



HOGE VERTEGENWOORDIGER  
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR  
BUITENLANDSE ZAKEN EN  
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 30.4.2014  
JOIN(2014) 17 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**BOUWSTENEN VOOR EEN EU-STRATEGIE IN AFGHANISTAN 2014-2016**

# **BOUWSTENEN VOOR EEN EU-STRATEGIE IN AFGHANISTAN 2014-2016**

## **1. Doelstelling**

Wat betreft de rol van de EU in Afghanistan in de komende jaren, heeft de Raad op 20 januari 2014 geconcludeerd dat het overkoepelende strategische doel moet zijn de instellingen van Afghanistan te ontwikkelen zodat de veerkracht tot stand komt die nodig is om vooruitgang te waarborgen en er een nationaal platform ontstaat voor de ontwikkeling van een doeltreffender en uiteindelijk levensvatbare Afghaanse staat.<sup>1</sup>

De EU heeft een verbintenis op lange termijn ten aanzien van Afghanistan en is nu bezig om haar financiële verbintenis tot 2020 te bevestigen. Een aantal lidstaten heeft reeds aangegeven dat zij hun langetermijnondersteuning zullen voortzetten. Afghanistan ontvangt momenteel de meeste EU-steun<sup>2</sup>. In dit document is een strategisch kader opgenomen om de civiele actie van de EU en de lidstaten in Afghanistan van medio 2014 tot 2016 beter coördineren, waarbij de EU-doelstellingen voor de periode 2014-2016 worden vastgelegd en geplande interventies om deze doelstellingen te verwezenlijken, worden beschreven. De strategie moet voldoende flexibel zijn om zowel invloed te kunnen uitoefenen als op passende wijze te kunnen reageren op de waaier van mogelijke scenario's in Afghanistan. Het strategische doel en de doelstellingen zijn uitgetekend om duidelijkheid te scheppen over de omvang en de schaal van elke internationale militaire aanwezigheid na 2014. Verwachtingen met betrekking tot de mate waarin vooruitgang kan worden geboekt en het verlenen van internationale bijstand ter ondersteuning van de prioriteiten van de Afghaanse regering in het geval van een zeer beperkte internationale aanwezigheid zullen noodzakelijkerwijs moeten worden getemperd.

## **2. Politieke context**

In de voorbije tien jaar heeft Afghanistan aanzienlijke vooruitgang geboekt op het vlak van politiek, veiligheid, economie en ontwikkeling. De geboekte vooruitgang is evenwel nog grotendeels fragiel en omkeerbaar. In de komende drie jaar blijven de uitdagingen voor

---

<sup>1</sup> De Raad heeft tevens verklaard EU zal haar inspanningen richten op gebieden waarop zij de meeste waarde kan toevoegen. Hoofddoelstellingen moeten zijn de vrede, stabiliteit en veiligheid in Afghanistan en de omliggende regio te verbeteren, de democratie te versterken, de economische en menselijke ontwikkeling aan te moedigen, zoals de verdere verbetering van de toegang tot de gezondheidszorg en het onderwijs, en de rechtsstaat en de naleving van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van vrouwen en meisjes, te versterken. In de strategie moet rekening worden gehouden met de regionale dimensie en moet de flexibiliteit worden behouden om op passende wijze te reageren op mogelijke veranderingen in Afghanistan.

<sup>2</sup> Dit geldt zowel in zijn totaliteit als voor een aantal individuele donoren, zoals de EU, Duitsland, Italië, Zweden, Denemarken, Finland en Nederland.

Afghanistan acuut: de geboekte vooruitgang moet gevrijwaard blijven, de noodzakelijke hervormingen en structuren moeten tot stand komen om Afghanistan in staat te stellen het einddoel van een volledig levensvatbare staat te bereiken.

Het is moeilijk nauwkeurig in te schatten hoe de toestand in Afghanistan in 2016 zal zijn. In de loop van de komende drie jaar zullen de Afghanen steeds meer het heft in eigen handen nemen. De internationale invloed zal afnemen. Zelfs in het meest optimistische scenario zal Afghanistan een kwetsbare staat blijven, die enkele van de laagste scores ter wereld behaalt voor de indicatoren van de menselijke ontwikkeling, afhankelijk is van internationale financiële bijstand en waar gewelddadige conflicten snel kunnen uitbreken. De centrale overheid moet proberen de dreigingen in te perken die uitgaan van opstanden, corruptie en de criminalisering van de staat — in het bijzonder door drugsgeld — en de veiligheid en dienstverlening handhaven in dun bevolkte regio's op het platteland, indien zij haar geloofwaardigheid en steun bij de bevolking wenst te behouden.

Afghanistan bevindt zich in een complexe en onstabiele regio. Ondanks de talrijke tekortkomingen is op het vlak van democratie en vrijheid van meningsuiting meer vooruitgang geboekt dan in een groot deel van deze regio. Vele buurlanden van Afghanistan hadden recent nog te kampen met gewelddadige interne conflicten die zijn overgeslagen naar Afghanistan als gevolg van de zwakte van de staat. Er ontstonden verwickelingen met het lopende conflict in Afghanistan dat hierdoor nog werd versterkt. Het vredesproces in Afghanistan moet door de Afghanen zelf worden geleid en vormgegeven, maar het is duidelijk dat alle regionale actoren een belangrijke rol hebben te vervullen, zowel bij de totstandkoming van een geslaagd vredesproces als bij de handhaving van een hieruit voortvloeiend vredesakkoord, dat niet alleen voor Afghanistan, maar ook voor de bredere regio gunstig zou zijn. De grotere regionale samenwerking en onderlinge afhankelijkheid kunnen een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van een politiek proces door stimulansen te creëren voor landen in de regio om voordeel te halen uit een meer stabiel Afghanistan, in het bijzonder door het bevorderen van meer handels- en commerciële activiteiten.

Op korte termijn zullen de opstand die aan de gang is en de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid resulteren in een moeilijke politieke en economische situatie. Door de vertraging die is opgelopen bij het afronden van de bilaterale veiligheidsovereenkomst (BSA) tussen de regering van Afghanistan en de VS, die een

onontbeerlijke voorwaarde is voor de verdere aanwezigheid van internationale troepen, wordt de onzekerheid over de situatie na 2014 nog verergerd. Bij ontstentenis van een allesomvattende vredesovereenkomst is het waarschijnlijk dat door de sterk uiteenlopende omstandigheden in de verschillende regio's van Afghanistan een flexibele en gedifferentieerde benadering noodzakelijk is, waarbij in meer stabiele regio's de genormaliseerde betrekkingen met het oog een verdere staatsopbouw kunnen worden voortgezet en in door conflicten getroffen gebieden gekozen moet worden voor een humanitaire aanpak. Meer dan 600 000 mensen zijn intern ontheemd als gevolg van het conflict. Buurlanden, in het bijzonder Iran en Pakistan, blijven onderdak bieden aan groot aantal vluchtelingen uit Afghanistan. In de nabije toekomst blijven de humanitaire behoeften bij de kwetsbare lagen van de Afghaanse bevolking aanhouden. Of er verdere vooruitgang kan worden geboekt zal grotendeels afhangen van het feit of de nieuwe regering resultaten kan bereiken in de onderhandelingen over een allesomvattende vredesregeling met alle belangrijke opstandige groeperingen en milities, de veiligheid kan handhaven, de corruptie kan bestrijden en essentiële economische en politieke hervormingen kan uitvoeren.

De geloofwaardigheid en het succes van de transitie hangt af van de versterking van het democratische en verantwoordingsplichtige bestuur in Afghanistan op alle niveaus, alsook van de slagkracht van de veiligheidsdiensten. Dit is een opdracht op lange termijn die pas binnen de periode van een generatie kan worden afgerond, maar door vooruitgang te boeken in de komende drie jaren kan een terugval worden vermeden en wordt een belangrijke grondslag gelegd voor verdere vooruitgang in de volgende jaren. Er is een belangrijk risico dat er zich een ernstige economische neergang in Afghanistan zal voordoen indien de regering niet in staat is het noodzakelijke vertrouwen te verwerven om investeringen aan te trekken en de kapitaalvlucht tegen te gaan wanneer de internationale aanwezigheid en de bijstandscontracten worden afgebouwd. In het bijzonder is het noodzakelijk om arbeidsplaatsen te creëren voor de ongeveer 400 000 Afghanen die elk jaar toetreden tot de arbeidsmarkt. Kunnen deze arbeidsplaatsen niet tot stand komen, dan is er een risico dat er een nieuwe generatie van jongeren ontstaat die geen volwaardige baan hebben en vervreemd raken, hetgeen kan resulteren in een groter contingent waaruit de opstandelingen kunnen rekruteren en in een ongecontroleerde en illegale migratie naar de buurlanden en Europa.

### **3. Strategische visie en doelstellingen**

De EU-strategie is toegespitst op de terreinen die cruciaal zijn om vooruitgang te boeken in Afghanistan tot 2016, waarbij rekening wordt gehouden met de structuren die zijn uitgetekend op de internationale conferenties in 2011 en 2012, in het bijzonder het Kader van Tokio voor wederzijdse verantwoording (*TMAF - Tokyo Mutual Accountability Framework*), dat tijdens het grootste gedeelte van deze periode de basis blijft voor de betrekkingen tussen de bredere internationale gemeenschap en de regering van Afghanistan.

Het essentiële belang van een systemische hervorming om vooruitgang te kunnen boeken in Afghanistan, is een van de redenen waarom de EU de beginselen van het *TMAF* zal blijven promoten, waarbij de bijstand in overeenstemming wordt gebracht met de prioriteiten van de regering en het collectieve hefboomeffect van de EU-financiering wordt benut om de hervormingen aan te moedigen. De strategie wordt ook een platform voor de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling, dat voorziet in het rechtskader voor het langdurig engagement van de EU, op voorwaarde dat de onderhandelingen worden afgerond en de ontwerpovereenkomst door de nieuwe regering wordt ondertekend.

De overkoepelende strategische doelstelling van de EU voor de periode 2014-2016 wordt de ontwikkeling van de Afghaanse instellingen om te voorzien in de weerbaarheid die noodzakelijk is om de reeds geboekte vooruitgang te kunnen handhaven en het platform tot stand te brengen voor een doeltreffender en uiteindelijk levensvatbare Afghaanse staat.

Hierbij wordt ernaar gestreefd vier doelstellingen tot stand te brengen waarbij de inspanningen van de EU worden toegespitst op gebieden waar zij de meeste toegevoegde waarde opleveren en de gemeenschappelijke waarden tussen Europeanen en Afghanen versterken, onder meer democratie, de rechtsstaat en mensenrechten. Bij het opstellen van deze doelstellingen is ervoor gezorgd dat zij elkaar versterken. Zo is het duidelijk dat een doeltreffend optreden van de civiele politie een essentieel onderdeel is voor en tegelijkertijd afhangt van het bestaan van de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten. Op alle terreinen van de EU-strategie in Afghanistan zijn corruptiebestrijding en de bevordering van de vrouwenrechten een essentieel onderdeel van onze inspanningen. De volgende doelstellingen worden nagestreefd:

- a. Bevordering van vrede, stabiliteit en veiligheid in de regio door te pleiten voor een inclusief vredesakkoord, de met drugs en de georganiseerde misdaad gerelateerde

bedreigingen te beperken en de ontwikkeling van een professionele civiele politie die ter verantwoording kan worden geroepen, te bevorderen;

- b. Versterking van de democratie; een goed functionerende democratie moet worden verankerd door democratische controle op nationaal, provinciaal en districtsniveau, inclusieve en transparante verkiezingen, en capaciteitsopbouw in essentiële bestuursinstellingen;
- c. Bevordering van de economische en menselijke ontwikkeling inclusief de totstandkoming van een transparant economisch kader om de investeringen te bevorderen, de inkomsten te verhogen, de financieringsmiddelen toe te wijzen, de weerbaarheid te versterken en de toegang tot de gezondheidszorg en het onderwijs te verbeteren, inclusief voor de meest kwetsbare bevolkingslagen;
- d. Versterking van de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van vrouwen en kinderen door de eerbiediging van de mensenrechten te bepleiten (waaronder met name de volledige tenuitvoerlegging van de wettelijke bescherming van de rechten van vrouwen en meisjes), gelijkheid in rechte van alle burgers te ondersteunen en bijstand te verlenen aan de ontwikkeling van een alomvattend kader om de justitiële sector te versterken en te hervormen.

### 3a) Bevordering van vrede, stabiliteit en veiligheid

Om duurzame veiligheid tot stand te brengen, moet een allesomvattend vredesakkoord worden gesloten met opstandige groeperingen, hetgeen moet leiden tot een aanzienlijke daling van de conflicten en het geweld in het land. De EU zal ernaar streven een allesomvattend akkoord dat onder de leiding en het gezag van de Afghanen tot stand komt, te promoten en zal elke gelegenheid te baat nemen om bij te dragen aan het oplossen van het conflict. De regionale samenwerking kan een belangrijke rol vervullen bij het totstandbrengen van de stabiliteit en de buurlanden moeten een volwaardige rol spelen bij de bevordering van vrede en stabiliteit. Ondertussen zal de slagkracht van de Afghaanse nationale veiligheidstroepen (ANSF) cruciaal zijn om de opstand te bedwingen en de grondslag te leggen voor een veilig Afghanistan. Tijdens de top van Chicago in 2012 heeft de internationale gemeenschap een aantal toezeggingen gedaan om de ontwikkeling van de slagkracht van de ANSF te ondersteunen. Deze EU-strategie is evenwel uitsluitend gericht op de ontwikkeling van de civiele ordehandhaving.

Naar gelang van het geval zal de EU zich inspannen en haar instrumenten inzetten voor volgende

*subdoelstellingen*

- ondersteuning van een allesomvattend vredes- en verzoeningsproces dat door de Afghanen zelf geleid en vormgegeven wordt en dat moet resulteren in een politiek akkoord waarin geweld en iedere band met terrorisme worden geschuwd en waarin de mensenrechten, en in het bijzonder de rechten van vrouwen, worden geëerbiedigd;
- versterking van de politieke en economische samenwerking tussen Afghanistan en zijn buurlanden;
- ondersteuning van de strategie voor het vinden van een regionale oplossing voor de herintegratie van Afghaanse vluchtelingen, gebaseerd op de beginselen van vrijwillige repatriëring en duurzame herintegratie;
- versterking van de inspanningen die onder leiding van Afghanistan zijn tot stand gekomen om de kwaliteit en duurzaamheid van de civiele ordehandhaving te versterken;
- versterking van de Afghaanse en regionale inspanningen bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad en de vervaardiging van, de handel in en de vraag naar verdovende middelen.

3b Versterking van de democratie

De verankering van een goed functionerend politiek bestel is essentieel voor de legitimiteit van de staat. Hiervoor is een goed functionerende democratische controle vereist en de scheiding van de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. De institutionele veranderingen moeten gepaard gaan met een verscheidenheid aan onafhankelijke media, pluralistische en actieve maatschappelijke organisaties en een grotere deelname en vertegenwoordiging van vrouwen op alle niveaus van de ambtenarij. Met deze maatregelen wordt de sterkte van de democratische instellingen gewaarborgd, de verantwoordingsplicht van de overheid ten aanzien van de bevolking verhoogd en de doeltreffende dienstverlening aan de burgers verbeterd.

Naar gelang van het geval zal de EU zich inspannen en haar instrumenten inzetten voor volgende

*subdoelstellingen*

- robuust kiesstelsel en betrouwbare verkiezingsprocedures;
- geloofwaardige parlementsverkiezingen in 2015, waarvan de resultaten door de Afghanen algemeen worden aanvaard;
- grotere verantwoordingsplicht van de uitvoerende macht door parlementaire en onafhankelijke controle;
- terugdringing van de corruptie en versterking van de verantwoordingsplicht door capaciteitsopbouw bij de subnationale bestuursniveaus, waarbij de aandacht wordt toegespitst op een verbetering van de dienstverlening en het begrotingsbeheer.

3c) Bevordering van de economische en menselijke ontwikkeling

Afghanistan moet de corruptie aanpakken om het vertrouwen van de bevolking in de staat te verhogen en het investeerdersvertrouwen te bevorderen. Duurzame investeringen en de ontwikkeling van zowel de particuliere sector als de plattelandseconomie zijn essentieel om een groeiniveau te bereiken dat noodzakelijk is om arbeidsplaatsen te scheppen en de binnenlandse ontvangsten te doen stijgen. Deze aanpak is noodzakelijk om de armoede terug te dringen, het levensniveau te verbeteren, basisdiensten te leveren, in het bijzonder op het vlak van de gezondheidszorg en het onderwijs, en de sociale en menselijke ontwikkeling te versnellen, die ruim onder de regionale normen blijven.

Naar gelang van het geval zal de EU zich inspannen en haar instrumenten inzetten om de regering bijstand te verlenen bij de verwezenlijking van volgende:

*subdoelstellingen*

- een toename van de menselijke ontwikkeling, inclusief voor de meest kwetsbare bevolkingslagen, in het bijzonder op het vlak van onderwijs en gezondheidszorg;
- verbeterd beheer van de overheidsfinanciën;
- sterkere financiële zelfstandigheid van de Afghaanse staat, door meer inkomsten te genereren;



- stimulering van de plattelandseconomie.

### 3d) Bevordering van de rechtsstaat en de mensenrechten

Er moet nog veel worden gedaan om de geboekte vooruitgang op het vlak van mensenrechten te vrijwaren en te zorgen voor een volledige tenuitvoerlegging van de wettelijke bepalingen. De totstandkoming van een goed functionerend en doeltreffend rechtsstelsel blijft essentieel om ervoor te zorgen dat de rechten van de Afghanen, in het bijzonder van de Afghaanse vrouwen en meisjes, worden gewaarborgd en dat de rechtsstaat wordt versterkt. Een doeltreffend functionerende rechtsstaat zorgt voor een grotere verantwoordingsplicht en meer ondernemersvertrouwen, maar vereist een aanzienlijke ontwikkeling op institutioneel vlak. Naar gelang van het geval zal de EU zich inspannen en haar instrumenten inzetten voor volgende

#### *subdoelstellingen*

- bevorderen van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van vrouwen en kinderen;
- ondersteunen van alle onderdelen van het formele justitieapparaat, waarbij op een meer onafhankelijke, efficiënte, minder corrupte en toegankelijke wijze en met een grotere doeltreffendheid wordt samengewerkt en de beginselen van de rechtsstaat meer gevrijwaard blijven;
- ervoor pleiten dat er een einde komt aan de cultuur van straffeloosheid voor ernstige oorlogsmisdaden en schendingen van de mensenrechten;
- het recht op de vrijheid van vergadering handhaven en het recht op de vrijheid van meningsuiting versterken.

### **4. Conclusie**

De Afghanen zullen zelf grotendeels verantwoordelijk zijn voor het succes van het transitieproces, waarmee de grondslag wordt gelegd om Afghanistan in staat te stellen verdere vooruitgang te boeken naar het einddoel om in zijn eigen behoeften te kunnen voorzien. De internationale gemeenschap heeft evenwel reeds vaak gewezen op haar bereidheid om te voorzien in uitzonderlijke niveaus van technische en financiële bijstand om Afghanistan te helpen voort te bouwen op de tot nu toe geboekte vooruitgang. Met deze strategie wordt gezorgd voor een betere coördinatie van de interventies van de EU en de lidstaten ter

ondersteuning van het Afghaanse volk, waarbij de beginselen - inclusief een grotere afstemming op de doelstellingen van de Afghaanse regering - in acht worden genomen en cruciale hervormingen worden aangemoedigd. De strategie voorziet in het overkoepelend kader voor een indicatief uitvoeringsplan, waarbij rekening wordt gehouden met een taakverdeling tussen de EU-instrumenten en de interventies van de lidstaten. Hoewel de strategische visie en de doelstellingen voldoende robuust zouden moeten zijn om rekening te kunnen houden met de meeste scenario's in Afghanistan, zal het uitvoeringsplan en in het bijzonder het tempo van de uitvoering, sterk afhankelijk zijn van de veiligheidscontext.