KORTINFO FRA DNAK **6-2006**
Den norske Atlanterhavskomité

NARKOTIKAPROBLEMATIKKEN I AFGHANISTAN

av Oblt Svein Holtan

Med sine 1.100 km² med valmueplantasjer er Afghanistan verdens største produsent av opium. Det meste av produksjonen går til Europa og 95 % av all heroin i Europa kommer nettopp fra Afghanistan. Nå krever naturlig nok stadig flere at de tilstedeværende vestlige militære styrker og sivile organisasjoner må gripe tak i narkotikaproblematikken.

Denne artikkelen har til hensikt å skissere noen av de utfordringene Afghanistan og den vestlige verden har i forhold til narkotikaproduksjonen i Afghanistan, og gi en beskrivelse av hvilken strategi som de afghanske myndigheter har lagt til grunn for å gripe tak i dem. En rekke tiltak har allerede blitt iverksatt, men i debatter her hjemme synes det som at dette er ukjent.

Nå i sommer har ISAF utvidet sitt operasjonsområde til å inkludere Sør-Afghanistan, et område hvor 5 av de 6 kjerneprovinsene i narkotikaproduksjon ligger. Dette innebærer at ISAF vil måtte involvere seg i langt større grad enn tidligere i narkotikaproblematikken – om man liker det eller ikke. Det er, ikke overraskende, tydelige sammenhenger mellom terrorister, væpnede irregulære styrker, kriminelle og narkotikatrafikken. ISAFs rolle for å skape sikkerhet blir derfor direkte knyttet til narkotikaproblematikken. Interessant nok har Storbritannia påtatt seg lead-nation ansvaret for Helmandprovinsen i sør som er der hvor narkotikaproduksjonen er størst. I tillegg er det i sør hvor Taliban har stått sterkest.

Forhåpentligvis vil artikkelen bidra til et noe mer nyansert bilde enn det ensidig negative fokuset som hittil har gjort seg gjeldende - for det gjøres mye for å redusere narkotikaproduksjonen i Afghanistan. Dataene som er benyttet er i hovedsak hentet fra UNODCs (UN office on Drugs and Crime) Afghanistan Opium Survey fra november 2005 og ISAFs Counter Narcotics Survey fra juli 2005.

Utfordringene

Afghanistan er som allerede nevnt verdens største opiumsprodusent med enorme områder med valmueåkre. Produksjonen foregår i nær sagt alle de 34 provinsene selv om 70 prosent kommer fra 6 kjerneprovinser (Helmand, Uruzgan, Nangahar, Farah, Kandahar og Bandakhshan). Den årlige verdien av produksjonen er anslått til 2,8 milliarder USD som er mer enn 60 prosent av Afghanistans brutto nasjonalprodukt. Fra 2002 til 2004 anslår man at de totale inntektene for narkotika var 6,8 milliarder USD.

Valmueplanten er ideell for afghansk klima, topografi og situasjon, og over 2 millioner afghanere er involvert i opiumsdyrking (11 prosent av befolkningen utenfor byene, 8,7 % av totalbefolkningen). Planten er hurtigvoksende med 13-16 uker fra planting til innhøsting som innebærer at man kan ha flere innhøstinger i løpet av et kalenderår. I et land med svært dårlig veistandard er den innhøstede råopiumen, med begrenset vekt og størrelse, ideell i forhold til logistikk. Soltørket råopium kan også lagres i årevis uten kvalitetsforringelse. Bonden kan ta med seg produktet i sekken og gå til torgs for å selge det til en god markedspris som er 10 ganger høyere enn fortjenesten på hvete. Ved grensene kan råopiumsprisen ganges med 100, og i storbyene i Europa mangedobles igjen. Tidligere var det råopiumen som ble smuglet ut av Afghanistan, men de siste årene har en tendens vært at kjemikaliene til produksjonsprosessen smugles inn og at produksjonen av heroin foregår i små primitive fabrikker lokalt. Det smugles inn 9-10.000 tonn kjemikalier årlig til Afghanistan for å produsere heroin.

Eksperter anslår at om all produksjon av opium opphørte i dag ville forsyningene til Europa kunne fortsette på samme nivå i minst 3 år på grunn av lagerbeholdningene i Afghanistan. Eventuelle suksesser vil med

andre ord ikke få umiddelbar effekt i Europa. Statistikk fra UNODC viser at produksjonen falt dramatisk under Taliban som ulovliggjorde all dyrking, produksjon og narkotikatrafikk, og fulgte opp med en brutal og hensynsløs utrydding av valmueåkrene som viste seg meget effektiv. Den brutale fremferden er det ingen som ønsker at skal tas i bruk på nytt.

De tidligere krigsherrene er fremdeles en betydelig maktfaktor i Afghanistan både lokalt i de ulike regioner og også i "sentralmaktens korridorer". Det er vel kjent at personer i høyt plasserte offentlige stillinger er involvert i narkotikatrafikken. Ikke alle er derfor interessert i å sette inn effektive tiltak. En kan jo spørre seg hvorfor man ikke pågriper de kjente sentrale personene, men det er flere utfordringer knyttet til det; I henhold til hvilken lov skal de dømmes? Hvilket rettsapparat skal dømme? Hvilke fengsler skal de sone dommen i? Osv. I tillegg kommer en god dose politikk og frykt for at sikkerhetssituasjonen skal forverres og reversere øvrige prosesser som er i positiv utvikling. Man har også uttrykt frykt for at de "store fiskene" vil kjøpe seg fri fra hele prosessen. Store pengesummer i narkotikatrafikken finner svært lett veien til et underbetalt politi og andre offentlige ansatte som har ansvar for å forhindre narkotikaproduksjon og trafikk.

Strategien

De afghanske myndigheter har erkjent at de må gripe tak i problemene, det samme har den vestlige verden. Gjennom Bonnavtalen i desember 2001 påtok enkelte av G-8 nasjonene seg en ledende støtterolle for utviklingen innenfor ulike sikkerhetsrelaterte sektorer i Afghanistan (Security Sector Reform).

Storbritannia påtok seg ansvaret for å lede støtten til narkotikareformene og med detaljert og grundig støtte har de afghanske myndigheter utviklet en 5-års strategi for bekjemping av narkotikaproblematikken kalt "National Drug Control Strategy". Strategien består av 8 pilarer som beskrives i det etterfølgende.

1. Bygge opp institusjoner

For å i det hele tatt kunne gripe tak i problemene rundt narkotikaproblematikken i Afghanistan er etableringen av afghanske institusjoner og kapasiteter en kjerneoppgave; Afghanske problemer skal løses av afghanere. En av de store oppgavene har her vært å få på plass et eget departement for narkotikasaker (Ministry of Counter Narcotics). Prosessen startet opp med et direktorat for narkotikasaker som ble utvidet, videreutviklet og etablert som et departement i desember 2004. Departementet fikk nye tilpassede lokaler sommeren 2005 og kom først da i realiteten i gang med sitt arbeide. Departementets overordnede rolle er å koordinere all aktivitet relatert til narkotikaproblematikken på vegne av den afghanske regjeringen. Koordineringen går både mellom de ulike departementene, men også – og ikke minst – i forhold til alle eksterne aktører som blant annet FN, ISAF[1] og NGO[2]er.

2. Informasjonskampanje

For å generelt forklare strategien og dens hensikt har man sett behovet for en bred informasjonskampanje rettet mot befolkningen i Afghanistan. Ministeriet for narkotikasaker ser på informasjonskampanjen som en av kjerneaktivitetene for å lykkes med sin strategi.

Kampanjen krever engasjement fra flere departementer og fra eksterne organisasjoner. Det er mange aktører som bidrar for å støtte de afghanske myndigheter i kampen mot narkotika, men særlig på informasjonssiden er det et konglomerat av organisasjoner. Å koordinere informasjonsstrømmen er derfor en stor oppgave som skal sikre at det afghanske folket mottar et enhetlig budskap. Når det kommer til aktiv utøvelse på informasjonssiden er det svært begrenset hvor mange som har noe essensielt å bidra med. Et av unntakene er ISAFs PSYOPS-enhet[3] som blant annet utgir Afghanistans største avis og som driver en radiostasjon 24/7.

3. Alternativt livsopphold

Direktoratet for alternativt livsopphold (Alternative livelihood) har utviklet og har ansvaret for implementeringsplanen for å gi opiumsdyrkerne andre muligheter for livsopphold. Dette har, ikke overraskende, vist seg å være en utfordring. For selv om mange av de 300.000 opiumsdyrkende familiene forstår at de ikke skal produsere opium må de ha en alternativ inntektskilde. Programmet er langt mer enn å få bøndene til å plante hvete i stedet for opium og tilkjennegir flere satsningsområder, alt fra landbruksutvikling, penger for arbeid og distriktsutviklingsstønader for de som vil satse på ulike former for annet arbeid/industri.

Det er heller ikke slik at alle opiumsdyrkere har valgt dette ut fra mangel på alternativ. Som nevnt innledningsvis er fortjenesten langt større ved opiumsdyrking og det er i mange tilfeller "greed, not need" som er driveren. Andre bønder blir regelrett truet til å fortsette med dyrkingen.

Innsatsen til USAID er vel verd å trekke frem. Over fire år satser de 325 millioner USD i implementeringsplanen for alternativt livsopphold.

4. Forbud og håndheving av lovverk

Det er opprettet et direktorat for 'Law enforcement and interdiction'. De har det overordnede koordineringsansvaret for all aktivitet som har til hensikt å oppdage/avsløre produksjon og smuglingsforsøk, og å stoppe denne aktiviteten, inkludert å ødelegge produksjonsfasiliteter.

Direktoratet har myndighet til koordinere innenfor tre separate sektorer: etterretning, operasjoner og etterforskning. De utøvende elementene ligger inn under innenriksdepartemenet hvor det afghanske anti-narkotikapolitiet allerede har gjennomført flere svært vellykkede operasjoner med bakgrunn i trening og til dels utrustning fra britisk hold.

5. Strafferettspleie

Med støtte fra det internasjonale samfunn ble det opprettet en egen "criminal justice task force" i begynnelsen av 2005 bestående av rundt 140 personer med blant annet spesialtrente dommere, etterforskere og påtalere.

På lovgivningssiden godkjente president Karzai en ny lov for narkotikasaker 17. desember 2005. Loven var da blitt revidert av Lovkomiteen for narkotikasaker, innenriksdepartementet og eksperter fra det internasjonale samfunn.

Sannsynligheten for å bli dømt for narkotikaforbrytelser har vært meget lav frem til nå. Med en ny lov og et forbedret rettsapparat er det grunn til å tro at frykten for å bli straffedømt vil øke og at flere vil stanse sin ulovlige virksomhet.

6. Utrydding av åkrer

En pilar som har fått mye fokus både i Afghanistan og i det internasjonale samfunn er utryddingen av valmueåkrene. Utrydding kommer kun til anvendelse om bøndene ikke frivillig følger myndighetenes pålegg om å stanse produksjonen.

Utryddelseskampanjene blir monitorert og koordinert fra sentralt hold mens implementeringen er provins-guvernørenes ansvar. Guvernørene får støtte fra innenriksdepartementet og det internasjonale samfunn, spesielt fra UN office on drugs and crime (UNODC), Storbritannia og USA. I arbeidet tas det i bruk moderne teknologi, inkludert satelittbilder.

Utryddings-operasjonene har meget høy operasjonssikkerhet for å ikke avsløre hvor det afghanske spesialtrente politiet vil slå til neste gang. Operasjonene har hittil vist seg å være meget økonomiske kostbare i forhold til hvor mange kvadratkilometer som faktisk blir utryddet. Utrydding blir også evaluert til å være siste utvei fordi den i hovedsak slår til mot de fattigste og svakeste bøndene og fordi potensialet for at den lokale situasjonen destabiliseres kan være høy. Den økede risikoen og usikkerheten som trussel om utrydding utgjør kommer også inn som en betydelig faktor. Det i seg selv har fått enkelte til å gå over til alternativt landbruk.

7. Redusere etterspørsel og behandling av misbrukere

I Afghanistan er 3,8 prosent av befolkningen narkotikamisbrukere. Dette får selvsagt alvorige konsekvenser, ikke bare for den enkelte og deres familie, men også for nasjonen som helhet. Lav hygienisk standard gir i tillegg flere AIDS og hepatitt C-smittede. På kort sikt vil man derfor fortsette å intensivere informasjonskampanjene som viser alle negative konsekvenser ved misbruk. Å redusere etterspørselen er også på lang sikt en av de viktigste måtene å redusere narkotikaproduksjonen og industrien på.

Denne pilaren tar derfor sikte på å både redusere etterspørselen og å skaffe til veie behandlingstilbud til de allerede avhengige i Afghanistan. De afghanske myndigheter vil i løpet av 2006 søke støtte fra det internasjonale samfunn for å finansiere seks regionale sykehus med behandlingstilbud til misbrukere og for å videre utvikle et senter i hver av de 34 provinsene..

8. Regionalt samarbeid

Smuglingen av narkotika ut av Afghanistan er selvsagt en hovedutfordring. Smuglerrutene er vel kjent og går både nord, vest, sør og østover, men områdene er store og rutene ligger ofte i svært utilgjengelige områder. Oppbyggingen av et grensepoliti og tollmyndigheter er en forutsetning for å lykkes. I tillegg har de afghanske myndigheter arbeidet for å etablere gode relasjoner

Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 6
0160 Oslo

med nabonasjonene for å stoppe smuglere på begge sidene av grensene. I tillegg til at narkotikaen smugles ut av Afghanistan smugles det store mengder kjemikalier for produksjon av heroin inn (9 – 10.000 tonn).
Afghanistan og dens naboer signerte allerede i 2002 "Good Neighborly Relations Declaration". Det gjennomføres regelmessige møter mellom disse nasjonene, men det er varierende erkjennelse av hvorvidt narkotika er et problem eller ikke.

NATO og ISAFs rolle

ISAF har ingen direkte rolle i narkotikaarbeidet i Afghanistan, med unntak av det arbeidet som gjøres på PSYOPS-siden. ISAFs hovedkvarter monitorerer prosessene som pågår og er godt oppdatert, men i aktiv handling er ISAFs rolle meget begrenset. ISAF skal støtte de afghanske myndighetenes kamp mot narkotika, men ikke ta del i utryddingskampanjen eller andre direkte operasjoner hvor makt anvendes. Holdningen til de deltagende ISAF-nasjonene varierer sterkt fra de som vil at ISAF skal ta en tydelig og ledende rolle, til de som ikke ønsker at ISAF på noen måte skal bli assosiert med antinarkotika arbeidet. Sistnevnte er i stor grad basert på frykten for represalier fra narkotika-baronene som er en betydelig maktfaktor i enkelte av områdene der ISAFs PRT'er er meget svake rent militært sett. En rutinert narkotika baron/tidligere krigsherre kan eksempelvis vente med å angripe eksempelvis Meymanah til en periode med dårlig flyvær og en PRT uten mulighet forsterkning er ingen lystig tanke. Dette er en av grunnene til at enkelte nasjoner er lunkne til offensive operasjoner fra ISAF – og i enkelte tilfelle enhver handling som knytter ISAF til narkotikaarbeidet. En av teoriene etter et anslag mot ISAF i nord-vest i 2005 var at dette skyltes persepsjonen av at ISAF var involvert i anti-narkotikaarbeidet.
Som nevnt innledningsvis utvidet NATO sitt operasjonsområde nylig til å inkludere de mest narkotikaproduserende provinsene i Afghanistan. Da blir det umulig for NATO å ikke involvere seg på det praktiske plan. Når dette er de samme geografiske områdene hvor Taliban har hatt mest støtte bør det derfor ikke være særlig overraskende at NATO møter vesentlig kraftigere motstand her enn i de nordlige og vestlige områdene. Det er kun av akademisk interesse om motstanden NATO soldatene møter i sør kommer fra Taliban, narkotikabaroner eller rent kriminelle.

Helt avslutningsvis må påstandene om at norske og vestlige soldater sikrer fortsatt narkotikaproduksjon tilbakevises på det sterkeste. Uten det vestlige militære nærværet ville det ikke vært mulig for de afghanske myndigheter og de støttende organisasjoner å gripe tak i problematikken. Norske soldater bidrar nettopp til å skape forutsetninger for at man kan gripe tak i dette og andre utfordringer.

Avslutning

Som beskrevet er det svært mange prosesser som er i oppstartsfasen i Afghanistans narkotikabekjempelse. Enkelte deler av strategien er allerede implementert og utkrystallisert i aktive handlinger, men det vil være urimelig å forvente at en fem-års strategi viser seg effektiv allerede nå etter knapt ett år. Det tar tid å bygge opp en nasjon som er sterkt preget av 23 år med krig og med en nærmest total systemsvikt.

Men selv innenfor strategiens tidshorisont på 5 år, det vil si frem til 2010, er det naivt å tro at narkotikaproblematikken vil være løst. Systemsvikten er for omfattende til at det afghanske samfunnet kan bli velfungerende i tidsperioden. Det må dog ikke forhindre oss fra å grundig og systematisk gripe tak i problemet i vår støtte til den afghanske regjeringen.

Kilder

UNODC (UN office on Drugs and Crime), Afghanistan Opium Survey, Nov 2005
ISAF Counter Narcotics Survey July 2005
Ministry of Counter Narcotics, National Drug Control Strategy
www.nato.int

Om forfatteren

Oblt Svein Holtan
Tjenestegjort i ISAF hovedkvarter i Kabul 2005/2006 og arbeidet i den anledning mye med narkotikaproblematikken i samarbeid med blant annet de afghanske myndigheter og Storbritannias og USAs ambassade i Kabul. Utdannet ved Luftkrigsskolen, Forsvarets stabsskole og Universitetet i Trondheim.

Fotnoter

[1] International Security Assisting Force, NATOs operasjon i Afghanistan.
[2] Non-Governmental Organisations.
[3] Psykologiske operasjoner. ISAF eier egne medier som er organisert i en PSYOPS enhet i Kabul.

Hegland trykkeri a.s

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form.
Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Marit Rye Ramberg
ISSN: 1502-6361

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE