 40 intervjuer med nasjonale og internasjonale aktører.



(Kilde: http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/afghanistan_pol_2003.jpg)

Tadjikistan og Afghanistan

Tadsjikistan og Afghanistan har historisk tette bånd og etniske tadsjiker er den nest største folkegruppen i Afghanistan (rundt 27 % av befolkningen). På grunn av det langvarige skillet mellom sovjetisk Tadsjikistan og Afghanistan er båndene mellom landene svakere enn man kunne tro og den psykologiske grensen blir av flere beskrevet som langt sterkere enn den fysiske, som er på 1206 km og svært porøs.

Først i 2005 overtok tadsjikiske grensestyrker kontrollen med den afghanske grensen fra russerne som hadde vaktet den siden Sovjettiden. Dette var symbolsk viktig for den tadsjikiske staten, men det er lite som tyder på at grensen er mindre porøs i dag. United Nations Office for Drug Control hevder at cirka 25 % av heroinen fra Afghanistan går via Sentral-Asia, størstedelen gjennom Tadsjikistan. Det er liten tvil om at tadsjikiske myndigheter på ulike nivåer er innblandet i smuglingen. Det internasjonale samfunnet har lagt stor vekt på å styrke den tadsjikiske kapasiteten til å kontrollere grensen, men det er få muligheter til å måle effekten av disse prosjektene. Enkelte hevder at den internasjonale assistansen har lagt til rette for at grupperinger i Tadsjikistan har kunnet monopolisere narkotikasmuglingen.

Tadsjikistan er ett av de fattigste landene i regionen og selv bistandsmottaker på en rekke områder. Myndighetene tar allikevel en rekke initiativer til samarbeid basert på at Tadsjikistan kan dele relevant erfaring, ikke bare med fredsbygging, men også kapasitetsbygging på områder som utdanning, helse og sivilsamfunn.

Usbekistan og Afghanistan

Forholdet mellom Usbekistan og Afghanistan er i dag godt, men Usbekistan blir ansett som et av landene som har kapasitet til å påvirke situasjonen i nord-Afghanistan. Infrastrukturprosjekter dominerer samarbeidet mellom de to landene, med jernbanen fra Mazar-e Sharif (MeS) i Afghanistan til Termez i Usbekistan som det beste eksempelet.

Usbekistans grense mot Afghanistan er kun 137 kilometer og blir ansett for å være den som er best kontrollert. Til tross for dette er det mange rapporter om smugling av blant annet narkotika over grensen. Siden grensen er ansett som godt kontrollert, betyr dette muligens at usbekiske grensevakter og myndigheter er involvert i trafikken.

Turkmenistan og Afghanistan

Landene deler en 744 km lang grense som beskrives som dårlig kontrollert. Samtidig er den internasjonale støtten til grensesamarbeid begrenset i Turkmenistan på grunn av turkmenernes tilbakeholdenhet med å gi adgang til internasjonale organisasjoner.

Turkmenistans offisielle utenrikspolitikk følger en nøytralitetslinje, som best kan forstås som en isolasjonspolitikk som gir en preferanse for multilateralt samarbeid fremfor bilateralt. Likevel er Turkmenistans bilaterale forhold til Afghanistan betydelig. Landet legger vekt på humanitær assistanse, blant annet bygging av skoler og sykehus, vedlikehold av jernbane og utdanningsutveksling. Det meste av dette skjer gjennom bilaterale avtaler og enkelte intervjuobjekter hevder at brorparten er rettet mot den etnisk turkmenske befolkningen langs grensen.


Det er uklart i hvilken grad de sentralasiatiske bilaterale initiativene med Afghanistan er bærekraftige uten internasjonal støtte. Turkmenistan skiller seg fra de to andre sentralasiatiske statene ved at de i stor grad tar regningen for sine initiativer selv og har også slettet Afghanistans gjeld for elektrisitet tidligere.

Det er også et spørsmål om hvor mye landene har å bidra med. Et interessant eksempel fra feltarbeidet var en tadsjikisk kvinneorganisasjon som hadde fått støtte fra det internasjonale samfunnet i Dusjanbe til å knytte kontakt med og overføre erfaringer til afghanske kvinneorganisasjoner i MeS. Det viste seg raskt at de afghanske organisasjonene var mer profesjonelle, snakket engelsk og hadde bedre kunnskap om prosjektadministrasjon enn tadsjikerne.

Sentralasiatenes politikk overfor Afghanistan blir av enkelte forklart med manglende kunnskap og en sterk psykologisk grense mellom det tidligere Sovjetunionen og det «kaotiske» og krigsherjede Afghanistan, som gjør at sentral-asiatene føler seg overlegne sine afghanske naboer. Vi vil hevde at initiativene mer enn å vise hvordan Sentral-Asia kan bistå Afghanistan demonstrerer hvordan Afghanistan har vært avgjørende for sine sentralasiatiske nabostater. Gjennom sitt engasjement med Afghanistan, både bilateralt og multilateralt, har de tre statene, dog på ulikt vis, klart å etablere seg som partnere for det internasjonale samfunnet. Denne internasjonale respekten og anerkjennelsen har gitt disse landene, som av mange selv blir omtalt som svake, nye roller og vært med på å forme dem som stater. Dette perspektivet blir enda tydeligere når vi ser nærmere på de sentralasiatiske statenes deltakelse i internasjonale prosesser om Afghanistan.

Deltakelse i internasjonale prosesser om Afghanistan

De sentralasiatiske landene har blitt viktige støttepillere for først og fremst USA, men etter hvert også NATO, for forsyninger til troppene i Afghanistan. Det nordlige distribusjonsnettverket ble langt viktigere i perioder da forsyningslinjen gjennom Pakistan var stengt og har i dag også blitt en av returlinjene fra Afghanistan. De sentral-asiatiske statene ser på deltakelse som en mulighet til å sikre seg både materielle og finansielle ressurser gjennom oppgradering av infrastruktur og betaling for transitt. Tilsynelatende er de



stabile partnere for USA og NATO, men en risikofaktor er at situasjonen i disse landene er uforutsigbar på to nivåer. Rent praktisk er det problemer med korrupsjon, lange køer, plutselig prisstigninger og et omfattende byråkrati. Et eksempel er hvordan Usbekistan plutselig økte prisen pr container med 2000 USD i 2011. Både statlige og private selskaper, som tjener penger på transporten har tette bånd til styresmaktene, noe som medfører at bruken av NDN bidrar til å opprettholde og styrke de autoritære regimene som sitter ved makten. Til tross for at den politiske situasjonen i landene virker stabil på overflaten er det stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om etterfølgere etter presidentene i Usbekistan og Kasakhstan, som begge har sittet i over tjue år ved makten.

Alle de sentralasiatiske landene har tatt egne initiativer til fredsløsninger i Afghanistan. Tadsjikistan har tilbudt seg å dele erfaringene fra borgerkrigen i perioden 1992-1997, til tross for at fredsavtalen fra 1997, som lover blant annet 30 % representasjon for opposisjonen i politiske stillinger, er inne i en krise. De sentrale myndighetene i Dusjanbe har et nært samarbeid med Karzai, men har også gode kontakter til for eksempel guvernøren i Balkh-provinsen, Atta Muhammed Nur.

Usbekistan har tradisjonelt tette forbindelser med den usbekisk-språklige befolkningen i nord-Afghanistan og er det landet som har vært mest skeptisk til Karzais regjering i Kabul. Dette har gitt seg uttrykk i Usbekistans initiativ til forhandlinger, som er en 6+3 modell, der Afghanistans seks naboer, samt Russland, USA og NATO, deltar i forhandlinger. Afghanistans sentralregjering er ikke inkludert, men dette blir forklart som en anerkjennelse av at alle de ulike grupperingene og fraksjonene i Afghanistan må ha lik mulighet til å delta. Initiativet har fått liten støtte internasjonalt.

Turkmenistan har tatt flere initiativer til å holde afghanske fredssamtaler under ledelse av FNs regionale senter for preventivt diplomati, som ligger i hovedstaden Asjkhabad. Til tross for at de ulike fredsinitiativene i liten grad har blitt støttet av det internasjonale samfunnet, viser de sentral-asiatiske statene seg som aktive deltakere. De deltar også i Istanbul-prosessen, men er i ulik grad villige til å inngå forpliktende avtaler og samarbeid. Usbekistan skrev, i motsetning til de to andre landene, ikke under på den endelige Istanbul-erklæringen i november 2011.

I de internasjonale prosessene om Afghanistan har landene vært mest opptatt av, og lyktes best med, å bruke den internasjonale oppmerksomheten om Afghanistan til å sikre seg ulike former for ressurser. Dette gjelder både materielle, finansielle og symbolske ressurser i form av legitimitet.

Konklusjoner

Nabostatene i nord har neppe potensial til å være verken katalysatorer for en positiv regional utvikling eller ødelegge en slik utvikling. Årsaken til dette er at de har problemer med å samarbeide om felles sikkerhetsutfordringer og at disse utfordringene av regimene blir oppfattet som sekundære både i forhold til interne utfordringer (innenriks) og bilaterale relasjoner med de andre sentralasiatiske landene. En viktig driver for dem er regimesikkerhet, men dette bør ikke (slik det ofte gjøres) tolkes dithen at de ikke søker gode løsninger for regionen som helhet. Snarere må man forstå at deres engasjement er fundert i en egeninteresse. I så måte er det begrenset hva Afghanistan kan få ut av sine nordlige naboer. Samtidig er vårt hovedfunn at de sentralasiatiske statene har lyktes i å få mye ut av situasjonen i Afghanistan. De har klart å etablere seg selv som relevante aktører på den internasjonale arenaen, og fått både materielle, finansielle og symbolske ressurser i løpet av de siste ti årene. På samme måte som Afghanistan dukket opp på den internasjonale agendaen over natten i 2001, er det nå tegn til at det vil forsvinne fra agendaen etter 2014. Utfordringen for det internasjonale samfunnet er ikke å la landenes kortsiktige økonomiske interesser undergrave en ønsket langsiktig utvikling i regionen.

To viktige spørsmål som i liten grad har blitt dekket av prosjektet er:

- Vann og vannfordeling. Dette har vært vurdert som en mulig kilde til konflikt i Sentral-Asia helt siden uavhengigheten i 1991. Forholdet mellom Usbekistan og Tadsjikistan er for øyeblikket dårlig og det er et spørsmål om dette kan få følger for Afghanistan, spesielt dersom Afghanistan begynner å kreve sin andel av vannressursene i regionen. Rapporter om vannmangel i Afghanistan, samt det påbegynte CASA-1000 prosjektet for elektrisitetsforsyning fra Kirgisistan og Tadsjikistan til Afghanistan og videre til Pakistan, kan forsterke spenningene i Sentral-Asia.
- Stormaktenes interesser i regionen. Prosjektet har lagt vekt på de sentral-asiatiske statenes engasjement med Afghanistan og har i liten grad diskutert rollene til Russland, Kina og USA, samt regionale organisasjoner som Shanghai Cooperation Organisation. Disse landenes politikk og engasjement i regionen vil ha stor betydning for de sentral-asiatiske landene og deres kapasitet og vilje til å bedre situasjonen i Afghanistan.

Anbefalinger

- De sentralasiatiske statene har offisielt støttet den afghanske sentralregjeringen de siste årene. Samtidig er det mye som tyder på at forbindelsene mellom sterke politiske og militære aktører i nord-Afghanistan og de sentral-asiatiske statene er

betydelige. Det er rimelig å anta at statene vil posisjonere seg frem mot 2014. Med tanke på norsk engasjement i Afghanistan frem mot og etter 2014 anbefales det å styrke forståelsen av forbindelser mellom nord-Afghanistan og Sentral-Asia. En slik posisjonering kan ha betydning for det norske Forsvarets og andre norske aktørers samarbeid med den afghanske hæren (ANA) og politiet. ANA blir sett på som sentralregjeringens viktigste tilstedeværelse i regionene og kan være en viktig indikator for Kabuls styrke utenfor hovedstaden.

- I forbindelse med nedtrekket hadde Norge pr desember 2012 ikke planer å bruke det nordlige distribusjonsnettverket gjennom Sentral-Asia for hjemtransport av materiell. Med bakgrunn i risikoen for korrupsjon og den politiske risikoen forbundet med samarbeid med autoritære regimer, er dette et godt valg.
- Det er spørsmål om hva en økonomisk nedgang etter de vestlige styrkenes nedtrekk i Afghanistan vil bety for den lokale økonomien, både den legale og illegale. Dette kan få ringvirkninger for Sentral-Asia. Den internasjonale assistansen til grensesamarbeid og narkotikabekjempelse har hatt begrenset suksess. Nye prosjekter må ta i betraktning narkotikatraffikkens betydning for økonomien i landene og finne innovative løsninger slik at uønskede effekter minimeres.

- Norge bør følge oppmerksomt med på utviklingen i Usbekistan. Usbekistans nøkkelrolle i NDN har ført til mindre oppmerksomhet om de interne problemene i landet. Usbekistan har de største militære kapasitetene i regionen og en eventuell uro her, for eksempel i forbindelse med maktovertakelse, kan påvirke situasjonen i Afghanistan. Samtidig er landet også nøkkelen til bedre regionalt samarbeid.
- De sentralasiatiske statene har i stor grad prioritert kortsiktige gevinster i sitt samarbeid med USA og NATO. Det er viktig at USA, NATO og Norge i sitt engasjement med disse statene også har mer langsiktig utvikling som mål og at man vil revurdere strategier som NDN dersom det viser seg å undergrave de mer langsiktige målene.
- I sitt videre arbeid mot en trygg utvikling i Afghanistan må norske aktører ta hensyn til Afghanistans nordlige naboer. Dette er spesielt viktig med tanke på utvikling av vannkraftprosjekter, både i Afghanistan og i Sentral-Asia, som vil påvirke situasjonen i landene og forholdene mellom dem. Norge kan bidra med teknisk kapasitet og kunnskap om utviklingen av vannkraft, men kunnskap om de politiske konsekvensene av slik bistand vil være avgjørende for prosjektenes bærekraft.

Prosjektet er finansiert av Forsvarsdepartementet.



Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Postboks 8159 Dep, 0033 Oslo, Norge
www.nupi.no

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning

Om forfatterne:

Heidi Kjærnet er forsker og doktorgradstipendiat ved NUPIs gruppe for Russland, Eurasia og Arktis. Hun har jobbet med internasjonale relasjoner i Sør-Kaukasus og Sentral-Asia, og spesielt olje- og energispørsmål i politiske spørsmål. Hun jobber med en doktorgrad i statsvitenskap om de statlige oljeselskapene til Aserbajdsjan, Kasakhstan og Turkmenistan. .

Kristin Fjæstad er vitenskapelig assistent ved NUPIs gruppe for Russland, Eurasia og Arktis. Hun har jobbet med politisk utvikling i Sentral-Asia, med særlig fokus på demokratisering, statsbygging og institusjonsbygging. Hun har tidligere jobbet som foreleser ved OSSE-akademiet i Bishkek, Kirgisistan.