Att inte nå upp till målet – Sverige måste stärka sitt engagemang för kvinnor, fred och säkerhet i Afghanistan

***Trots löften och insatser från Sverige och det internationella samfundet med syfte att skydda och stärka kvinnors rättigheter och delaktighet i Afghanistan har mycket litet förändrats för de afghanska kvinnorna. Under de senaste åren har många tidigare framsteg omintetgjorts, och det är kvinnor som tydligast visar sin oro över det militära tillbakadragandet 2014. Det är därför avgörande att den svenska regeringen bygger en ny strategi för att implementera FN-resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i Afghanistan.***

Sveriges nuvarande engagemang i Afghanistan täcker flera områden: militärt, diplomatiskt och utvecklingsorienterat bistånd. Det är med god marginal Sveriges mest omfattande engagemang hittills i ett land under återuppbyggnad efter ett krig, och regeringen har gjort ett långsiktigt åtagande om att bistå Afghanistan med motsvarande 1,2 miljarder dollar under perioden 2015–2024. Redan från början har en utgångspunkt för den svenska insatsen varit säkerhetsrådets resolution 1325, som poängterar vikten av kvinnors skydd samt kvinnors delaktighet i återuppbyggnaden. Erfarenheterna så långt ger ett utmärkt tillfälle att undersöka hur de målsättningar och principer som fastställts utifrån FN-resolution 1325 och den svenska nationella handlingsplanen (NAP) för genomförande av resolution 1325 förhåller sig till de faktiska resultaten. Därför har Svenska Afghanistankommittén, stiftelsen Kvinna till Kvinna och Operation 1325 beställt en sådan analys av Ann Wilkens. Genom att analysera de svenska insatserna mot bakgrund av den specifika kontexten och villkoren i Afghanistan vill vi förmedla viktiga insikter och rekommendationer om hur Sverige kan fortsätta att förbättra sina insatser för att stärka kvinnors delaktighet och säkerhet i Afghanistan.

**Värden spelar en central roll**

Afghanistan plågas av många problem, som omfattande fattigdom, arbetslöshet, utbredd analfabetism, hög barnadödlighet och säkerhetsproblem. Kvinnor är i stor utsträckning fortfarande utestängda från det offentliga samhället, och det västerländska jämställdhetsbegreppet ifrågasätts av många inom landet. Det går faktiskt att se det som att konflikten i Afghanistan till stor del kretsar kring värden, där kvinnors uppförande och dygd spelar en central roll. Detta gör också genomförandet av resolution 1325 i Afghanistan osedvanligt svårt. Resolutionen bygger på värden som beväpnade grupper slåss för att hålla på avstånd. Det innebär att det kan vara kontraproduktivt att föra fram dessa värden på ett okänsligt sätt, och det kan göra mer skada än nytta för kvinnornas situation. Samtidigt handlar genomförandet av resolution 1325 om att skapa varaktig fred som gäller hela det afghanska folket, både kvinnor och män. Därför är det viktigt att hitta vägar som kan bidra till kvinnors delaktighet på ett sätt som fungerar även i den komplexa afghanska kontexten. Under de senaste åren har en räcka framsteg i fråga om kvinnors delaktighet och rättigheter omintetgjorts, och det är viktigt att hitta en ny strategi som stoppar den negativa trenden och infriar de löften som gavs till de afghanska kvinnorna när den internationella interventionen inleddes.

**Huvudsakliga resultat**

Rapportens viktigaste resultat är att det är långt mellan de ståtliga internationella åtagandena och realiteten på marken. Även om Sveriges biståndspolitik gentemot Afghanistan i stort syftar till att skapa och förstärka många av de byggstenar som är avgörande att kvinnors delaktighet och säkerhet ska kunna garanteras är effekterna ojämna, och möjligheten att få ett starkare genomslag har försvunnit. Detta kan förklaras med det faktum att det är många myndigheter, institutioner och aktörer som har varit inblandade. Koordineringen har varit en svårighet, och tillsammans med den höga personalomsättningen har det hämmat insatsernas kontinuitet. Detta hade kunnat åtgärdas med en landsspecifik handlingsplan för det svenska arbetet med att stödja och implementera resolution 1325 i Afghanistan, med mål och en tydlig fördelning av roller och uppgifter bland de inblandade myndigheterna, samt en särskild funktion inom Utrikesdepartementet för uppföljning av resolution 1325, med ett starkt och tydligt mandat. Samtidigt är det uppenbart att Sverige är en liten aktör i Afghanistan, som inte har någon möjlighet att skapa bestående förändringar på egen hand. Därför är det viktigt för Sverige att samarbeta med andra länder för att driva utvecklingen framåt i Afghanistan, men också inom FN, EU och andra forum.

**Den militära närvarons effekter**

När det gäller de militära insatserna i Afghanistan har den svenska ISAF-styrkan ett relativt gott rykte bland de militära trupperna och säkerhetsaktörerna när det gäller jämställdhet och resolution 1325-relaterade frågor. GFA-rådgivare (*Gender Field Advisors*) är och har varit viktiga för att förbättra jämställdheten internt inom ISAF-styrkan, och dessa rådgivare har också tagit initiativ för att aktualisera frågan om kvinnors rättigheter och målen i resolution 1325. Den höga personalomsättningen har dock gjort det omöjligt att skapa bestående och förtroendefulla relationer. Att hela tiden lämna över ansvar och kontakter till nästa person som anländer har verkat splittrande och varit problematiskt. Sammantaget har arbetet med resolution 1325 gett Försvarsmakten värdefulla erfarenheter, och man har sett det som en möjlighet att förbättra den operationella effektiviteten på taktisk nivå. Däremot har arbetet inte lett till några varaktiga resultat för de afghanska kvinnorna. Faktum är att det inte heller har varit det primära målet för den svenska ISAF-styrkan.

**Utvecklingsbistånd och kvinnor, fred och säkerhet**

Rent generellt kan en stor del av det svenska utvecklingsbiståndet ses som ett stöd för FN-resolution 1325. Prioriterade områden inom utvecklingsstrategin för Afghanistan är till exempel stöd för demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan könen och utbildning. I ett snävare perspektiv är tre prioriteringar mer relevanta: kvinnors delaktighet och inflytande, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt åtgärder för att förhindra könsbaserat våld mot kvinnor. I utvecklingsstrategin för Afghanistan 2012–2014 beskrivs resolution 1325 som en prioriterad fråga, men de resurser som krävs för att effektivt driva frågan framåt finns inte på plats. Även om den övergripande frågan om att ge kvinnor och flickor större egenmakt, till exempel genom utbildning, är oerhört viktig är det avgörande – av tydlighetsskäl och för uppföljningen av resolution 1325 – att göra en skillnad mellan insatser som specifikt syftar till att genomföra resolution 1325 och generella insatser som syftar till att förbättra kvinnornas situation.

Det finns ett antal specifika villkor och utmaningar som de afghanska kvinnorna ställs inför när det gäller delaktighet och skydd mot våld, inklusive sexuellt våld och hot om våld. Slutsatsen är att det inte finns några mirakelkurer eller enkla lösningar för Afghanistan. Rapporten visar att det finns ett behov av och ett utrymme för Sverige och det internationella samfundet att villkora biståndet i större utsträckning. Genom politisk dialog bör man pressa de afghanska myndigheterna att genomföra olika jämställdhetsprogram och fastställd lagstiftning. Eftersom det internationella biståndet i stort antas minska efter år 2014 ökar Sveriges möjligheter till inflytande ”genom plånboken”.

**Behovet av diplomatiska påtryckningar**

Utan yttre tryck kommer de afghanska myndigheterna antagligen inte att göra särskilt mycket för att uppfylla sina åtaganden inom det här området. Exempel på åtgärder kan vara att insistera på att kvinnor deltar i internationella konferenser, att lyfta fram frågan inom relevanta institutioner i Afghanistan, som Högsta fredsrådet, samt att tydliggöra fördelarna med att alla befolkningsgrupper är delaktiga i att utveckla samhället. Samtidigt är det viktigt att insatser och stödåtgärder genomförs med kulturell medvetenhet och insikt om den aktuella situationen i landet. Att driva jämställdhetsfrågor och genomföra resolution 1325 i Afghanistan har visat sig vara synnerligen svårt, eftersom vissa av de stridande parterna öppet är emot jämställdhet mellan könen så som den beskrivs i väst. När det gäller att ta fram strategier för den här verkligheten kommer det att vara ännu viktigare att ta hänsyn till och lyssna på vad Afghanistans kvinnor själva menar att de behöver och vad de rekommenderar i fråga om internationellt bistånd.

En positiv utveckling är att kvinnorna i Afghanistan nu i allt högre grad organiserar sig och blir delaktiga i samhället och politiken. Men priset för detta är mycket högt, med direkta hot som riktas mot kvinnorna själva eller deras släktingar. Detta måste Sverige och andra aktörer inom det internationella samfundet ta hänsyn till, och man måste säkerställa sätt att öka kvinnors säkerhet och ge dem skydd när de behöver det.

Villkorade insatser fungerar inte isolerade. De måste vara kopplade till åtgärder som på ett varsamt sätt riktar sig till kvinnor, till exempel åtgärder för att garantera kvinnornas säkerhet, skickliga förhandlingar med makthavarna och förtroendeskapande åtgärder i lokalsamhället. Åtgärder som kan kallas sekundära i det här sammanhanget (i fråga om hur relevanta de är för genomförandet av resolution 1325) – till exempel utbildning, förhindrande av barnäktenskap och bättre rättssäkerhet för kvinnor – kommer att vara nödvändiga även i fortsättningen. Dessa åtgärder handlar om ett grundläggande stärkande av egenmakten, vilket i sig är en förutsättning för att resolution 1325 ska kunna genomföras.

**Kvinnors rättigheter måste upp på dagordningen igen**

Det är tydligt att säkerhetssituationen i Afghanistan är kopplad till grannländernas intressen och interna situation. I jämförelse med uppgiften att upprätthålla stabiliteten i landet och regionen har kvinnors rättigheter tillåtits att halka nedåt på prioriteringslistan, trots all retorik och alla åtaganden som gjorts av det internationella samfundet och centralmakten i Kabul. Sverige och de andra medlemmarna i det internationella samfundet måste säkerställa att den här utvecklingen inte fortsätter.

Det är visserligen sant att Sverige är en liten aktör i Afghanistan, men Sverige kan ändå arbeta mer strategiskt när det gäller vilka insatser som kan vidtas. En landsspecifik handlingsplan för genomförandet av resolution 1325 i Afghanistan kan medverka till detta. Den nuvarande svenska nationella handlingsplanen har ett globalt perspektiv, och för att den ska vara relevant måste en specifik plan tas fram för Afghanistan. Planen måste vara konstruerad för att passa den givna kontexten, och med tanke på de begränsade resurser som Sverige kan avvara bör den fokusera på de områden och de värden där Sverige kan göra störst nytta. För att genomförandet ska kunna ske på ett effektivt sätt i landet måste planen ha tydliga mål, och mer tryck bör utövas av Utrikesdepartementet i Stockholm. Erfarenheterna hittills har visat att så inte varit fallet.

**En ny strategi**

En svensk handlingsplan för resolution 1325 som tas fram specifikt för Afghanistan kan innehålla åtgärder som utbildning för att få fler afghanska kvinnor att engagera sig politiskt, mer bistånd till högre utbildning för kvinnor parallellt med grundläggande utbildning, stöd till fler demokratiska partier och reformering av valsystemet, stöd till afghanska kvinnoorganisationer och större hänsyn till deras rekommendationer. I planen bör också möten med afghanska kvinnor under officiella besök ingå, liksom påtryckningar på de afghanska myndigheterna att ge gällande lagstiftning bättre verkställighet, som till exempel EVAW-lagen (*Law on* *Elimination of Violence Against Women*), och åtgärder för att stärka rättsväsendet tillsammans med antikorruptionsinsatser.

Eftersom huvuddelen av de internationella trupperna kommer att dras tillbaka från Afghanistan under 2014 är det mycket osäkert vad som kommer att ske i landet. Under de senaste åren har säkerhetssituationen i landet förvärrats, och många afghaner skyller detta på de internationella styrkornas närvaro. Samtidigt finns det en vitt utbredd rädsla för vad som kommer att hända i framtiden om talibanerna ges större inflytande som en del i ett fredsavtal. När det afghanska presidentvalet hålls år 2014 är det viktigt att det sker under fria, rättvisa och transparenta former, och att Sverige och det internationella samfundet vidtar åtgärder för att stärka de demokratiska strukturerna och skapa tillräckligt med utrymme för kvinnorna att ta del i samhället.

Sverige har gjort ett långsiktigt åtagande i Afghanistan. Den svenska nationella handlingsplanen kan vara ett viktigt instrument, men den måste förbättras för att bli relevant för de afghanska kvinnorna.

**Rekommendationer till Sveriges regering angående Sveriges genomförande av resolution 1325 i Afghanistan**

**Rekommendationer till Sveriges regering angående en svensk nationell handlingsplan för resolution 1325:**

1. Konflikter är kontextberoende, och för att den svenska nationella handlingsplanen för resolution 1325 ska vara relevant och strategisk bör den kompletteras med en specifik plan för varje land där Sverige har ett engagemang. En specifik plan för Afghanistan bör ta hänsyn till den sociokulturella kontexten och den fulla omfattningen av de problem som de afghanska kvinnorna står inför, liksom en analys av situationen i hela regionen.
2. Resolution 1325 syftar till att stärka kvinnors mänskliga rättigheter, att öka kvinnors delaktighet i fredsprocessen och att skydda kvinnor från hot och våld. När den svenska handlingsplanen genomförs måste dock större kraft läggas på faktiska kvalitativa effekter på fältet. Indikatorerna för den svenska nationella handlingsplanen måste återspegla FN:s övergripande strategiska plan, inte bara den kvantitativa delen av den.
3. Den svenska regeringen bör varje år rapportera till riksdagen om genomförandet av den nationella handlingsplanen för resolution 1325, i syfte att förbättra uppföljningen och synliggöra åtgärderna. En särskild funktion för 1325 bör tillsättas inom Utrikesdepartmentet, med ansvar för att koordinera genomförandet av handlingsplanen.

**Rekommendationer till Sveriges regering angående framtida engagemang i Afghanistan:**

1. För att kunna påverka utvecklingen i Afghanistan måste Sverige fortsätta att förbättra sitt samarbete med likasinnade nationer. I synnerhet kan samarbetet med de övriga nordiska länderna stärkas. Eftersom Sverige tar över ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet år 2013 bör Sverige ta initiativet och leda processen. Sverige bör stödja Afghanistans satsning på att ta fram en nationell handlingsplan för resolution 1325, och övervaka och stödja implementeringsprocessen.
2. Möten med kvinnor, även kvinnor från det civila samhället, ska alltid vara en punkt på dagordningen under svenska besök på högre nivå i Afghanistan. Sverige bör också kräva att kvinnor ska ingå i delegationer på högre nivå som besöker Sverige. Resultaten av dessa möten ska ingå i rapporteringen, och även rapporteras tillbaka till de berörda kvinnorna.
3. Sverige ska genom EU och det internationella samfundet arbeta för att upprätta en internationell uppförandepraxis i jämställdhetsfrågor. Denna praxis ska fastslå att afghanska kvinnor måste närvara och komma till tals vid internationella konferenser som gäller deras land.
4. Sverige ska visa vägen genom att vara ett föredöme. Svenska insatser och officiella besök i Afghanistan ska präglas av jämställdhet och inbegripa en proportionerlig andel kvinnor på alla nivåer. Detta skickar viktiga signaler till aktörer som deltar i konfliktlösning på nationell och internationell nivå i Afghanistan.
5. Inom EU ska Sverige verka för att införa ett program till skydd för dem som arbetar med kvinnors mänskliga rättigheter, så att de åtaganden som gjorts i EU:s riktlinjer om människorättsförsvarare uppfylls. Programmet ska vid behov kunna användas för afghanska försvarare av kvinnors mänskliga rättigheter.

**Rekommendationer till Sveriges regering angående fortsatt stöd till kvinnors utveckling i Afghanistan:**

1. Politiska och diplomatiska ansträngningar för kvinnors rättigheter, fred och säkerhet måste kombineras med fredsskapande åtgärder och utvecklingsinsatser på lokal nivå. Den afghanska kvinnorörelsen måste få stöd på många olika sätt och i ett långsiktigt perspektiv. Sverige kan till exempel ge basstöd till relevanta organisationer så de kan fokusera på att utveckla sin organisation och inte bara fokusera på att genomföra specifika tidsbegränsade projekt som tenderar att vara givarstyrda.
2. Man måste skapa en tydlig rågång mellan generella jämställdhetsfrågor och frågor om kön å ena sidan, och åtgärder som är relaterade till genomförandet av resolution 1325 å andra sidan. En tydligt definierad och signifikant del av det svenska utvecklingsbiståndet till Afghanistan måste även i fortsättningen vara inriktat på att stärka kvinnors position med avseende på delaktighet och säkerhet. Biståndet måste också inbegripa åtgärder för att förhindra barnäktenskap, förbättra rättssäkerheten för kvinnor och flickor samt ge dem tillgång till utbildning och mödravård. Detta kräver långsiktiga ansträngningar och kommer inte att ge några spektakulära resultat på kort sikt.