



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО
ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 30.4.2014 г.
JOIN(2014) 17 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
ЕЛЕМЕНТИ ЗА СТРАТЕГИЯ НА ЕС В АФГАНИСТАН ЗА ПЕРИОДА 2014—
2016 г.

ЕЛЕМЕНТИ ЗА СТРАТЕГИЯ НА ЕС В АФГАНИСТАН ЗА ПЕРИОДА 2014—16 г.

1. Цел

На 20 януари 2014 г. Съветът стигна до заключението, че главната стратегическа цел на бъдещата роля на ЕС в Афганистан следва да бъде развитието на институциите на Афганистан с цел да се постигне устойчивостта, необходима за запазване на отбелязания до момента напредък и за полагане на основа в национален мащаб за изграждане на по-ефективна и в крайна сметка стабилна афганистанска държава.¹

ЕС има дългосрочен ангажимент към Афганистан и е в процес на потвърждаване на финансовия си ангажимент до 2020 г. Редица държави членки вече са изразили готовност да продължат своята дългосрочна подкрепа. Афганистан е страната, която е най-големият получател на помощ от ЕС.² Този документ осигурява стратегическа рамка за по-добра координация на гражданския ангажимент на ЕС и на държавите членки в Афганистан от средата на 2014 г. до 2016 г., излага целите на ЕС за периода 2014—16 г. и очертава интервенциите, посредством които се планира да бъдат осъществени тези цели. Стратегията трябва да бъде достатъчно гъвкава, за да повлияе и отговори по подходящ начин на съвкупността от потенциални сценарии в Афганистан. Стратегическата цел и другите цели бяха разработени преди да има яснота относно размера и мащаба на каквото и да е международно военно присъствие в периода след 2014 г. Очакванията за степента на напредъка и предоставянето на международна помощ в подкрепа на приоритетите на правителството на Афганистан в случай на много ограничено международно присъствие ще трябва по необходимост да бъдат занижени.

2. Политически контекст

През изминалото десетилетие Афганистан постигна значителен напредък по отношение на политиката, сигурността, икономиката и развитието. Но постиженията в по-голямата

¹ Съветът също така заяви: „ЕС ще съсредоточи усилията си в областите, в които може да допринесе най-много. Основните цели следва да бъдат подпомагането на мира, стабилността и сигурността в Афганистан и региона около него; укрепването на демокрацията; стимулирането на икономическото и човешкото развитие, включително по-нататъшното подобряване на достъпа до здравеопазване и образование; както и насърчаването на правовия ред и зачитането на правата на човека, и по-специално правата на жените и момичетата. Стратегията следва да отчита регионалното измерение и да се отличава с необходимата гъвкавост, за да може да се отговори по подходящ начин на потенциалните промени в Афганистан“.

² Това важи както за помощта като цяло, така и за броя на отделните донори, включително самия ЕС, Германия, Италия, Швеция, Дания, Финландия и Нидерландия.

си част са неустойчиви и обратими. През следващите три години страната ще бъде изправена пред сериозни предизвикателства по запазването на постигнатия напредък и по въвеждането на необходимите реформи и структури, които да ѝ позволят да постигне крайната си цел да бъде напълно устойчива държава.

Трудно е да се направят твърди прогнози относно Афганистан през 2016 г. Ясно е, че афганистанците ще поемат все по-голям контрол относно своите работи през следващите три години. Международното влияние ще намалява. Дори при най-оптимистичния сценарий Афганистан ще продължи да бъде нестабилна държава с едни от най-ниските показатели за човешкото развитие в световен мащаб, зависима от международна финансова помощ и уязвима по отношение на избухване на белязани с насилие конфликти. Централното правителство ще трябва да отслаби заплахите, идващи от бунтовете, корупцията и престъпността, обхващаща цялата държава — по-специално престъпността, свързана с парите от наркотици — и да поддържа сигурността и предоставянето на услуги в слабо населените селски райони, ако иска да запази доверието и подкрепата на хората.

Афганистан се намира в сложен и нестабилен регион. Въпреки многото недостатъци, демокрацията и свободата на словото са по-развити в Афганистан, отколкото в голяма част от региона. Много от съседните на Афганистан държави бяха арена в близкото минало на белязани с насилие вътрешни конфликти, които засегнаха и Афганистан поради слабостта на държавата и поради взаимосвързаността си с продължаващия в Афганистан конфликт, водейки до неговото влошаване. Мирният процес в Афганистан следва да е заслуга на самите афганистанци и да се ръководи от самите тях, но е ясно, че всички регионални заинтересовани страни ще играят важна роля както за протичането на успешен мирен процес, така и за изпълнението на всяко произтичащо от него мирно споразумение, което би било от полза не само за Афганистан, но и за региона около него. Засилването на регионалното сътрудничество и взаимозависимост може да играе важна роля в подкрепа на политическия процес чрез създаването на стимули за страните от региона да се възползват от един по-стабилен Афганистан, по-специално чрез насърчаване на увеличаването на търговията и търговските дейности.

В краткосрочен план продължаващите бунтове и предаването на отговорността за сигурността влошават трудната политическа и икономическа ситуация. Забавянето при финализирането на двустранното споразумение между правителството на Афганистан и

САЩ в сферата на сигурността, което споразумение е предпоставка за продължаването на присъствието на международни сили, задълбочава несигурността по отношение на ситуацията след 2014 г. Вероятно е при липсата на приобщаващо мирно споразумение значителните различия в оперативната среда в отделните райони на страната да изискват гъвкави подходи, които правят разлика между по-стабилните райони, където продължава развитието на по-нормализирани отношения при изграждането на държавата, и районите, засегнати от конфликт, където се прибегва до подходи, ръководени от хуманитарни съображения. Над 600 000 души са били вътрешно разселени поради конфликта. Съседните държави, по-специално Иран и Пакистан, продължават да подслоняват голям брой бежанци от Афганистан. Хуманитарните нужди сред най-уязвимите слоеве от населението на Афганистан ще продължат да съществуват в обозримо бъдеще. Продължаването на напредъка ще зависи основно от способността на новото правителство: да напредне в договарянето на приобщаващо политическо решение, включващо всички основни групировки на бунтовниците и милициите; да поддържа сигурността; да се бори с корупцията; и да въведе основни икономически и политически реформи.

Надеждността и успехът на прехода зависят в еднаква степен от укрепването на демократичното и отговорно управление в Афганистан на всички равнища и от възможностите на силите за сигурност. Това е дългосрочна задача за бъдещите поколения, но напредъкът през следващите три години може както да предотврати връщане към предишното положение, така и да предостави важна основа за по-нататъшен напредък през следващите години. Съществува значителен риск Афганистан да се изправи пред сериозно свиване на икономиката, ако правителството не е в състояние да генерира необходимото доверие, за да привлече инвестиции и да спре изтичането на капитали при намаляването на международното присъствие и на договорите за оказване на помощ. По-специално, налице е необходимост да се създадат работни места за около 400 000 афганистанци, влизащи в работната сила всяка година. Ако това търсене не бъде удовлетворено, съществува риск от появата на ново поколение от недостатъчно трудово заети и отчуждени младежи, което може да доведе до увеличаване на кръга хора, от които се набират бунтовници, и до неконтролирана и незаконна имиграция към съседните страни и Европа.

3. Стратегическа цел и конкретни цели

Стратегията на ЕС е съсредоточена върху области, които са от ключово значение за постигането на напредък в Афганистан до 2016 г., като взема предвид рамките, установени от международни конференции през 2011 г. и 2012 г., по-специално *Рамковото споразумение от Токио за взаимна отчетност*, което ще продължи да бъде основата за отношенията между по-широката международна общност и правителството на Афганистан за по-голямата част от този период.

Изключителната важност на цялостната реформа за осъществяването на напредък в Афганистан е една от причините, поради които ЕС ще продължи да отстоява принципите на *Рамковото споразумение от Токио за взаимна отчетност*, като съгласува помощта с правителствените приоритети и използва колективната тежест на финансирането от ЕС за насърчаване на реформи. Стратегията също така ще бъде основа за прилагане на *Споразумението за сътрудничество за партньорство и развитие*, което ще осигури правната рамка за дългосрочния ангажимент на ЕС, при условие че преговорите приключат и проектът на споразумението бъде подписан от новата администрация.

Главната стратегическа цел на ЕС за периода 2014—16 г. ще бъде развитието на институциите на Афганистан с цел да се постигне устойчивостта, необходима за запазване на отбелязания до момента напредък и за полагане на основа в национален мащаб за изграждане на по-ефективна и в крайна сметка стабилна афганистанска държава.

Тази стратегическа цел има четири конкретни цели, които концентрират действията на ЕС в областите, в които той може да направи най-много и да укрепи общите ценности между европейци и афганистанци, включително демокрацията, правовия ред и правата на човека. Целите бяха изготвени така, че да се подсилват взаимно. Например ясно е, че ефективната гражданска полицейска дейност е ключов елемент за съществуването на правовия ред и зачитането на правата на човека и същевременно зависи от тях. Във всички области на стратегията на ЕС в Афганистан борбата с корупцията и насърчаването на правата на жените ще бъдат от основно значение за нашия ангажимент. Конкретните цели ще бъдат:

- a. Подпомагане на мира, стабилността и сигурността в региона чрез застъпване за приобщаващо мирно споразумение, намаляване на заплахите, свързани с

наркотиците и организираната престъпност, и подкрепа за развитието на професионални и отговорни служби на гражданската полиция;

- б. Укрепване на демокрацията: Трябва да бъде установена действаща демокрация чрез демократичен контрол на национално, провинциално и районно ниво, чрез приобщаващи и прозрачни избори и чрез изграждане на капацитет в ключовите институции на управление;
- в. Стимулиране на икономическото и човешкото развитие, включително създаване на прозрачна икономическа рамка, за да се насърчат инвестициите, да се събират приходи, да се разпределят средства, да се повиши устойчивостта и да се подобри достъпът до здравеопазване и образование, включително за най-уязвимите слоеве от населението;
- г. Насърчаване на правовия ред и зачитането на правата на човека, и по-специално правата на жените и децата, чрез застъпване за спазването на правата на човека (включително по-специално чрез цялостното прилагане на законовите гаранции за защита на правата на жените и момичетата), чрез подкрепа за по-голямо равенство пред закона на всички граждани и чрез подпомагане на разработването на всеобхватна рамка за укрепване и реформиране на сектора на правосъдието.

3 а). Подпомагане на мира, стабилността и сигурността

Трайната сигурност ще изисква приобщаващо мирно споразумение с бунтовническите групи, което да доведе до значително намаляване на случаите на конфликти и насилие в страната. ЕС ще се стреми да подпомага сключването на приобщаващо мирно споразумение, което да бъде ръководено от самите афганистанци и да представлява тяхна заслуга, и да реагира според конкретния случай в подкрепа на разрешаването на конфликти. Регионалното сътрудничество може да играе важна роля в гарантирането на стабилност, а съседните страни следва да играят пълноценна роля в подпомагането на мира и стабилността. Междувременно капацитетът на националните сили за сигурност на Афганистан ще бъде от съществено значение за овладяване на бунтовете и за полагане на основите за сигурност. По време на среща на върха в Чикаго през 2012 година бяха поети редица ангажменти от страна на международната общност в подкрепа на развитието на капацитета на националните сили за сигурност на

Афганистан. Но акцентът на настоящата стратегия на ЕС е изключително върху развитието на гражданската полицейска дейност.

ЕС ще използва своето участие и инструменти, както е уместно, за да:

Конкретни подцели

- подкрепи приобщаващ процес за мир и помирение, който е ръководен от самите афганистанци, представлява тяхна заслуга и води до политическо решение, с което се избягва насилието, отхвърля се всякаква връзка с тероризма и се зачитат правата на човека, по-специално правата на жените;
- укрепи политическото и икономическо сътрудничество между Афганистан и неговите съседи;
- подкрепи стратегията за намиране на регионално решение за реинтеграция на афганистанските бежанци, основана на принципите на доброволно репатриране и устойчивост;
- засили усилията на Афганистан за повишаване на качеството и устойчивостта на гражданската полицейска дейност;
- засили афганистанските и регионалните усилия за намаляване на организираната престъпност и производството, трафика и търсенето на наркотици.

3 б). Укрепване на демокрацията

От решаващо значение за легитимността на държавата ще бъде установяването на действаща политическа система. За тази цел се изискват действащ демократичен контрол и разделение на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Институционалната промяна следва да бъде допълнена от многообразни и независими медии, от плуралистично и активно гражданско общество и от по-голямо участие и представителство на жените на всички нива на публичната служба. Тези стъпки ще помогнат да се гарантира силата на демократичните институции, да се увеличи отчетността на държавата пред народа и да се подобри ефективността на предоставянето на услуги на гражданите.

ЕС ще използва своето участие и инструменти, както е уместно, в подкрепа на:

Конкретни подцели

- стабилна избирателна система и процедури;
- честни парламентарни избори през 2015 г., чиито резултати са широко приети от афганистанците;
- по-голяма отчетност на изпълнителната власт посредством парламентарен и независим контрол;
- намаляване на корупцията и засилване на отчетността чрез изграждане на капацитета на управление на поднационално равнище, съсредоточено върху подобряване на предоставянето на услуги и управлението на бюджета.

3 в). Стимулиране на икономическото и човешкото развитие

Афганистан трябва да се бори с корупцията, за да засили вярата на населението в държавата и да повиши доверието на инвеститорите. Устойчивото ниво на инвестиции и развитието на частния сектор и на икономиката в селските райони ще бъдат от ключово значение за постигането на нивата на растеж, които са необходими за създаването на работни места и за увеличаването на националните приходи. Те са необходими за намаляване на бедността, за подобряване на поминъка, за предоставяне на основни услуги, особено в областта на здравеопазването и образованието, и за ускоряване на социалното и човешкото развитие, които остават доста под стандартите за региона.

ЕС ще използва своето участие и инструменти, когато е уместно, за да подпомогне правителството да постигне:

Конкретни подцели

- по-високо равнище на човешкото развитие, включително за най-уязвимите слоеве от населението, по-специално в областта на образованието и здравеопазването;
- подобряване на управлението на публичните финанси;
- засилване на финансовата самостоятелност на афганистанската държава чрез увеличаване на генерирането на приходи;

- стимулиране на икономиката в селските райони.

3 г). Насърчаване на правовия ред и зачитането на правата на човека

Още много остава да се направи, за да се запази постигнатият напредък в областта на правата на човека и да се гарантира цялостното прилагане на законовите разпоредби. Развитието на функционираща и ефективна правосъдна система ще бъде от основно значение за гарантиране на спазването на правата на афганистанците, по-специално на афганистанските жени и момичета, и за укрепване на правовия ред. Ефективният правов ред ще засили отчетността и ще увеличи доверието на бизнеса, но за това ще е необходимо значително институционално развитие. ЕС ще използва своето участие и инструменти, както е уместно, за да:

Конкретни подцели

- насърчи постигането на напредък в областта на правата на човека, по-специално по отношение на правата на жените и децата;
- подпомогне всички елементи на сектора на официалното правосъдие да работят заедно по-ефективно и по-независим, по-ефективен, по-малко корумпиран и по-достъпен начин, спазвайки по-добре принципите на правовия ред;
- насърчи премахването на културата на безнаказаност за тежки военни престъпления и нарушения на правата на човека;
- запази правото на свобода на събранията и засили правото на свобода на изразяване на мнение.

4. Заключение

Самите афганистанци ще бъдат до голяма степен отговорни за това дали процесът на преход е успешен и предоставя основата за това Афганистан да напредне в постигането на крайната си цел да бъде самостоятелен. Международната общност обаче многократно е подчертавала готовността си да предоставя значителна техническа и финансова помощ за Афганистан, за да помогне на държавата да надгради върху постигнатия досега напредък. Посредством настоящата стратегия ще бъдат координирани по-добре действията на ЕС и държавите членки в подкрепа на афганистанския народ и посочените принципи, включително повишеното съгласуване с целите на правителството на Афганистан и насърчаването на ключови реформи.

Посредством стратегията ще бъде предоставена всеобхватна рамка за примерен план за изпълнение, в който ще се определи планираното разделение на труда между инструментите на ЕС и действията на държавите членки. Въпреки че стратегическата цел и конкретните цели следва да бъдат достатъчно солидни, за да се вземат предвид повечето сценарии за развитие на ситуацията в Афганистан, планът за изпълнение, и особено скоростта на изпълнение, ще се намира в силна зависимост от контекста на сигурността.