



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

EUROPEISKA UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR UTRIKES
FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 30.4.2014
JOIN(2014) 17 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

FAKTORER FÖR EN EU-STRATEGI I AFGHANISTAN 2014--2016

FAKTORER FÖR EN EU-STRATEGI I AFGHANISTAN 2014–2016

1. Syfte

Rådet konstaterade den 20 januari 2014 att det övergripande strategiska målet för EU:s framtida roll i Afghanistan bör vara att utveckla Afghanistans myndigheter så att de kan tillhandahålla den motståndskraft som behövs för att säkra de framsteg som hittills gjorts, och att tillhandahålla en landsomfattande plattform för en mer effektiv och i slutändan hållbar afghansk stat.¹

EU har ett långsiktigt åtagande gentemot Afghanistan och arbetar för närvarande med att bekräfta sitt finansiella åtagande fram till 2020. Ett antal medlemsstater har redan angett att de fortsätter att bidra med långsiktigt stöd. Afghanistan är den största mottagaren av EU-stöd.² Detta dokument utgör en strategisk ram för att bättre samordna EU:s och medlemsstaternas civila insatser i Afghanistan från mitten av 2014 till 2016, och fastställer EU:s mål för 2014–2016 och beskriver de åtgärder som planeras för att uppnå dessa mål. Strategin måste vara tillräckligt flexibel för att kunna både påverka och reagera på en rad möjliga scenarier i Afghanistan. De strategiska målen och syftena har utarbetats innan man känner till storleken och skalan på en eventuell internationell militär närvaro efter 2014. Förväntningarna på graden av framsteg och tillhandahållandet av internationellt bistånd till stöd för den afghanska regeringens prioriteringar i händelse av en mycket begränsad internationell närvaro kommer nödvändigtvis att behöva modifieras.

2. Den politiska bakgrunden

Afghanistan har gjort stora politiska, säkerhetsrelaterade, ekonomiska och utvecklingsmässiga framsteg under det gångna decenniet. De förbättringar som gjorts är dock för det mesta bräckliga och kan drabbas av bakslag. Landet står inför stora utmaningar under de kommande tre åren för att säkra framsteg och införa nödvändiga reformer och strukturer för att möjliggöra för Afghanistan att uppnå det slutliga målet med en fullt hållbar stat.

¹ Rådet angav vidare att: "EU inriktar sina ansträngningar på de områden där det tillför störst mervärde. Huvudsyftena bör vara att främja fred, stabilitet och säkerhet i Afghanistan och den vidare regionen, befästa demokratin, stödja ekonomisk och humanitär utveckling, däribland ytterligare förbättra tillgången till hälsovård och utbildning, och att främja rättstatsprincipen, respekt för mänskliga rättigheter och i synnerhet kvinnors och flickors rättigheter. Strategin bör ta hänsyn till den regionala dimensionen och behålla flexibiliteten så att den på lämpligt sätt kan bemöta eventuella förändringar i Afghanistan."

² Detta gäller både sammantaget och även för ett antal enskilda givare, däribland EU, Tyskland, Italien, Sverige, Danmark, Finland och Nederländerna.

Det är svårt att ge några fasta prognoser om läget i Afghanistan 2016. Det är tydligt att den afghanska befolkningen i allt högre grad kommer att ta kontroll över sina angelägenheter under de kommande tre åren. Det internationella inflytandet kommer att minska. Även enligt det mest optimistiska scenariot kommer Afghanistan att fortsätta vara en skör stat med några av de globalt sett lägsta indikatorerna för mänsklig utveckling, och vara beroende av internationellt ekonomiskt bistånd, med benägenhet för att våldsamma konflikter utbryter. Den centrala regeringen måste dämpa hoten från upprorsgrupper, korruption och kriminaliseringen av staten, i synnerhet på grund av narkotikapengar, och upprätthålla säkerheten och tillhandahållandet av tjänster i glesbefolkade landsbygdsområden, om den ska kunna behålla sin trovärdighet och allmänhetens stöd.

Afghanistan ligger i en komplicerad och instabil region. Trots många brister är demokrati och yttrandefrihet mer utvecklade i Afghanistan än i stora delar av regionen. Många av grannländerna har den senaste tiden haft interna våldsamma konflikter som har påverkat även Afghanistan på grund av statens svaghet och en koppling till en skarp pågående konflikt i Afghanistan. Fredsprocessen i Afghanistan bör styras och ledas av afghaner, men det är uppenbart att alla regionala aktörer spelar en viktig roll både när det gäller att upprätta en framgångsrik fredsprocess och att upprätthålla ett eventuellt fredsavtal, vilket skulle gynna inte bara Afghanistan utan också den större regionen. Ett ökat regionalt samarbete och ömsesidigt beroende kan spela en viktig roll när det kommer till att stödja en politisk process genom att skapa incitament för länderna i regionen att dra nytta av ett mer stabilt Afghanistan, särskilt genom att främja ökad handel och kommersiell verksamhet.

På kort sikt utgör det pågående upproret och övergången av ansvaret för säkerheten tillsammans en svår politisk och ekonomisk situation. Dröjsmålet med att slutgiltigt godkänna det bilaterala säkerhetsavtalet mellan Afghanistans regering och Förenta staterna, vilket är en förutsättning för den fortsatta närvaron av internationella styrkor, förvärrar osäkerheten om situationen efter 2014. I avsaknad av ett övergripande fredsavtal är det troligt att betydande skillnader i verksamhetsmiljön i olika delar av landet kan betyda att det behövs flexibla och skilda metoder – mot bakgrund av ett spektrum av mer stabila områden som fortsätter att utveckla mer normaliserade statsbyggande förhållanden till vissa konflikttrabbade områden som återgår till metoder som leds av humanitära organ. Fler än 600 000 personer har drivits på flykt internt på grund av konflikten. Grannländerna, framför allt Iran och Pakistan, fortsätter att ta emot ett stort antal flyktingar från Afghanistan. De humanitära behoven bland de mest utsatta grupperna i den afghanska befolkningen kommer att kvarstå under en

överskådlig framtid. Den fortsatta utvecklingen kommer till stor del att bero på den nya regeringens förmåga att göra framsteg när det gäller att förhandla fram en övergripande politisk överenskommelse med alla de stora rebell- och milisgrupperna, upprätthålla säkerheten, bekämpa korruptionen, och anta centrala ekonomiska och politiska reformer.

Övergångens trovärdighet och framgång beror lika mycket på att demokratin och ett ansvarsfullt styre stärks på alla nivåer i Afghanistan, som på säkerhetsstyrkornas kapacitet. Detta är en långsiktig uppgift för generationer, men framsteg under de kommande tre åren kan både förebygga bakslag och ge en viktig grund för ytterligare framsteg under kommande år. Det finns en stor risk att Afghanistan kommer att stå inför en allvarlig ekonomisk nedgång om regeringen inte kan skapa det förtroende som krävs för att locka till sig investeringar och förhindra kapitalflykt i och med att den internationella närvaron och biståndsavtalen minskar. Det finns i synnerhet behov av att skapa arbetstillfällen för de cirka 400 000 afghaner som kommer in på arbetsmarknaden varje år. Om denna efterfrågan inte tillgodoses finns det risk för att det uppstår en ny generation undersysselsatta ungdomar i utanförskap, vilket kan leda till en större reserv för rekrytering av rebeller, och okontrollerad och illegal invandring till grannländerna och Europa.

3. Strategisk vision och strategiska mål

EU:s strategi är inriktad på de områden som är av avgörande betydelse för att nå framsteg i Afghanistan fram till 2016, med beaktande av de ramar som fastställts av internationella konferenser under 2011 och 2012, och då särskilt Tokyo-ramen för ömsesidig ansvarsskyldighet, vilket kommer att fortsätta att utgöra grunden för förhållandet mellan det bredare internationella samfundet och Afghanistans regering under större delen av denna period.

Den avgörande betydelsen av en systematisk reform för att möjliggöra framsteg i Afghanistan är ett av skälen till att EU kommer att fortsätta att verka för principerna i Tokyo-ramen för ömsesidig ansvarsskyldighet, genom att sammankoppla bistånd med regeringens prioriteringar och genom att använda EU-finansieringens gemensamma hävstångseffekter för att stimulera reformer. Strategin kommer också att vara en plattform för genomförandet av samarbetsavtalet om partnerskap och utveckling, vilket kommer att utgöra den rättsliga ramen för EU:s långsiktiga engagemang, förutsatt att förhandlingarna slutförs och att förslaget till avtal undertecknas av den nya administrationen.

EU:s övergripande strategiska mål för 2014–2016 är att utveckla Afghanistans myndigheter för att kunna tillhandahålla den motståndskraft som behövs för att garantera de framsteg som hittills gjorts, och tillhandahålla en plattform för en mer effektiv och i slutändan hållbar afghansk stat.

Detta mål kommer att ha fyra målsättningar som fokuserar EU:s insatser på de områden där de kan ha störst mervärde och på att stärka gemensamma värderingar mellan européer och afghaner, bland annat demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Målsättningarna har utformats för att stärka varandra. Exempelvis är effektivt civilt polisarbete helt klart både en nyckelkomponent för och beroende av en rättsstatsprincip och respekt för de mänskliga rättigheterna. Inom alla områden av EU:s strategi för Afghanistan kommer kampen mot korruption och främjandet av kvinnors rättigheter att vara av avgörande betydelse för vårt engagemang. Målsättningarna är följande:

- a. Främja fred, stabilitet och säkerhet i regionen genom att förespråka ett övergripande fredsavtal, mildra hotet från narkotika och organiserad brottslighet och stödja utvecklingen av en professionell och ansvarig civilpolis.
- b. Befästa demokratin: En fungerande demokrati måste förankras genom demokratisk tillsyn på nationella, regionala och lokala nivåer, öppna val där alla deltar och kapacitetsuppbyggnad vid viktiga institutioner för samhällsstyrning.
- c. Uppmuntra ekonomisk och mänsklig utveckling, bland annat genom att skapa en öppen ekonomisk ram för att främja investeringar, öka intäkterna, fördela finanser, stärka motståndskraften och förbättra tillgången till hälso- och sjukvård och utbildning, även för de mest sårbara befolkningsgrupperna.
- d. Att främja rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna, särskilt kvinnors och barns rättigheter, genom att förespråka respekt för de mänskliga rättigheterna (bland annat särskilt det fullständiga genomförandet av lagstadgade skydd för kvinnors och flickors rättigheter), stödja ökad jämlikhet inför lagen för alla medborgare och hjälpa till med utvecklingen av en övergripande ram för att stärka och reformera rättsväsendet.

3 (a). Främja fred, stabilitet och säkerhet

En bestående säkerhet kommer att kräva ett övergripande fredsavtal med rebellgrupper, vilket leder till att konflikter och våld minskar betydligt i landet. EU strävar efter att främja en omfattande överenskommelse som leds och styrs av afghaner, och reagerar på ett opportunistiskt sätt för att stödja konfliktlösning. Regionalt samarbete kan vara viktigt när det gäller att säkra stabilitet och grannländerna bör ha en framträdande roll för att främja fred och stabilitet. Under tiden kommer de afghanska nationella säkerhetsstyrkornas kapacitet att vara avgörande för att begränsa upprorsverksamhet och lägga grunden för säkerhet. 2012 års toppmöte i Chicago anger ett antal åtaganden från det internationella samfundet för att stödja utvecklingen av de afghanska nationella säkerhetsstyrkornas kapacitet. Men denna EU-strategi är uteslutande inriktad på utvecklingen av den civila polisen.

Dessutom kommer EU, på lämpligt sätt, att använda sitt engagemang och sina instrument för följande syften:

Delmål

- Stödja en inkluderande freds- och försoningsprocess som leds och styrs av afghaner och som leder till en politisk lösning som skyr våld, tar avstånd från samtliga kopplingar till terrorism, och respekterar de mänskliga rättigheterna och då särskilt kvinnors rättigheter.
- Stärka det politiska och ekonomiska samarbetet mellan Afghanistan och dess grannländer.
- Stödja den regionala lösningsstrategin för att återintegrera afghanska flyktingar, baserat på principerna om frivilligt återvändande och hållbarhet.
- Stärka afghanskleda insatser för att öka kvaliteten och hållbarheten hos den civila polisen.
- Stärka afghanska och regionala insatser för att minska organiserad brottslighet och olaglig narkotikaproduktion, människohandel och efterfrågan på dessa.

3 (b). Befästa demokratin

Att förankra en fungerande politik kommer att vara avgörande för statens legitimitet. Detta kräver fungerande demokratisk tillsyn och separation av den statliga, lagstiftande och dömande makten. Institutionella förändringar bör kompletteras med olika och oberoende

medier, ett pluralistiskt och aktivt civilt samhälle, och större deltagande och representation av kvinnor på alla nivåer av den offentliga förvaltningen. Dessa åtgärder kommer att bidra till att säkra de demokratiska institutionernas styrka, öka statens ansvar gentemot allmänheten och förbättra effektiv leverans av tjänster till medborgarna.

Dessutom kommer EU, på lämpligt sätt, att använda sitt engagemang och sina instrument för att stödja:

Delmål

- Stabil valstruktur och stabila förfaranden,
- Trovärdigt parlamentsval 2015, med ett resultat som är allmänt accepterat av afghaner,
- Större ansvarsskyldighet för den verkställande makten genom parlamentarisk och oberoende tillsyn,
- Minskad korruption och större ansvarighet genom att bygga upp kapaciteten hos det regionala och lokala styret med inriktning på att förbättra tillhandahållande av tjänster och budgetförvaltning.

3 (c). Uppmuntra ekonomisk och mänsklig utveckling

Afghanistan måste bekämpa korruptionen för att öka befolkningens förtroende för staten och förbättra investerarnas förtroende. Kontinuerliga investeringar och utvecklingen av både den privata sektorn och landsbygdens ekonomi kommer att vara avgörande för att uppnå de nivåer av tillväxt som krävs för att skapa arbetstillfällen och öka de inhemska intäkterna. Dessa är nödvändiga för att minska fattigdomen, förbättra försörjningsmöjligheterna, tillhandahålla grundläggande tjänster, särskilt hälso- och sjukvård och utbildning, och påskynda social och mänsklig utveckling, som är mycket lägre än regionala standarder.

Dessutom kommer EU, på lämpligt sätt, att använda sitt engagemang och sina instrument för att stödja regeringen i att uppnå:

Delmål

- Ökad mänsklig utveckling, även för de mest utsatta befolkningsgrupperna, särskilt inom utbildning och hälso- och sjukvård,
- Förbättrad förvaltning av de offentliga finanserna,

- Starkare finansiell stabilitet hos den afghanska staten, genom ökade inkomster,
- Stimulans av landsbygdens ekonomi.

3 (d). Främjande av rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter

Det återstår mycket att göra för att garantera framsteg med mänskliga rättigheter och för att säkra ett fullständigt genomförande av lagstiftningen. Utvecklingen av ett fungerande och effektivt rättsväsende kommer att vara grundläggande för att se till att afghanernas rättigheter, särskilt afghanska kvinnors och flickors rättigheter, upprätthålls och för att förbättra rättsstaten. En effektiv rättsstat stärker ansvarsskyldigheten och ökar företagens förtroende, men det kommer att krävas omfattande institutionell utveckling. EU kommer, på lämpligt sätt, att använda sitt engagemang och sina instrument i följande syften:

Delmål

- Främja mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och barns rättigheter.
- Stödja alla delar av det formella rättsväsendet så att de samarbetar effektivare på ett mer oberoende, effektivt, mindre korrupt och lättillgängligt sätt som bättre upprätthåller rättsstatsprincipen.
- Verka för ett slut på straffrihetskulturen för grova krigsförbrytelser och brott mot de mänskliga rättigheterna.
- Bibehålla rätten till mötesfrihet och stärka rätten till yttrandefrihet.

4. Slutsats

Afghanerna själva är till stor del ansvariga för huruvida denna övergångsprocess blir en framgång, och utgör grunden för att Afghanistan rör sig i riktning mot det slutliga målet självförsörjning. Men det internationella samfundet har vid flera tillfällen gett uttryck för sin vilja att ge exceptionellt tekniskt och ekonomiskt stöd för att hjälpa Afghanistan att bygga vidare på de framsteg som gjorts hittills. Denna strategi samordnar bättre EU:s och medlemsstaternas insatser till stöd för det afghanska folket och de angivna principerna, bland annat ökad anpassning till de mål som Afghanistans regering har, och stimulans till viktiga reformer. Strategin kommer att utgöra en övergripande ram för en vägledande genomförandeplan som föreskriver den planerade arbetsfördelningen mellan EU-instrumenten och medlemsstaternas insatser. Även om det strategiska målet och de strategiska målsättningarna bör vara tillräckligt stabila för att ta de flesta scenarier i Afghanistan med i

beräkningen, är genomförandeplanen, och särskilt genomförandetakten, i hög grad beroende av säkerhetsförhållandena.