



ALTA RAPPRESENTANTE  
DELL'UNIONE EUROPEA  
PER GLI AFFARI ESTERI  
E LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 30.4.2014  
JOIN(2014) 17 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**ELEMENTI PER UNA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA IN AFGHANISTAN  
PER IL PERIODO 2014-16**

# **ELEMENTI PER UNA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA IN AFGHANISTAN PER IL PERIODO 2014-16**

## **1. Finalità**

Il 20 gennaio 2014 il Consiglio ha concluso che il principale obiettivo strategico per il futuro ruolo dell'UE in Afghanistan dovrebbe essere incentrato sullo sviluppo di istituzioni locali dotate delle capacità necessarie a salvaguardare i progressi compiuti sinora e in grado di offrire una piattaforma per uno Stato afgano più efficace e, in ultima analisi, più sostenibile<sup>1</sup>.

In Afghanistan l'UE ha assunto impegni a lungo termine e sta per confermare il suo impegno finanziario fino al 2020. Una serie di Stati membri ha già comunicato di voler continuare a offrire il proprio sostegno a lungo termine. L'Afghanistan è il principale destinatario degli aiuti dell'UE<sup>2</sup> rivolti a paesi specifici. Il presente documento fornisce un quadro strategico inteso a migliorare il coordinamento dell'impegno civile dell'UE e degli Stati membri in Afghanistan, a partire dalla metà del 2014 fino al 2016, attraverso la definizione degli obiettivi dell'UE per tale periodo e degli interventi previsti per conseguirli. La strategia deve essere sufficientemente flessibile, così da poter influenzare e reagire adeguatamente a una serie di scenari potenziali per il paese. L'obiettivo strategico e i vari obiettivi specifici sono stati definiti senza avere un'idea chiara di quali saranno l'entità e la portata di qualsiasi presenza militare internazionale per il periodo successivo al 2014. Nel caso di una presenza internazionale fortemente contenuta, le aspettative in merito ai progressi ottenibili e all'erogazione di assistenza internazionale per sostenere le priorità del governo afgano dovranno essere necessariamente rivedute.

## **2. Contesto politico**

Nell'ultimo decennio l'Afghanistan ha compiuto progressi notevoli in materia di politica, sicurezza, economia e sviluppo, ma i vantaggi conseguiti sono per lo più fragili e reversibili. Nei prossimi tre anni il paese dovrà affrontare importanti sfide per salvaguardare ciò che ha

---

<sup>1</sup> Il Consiglio ha inoltre affermato che "L'UE concentrerà gli sforzi nei settori in cui apporta il massimo valore aggiunto. Gli obiettivi fondamentali dovrebbero consistere nel promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza in Afghanistan e nell'intera regione, rafforzare la democrazia, incoraggiare lo sviluppo economico e umano, migliorando inoltre ulteriormente l'accesso alla sanità e all'istruzione, e sostenere lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, in particolare i diritti delle donne e delle bambine. La strategia dovrebbe tenere conto della dimensione regionale e mantenere la flessibilità necessaria per rispondere in maniera adeguata ai potenziali cambiamenti in Afghanistan."

<sup>2</sup> Ciò vale sia per il dato aggregato che per una serie di singoli donatori, tra cui la stessa Unione europea oltre a Germania, Italia, Svezia, Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi.

ottenuto e realizzare le necessarie riforme e strutture in grado di garantire l'obiettivo auspicato di uno Stato pienamente sostenibile.

È difficile fare previsioni precise su come sarà l'Afghanistan nel 2016. Sembra evidente che il popolo afgano assumerà sempre di più il controllo dei propri affari interni nel corso dei prossimi tre anni e che l'influenza internazionale andrà scemando. Anche nell'ipotesi più ottimista, l'Afghanistan continuerà a essere uno Stato fragile, con alcuni dei più bassi indici di sviluppo umano a livello mondiale, dipendente dall'assistenza finanziaria internazionale e soggetto al verificarsi di violenti conflitti. Per poter mantenere credibilità e sostegno popolare, il governo centrale dovrà agire sulle minacce rappresentate da rivolte, corruzione e criminalizzazione dello Stato — in particolare a causa dei proventi del narcotraffico — e garantire la sicurezza e l'erogazione di servizi nelle zone rurali scarsamente popolate.

L'Afghanistan si colloca in una regione complessa e instabile: nonostante le molte lacune, la democrazia e la libertà di espressione sono più avanzate in questo paese che nella maggior parte della regione circostante. La storia recente di molti dei paesi vicini è contrassegnata da violenti conflitti che hanno avuto ripercussioni in Afghanistan a causa della debolezza dello Stato e hanno esacerbato la situazione di conflitto interno. Il processo di pace in Afghanistan dovrebbe essere promosso e guidato dal paese stesso, ma è chiaro che tutti gli attori presenti nella regione hanno un ruolo importante da svolgere, sia per l'avvio di un fruttuoso processo di pace sia per il mantenimento degli accordi di pace che eventualmente ne risultassero e dai quali potrebbero trarre vantaggio non solo l'Afghanistan ma l'intera regione. L'interdipendenza e una maggiore cooperazione a livello regionale hanno un importante ruolo da svolgere per sostenere il processo politico, attraverso la creazione di incentivi per i paesi della regione a trarre vantaggio da un Afghanistan più stabile, in particolare grazie alla promozione di maggiori scambi e attività commerciali.

A breve termine, le insurrezioni ancora in corso e il trasferimento delle competenze in materia di sicurezza appesantiscono una già difficile situazione politica ed economica. I ritardi nella finalizzazione dell'accordo bilaterale sulla sicurezza tra il governo afgano e gli Stati Uniti, che costituisce il presupposto per mantenere la presenza di forze internazionali, aggravano l'incertezza circa la situazione post-2014. In assenza di un accordo di pace inclusivo, è probabile che le divergenze significative nell'ambiente operativo che caratterizzano le diverse aree del paese possano richiedere approcci flessibili e diversi: nei settori più stabili si continueranno a sviluppare relazioni più costruttive per lo sviluppo istituzionale, mentre le

zone teatro di conflitti dovranno ritornare ad approcci di tipo umanitario. A causa del conflitto nel paese si registrano più di 600 000 sfollati interni. I paesi limitrofi, in particolare Iran e Pakistan, continuano a ospitare un gran numero di rifugiati afgani. Le esigenze umanitarie che caratterizzano i gruppi più vulnerabili della popolazione afgana persisteranno per il prossimo futuro. Si continueranno a registrare progressi solo se il nuovo governo sarà in grado di negoziare un accordo politico inclusivo con tutti i principali gruppi di insorti e le milizie, di mantenere la sicurezza, di affrontare la corruzione e di avviare fondamentali riforme economiche e politiche.

La credibilità e il successo della transizione in Afghanistan dipendono in egual misura dal rafforzamento di una governance democratica e responsabile a tutti i livelli e dalle capacità espresse dalle forze di sicurezza. Si tratta di un compito a lungo termine, addirittura generazionale, ma i progressi conseguibili nei prossimi tre anni potranno impedire eventuali derive e contemporaneamente fornire una solida base per ulteriori passi avanti negli anni a venire. L'Afghanistan rischia seriamente di dover far fronte a una grave contrazione dell'economia se il governo non sarà in grado di creare la fiducia necessaria per attrarre investimenti e arginare la fuga di capitali, nel momento in cui la presenza internazionale e i contratti di assistenza diminuiranno. Vi è in particolare la necessità di creare posti di lavoro per i circa 400 000 cittadini afgani che ogni anno si affacciano sul mercato occupazionale. Se tale domanda non è soddisfatta, si corre il rischio di creare una nuova generazione di sottoccupati e di alienare i giovani, alimentando un sempre maggior serbatoio di reclutamento per le milizie ribelli e creando flussi di immigrazione illegale e incontrollata verso i paesi limitrofi e l'Europa.

### **3. Visione strategica e obiettivi**

La strategia dell'UE si concentra sulle aree critiche che consentiranno di realizzare progressi nel paese nel periodo fino al 2016, tenendo conto dei quadri istituiti dalle conferenze internazionali nel 2011 e nel 2012, in particolare del Quadro di Tokyo sulla responsabilità reciproca, su cui continueranno a basarsi le relazioni tra la comunità internazionale nel suo complesso e il governo afgano per la maggior parte del periodo in questione.

L'importanza fondamentale di un processo di riforma sistemica che consenta progressi in Afghanistan è uno dei motivi per i quali l'UE continuerà a difendere i principi sanciti dal Quadro di Tokyo sulla responsabilità reciproca, che allinea l'assistenza con le priorità del governo e utilizza l'influenza collettiva dei finanziamenti dell'Unione europea per incentivare

le riforme. La strategia sarà inoltre una piattaforma per l'attuazione dell'*accordo di cooperazione per il partenariato e lo sviluppo*, che costituirà il quadro giuridico per l'impegno a lungo termine dell'Unione europea, subordinatamente al completamento dei negoziati e alla sottoscrizione del progetto di accordo da parte del nuovo governo.

Il principale obiettivo strategico per il futuro ruolo dell'UE nel periodo 2014-2016 dovrebbe essere lo sviluppo di istituzioni locali che abbiano le capacità necessarie per salvaguardare i progressi compiuti sinora e costituiscano una piattaforma per uno Stato afghano più efficace e, in ultima analisi, più sostenibile.

L'obiettivo strategico si articola a sua volta in quattro obiettivi che indirizzano l'impegno dell'Unione europea verso settori nei quali essa può apportare un maggior valore aggiunto e rafforzare valori condivisi da cittadini europei e afghani, tra cui la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani. Gli obiettivi sono stati stabiliti in maniera da rafforzarsi vicendevolmente. È evidente, ad esempio, che una componente fondamentale sia dello Stato di diritto sia del rispetto dei diritti umani è rappresentata dall'esistenza di una polizia civile efficace. In tutti i settori di intervento della strategia comunitaria in Afghanistan, la lotta alla corruzione e la promozione dei diritti delle donne sono al centro del nostro impegno. Gli obiettivi sono:

- a. promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza nella regione, attraverso un accordo di pace globale, l'attenuazione dei rischi derivanti dal narcotraffico e dalla criminalità organizzata e il sostegno allo sviluppo di un servizio di polizia civile professionale e responsabile;
- b. rafforzare la democrazia, perché una democrazia funzionante va incorporata a livello nazionale, provinciale e distrettuale grazie al controllo democratico, a elezioni inclusive e trasparenti e al potenziamento delle capacità delle istituzioni chiave della governance;
- c. incoraggiare lo sviluppo economico e umano, anche attraverso la creazione di un quadro economico trasparente che stimoli gli investimenti, aumenti le entrate, assegni finanziamenti, rafforzi la resilienza e migliori l'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione, in particolare per le fasce più vulnerabili della popolazione;
- d. rafforzare lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle donne e dei bambini, promuovendo il rispetto dei diritti umani (specialmente

attraverso la piena attuazione di misure normative di protezione per i diritti delle donne e delle bambine), sostenendo la maggiore uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e contribuendo allo sviluppo di un quadro globale per rafforzare e riformare il settore giudiziario.

### 3(a). Promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza

Una sicurezza duratura richiede un accordo di pace inclusivo con i gruppi ribelli, che conduca a una notevole riduzione dell'incidenza del conflitto e della violenza nel paese. L'Unione cercherà di promuovere un accordo inclusivo guidato e promosso dalle autorità afghane e di rispondere con scelte calcolate al fine di sostenere la risoluzione dei conflitti. La cooperazione regionale può svolgere un ruolo importante per garantire la stabilità e i paesi vicini dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nel promuovere la pace e la stabilità. Nel frattempo, sarà vitale utilizzare le capacità delle forze di sicurezza nazionali afghane per contenere le rivolte e gettare le fondamenta per la sicurezza. Il vertice di Chicago del 2012 ha stabilito un certo numero di impegni da parte della comunità internazionale volti a sostenere lo sviluppo della capacità delle forze di sicurezza nazionali afghane. La presente strategia dell'UE, invece, si concentra esclusivamente sullo sviluppo di una forza di polizia civile.

L'Unione europea farà fede ai propri impegni e utilizzerà gli strumenti a sua disposizione, come opportuno, per:

#### *Sotto-obiettivi*

- sostenere un processo di pace e riconciliazione inclusivo, promosso e guidato dalle autorità afghane, che conduca a una soluzione politica del conflitto, rifugga la violenza, sconfessi ogni legame con il terrorismo e rispetti i diritti umani, in particolare i diritti delle donne;
- rafforzare la cooperazione politica ed economica tra l'Afghanistan e i suoi vicini;
- sostenere la strategia che privilegia una soluzione regionale per il reinserimento dei rifugiati afghani, sulla base dei principi del rimpatrio volontario e della sostenibilità;
- potenziare gli sforzi promossi dagli stessi afghani per accrescere la qualità e la sostenibilità delle attività di polizia civile;

- rafforzare le iniziative afgane e regionali volte a ridurre la criminalità organizzata nonché la produzione, il traffico e la domanda di droghe.

### 3(b). Rafforzare la democrazia

Per garantire la legittimità dello Stato occorrerà integrare al suo interno dei meccanismi politici funzionanti. Ciò richiede un controllo democratico efficace e la separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario. Il cambiamento istituzionale dovrebbe essere integrato dalla presenza di media indipendenti e diversi tra loro, da una società civile attiva e pluralista e da una maggiore partecipazione e rappresentanza delle donne a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Queste misure contribuiranno a garantire la solidità delle istituzioni democratiche, a rafforzare l'assunzione di responsabilità dello Stato nei confronti dei cittadini in merito al proprio operato e a fornire più efficacemente servizi ai cittadini.

L'Unione europea farà fede ai propri impegni e utilizzerà gli strumenti a sua disposizione, come opportuno, per sostenere:

#### *Sotto-obiettivi*

- un'architettura e procedure elettorali solide;
- elezioni parlamentari credibili nel 2015, i cui risultati siano ampiamente accettati dai cittadini afgani;
- una maggiore responsabilità dell'esecutivo grazie a un controllo sia parlamentare sia indipendente;
- lotta alla corruzione e maggiore responsabilità nei confronti dei cittadini, attraverso il rafforzamento delle capacità di governance subnazionale, con particolare attenzione al miglioramento della fornitura di servizi e della gestione del bilancio.

### 3(c). Incoraggiare lo sviluppo economico e umano

L'Afghanistan deve affrontare il problema della corruzione al fine di aumentare la fiducia della popolazione nello Stato e di incoraggiare maggiormente gli investitori. La presenza di investimenti continuativi e lo sviluppo sia del settore privato sia dell'economia rurale saranno fondamentali per raggiungere i livelli di crescita necessari alla creazione di posti di lavoro e per aumentare il reddito interno. Si tratta di misure necessarie per ridurre la povertà, migliorare i mezzi di sussistenza, fornire servizi di base, in particolare nei settori della sanità e

dell'istruzione, e accelerare lo sviluppo umano e sociale, attualmente ben al di sotto degli standard regionali.

L'Unione europea farà fede ai propri impegni e utilizzerà gli strumenti a sua disposizione per sostenere il governo, come opportuno, per raggiungere gli obiettivi seguenti:

*Sotto-obiettivi*

- incremento dell'indice di sviluppo umano, anche per le fasce più vulnerabili della popolazione, in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità;
- miglioramento della gestione delle finanze pubbliche;
- maggiore autosufficienza finanziaria dello Stato afgano, attraverso la generazione di un maggior gettito fiscale;
- stimolo dell'economia rurale.

3(d). Promuovere lo Stato di diritto e i diritti umani

Molto resta ancora da fare per salvaguardare i progressi in materia di diritti umani e garantire la piena attuazione delle disposizioni di legge. Lo sviluppo di un sistema giudiziario funzionante ed efficace sarà fondamentale per garantire il rispetto dei diritti della popolazione afgana, in particolare delle donne e delle bambine, e per migliorare lo Stato di diritto. La presenza effettiva di uno Stato di diritto rafforzerà la responsabilità nei confronti dei cittadini e farà aumentare la fiducia delle imprese, ma richiederà un significativo sviluppo istituzionale. L'Unione europea farà fede ai propri impegni e utilizzerà gli strumenti a sua disposizione, come opportuno, per:

*Sotto-obiettivi*

- promuovere i diritti umani, in particolare quelli delle donne e dei bambini;
- sostenere tutte le componenti dell'ordinamento giudiziario formale facendo sì che lavorino insieme in modo più efficace, indipendente ed efficiente, con meno corruzione e più accessibilità, applicando in maniera più efficace i principi dello Stato di diritto;
- promuovere la fine della cultura dell'impunità per crimini di guerra e violazioni dei diritti umani di grave portata;



- mantenere il diritto alla libertà di riunione e rafforzare il diritto alla libertà di espressione.

#### **4. Conclusioni**

Sarà la stessa popolazione afghana ad assumersi in larga misura le responsabilità che faranno sì che il processo di transizione vada a buon fine e costituisca la base a partire dalla quale l'Afghanistan potrà progredire verso l'obiettivo dell'autosufficienza. La comunità internazionale ha tuttavia sottolineato a più riprese la propria disponibilità a fornire livelli eccezionali di assistenza tecnica e finanziaria per aiutare il paese a mettere a profitto i progressi realizzati fino a oggi. Si tratta di una strategia che permetterà di migliorare il coordinamento tra gli interventi dell'UE e degli Stati membri a sostegno del popolo afghano e dei principi di riferimento, grazie anche a un maggiore allineamento con gli obiettivi stabiliti dallo stesso governo afghano e all'incentivazione di riforme fondamentali. La strategia fornirà il contesto globale per un piano indicativo di attuazione che definirà la prevista ripartizione dei compiti tra gli strumenti dell'UE e gli interventi degli Stati membri. Fermo restando che l'obiettivo strategico e gli obiettivi specifici dovrebbero essere sufficientemente solidi da tener conto della maggior parte degli scenari possibili per l'Afghanistan, il piano di attuazione e, in particolare, il ritmo di attuazione dipenderanno in larga misura dal contesto di sicurezza.