



EVROPSKA
KOMISIJA

VISOKI PREDSTAVNIK
EVROPSKE UNIJE ZA ZUNANJE
ZADEVE IN VARNOSTNO
POLITIKO

Bruselj, 30.4.2014
JOIN(2014) 17 final

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
ELEMENTI ZA STRATEGIJO EU V AFGANISTANU ZA OBDOBJE 2014–2016

ELEMENTI ZA STRATEGIJO EU V AFGANISTANU ZA OBDOBJE 2014–2016

1. Namen

Svet je 20. januarja 2014 sklenil, da bi moral biti glavni strateški cilj EU glede na njeno vlogo v Afganistanu v prihodnjih letih razvoj afganistanskih institucij, s čimer bi se ustvarila odpornost, potrebna za ohranitev dosedanjega napredka, ter zagotovila vsedržavna platforma za razvoj učinkovitejše in v končni fazi trajnostne afganistanske države.¹

EU ima dolgoročno zavezo do Afganistana in je v postopku potrditve svojih finančnih obveznosti do leta 2020. Številne države članice so že izkazale interes za nadaljevanje dolgoročne podpore. Afganistan je največji prejemnik pomoči EU.² Ta dokument zagotavlja strateški okvir za boljše usklajevanje civilnega posredovanja EU in držav članic v Afganistanu od sredine leta 2014 do 2016, v katerem so načrtani cilji EU za obdobje 2014–2016 in opredeljeni ukrepi, načrtovani za doseganje teh ciljev. Strategija mora biti dovolj prožna, da lahko vpliva na vrsto možnih scenarijev v Afganistanu in se posledično ustrezno odzove nanje. Strateški načrt in cilji so bili namreč pripravljeni vnaprej, brez dokončno znanega obsega in pomena mednarodne vojaške navzočnosti po letu 2014. V primeru zelo omejene mednarodne prisotnosti bo treba omiliti pričakovanja glede stopnje napredka in zagotavljanja mednarodne pomoči v podporo prednostnih nalog afganistanske vlade.

2. Politični okvir

Afganistan je v zadnjem desetletju dosegel precejšen napredek na področju politike, varnosti, gospodarstva in razvoja, vendar so doseženi rezultati večinoma krhki in se lahko kaj hitro izničijo. Država se bo v prihodnjih treh letih soočala z akutnimi izzivi, da bi ohranila doseženi napredek ter izvedla potrebne reforme in vzpostavila strukture, ki bi Afganistanu omogočile dosego morebitnega cilja povsem trajnostne države.

Dokončne obete za Afganistan leta 2016 je težko napovedati. Jasno je, da bodo Afganistanci v prihodnjih treh letih prevzemali vedno več nadzora nad svojimi zadevami, mednarodni vpliv

¹ Svet je tudi navedel, da bo „EU /.../ svoja prizadevanja usmerila na področja, na katerih lahko največ doprinese. Glavni cilji bi morali biti spodbujanje miru, stabilnosti in varnosti v Afganistanu in širši regiji, krepitev demokracije, spodbujanje gospodarskega in človeškega razvoja – tudi nadaljnje izboljšanje dostopa do zdravja in izobraževanja – ter spodbujanje pravne države in spoštovanja človekovih pravic, zlasti pravic žensk in deklet. V strategiji bi bilo treba upoštevati regionalno razsežnost in ohranjati prožnost za ustrezno odzivanje na morebitne spremembe v Afganistanu.“

² To velja tako gledano v celoti kot tudi za številne posamezne donatorje, vključno s samo EU ter Nemčijo, Italijo, Švedsko, Dansko, Finsko in Nizozemsko.

pa se bo zmanjševal. Afganistan bo celo po najbolj optimističnih napovedih še naprej ostal nestabilna država z nekaj najnižjimi kazalniki človeškega razvoja na svetovni ravni, še vedno bo odvisen od mednarodne finančne pomoči, zanj pa so značilni tudi izbruhi nasilnih konfliktov. Če želi ohraniti verodostojnost in podporo ljudi, bo morala centralna vlada ublažiti nevarnosti uporov, korupcije in kriminalizacije države — zlasti zaradi denarja od drog — ter ohraniti varnost in zagotavljanje storitev na redko poseljenih podeželskih območjih.

Afganistan leži v kompleksni in nestabilni regiji. Kljub številnim pomanjkljivostim sta demokracija in svoboda govora v Afganistanu naprednejši kot v večini drugih držav regije. V številnih sosednjih državah je v nedavni zgodovini prišlo do notranjih nasilnih konfliktov, ki so se zaradi šibkosti države razširili v Afganistan ter zaostriili sedanje konflikte v Afganistanu. Mirovni proces v Afganistanu bi moral potekati pod vodstvom in pristojnostjo Afganistana, vendar pa je jasno, da imajo vsi regionalni akterji pomembno vlogo tako pri vzpostavitvi uspešnega mirovnega procesa kot pri spoštovanju morebitnega mirovnega sporazuma, ki bi koristil ne le Afganistanu, temveč tudi širši regiji. Okrepljeno regionalno sodelovanje in soodvisnost lahko igrata odločilno vlogo pri krepitvi političnega procesa z ustvarjanjem pobud za države v regiji, ki bi lahko bile zaradi večje stabilnosti Afganistana deležne različnih koristi, zlasti s spodbujanjem večjega obsega trgovine in komercialnih dejavnosti.

Trenutni upori in prenos odgovornosti na področju varnosti kratkoročno gledano ustvarjajo težke politične in gospodarske razmere. Negotovost glede razmer po letu 2014 povečujejo zamude pri dokončnem oblikovanju dvostranskega varnostnega dogovora med vladama Afganistana in Združenih držav Amerike, ki je pogoj za nadaljnjo prisotnost mednarodnih sil. Če vključujočega mirovnega dogovora ne bo, bodo zaradi znatnih razlik v okolju delovanja na različnih območjih države verjetno potrebni različni prilagodljivi pristopi: različna stabilnejša območja bodo še naprej razvijala bolj normalizirane državotvorne odnose, medtem ko se bodo območja, ki so jih prizadeli spopadi, vrnila k pristopom, ki jih vodijo humanitarne organizacije. Zaradi konfliktov je notranje razseljenih več kot 600 000 ljudi. Sosednje države, zlasti Iran in Pakistan, še naprej nudijo zatočišče velikemu številu beguncev iz Afganistana. Humanitarnih potreb med najbolj ranljivimi segmenti prebivalstva ne bo mogoče odpraviti v bližnji prihodnosti. Nadaljnji napredek bo večinoma odvisen od zmožnosti nove vlade, da: izboljša pogajalska izhodišča glede vključujočega političnega dogovora z vsemi glavnimi uporniški in vojaškimi skupinami, ohranja varnost, preprečuje korupcijo ter sprejme gospodarske in politične reforme.

Verodostojnost in uspeh tranzicije sta odvisna tako od krepitve demokratičnega in odgovornega upravljanja v Afganistanu na vseh ravneh kot tudi od zmogljivosti varnostnih sil. To je dolgoročna naloga, s katero se bo ukvarjala celotna generacija, vendar pa lahko napredek v naslednjih treh letih prepreči nazadovanje in zagotovi pomembne temelje za nadaljnji napredek v prihodnjih letih. Obstaja veliko tveganje, da se bo moral Afganistan soočiti s hudo gospodarsko recesijo, če vlada ob zmanjševanju mednarodne prisotnosti in pomoči ne bo uspela ustvariti zaupanja, potrebnega za pritegnitev vlagateljev in zaježitev bega kapitala. Zlasti je treba ustvariti nova delovna mesta za približno 400 000 Afganistancev, ki vsako leto vstopijo na trg delovne sile. Če ta zahteva ne bo izpolnjena, obstaja nevarnost nastanka nove generacije odtujene podzaposlene mladine, ki utegne povečati nabor kandidatov za uporniške dejavnosti ter nenadzorovano in nezakonito priseljevanje v sosednje države in Evropo.

3. Strateški načrt in cilji

Strategija EU se osredotoča na področja, ki so odločilnega pomena pri doseganju napredka v Afganistanu do leta 2016. Pri tem upošteva okvire, določene na mednarodnih konferencah v letih 2011 in 2012, zlasti *tokijski okvir vzajemne odgovornosti (TMAF)*, ki bo v večjem delu tega obdobja še naprej temelj odnosa med širšo mednarodno skupnostjo in afganistansko vlado.

Ključni pomen sistemske reforme, ki bi omogočila napredek v Afganistanu, je eden od razlogov, zakaj bo EU še naprej podpirala načela TMAF. V ta namen bo usklajevala pomoč s prednostnimi nalogami vlade in uporabljala kolektivni vpliv financiranja EU za spodbujanje navedene reforme. Strategija bo tudi platforma za izvajanje *sporazuma o sodelovanju za partnerstvo in razvoj*, ki bo zagotovil pravni okvir za dolgoročno zavezanost EU, pod pogojem, da se zaključijo pogajanja in da nova uprava podpiše osnutek sporazuma.

Glavni strateški cilj EU za obdobje 2014–2016 bo razvoj afganistanskih institucij, s čimer bi se ustvarila odpornost, potrebna za ohranitev dosedanjega napredka, ter zagotovila platforma za razvoj učinkovitejše in v končni fazi trajnostne afganistanske države.

Načrt bo imel štiri cilje, v skladu s katerimi bo EU svoja prizadevanja usmerila na področja, na katerih lahko največ doprinese in najbolj krepi skupne vrednote Evropejcev in Afganistancev, vključno z demokracijo, pravno državo in človekovimi pravicami. Cilji so bili pripravljeni tako, da bi se vzajemno krepili. Na primer, učinkovita civilna policija je očitno

tako ključni del obstoja pravne države in spoštovanja človekovih pravic, kot je od njiju tudi odvisna. Na vseh področjih strategije EU v Afganistanu bosta osrednjega pomena boj proti korupciji in zavzemanje za pravice žensk. Cilji bodo:

- a. spodbujanje miru, stabilnosti in varnosti v regiji z zavzemanjem za vključujoč mirovni sporazum, zmanjševanjem groženj zaradi drog in organiziranega kriminala ter podpiranjem oblikovanja strokovne in odgovorne civilne policije;
- b. krepitev demokracije: delujoča demokracija mora biti vzpostavljena z demokratičnim nadzorom na nacionalni, pokrajinski in okrožni ravni, vključujočimi in preglednimi volitvami ter krepitvijo zmogljivosti v ključnih institucijah upravljanja;
- c. spodbujanje gospodarskega in človeškega razvoja, vključno z vzpostavitvijo preglednega gospodarskega okvira za spodbujanje naložb, ustvarjanje prihodkov, dodeljevanje finančnih sredstev, krepitev odpornosti ter izboljšanje dostopa do zdravja in izobraževanja, tudi za najbolj ranljive segmente prebivalstva;
- d. spodbujanje pravne države in spoštovanja človekovih pravic (zlasti pravic žensk in otrok) z zavzemanjem za spoštovanje človekovih pravic (zlasti s popolnim izvajanjem zakonske zaščite pravic žensk in deklic), podpiranjem večje enakosti vseh državljanov pred zakonom in nudenjem pomoči pri razvoju celovitega okvira za okrepitev in reformo pravosodnega sektorja.

3(a). Spodbujanje miru, stabilnosti in varnosti

Trajna varnost zahteva vključujoč mirovni sporazum z uporniškimi skupinami, ki bo privedel do bistvenega zmanjšanja pojava konfliktov in nasilja v državi. EU si bo prizadevala za spodbujanje sklenitve vključujočega sporazuma pod vodstvom in pristojnostjo Afganistana ter za oportunistično odzivanje na razvoj dogodkov kot prispevek k reševanju konfliktov. Regionalno sodelovanje ima lahko pomembno vlogo pri zagotavljanju stabilnosti, sosednje države pa bi morale aktivno sodelovati pri spodbujanju miru in stabilnosti. V vmesnem času bo ključnega pomena zmogljivost afganistanskih nacionalnih varnostnih sil (ANSF) pri omejevanju uporov in postavitvi temeljev za varnost. Na vrhu v Chicagu leta 2012 je mednarodna skupnost sprejela številne zaveze glede podpore razvoju zmogljivosti ANSF. Vendar pa se strategija EU osredotoča izključno na razvoj civilne policije.

EU bo po potrebi izkoristila svoje sodelovanje in instrumente, da bo izpolnila naslednje:

Podcilji

- podpirala vključujoč mirovni in spravni proces pod vodstvom in pristojnostjo Afganistana, ki bo privedel do političnega dogovora, v katerem se bodo pogodbenice odpovedale nasilju in vsem povezavam s terorizmom ter se zavezale k spoštovanju človekovih pravic, zlasti pravic žensk;
- okrepila politično in gospodarsko sodelovanje med Afganistanom in njegovimi sosednjimi državami;
- podpirala strategijo regionalne rešitve za ponovno vključevanje afganistanskih beguncev, ki temelji na načelih prostovoljne vrnitve in trajnosti;
- okrepila prizadevanja pod vodstvom Afganistana za povečanje kakovosti in trajnosti civilne policije;
- okrepila afganistanska in regionalna prizadevanja za zmanjšanje organiziranega kriminala ter proizvodnje drog, trgovanja z njimi in povpraševanja po njih.

3(b). Krepitev demokracije

Umestitev delujočih politik bo bistvenega pomena za legitimnost države, kar zahteva delujoč demokratični nadzor ter ločitev izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti. Institucionalne spremembe bi bilo treba dopolniti z delovanjem različnih neodvisnih medijev, pluralistične in aktivne civilne družbe ter z večjim sodelovanjem in zastopanostjo žensk na vseh ravneh javne uprave. Ti ukrepi bodo pomagali zagotoviti trdnost demokratičnih institucij, povečati odgovornost države do prebivalstva in prispevati k učinkovitejšemu zagotavljanju storitev državljanom.

EU bo po potrebi izkoristila svoje sodelovanje in instrumente, da bo podpirala naslednje:

Podcilji

- trdno volilno strukturo in postopke;
- verodostojne parlamentarne volitve leta 2015 z rezultati, ki bodo širše sprejeti med Afganistanci;
- večjo odgovornost izvršilne veje oblasti s parlamentarnim in neodvisnim nadzorom;

- zmanjšanje korupcije in večjo odgovornost s krepitvijo zmogljivosti upravljanja na poddržavni ravni, pri čemer bo poudarek na izboljšanju zagotavljanja storitev in upravljanja proračuna.

3(c). Spodbujanje gospodarskega in človeškega razvoja

Afganistan se mora boriti proti korupciji, da bi povečal zaupanje državljanov v državo in okrepil zaupanje vlagateljev. Trajnostne naložbe ter razvoj zasebnega sektorja in podeželskega gospodarstva bodo bistvenega pomena za doseganje stopenj rasti, ki so potrebne za ustvarjanje novih delovnih mest in povečanje domačih prihodkov. Slednje je nujno za zmanjšanje revščine, izboljšanje življenjskih pogojev in zagotavljanje osnovnih storitev, zlasti na področju zdravja in izobraževanja, ter pospešitev družbenega in človeškega razvoja, ki so še vedno precej pod regionalnimi standardi.

EU bo po potrebi izkoristila svoje sodelovanje in instrumente, da bo podpirala vlado pri doseganju naslednjega:

Podcilji

- hitrejšega človeškega razvoja, tudi najranljivejših skupin prebivalstva, zlasti na področju izobraževanja in zdravja;
- boljšega upravljanja javnih financ;
- večje finančne samozadostnosti afganistanske države z okrepljenim ustvarjanjem prihodka;
- večjega zagona podeželskega gospodarstva.

3(d). Spodbujanje pravne države in spoštovanja človekovih pravic

Še vedno je treba storiti veliko, da se zaščiti napredek na področju človekovih pravic in zagotovi celovito izvajanje zakonodaje. Razvoj delujočega in učinkovitega pravosodnega sistema je temeljnega pomena za ohranitev pravic Afganistancev, zlasti afganistanskih žensk in deklet, ter izboljšanje pravne države. Učinkovita pravna država bo okrepila odgovornost in povečala zaupanje podjetij, vendar bo za to potreben precejšnji institucionalni razvoj. EU bo po potrebi izkoristila svoje sodelovanje in instrumente, da bo izpolnila naslednje:

Podcilji

- se zavzemala za človekove pravice, zlasti pravice žensk in otrok;
- podpirala vse dele uradnega pravosodnega sektorja, da bodo medsebojno sodelovali učinkoviteje, in sicer na bolj neodvisen, manj koruptiven in bolj dostopen način, ter tako prispevali k spoštovanju načela pravne države;
- se zavzemala za odpravo kulture nekaznovanja za hude vojne zločine in kršitve človekovih pravic;
- ohranila pravico do svobode združevanja in okrepila pravico do svobode izražanja.

4. Sklepne ugotovitve

Afganistanci sami bodo v veliki meri odgovorni za uspešnost procesa tranzicije, ki predstavlja temelj za doseg končnega cilja povsem trajnostne države. Kljub temu je mednarodna skupnost večkrat poudarila svojo pripravljenost zagotoviti izjemno visoko raven tehnične in finančne pomoči Afganistanu pri nadgrajevanju doseženega napredka. Na podlagi te strategije bo mogoče lažje usklajevati ukrepe EU in držav članic v podporo afganistanskemu prebivalstvu in načelom, vključno z boljšim usklajevanjem s cilji afganistanske vlade in spodbujanjem ključnih reform. Strategija bo zagotovila splošen okvir za okvirni izvedbeni načrt, ki bo določil načrtovano razdelitev nalog med instrumenti EU in ukrepi držav članic. Čeprav bi morali biti strateški načrt in cilji dovolj trdni, da bi upoštevali večino scenarijev v Afganistanu, bosta izvedbeni načrt in zlasti hitrost izvajanja v veliki meri odvisna od vprašanja varnosti v državi.