



ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 24.7.2017
JOIN(2017) 31 final

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE LA UE PARA AFGANISTÁN

ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE LA UE PARA AFGANISTÁN

Objetivo

Desde 2001, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros han colaborado con Afganistán y la comunidad internacional en aras de un interés estratégico común en la lucha contra el extremismo y el terrorismo y trabajando al mismo tiempo en pro de la paz y el desarrollo del país.

Sin embargo, en los últimos años Afganistán ha tenido que hacer frente a un deterioro de la situación de la seguridad y al aumento de la presión de insurgentes y terroristas. A pesar de algunas mejoras, las instituciones democráticas y el marco jurídico de regulación de las elecciones siguen siendo débiles. Los derechos humanos son precarios, en particular en lo que respecta a las mujeres y los niños. Afganistán ha avanzado en su desarrollo económico y social, pero un frágil marco económico, la falta de infraestructuras y el regreso de gran número de afganos desde países vecinos ponen en peligro los avances. Además, el aumento de la inseguridad y la falta de perspectivas económicas han llevado a muchos afganos a abandonar el país, provocando un aumento del flujo de migración irregular, fundamentalmente hacia Europa.

En respuesta a los actuales retos a que se enfrenta Afganistán y en consonancia con las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de julio de 2016¹, la UE y sus Estados miembros tendrán que diseñar una estrategia verdaderamente integral para apoyar la evolución del país hacia un Estado autónomo y sostenible.

La nueva estrategia se centra en dar forma a las condiciones necesarias para un proceso político que pueda preparar el terreno para una solución política del conflicto, al tiempo que se prosigue con el desarrollo de las instituciones del país y su economía, con objeto de mejorar la resiliencia y de superar la fragilidad, y se abordan las cuestiones relacionadas con la migración.

¹ Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores sobre Afganistán de 18 de julio de 2016, doc. 11245/16.

1. Contexto político

Durante los últimos quince años, Afganistán ha avanzado en materia de desarrollo económico y social, con resultados significativos en términos de acceso a la atención sanitaria básica, la educación básica y la emancipación y representación de la mujer; el PIB per cápita se ha quintuplicado y la esperanza de vida ha aumentado en casi quince años.

Sin embargo, el riesgo de erosión de estos avances es evidente. La triple transición de Afganistán en 2015² (política, de seguridad y económica) ejerció una presión adicional sobre el Estado, retrasando la transición hacia la paz y poniendo en peligro los progresos en materia de desarrollo realizados hasta la fecha. Afganistán se enfrenta a una situación de seguridad cada vez más volátil³, mientras lidia con una economía frágil y una débil gobernanza. En este contexto, las dinámicas regionales desempeñan un papel importante, en especial en lo que se refiere a la seguridad, pero también en términos económicos.

Al mismo tiempo, Afganistán se enfrenta a un aumento sin precedentes de los retornos de nacionales afganos, documentados e indocumentados, sobre todo desde Pakistán e Irán, lo que ejerce una gran presión sobre la sociedad. Además, el empeoramiento de la situación de seguridad, la inestabilidad política y la crisis económica han provocado un aumento de la migración hacia Europa.

Para hacer frente a estos retos, en 2016 la comunidad internacional reafirmó su apoyo a Afganistán. La cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia en julio de 2016 confirmó el apoyo internacional a la paz y la estabilidad, reflejado en los compromisos financieros para el sector de la seguridad hasta 2020. En octubre de 2016, en la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán, la comunidad internacional garantizó el mantenimiento del apoyo político y se comprometió a destinar 13 600 millones EUR de apoyo financiero para la agenda de desarrollo de Afganistán durante el mismo período. El compromiso combinado de la UE confirmado en la Conferencia de Bruselas asciende a 5 000 millones EUR, convirtiendo a la UE en su conjunto en el mayor socio de cooperación al desarrollo de Afganistán. Los agentes

² Asunción de la responsabilidad de garantizar la seguridad por parte de la propia Afganistán; disminución de los recursos financieros internacionales debido a los recortes de gastos como resultado de la reducción de las tropas internacionales, junto con las repercusiones de la crisis económica mundial; y cambio de dirigentes tras las elecciones presidenciales de 2014.

³ En 2016, la UNAMA documentó 11 418 víctimas civiles (3 498 muertos y 7 920 heridos), lo que equivale a un aumento del 2 % de las muertes de civiles, del 6 % en los civiles heridos y del 3 % en el total de víctimas civiles en comparación con 2015. Desde 2009, el conflicto ha provocado 24 841 muertos y 45 347 heridos.

regionales y la comunidad internacional reafirmaron su compromiso con el proceso político hacia la reconciliación y una paz duradera.

Por otra parte, el Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo, firmado entre la UE y Afganistán el 18 de febrero de 2017, confirmó el compromiso de la UE con el desarrollo de Afganistán durante su «Década de Transformación» (2015-2024)⁴. El Acuerdo establece un marco para el apoyo de la UE y permite el establecimiento de diálogos oficiales en una serie de ámbitos⁵.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible («Agenda 2030»), con sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, ofrece un nuevo marco de referencia con objetivos comunes para los países en desarrollo y desarrollados, con repercusiones tanto para la senda de desarrollo de Afganistán como para el apoyo europeo a la misma. Por otro lado, el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo se basa en las prioridades de la Agenda 2030 y ofrece a la UE y a sus Estados miembros una nueva visión común de la política de desarrollo que es pertinente para Afganistán.

La UE seguirá apoyando a Afganistán en los ámbitos político, financiero y de seguridad. La paz, la seguridad y el desarrollo siguen siendo los retos principales, que además están interconectados, y constituirán la base de la nueva estrategia.

2. Objetivos

Habida cuenta de los retos descritos anteriormente y considerando los logros alcanzados hasta la fecha, incluida su anterior estrategia, la UE debe centrarse en objetivos que se refuercen mutuamente en ámbitos en los que puede aportar mayor valor añadido, a saber:

1. Promover la paz, la estabilidad y la seguridad regional.
2. Fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y promover la buena gobernanza y la emancipación de la mujer.

⁴ Decisión (UE) 2017/434 del Consejo, de 13 de febrero de 2017, relativa a la firma, en nombre de la Unión, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Islámica de Afganistán, por otra (DO L 67 de 14.3.2017, p. 1) y el texto del Acuerdo (p. 3). A la espera de su entrada en vigor, el Acuerdo se aplicará provisionalmente, de conformidad con el artículo 3 de la Decisión.

⁵ Derechos humanos, igualdad entre hombres y mujeres, buena gobernanza, migración y desarrollo económico y social, incluidos aspectos de comercio e inversión y cooperación regional.

3. Apoyar el desarrollo económico y humano.
4. Hacer frente a los retos que plantea la migración.

2.1. Promover la paz, la estabilidad y la seguridad regional

Abogar por un proceso político integrador que conduzca a un acuerdo de paz negociado; luchar contra las amenazas que plantean la industria de los estupefacientes, la minería ilegal y otras actividades económicas ilícitas; apoyar la lucha contra la corrupción; propiciar un entorno regional que desemboque en un proceso de paz liderado y asumido por Afganistán fomentando el consenso entre los agentes estatales y regionales clave a través de la ayuda al Gobierno y a la sociedad civil.

La paz en Afganistán sigue siendo escurridiza. El país ha tenido que hacer frente a un grave conflicto durante decenios. La participación de fuerzas exteriores, junto con los conflictos internos, han conducido a una compleja situación de conflicto que solo es posible resolver por medios políticos. La paz es una condición previa para el crecimiento económico ya que sin ella no hay desarrollo sostenible.

A tal fin, durante los últimos años han surgido una serie de iniciativas de paz regionales e internacionales, entre ellas el «Proceso de Kabul de Cooperación sobre Paz y Seguridad», puesto en marcha por el Gobierno afgano en junio de 2017 y que reúne a una serie de partes interesadas regionales e internacionales y puede dar un nuevo impulso a los esfuerzos encaminados a una solución pacífica del conflicto.

Para que tenga éxito, cualquier proceso de paz debe ser integrador y liderado y asumido por Afganistán, y debe representar a todos los ciudadanos y sus intereses legítimos, preservando la unidad, la soberanía, la integridad territorial y la igualdad de derechos de todos en virtud de la Constitución. Este proceso debe desembocar en la renuncia a la violencia y la ruptura de todos los vínculos con el terrorismo internacional así como en el respeto de la Constitución, incluidas sus disposiciones en materia de derechos humanos, en particular los de las mujeres y los niños.

La corrupción y la economía ilícita, en especial las drogas y la minería ilegal, siguen constituyendo retos fundamentales para la estabilidad a largo plazo y la sostenibilidad del Estado, y al mismo tiempo aportan muchos fondos a las fuerzas antigubernamentales y las redes delictivas.

La UE y sus Estados miembros están dispuestos a apoyar decididamente la paz en Afganistán⁶. A tal fin, se cooperará estrechamente con las partes interesadas internacionales correspondientes, en particular las Naciones Unidas y la OTAN.

Por consiguiente, las iniciativas de la UE en este ámbito deberían incluir:

- Apoyo a un proceso de paz y reconciliación liderado y asumido por Afganistán que conduzca a una solución política que evite la violencia, rechace cualquier vínculo con el terrorismo y respete los derechos humanos, en particular los derechos de las víctimas del conflicto, especialmente las mujeres y los niños.
- Promoción de un consenso internacional y regional con respecto a dicho proceso de paz liderado y asumido por Afganistán.
- Garantía del compromiso de alto nivel de la UE en Afganistán en relación con iniciativas de paz regionales o internacionales, incluido el Proceso de Kabul de Cooperación sobre Paz y Seguridad.
- Desarrollo de la capacidad del Gobierno afgano para llegar a todos los participantes en las negociaciones leales de paz y reconciliación, incluido el apoyo al Consejo Superior de la Paz y la aplicación del acuerdo de paz entre el Gobierno afgano y Hezb-e-Islami.
- Mejora de la cooperación (económica) regional entre Afganistán y sus vecinos.
- Consolidación de los esfuerzos de Afganistán y regionales para reducir la delincuencia organizada y apoyo a la aplicación del plan de acción nacional de lucha contra la droga.
- Redoblamiento de los esfuerzos de Afganistán para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, de conformidad con las normas internacionales, en particular el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre el blanqueo de capitales.
- Apoyo a los esfuerzos destinados a reducir sustancialmente las actividades mineras ilegales.

⁶ La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de junio de 2016, expone de modo similar el planteamiento de la UE con respecto a la seguridad y los desafíos políticos actuales, con el enfoque integral como principio rector operativo. En el contexto de Afganistán, esto significa un enfoque integrado del conflicto, principalmente en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo, la buena gobernanza y los derechos humanos, con vistas a reforzar la capacidad de adaptación del Estado y de la sociedad.

- Promoción de los aspectos civiles de la reforma del sector de la seguridad, en consonancia con el plan del Gobierno, entre ellos la profesionalización de la policía y el refuerzo de la lucha contra la corrupción, en particular en este ámbito.

2.2. Fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y promover la buena gobernanza y la emancipación de la mujer

Reforzar el control democrático a escala nacional, provincial y de distrito; apoyar la realización de elecciones creíbles, integradoras y transparentes; mejorar el desarrollo de capacidades en instituciones y sistemas de gobernanza clave; reforzar el Estado de Derecho y el sector de la justicia; proteger y promover los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres y los niños, en particular en el contexto del proceso de paz.

A pesar de una serie de pasos positivos y del compromiso de las autoridades para avanzar en el fomento de los derechos humanos, la situación de estos derechos sigue siendo precaria, en particular para las mujeres, los niños y las personas que defienden los derechos humanos. Además, los principios democráticos y la supervisión democrática siguen planteando un reto. Las instituciones democráticas son a menudo débiles y tienen que hacer frente a la corrupción y a una opaca toma de decisiones.

Garantizar la aplicación de principios democráticos, consolidar el Estado de Derecho y mejorar la protección de los derechos humanos son elementos clave para hacer frente a tales deficiencias.

Afganistán necesita reforzar sus instituciones democráticas y la supervisión democrática, y mejorar la calidad de sus servicios públicos. Unos medios de comunicación diversos e independientes, junto con una sociedad civil pluralista y activa, deben complementar a las instituciones y exigirles que rindan cuentas. Resulta crucial una mayor participación y representación de las mujeres en todo tipo de cargos públicos. Deberían proseguir los trabajos sobre el respeto del Estado de Derecho, incluido un sistema judicial formal que funcione bien, menos corrupción y una mayor rendición de cuentas. Se precisan elecciones creíbles, integradoras y transparentes, con resultados que sean ampliamente aceptados por todos los afganos, para reforzar las prácticas y los valores democráticos. La reforma electoral, que ha de incluir mecanismos más sólidos de mitigación del fraude, restablecerá la confianza en unos procesos democráticos más amplios.

Mantener el derecho a la libertad de reunión, consolidar la libertad de expresión y apoyar la libertad de los medios de comunicación son otros ámbitos que merecen apoyo. Por otra parte, en el contexto de los procesos de paz resulta esencial poner fin a la cultura de impunidad ante los crímenes de guerra graves y las violaciones de los derechos humanos. Estos pasos contribuirán a garantizar el refuerzo de las instituciones democráticas de Afganistán y la ampliación y mejora de la prestación de servicios a sus ciudadanos.

La actuación de la UE en Afganistán hace especial hincapié en el desarrollo del Estado de Derecho, los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia y la buena gobernanza. La UE sigue de cerca los avances destacados en estos ámbitos y presta apoyo y asistencia. Están teniendo lugar amplios debates en estos ámbitos con motivo de los diálogos locales anuales sobre derechos humanos, que continuarán evolucionando hacia un diálogo estructurado en el marco del Acuerdo de cooperación sobre asociación y desarrollo. Estos ámbitos prioritarios se han incorporado en la ayuda al desarrollo de la UE.

Las iniciativas de la UE en este ámbito deberían incluir:

- Apoyo a la aplicación en todo el país del Plan de Acción Nacional para la Resolución 1325 del CSNU sobre la mujer, la paz y la seguridad, el Programa de Capacitación Económica de la Mujer y la Carta de los Ciudadanos.
- Apoyo a la incorporación de la Ley sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en la legislación penal y al establecimiento de la división jurisdiccional especial sobre violencia contra la mujer, y promulgación de medidas destinadas a luchar contra el acoso sexual.
- Apoyo a la mejora de la protección de los niños, entre otras cosas mediante la elaboración y adopción de una ley general sobre la infancia y un plan de acción nacional de protección de la infancia.
- Apoyo a la lucha contra la corrupción en general y a la estrategia nacional contra la corrupción.
- Refuerzo de la cooperación en la lucha contra el fraude que afecta a los fondos de la UE desembolsados en Afganistán.
- Desarrollo de la sensibilización de la opinión pública sobre la importancia de las elecciones y otras iniciativas cívicas relacionadas con los procesos electorales.

- Aumento de la participación electoral, especialmente de las mujeres y los grupos vulnerables.
- Apoyo a los principales organismos electorales (la Comisión Electoral Independiente, la Comisión de Reclamaciones Electorales) y a la elaboración de la legislación y la normativa electorales; garantía de reducción del fraude y refuerzo de la integridad del proceso electoral, supervisión independiente de las elecciones por observadores nacionales e internacionales; refuerzo del sistema de resolución de litigios electorales.
- Continuación del apoyo a un sistema efectivo de justicia y orden público, lo cual incluye el apoyo a las reformas del sector judicial basadas en el Estado de Derecho y el desarrollo de un proceso nacional de justicia transicional que incluya la lucha contra la impunidad, prestando especial atención a los derechos de las víctimas.
- Continuación del apoyo a una policía civil más eficaz, receptiva y transparente, también mediante el apoyo a las reformas institucionales y el desarrollo de capacidades, sobre la base de la experiencia de la misión EUPOL que finalizó en 2016.
- Desarrollo del diálogo local sobre derechos humanos UE-Afganistán como continuación de un diálogo estructurado en el marco del Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo.
- Apoyo a la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán.
- Asistencia en la elaboración de legislación pertinente sobre derechos humanos.
- Aumento de la concienciación de las instituciones afganas sobre la importancia de la libertad de reunión y la libertad de expresión.
- Continuación del apoyo a una moratoria de la pena de muerte y a la ratificación de los convenios internacionales correspondientes.
- Mantenimiento del apoyo a la lucha contra la tortura y los malos tratos y enérgica defensa de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.
- Mejora del diálogo y la cooperación con la Corte Penal Internacional y promoción de su funcionamiento eficaz, en consonancia con el compromiso conjunto UE-Afganistán expresado en el Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo (artículo 8).

- Continuación del apoyo al desarrollo de capacidades de la sociedad civil afgana.
- Refuerzo de la lucha contra la corrupción y el fraude, incluido el apoyo a las instituciones competentes en la materia.

2.3. Apoyar el desarrollo económico y humano

Incluir la creación de un marco económico transparente para estimular la inversión, aumentar los ingresos y asignar fondos; reforzar la resiliencia y mejorar el acceso a servicios de sanidad, educación y energía asequibles y sostenibles, en particular en los segmentos más vulnerables de la población; mejorar la conectividad regional.

Afganistán sigue presentando unos de los peores indicadores de desarrollo humano del mundo: el 36 % de los afganos viven en la pobreza, casi dos tercios son analfabetos y se estima que el 40 % no tienen empleo. Y todo ello a pesar de los recientes avances en las reformas económicas, que han dado lugar a un aumento de los ingresos del Estado, a la mejora del marco económico y a la adhesión de Afganistán a la Organización Mundial del Comercio en 2016. El riesgo de pobreza se incrementó por el elevado número de retornados desde los países vecinos, los desplazamientos provocados por los conflictos y las repercusiones del cambio climático y las catástrofes naturales.

Para abordar estas cuestiones, el Gobierno afgano se comprometió, en la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán, a aplicar un programa general de reformas en la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán. En el centro de la asociación se sitúa el Marco Nacional para la Paz y el Desarrollo de Afganistán (ANPDF por sus siglas en inglés), que complementa el Marco de autoconfianza mediante la rendición mutua de cuentas (SMAF). Los programas prioritarios nacionales recientemente diseñados⁷ traducen este marco en objetivos y políticas sectoriales que se centran en cuestiones fundamentales como la prestación de servicios a través de la Carta del Ciudadano, la emancipación económica de la mujer, la agricultura, el desarrollo urbano y la infraestructura nacional⁸.

⁷ 1) Desarrollo del Sector Privado, 2) Infraestructura y Conectividad Nacionales, 3) Gobernanza Efectiva, 4) Reforma de la Justicia y el Sector Jurídico, 5) Carta de los Ciudadanos, 6) Desarrollo Agrícola General, 7) Desarrollo Urbano, 8) Desarrollo de los Recursos y de la Minería Nacional, 9) Desarrollo de los Recursos Humanos, 10) Capacitación Económica de la Mujer.

⁸ Los resultados de la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán y los cinco planes nacionales prioritarios pueden consultarse en: <http://policymof.gov.af/bca/npps>

El refuerzo del sector privado es fundamental para el desarrollo de la economía afgana. Es importante garantizar un marco reglamentario propicio para promover un mayor crecimiento del sector privado y mejorar la confianza de los inversores. El sector agrario desempeña un papel central en el desarrollo económico. Aumentar la resiliencia, entre otras cosas de la economía rural frente a los efectos del cambio climático, será fundamental de cara a alcanzar los niveles de crecimiento necesarios para crear suficientes puestos de trabajo y aumentar los ingresos nacionales. Los avances en estos campos contribuirían a reducir la pobreza; mejorar los medios de subsistencia; fortalecer la prestación de servicios básicos, en especial de sanidad y educación; y acelerar el desarrollo social y humano, que sigue estando muy por debajo de los niveles regionales. Hacer frente a las desigualdades entre hombres y mujeres y consolidar los derechos de la mujer debe seguir siendo un elemento central en todos los esfuerzos encaminados a fomentar un desarrollo sostenible.

Más allá de la economía rural, Afganistán tiene un gran potencial para el desarrollo de las industrias extractivas. Estos recursos naturales también deben contribuir a construir una economía integradora y beneficiar de manera equitativa al desarrollo nacional. La mejora de la gobernanza de la minería y la garantía de la plena transparencia en la gestión de las industrias extractivas son pues importantes para que la población se beneficie plenamente de estos recursos.

El refuerzo de la cooperación económica y comercial, a escala tanto regional como internacional, también podría desempeñar un importante papel en el estímulo de la economía afgana y la promoción de la estabilidad. Por ello resultan vitales iniciativas que mejoren la conectividad regional y permitan un mayor comercio en toda la región, mediante el fomento de corredores de tránsito, transporte y energía.

La UE debe apoyar:

- La aplicación del Marco Nacional para la Paz y el Desarrollo de Afganistán, que establece las prioridades políticas y estratégicas del Gobierno, y otros resultados conexos de la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán, incluida la consolidación de la paz.
- El refuerzo de los servicios sociales básicos, en particular para los estratos más vulnerables de la población, especialmente la educación y la sanidad.

- El refuerzo del papel de las economías rurales y la agricultura como fuente principal de la actual generación de empleo, incluyendo las cadenas de valor.
- La aplicación de políticas de seguridad alimentaria y nutricional, con el objetivo de reforzar la resiliencia de las comunidades rurales y prevenir las crisis alimentarias.
- El refuerzo de los nexos entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo.
- El estímulo de prácticas sostenibles y resistentes al cambio climático y la promoción de una utilización del suelo y una gestión del agua sostenibles.
- El apoyo a los esfuerzos de Afganistán para explotar el potencial de una gestión sostenible de los recursos naturales.
- El aumento de la conectividad regional, en particular en el marco de la Conferencia Regional de Cooperación Económica sobre Afganistán y las medidas de creación de confianza en el proceso «Corazón de Asia», para seguir mejorando los corredores de tránsito, transporte y energía y permitir el incremento del comercio en toda la región.
- El aumento de la eficacia de la ayuda y la recuperación de la sostenibilidad presupuestaria a través de progresos en la gestión de las finanzas públicas y mayor movilización de los ingresos nacionales, en consonancia con las políticas del Gobierno. Al mismo tiempo, la continuación del estudio de las posibilidades de prestar asistencia de carácter presupuestario con arreglo a programas prioritarios nacionales centrados en los resultados. La garantía de la rendición de cuentas mutua, incluso mediante el seguimiento de la aplicación de la autonomía a través de un marco de rendición de cuentas mutua y sus indicadores.
- El refuerzo de la presencia y la participación de las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo, así como el Banco Europeo de Inversiones y las instituciones financieras de desarrollo de los Estados miembros, con el fin de promover el desarrollo de las infraestructuras, las pymes y, en particular, la reforma del sector minero, incluida la búsqueda de inversiones extranjeras.

2.4 Hacer frente a los retos que plantea la migración

Definir una respuesta general basada en la solidaridad y la responsabilidad compartida, prosiguiendo y reforzando la cooperación en los marcos internacionales y las estructuras regionales pertinentes; aplicar en materia de migración la Acción Conjunta UE-Afganistán para el Futuro; apoyar una solución viable a la dimensión regional de los nacionales afganos desplazados de manera forzosa garantizando un retorno gradual, ordenado, seguro y digno y un proceso viable de reintegración desde los países limítrofes a Afganistán.

El empeoramiento de la situación de la seguridad, la inestabilidad política y la crisis económica han erosionado la confianza de los ciudadanos afganos y dado lugar a que un mayor número de personas abandonasen del país, lo cual, combinado con el incremento de la actividad de las redes de tráfico ilícito, tuvo efectos inmediatos en Europa. En 2015 y 2016 los afganos constituyeron el segundo mayor grupo de migrantes irregulares en la UE. Paralelamente, a nivel regional, la situación de los nacionales afganos desplazados en los países vecinos ocupó un lugar destacado en 2016, un año que registró un aumento sin precedentes en el retorno de afganos a Afganistán, procedentes principalmente de Pakistán e Irán. Esto ejerció una importante presión sobre Afganistán para que absorbiese a los repatriados y velase por su reintegración duradera. Asimismo, reavivó el debate sobre la necesidad de encontrar el mejor planteamiento para abordar esta enquistada cuestión a nivel internacional a largo plazo. Por otra parte, un gran número de nacionales afganos se encuentran desplazados internamente, debido en gran parte a la situación de conflicto, pero también a las catástrofes naturales y el cambio climático.

La UE reaccionó a esta evolución mediante el fomento de un enfoque general sobre la migración, centrado tanto en las necesidades a corto plazo como en la perspectiva a largo plazo. La UE se compromete a seguir facilitando apoyo a Afganistán para dotarse de unas políticas de migración bien gestionadas que aborden las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso mediante un mayor apoyo al desarrollo económico y velando por la reintegración viable de los nacionales afganos retornados. Aquí se incluyen la protección y la reintegración sostenible en sus regiones de los afganos desplazados internos, así como de los afganos que regresan de Europa y los países vecinos, principalmente de Pakistán e Irán.

Con el fin de intensificar la cooperación política sobre una serie de cuestiones de interés mutuo, en octubre de 2016 la UE y Afganistán alcanzaron un acuerdo sobre una «Acción

conjunta para el futuro sobre cuestiones relacionadas con la migración»⁹ que cubre el retorno, la readmisión y la reintegración de los migrantes en situación irregular, la información y la sensibilización, así como la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Esto se complementa con memorandos de acuerdo bilaterales celebrados paralelamente por varios Estados miembros de la UE. Un Grupo de Trabajo Conjunto UE-Afganistán supervisa ahora la aplicación de la Acción conjunta.

En diciembre de 2016, Afganistán adoptó un Marco de actuación para el regreso de los refugiados y desplazados internos, definiendo los principales pasos que se deberán dar para la integración viable de todos ellos.

Basándose en las medidas y acciones existentes, las iniciativas de la UE en materia de migración deben incluir:

A escala bilateral:

- La plena aplicación de la Acción conjunta para el futuro sobre cuestiones relativas a la migración y de los memorandos de acuerdo bilaterales concluidos entre los Estados miembros de la UE y Afganistán.
- Sobre la base del resultado de la aplicación de la Acción conjunta y en consonancia con el Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo, la exploración por parte de la UE y Afganistán de la posibilidad de negociar un acuerdo de readmisión.
- El apoyo para abordar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento forzoso, creando un entorno que ofrezca al pueblo afgano una alternativa a la migración irregular.
- El apoyo de la reintegración viable de los retornados procedentes de la UE y de terceros países (por ejemplo, Pakistán e Irán) y su materialización, a través de un planteamiento basado en las comunidades locales, teniendo en cuenta la cohesión social y las posibles fricciones en las comunidades de acogida, ofreciendo formación profesional y medidas para la creación de empleo y acceso al mercado, en particular en la agricultura y la artesanía, y apoyando la creación de empresas y la utilización de

⁹ Acción conjunta para el futuro entre Afganistán y la UE sobre cuestiones relativas a la migración, firmada el 4.10.2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

las competencias y cualificaciones que los retornados hayan adquirido en el extranjero para integrarlos en una economía vulnerable con alto índice de desempleo.

- El apoyo a la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes, reforzando los controles fronterizos, entre otros medios.

A escala regional:

- La continuación del diálogo político a nivel bilateral y regional como parte de un planteamiento integral basado en el diálogo y el respeto del Derecho humanitario y con el objetivo de lograr un retorno ordenado, seguro y digno y un proceso de reintegración viable.
- El apoyo a un proceso gradual, digno y gestionable de retorno de migrantes procedentes de los países vecinos de Afganistán. En cooperación con las partes interesadas pertinentes, incluidas las autoridades locales y organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, la aplicación de un marco regional para los desplazados afganos a fin de permitir la reintegración viable de los retornados.

A escala multilateral:

- La coordinación con vistas a los próximos pactos mundiales sobre migración y refugiados y su aplicación; el fomento de un diálogo mayor y más focalizado en el marco del Proceso de Budapest y de la Asociación sobre Migración de la Ruta de la Seda, así como del «Corazón de Asia» y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés).

3. Conclusión

A pesar de los importantes y dilatados esfuerzos internacionales, Afganistán sigue enfrentándose a una grave situación de conflicto, que entorpece sustancialmente su desarrollo económico y social.

Por consiguiente, en la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán, la UE y la comunidad internacional recalcaron su compromiso colectivo de profundizar y reforzar su cooperación,

ayudando a Afganistán a crear un entorno político, social y económico que le permita consolidar la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible y la prosperidad. El objetivo es conseguir la autosuficiencia de Afganistán en la Década de Transformación (2015-2024).

La nueva estrategia de la UE ayudará a conseguir ese objetivo centrándose en:

1. Promover la paz, la estabilidad y la seguridad regional.
2. Fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y promover la buena gobernanza y la emancipación de la mujer.
3. Apoyar el desarrollo económico y humano.
4. Hacer frente a los retos que plantea la migración.

Por otra parte, la nueva estrategia permitirá a la UE y a sus Estados miembros adaptar mejor sus acciones. En este contexto, las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 12 de mayo de 2016 confirmaron el valor de la programación conjunta para un mayor análisis estratégico, la coordinación de los recursos comprometidos en la Conferencia de Bruselas y las posibilidades de aplicación conjunta. Al mismo tiempo, la nueva estrategia es suficientemente flexible para influir y responder adecuadamente a la gama de posibles escenarios en Afganistán.

En 2016, el Gobierno afgano ha asumido firmes compromisos en pro de la autonomía y la asunción de responsabilidad sobre su trayectoria política y su política de desarrollo. La UE, como parte de la comunidad internacional, sigue estando firmemente comprometida con el Gobierno y el pueblo de Afganistán en este empeño. El firme compromiso y la asunción de responsabilidad por parte de Afganistán son esenciales para el éxito.