



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

Bruxelles, 24.7.2017
JOIN(2017) 31 final

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

ELEMENTI PER UNA STRATEGIA DELL'UE SULL'AFGHANISTAN

ELEMENTI PER UNA STRATEGIA DELL'UE SULL'AFGHANISTAN

Finalità

Sin dal 2001 l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri collaborano con l'Afghanistan e con la comunità internazionale in generale nell'ambito di partenariati per perseguire un interesse strategico comune nella lotta contro l'estremismo e il terrorismo, operando nel contempo per la pace e lo sviluppo del paese.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'Afghanistan ha dovuto far fronte all'aggravarsi della situazione sul piano della sicurezza e all'aumento della tensione da parte dei ribelli e dei terroristi. Nonostante alcuni miglioramenti, le istituzioni democratiche e il quadro giuridico per le elezioni sono ancora fragili. I diritti umani sono precari, in particolare quelli di donne e bambini. Sul fronte dello sviluppo economico e sociale l'Afghanistan ha compiuto progressi che sono stati tuttavia messi in pericolo dal fragile quadro economico, dalla carenza di infrastrutture e dal rimpatrio di numerosi cittadini afgani provenienti dai paesi vicini. Inoltre, la crescente mancanza di sicurezza associata alle scarse prospettive economiche ha spinto molti afgani a lasciare il paese, provocando un maggior flusso migratorio irregolare, in particolare verso l'Europa.

In risposta alle attuali sfide cui l'Afghanistan si trova a far fronte e in linea con le conclusioni del Consiglio "Affari esteri" del 18 giugno 2016¹, l'UE e i suoi Stati membri necessiteranno di una vera strategia globale per far sì che il paese si sviluppi e divenga uno Stato autonomo e sostenibile.

Il punto centrale della nuova strategia è la creazione delle condizioni necessarie per un processo politico in grado di porre le basi per una soluzione politica del conflitto, sviluppando nel contempo le istituzioni e l'economia del paese allo scopo di migliorarne la resilienza, sottrarlo all'attuale condizione di fragilità e affrontare anche le questioni legate alla migrazione.

¹ Consiglio "Affari esteri" del 18 luglio 2016: conclusioni del Consiglio sull'Afghanistan, doc. 11245/16.

1. Contesto politico

Negli ultimi 15 anni l'Afghanistan ha compiuto progressi sul fronte dello sviluppo sociale ed economico, conseguendo risultati significativi in termini di accesso all'assistenza sanitaria di base, di istruzione di base e di emancipazione e rappresentanza delle donne. Il PIL pro capite è quintuplicato e l'aspettativa di vita è aumentata di quasi 15 anni.

Il rischio che tali progressi vengano in parte vanificati è tuttavia evidente. La tripla transizione dell'Afghanistan nel 2015² – a livello politico, economico e di sicurezza – ha sottoposto il paese a una pressione ulteriore, ritardando la transizione verso la pace e mettendo a rischio i vantaggi finora ottenuti in termini di sviluppo. L'Afghanistan sta facendo fronte a una situazione sempre più instabile dal punto di vista della sicurezza³ e, nel contempo, deve fare i conti con un'economia fragile e una governance debole. In tale contesto, le dinamiche regionali svolgono un ruolo importante, soprattutto nell'ambito della sicurezza, ma anche a livello economico.

Allo stesso tempo, l'incremento senza precedenti dei rimpatri di cittadini afgani muniti o meno di documenti, provenienti principalmente dal Pakistan e dall'Iran, cui l'Afghanistan deve far fronte, crea una pressione sociale notevole. L'aggravarsi della situazione relativa alla sicurezza, l'instabilità politica e una crisi economica hanno inoltre provocato un aumento della migrazione verso l'Europa.

Per affrontare simili sfide, nel 2016 la comunità internazionale ha riaffermato il suo sostegno costante all'Afghanistan. Il vertice NATO tenutosi a Varsavia nel 2016 ha ribadito il sostegno internazionale alla pace e alla stabilità con impegni finanziari destinati al settore della sicurezza di qui al 2020. Alla conferenza sull'Afghanistan svoltasi a Bruxelles nell'ottobre 2016, la comunità internazionale ha garantito un sostegno politico costante e si è impegnata a fornire finanziamenti pari a 13,6 miliardi di EUR a favore dell'agenda per lo sviluppo dell'Afghanistan, nello stesso arco di tempo. L'impegno complessivo dell'Unione, confermato in occasione della conferenza di Bruxelles, ammonta a 5 miliardi di EUR e fa

² La responsabilità assunta dal paese in materia di sicurezza; le minori risorse finanziarie dovute ai tagli delle spese internazionali connessi alla riduzione della presenza militare internazionale, cui si aggiungono gli effetti a catena della crisi economica mondiale; un cambio di leadership a seguito delle elezioni presidenziali del 2014.

³ Nel 2016 l'UNAMA ha registrato 11 418 vittime civili (di cui 3 498 decedute e 7 920 ferite), pari ad un aumento del 2% dei civili deceduti e del 6% dei civili feriti. Rispetto al 2015, le vittime civili sono aumentate complessivamente del 3%. Dal 2009 il conflitto ha provocato 24 841 vittime e 45 347 feriti.

dell'UE nel suo insieme il maggior partner dell'Afghanistan per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo. Le parti interessate a livello regionale e la comunità internazionale hanno riaffermato l'impegno a favore di un processo politico volto alla riconciliazione e a una pace duratura.

L'accordo di cooperazione UE-Afghanistan sul partenariato e sullo sviluppo firmato il 18 febbraio 2017 ha inoltre ribadito l'impegno dell'UE a favore dello sviluppo dell'Afghanistan durante il suo "decennio di trasformazione" (2015-2024)⁴. L'accordo fornisce un quadro per il sostegno dell'UE e consente l'avvio di dialoghi ufficiali in diversi settori⁵.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (l'"Agenda 2030"), con i suoi 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, fornisce un nuovo quadro di riferimento per quanto riguarda gli obiettivi comuni tra i paesi in via di sviluppo e i paesi sviluppati, con ripercussioni sia sulla strada da seguire per lo sviluppo dell'Afghanistan, sia sul sostegno che l'Europa fornisce al paese. Il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo si basa anch'esso sulle priorità dell'Agenda 2030 e fornisce all'UE e ai suoi Stati membri una nuova visione comune per una politica di sviluppo utile all'Afghanistan.

L'UE continuerà a sostenere l'Afghanistan dal punto di vista politico, finanziario e della sicurezza. La pace, la sicurezza e lo sviluppo continuano a essere le sfide principali che, tra loro collegate, costituiranno la base della nuova strategia.

2. Obiettivi

Tenuto conto delle sfide sopra descritte e dei risultati raggiunti sinora, compresa la precedente strategia dell'Unione, l'UE dovrebbe porre l'accento sul rafforzamento reciproco degli obiettivi nei settori in cui può apportare maggior valore aggiunto, in particolare:

1. la promozione della pace, della stabilità e della sicurezza nella regione;

⁴ Decisione (UE) 2017/434 del Consiglio, del 13 febbraio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica di Afghanistan, dall'altra (GU L 67 del 14.3.2017, pag. 1) e testo dell'accordo (pag. 3). In attesa della sua entrata in vigore, l'accordo sarà applicato in via provvisoria a norma dell'articolo 3 della decisione.

⁵ Diritti umani, parità di genere, buona governance, migrazione e sviluppo economico e sociale, compresi alcuni aspetti relativi al commercio e agli investimenti e la cooperazione regionale.

2. il rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani e la promozione della buona governance e dell'emancipazione delle donne;
3. il sostegno allo sviluppo economico e umano;
4. la gestione delle sfide legate alla migrazione.

2.1. Promozione della pace, della stabilità e della sicurezza nella regione

Appoggiare un processo politico inclusivo che conduca a una soluzione di pace negoziata; contrastare le minacce derivanti dall'industria della droga, dalle attività di estrazione illegali e da altre attività illecite; sostenere la lotta alla corruzione; promuovere un contesto regionale favorevole a un processo di pace a guida e titolarità afghana, incoraggiando il consenso tra i principali attori statali regionali e fornendo assistenza al governo e alla società civile.

La pace in Afghanistan rimane incerta. Da decenni ormai l'Afghanistan è alle prese con un grave conflitto. Il coinvolgimento di forze esterne, cui si aggiungono i conflitti interni, ha generato una complessa situazione di conflitto che può essere risolta solamente tramite strumenti politici. La pace è una condizione indispensabile per la crescita economica: senza pace non esiste sviluppo sostenibile.

A questo scopo negli ultimi anni sono state intraprese numerose iniziative di pace a livello regionale e internazionale, tra cui il "processo di Kabul per la cooperazione in materia di pace e sicurezza", avviato dal governo nel giugno 2017. Tale processo, che riunisce diverse parti interessate regionali e internazionali, è in grado di dare nuovo impulso agli sforzi miranti al raggiungimento di una soluzione pacifica.

Affinché l'esito sia positivo, qualunque processo di pace deve essere inclusivo, guidato e deciso dagli afghani stessi. Dovrebbe rappresentare tutti i cittadini e i loro interessi legittimi volti a salvaguardare l'unità, la sovranità, l'integrità territoriale del paese e l'uguaglianza dei diritti di tutti nel rispetto della Costituzione. Deve inoltre condurre alla rinuncia della violenza, all'interruzione di tutti i legami con il terrorismo internazionale e al rispetto della Costituzione, comprese le sue disposizioni sui diritti umani, in particolare quelli di donne e bambini.

Anche la corruzione e l'economia illecita, principalmente quella legata agli stupefacenti e alle attività di estrazione illegali, rimangono tra le principali sfide cruciali per la stabilità sul lungo

periodo e per la sostenibilità dello Stato poiché forniscono fondi ingenti alle forze antigovernative e alle reti criminali.

L'UE e gli Stati membri sono pronti a sostenere con forza la pace in Afghanistan⁶. A questo scopo, continueranno a collaborare da vicino con le relative parti internazionali interessate, in particolare l'ONU e la NATO.

In tale ambito le iniziative dell'UE dovrebbero pertanto comprendere:

- il sostegno a un processo di pace e riconciliazione a guida e titolarità afghana teso a raggiungere una soluzione politica che impedisca la violenza, rifiuti ogni legame con il terrorismo e rispetti i diritti umani, in particolare quelli delle vittime del conflitto, più precisamente donne e bambini;
- la promozione di un consenso a livello internazionale e regionale in merito a tale processo di pace a guida e titolarità afghana;
- la garanzia di un elevato livello di partecipazione dell'UE alle iniziative di pace riguardanti l'Afghanistan a livello regionale/internazionale, compreso il processo di Kabul per la cooperazione in materia di pace e sicurezza;
- lo sviluppo della capacità del governo afghano di rivolgersi a tutte le parti coinvolte in leali negoziati di pace e riconciliazione, compreso il sostegno all'Alto consiglio per la pace e l'attuazione dell'accordo di pace tra il governo afghano ed Hezb-e-Islami;
- lo sviluppo della cooperazione (economica) regionale tra l'Afghanistan e i paesi vicini;
- il rafforzamento delle iniziative afghane e regionali volte a ridurre la criminalità organizzata e il sostegno all'attuazione del piano d'azione nazionale afghano in materia di lotta contro gli stupefacenti;
- il rafforzamento delle iniziative afghane miranti a contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in ottemperanza alle norme internazionali, in

⁶ Analogamente, la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea del giugno 2016 ha definito l'approccio dell'UE alle attuali sfide politiche e in materia di sicurezza, il cui principio operativo fondamentale si basa per l'appunto su una visione d'insieme. Per l'Afghanistan, ciò si traduce in un approccio integrato al conflitto, con interventi destinati principalmente ai settori della sicurezza e dello sviluppo, della buona governance e dei diritti umani, al fine di rafforzare la resilienza dello Stato e della società.

particolare a quelle del gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) sul riciclaggio di denaro;

- il sostegno alle iniziative miranti alla drastica riduzione delle attività di estrazione illegali;
- il sostegno agli aspetti civili della riforma nel settore sicurezza in linea con la tabella di marcia del governo, fra cui la professionalizzazione delle forze di polizia e il rafforzamento delle iniziative anticorruzione, compresa la lotta alla corruzione in tale settore.

2.2. Rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani e promozione della buona governance e dell'emancipazione delle donne

Rafforzare il controllo democratico a livello nazionale, provinciale e distrettuale; appoggiare lo svolgimento di elezioni credibili, inclusive e trasparenti; migliorare lo sviluppo delle capacità nelle principali istituzioni e nei sistemi di governance; rafforzare lo Stato di diritto e il settore della giustizia, nonché la protezione e la promozione dei diritti umani, in particolare quelli di donne e bambini, anche nel contesto del processo di pace.

Nonostante i numerosi passi avanti e l'impegno profuso dalle autorità per favorire la promozione dei diritti umani, la situazione in questo settore è ancora precaria, in particolare per le donne e i bambini e per chi opera in difesa dei diritti umani. Inoltre, i principi e il controllo democratici continuano a rappresentare una sfida. Le istituzioni democratiche sono spesso deboli ed esposte alla corruzione e a modalità decisionali non trasparenti.

Garantire l'attuazione dei principi democratici, rafforzare lo Stato di diritto e promuovere la tutela dei diritti umani sono elementi fondamentali per colmare tali carenze.

L'Afghanistan deve rafforzare le istituzioni democratiche e il controllo democratico e migliorare la qualità dei servizi pubblici. Le istituzioni governative dovrebbero essere coadiuvate da media indipendenti e di diversa tendenza e da una società civile attiva e pluralista, ai quali dovrebbero render conto. La maggior partecipazione e rappresentanza delle donne in tutte le cariche pubbliche è di cruciale importanza. È opportuno continuare ad adoperarsi a favore dello Stato di diritto, compresi un sistema giudiziario formale ben funzionante, una minor corruzione e una maggior assunzione di responsabilità. Per rafforzare le prassi e i valori democratici sono necessarie elezioni credibili, inclusive e trasparenti, il cui

esito sia largamente accettato da tutti gli afgani. La riforma elettorale, compresi i meccanismi applicati per limitare le frodi, ridarà fiducia nei processi democratici in senso lato.

La salvaguardia del diritto alla libertà di riunione, il rafforzamento della libertà di espressione e l'appoggio alla libertà dei media sono altrettanti settori meritevoli di sostegno. Nel contesto dei processi di pace è inoltre fondamentale porre fine alla cultura dell'impunità per i gravi crimini di guerra e le violazioni dei diritti umani. Tali passi avanti contribuiranno a garantire il rafforzamento delle istituzioni democratiche del paese e l'ampliamento e il miglioramento dei servizi offerti alla popolazione.

Le azioni dell'UE in Afghanistan si incentrano in particolare sullo sviluppo dello Stato di diritto, sui diritti umani, sul rafforzamento della democrazia e sulla promozione della buona governance. L'UE segue attentamente gli sviluppi pertinenti in questi settori e offre sostegno e assistenza. Discussioni di carattere generale su tali argomenti sono in corso attualmente nel quadro dei dialoghi sui diritti umani che si svolgono con cadenza annuale a livello locale. Questi ultimi confluiranno successivamente in un dialogo strutturato nel quadro dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo. Tali ambiti prioritari rientrano nell'assistenza allo sviluppo dell'UE.

Le iniziative dell'UE in questo settore dovrebbero comprendere:

- un sostegno all'attuazione del piano d'azione nazionale per il recepimento della risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle donne, la pace e la sicurezza, del Programma di emancipazione economica delle donne e della Carta dei cittadini in tutto il paese;
- un sostegno al recepimento nell'ordinamento penale della legge sull'eliminazione della violenza sulle donne, accompagnato dall'istituzione di una sezione speciale ad hoc all'interno dei tribunali, e l'adozione di misure contro le molestie sessuali;
- un sostegno mirante al miglioramento della tutela dei minori, anche tramite la stesura e l'adozione di una legge generale riguardante i minori e di un piano d'azione nazionale sulla tutela dei minori;
- un sostegno alla lotta contro la corruzione in generale e alla strategia nazionale anticorruzione;

- il rafforzamento della cooperazione nella lotta alle frodi riguardanti i finanziamenti versati dall'UE all'Afghanistan;
- la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'importanza delle elezioni e altre iniziative di educazione civica correlate;
- l'aumento della partecipazione dei cittadini alle elezioni, soprattutto delle donne e dei gruppi vulnerabili;
- il sostegno ai principali organi elettorali (commissione elettorale indipendente, commissione per le contestazioni elettorali) e la redazione di norme legislative e regolamenti elettorali; la garanzia della riduzione delle frodi e il rafforzamento dell'integrità del processo elettorale, unitamente al controllo indipendente delle elezioni da parte di osservatori nazionali e internazionali; il rafforzamento del sistema di risoluzione dei contenziosi elettorali;
- un sostegno costante a favore di un sistema giudiziario, giuridico e di ordine pubblico efficace. In tale iniziativa rientrano un sostegno a riforme nel settore del sistema giudiziario basate sullo Stato di diritto e lo sviluppo di un processo di giustizia di transizione gestito a livello nazionale che si occupi anche del problema dell'impunità, con un accento particolare sui diritti delle vittime;
- un sostegno costante a favore di una forza di polizia civile più efficace, dinamica e trasparente, anche mediante un appoggio alle riforme istituzionali e allo sviluppo di capacità, sulla base dell'esperienza della missione EUPOL terminata nel 2016;
- l'ulteriore sviluppo del dialogo UE-Afghanistan sui diritti umani a livello locale verso un dialogo strutturato nel quadro dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo;
- un sostegno alla Commissione indipendente afghana dei diritti dell'uomo;
- un'assistenza nell'elaborazione di una legislazione pertinente sui diritti umani;
- una maggior sensibilizzazione delle istituzioni afghane all'importanza della libertà di riunione e della libertà di espressione;

- la continuazione dell'appoggio a una moratoria sulla pena di morte e alla ratifica delle convenzioni internazionali pertinenti;
- la continuazione del sostegno alla lotta alla tortura e ai maltrattamenti, nonché un fermo appoggio alla ratifica del protocollo facoltativo della convenzione contro la tortura;
- il miglioramento del dialogo e della cooperazione con la Corte penale internazionale e la promozione del suo efficace funzionamento, in linea con l'impegno congiunto UE-Afghanistan formulato nel quadro dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo (articolo 8);
- la continuazione del sostegno allo sviluppo delle capacità della società civile afghana;
- il rafforzamento della lotta alla corruzione e alle frodi, anche attraverso il sostegno alle istituzioni anticorruzione e antifrode.

2.3. Sostegno allo sviluppo economico e umano

Creare un quadro economico trasparente che stimoli gli investimenti, generi entrate e assegni finanziamenti, rafforzi la resilienza, migliori l'accesso alla sanità, all'istruzione e a servizi sostenibili e accessibili nel settore dell'energia, anche per le fasce più vulnerabili della popolazione, e migliori la connettività a livello regionale.

L'Afghanistan continua a registrare indicatori di sviluppo umano fra i più bassi al mondo: il 36% degli afghani versa in condizioni di povertà. Nonostante i recenti progressi sul fronte delle riforme economiche, che hanno generato maggiori entrate pubbliche, e il miglioramento del quadro economico, a seguito dell'adesione dell'Afghanistan all'Organizzazione mondiale del commercio nel 2016, quasi due terzi della popolazione è analfabeta e, secondo le stime, il 40% degli afghani è disoccupato. I rischi di povertà sono stati aggravati dall'elevato numero di rimpatriati provenienti dai paesi vicini, dagli sfollamenti dovuti ai conflitti, dall'impatto dei cambiamenti climatici e dalle calamità naturali.

Per far fronte a tali problemi, il governo si è impegnato ad attuare un programma di riforma globale in occasione della conferenza di Bruxelles sull'Afghanistan. Il quadro nazionale di pace e sviluppo afghano ("National Peace and Development Framework", ANPDF), che integra il quadro per l'autosufficienza attraverso la responsabilità reciproca ("Self-Reliance

through Mutual Accountability Framework", SMAF), rappresenta il fulcro del partenariato. I nuovi programmi di priorità nazionale ("national priority programmes", NPP)⁷ trasformano tale quadro in obiettivi e politiche settoriali incentrati su questioni cruciali, come l'offerta di servizi attraverso la Carta dei cittadini, l'emancipazione economica delle donne, l'agricoltura, lo sviluppo urbano e le infrastrutture nazionali⁸.

Rafforzare il settore privato è fondamentale per lo sviluppo dell'economia afghana. È importante garantire un quadro normativo favorevole alla promozione di una crescita più sostenuta del settore privato e al miglioramento della fiducia degli investitori. Il settore dell'agricoltura riveste un ruolo centrale nello sviluppo economico. L'incremento della resilienza, anche per quel che riguarda l'impatto dei cambiamenti climatici sull'economia rurale, sarà essenziale per raggiungere i livelli di crescita necessari a creare un numero sufficiente di posti di lavoro e aumentare le entrate nazionali. I progressi in questi settori ridurrebbero la povertà, migliorerebbero le fonti di sostentamento, potenzierebbero l'erogazione dei servizi essenziali, soprattutto in materia di sanità e istruzione, e accelererebbero lo sviluppo sociale e umano – che rimane ben al di sotto dei livelli della regione. La lotta contro le disuguaglianze di genere e il rafforzamento dei diritti delle donne devono mantenere un ruolo centrale tra tutti gli sforzi tesi a stimolare lo sviluppo sostenibile.

Oltre all'economia rurale, l'Afghanistan dispone di un notevole potenziale di sviluppo delle industrie estrattive. Si tratta di risorse naturali che dovrebbero contribuire anche alla creazione di un'economia inclusiva e allo sviluppo nazionale in modo equo. Migliorare la governance delle attività estrattive e garantire la piena trasparenza nella gestione di questo tipo di industria sono pertanto obiettivi fondamentali per poter garantire che la popolazione benefici pienamente di tali risorse.

Una più intensa cooperazione economica e commerciale sul piano regionale e internazionale potrebbe svolgere anch'essa un ruolo importante nello stimolare l'economia afghana e promuovere la stabilità. Le iniziative miranti a migliorare la connettività a livello regionale e ad aumentare gli scambi commerciali in tutta la regione, tramite la promozione di corridoi energetici, di transito e di trasporto, sono pertanto di vitale importanza.

⁷ 1) Sviluppo del settore privato, 2) Infrastrutture e connettività nazionali, 3) Governance efficace, 4) Riforma della giustizia e del settore giudiziario, 5) Carta dei cittadini, 6) Sviluppo globale del settore agricolo, 7) Sviluppo urbano, 8) Sviluppo nazionale del settore estrattivo e delle risorse, 9) Sviluppo del capitale umano, 10) Emancipazione economica delle donne.

⁸ Per i principali risultati della conferenza di Bruxelles sull'Afghanistan in generale e, in particolare, per i cinque programmi di priorità nazionale, cfr.: <http://policymof.gov.af/bca/npps>

L'UE dovrebbe favorire:

- l'attuazione del quadro nazionale di pace e sviluppo afghano che stabilisce le priorità delle politiche strategiche del governo e degli altri risultati ottenuti con la conferenza di Bruxelles sull'Afghanistan, compreso il consolidamento della pace;
- il rafforzamento dei servizi sociali di base, anche per le fasce più vulnerabili della popolazione, in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità;
- il rafforzamento del ruolo delle economie rurali e dell'agricoltura come attuale fonte principale per la creazione di occupazione, ivi comprese le catene di valore;
- l'attuazione di politiche riguardanti la sicurezza alimentare e nutrizionale, allo scopo di rafforzare la resilienza delle comunità rurali e prevenire le crisi alimentari;
- il rafforzamento dei nessi tra le iniziative umanitarie e di sviluppo;
- pratiche sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici, unite alla promozione di un uso del suolo e di una gestione delle acque sostenibili;
- il sostegno alle iniziative afgane volte a sfruttare il potenziale offerto da una gestione sostenibile delle risorse naturali;
- l'aumento della connettività a livello regionale, in particolare nel quadro della conferenza regionale sulla cooperazione economica in Afghanistan e delle misure previste dal processo "Cuore dell'Asia" miranti a rafforzare la fiducia, allo scopo di migliorare ulteriormente i corridoi energetici, di transito e di trasporto e consentire maggiori scambi commerciali in tutta la regione;
- una maggior efficacia degli aiuti e il ripristino della sostenibilità di bilancio grazie a progressi nella gestione finanziaria pubblica e a una più ampia mobilitazione delle entrate nazionali, in linea con le politiche del governo; contestualmente è opportuno continuare ad esaminare la possibilità di fornire aiuti iscritti a bilancio, in linea con programmi prioritari nazionali orientati al risultato, e garantire la responsabilità reciproca, anche vigilando sull'attuazione del quadro per l'autosufficienza attraverso la responsabilità reciproca e sull'applicazione dei relativi indicatori;

- il rafforzamento della presenza e dell'impegno di istituzioni finanziarie internazionali quali la Banca mondiale, la Banca asiatica di sviluppo e la Banca europea per gli investimenti e delle istituzioni di finanziamento allo sviluppo degli Stati Membri, al fine di promuovere lo sviluppo delle infrastrutture, le PMI e, in particolare, la riforma dell'industria mineraria, anche attirando investimenti stranieri.

2.4 Gestione delle sfide legate alla migrazione

Formulare una risposta globale basata sulla solidarietà e sulle responsabilità condivise, perseguendo e potenziando la cooperazione all'interno dei quadri internazionali e delle strutture regionali pertinenti; attuare l'azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie; sostenere una soluzione praticabile al problema della dimensione regionale degli sfollamenti forzati di cittadini afgani, garantendo un rimpatrio graduale, ordinato, sicuro e dignitoso, nonché un processo di reinserimento sostenibile dai paesi vicini all'Afghanistan.

L'aggravarsi della situazione sul piano della sicurezza, l'instabilità politica e la crisi economica hanno intaccato la fiducia dell'opinione pubblica afgana, provocando l'abbandono del paese da parte di un maggior numero di persone, con ripercussioni immediate sull'Europa, a fronte di reti di trafficanti sempre più attive. Nel 2015 e 2016 gli afgani erano numericamente al secondo posto fra i gruppi di migranti irregolari nell'UE. Parallelamente, a livello regionale, la situazione dei cittadini afgani sfollati nei paesi vicini è finita sotto i riflettori nel 2016, anno in cui si è registrato un aumento senza precedenti dei rimpatri di cittadini afgani, soprattutto dal Pakistan e dall'Iran. Tale situazione ha messo particolarmente sotto pressione il paese, costretto a farsi carico dei rimpatriati e ad occuparsi di un loro reinserimento sostenibile, e ha inoltre rianimato il dibattito sulla necessità di trovare la miglior strategia per affrontare questo annoso problema a livello internazionale. Un ingente numero di cittadini afgani è peraltro sfollato all'interno del paese, per lo più a causa della situazione di conflitto, ma anche per via di calamità naturali e dei cambiamenti climatici.

L'UE ha reagito a tali sviluppi promuovendo un approccio globale sulla migrazione, basato essenzialmente sia sulle esigenze a breve termine che sulle prospettive a lungo termine. L'UE si impegna a proseguire il sostegno all'Afghanistan per l'avvio di politiche migratorie ben gestite, anche affrontando le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti

forzati mediante un maggior appoggio allo sviluppo economico e assicurando il reinserimento sostenibile dei cittadini afgiani rimpatriati. Tale impegno comprende la tutela e il reinserimento sostenibile sia dei cittadini afgiani sfollati all'interno della loro regione che dei cittadini afgiani rimpatriati dall'Europa e dai paesi vicini, principalmente il Pakistan e l'Iran.

Per far progredire la cooperazione politica su diverse questioni di reciproco interesse, nell'ottobre 2016 l'UE e l'Afghanistan hanno concordato un'"azione congiunta per il futuro in materia di questioni migratorie"⁹. Tale azione, riguardante il rimpatrio, la riammissione e il reinserimento dei migranti irregolari, l'informazione e la sensibilizzazione, nonché la lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, è integrata da protocolli di intesa bilaterali conclusi contemporaneamente da diversi Stati membri dell'UE. Un gruppo di lavoro congiunto UE-Afghanistan vigila attualmente sulla sua attuazione.

Nel dicembre 2016 l'Afghanistan ha adottato un quadro strategico per i rimpatriati e gli sfollati interni in cui ha identificato le misure principali necessarie per l'integrazione sostenibile dei rimpatriati e degli sfollati interni.

Basandosi sulle azioni e sulle misure esistenti, le iniziative dell'UE sulla migrazione dovrebbero comprendere quanto segue.

A livello bilaterale:

- piena attuazione dell'azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie e dei protocolli di intesa bilaterali conclusi tra gli Stati membri dell'UE e l'Afghanistan;
- sulla base del risultato dell'azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie e in linea con le disposizioni dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo, l'UE e l'Afghanistan studieranno la possibilità di negoziare un accordo di riammissione;
- sostegno nell'affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, per creare un contesto che offra al popolo afgano un'alternativa alla migrazione irregolare;

⁹ Azione congiunta UE-Afghanistan per il futuro in materia di questioni migratorie, firmata il 4 ottobre 2016, disponibile al seguente link:

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

- sostegno e agevolazione del reinserimento sostenibile dei rimpatriati dai paesi UE e dai paesi terzi (ad esempio, il Pakistan e l'Iran) mediante un approccio basato sulle comunità, tenendo conto della coesione sociale e dei potenziali attriti nelle comunità di accoglienza, offrendo formazione professionale e prevedendo misure finalizzate alla creazione di posti di lavoro e all'accesso al mercato, anche nel settore agricolo e artigianale, ed infine sostenendo le start-up e l'utilizzo delle competenze e delle qualifiche acquisite all'estero per integrare i cittadini afgani rimpatriati in un'economia vulnerabile ad alto tasso di disoccupazione;
- sostegno alla lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, anche rafforzando i controlli delle frontiere.

A livello regionale:

- dialogo politico costante, a livello sia bilaterale che regionale, nell'ambito di un approccio globale basato sul dialogo, sul rispetto del diritto umanitario e finalizzato ad un rimpatrio ordinato, sicuro e dignitoso e a un processo di reinserimento sostenibile;
- sostegno a un processo di rimpatrio graduale, dignitoso e gestibile dei migranti dai paesi vicini all'Afghanistan; in collaborazione con le parti interessate pertinenti, comprese le autorità locali e le organizzazioni internazionali, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, attuazione di un quadro regionale per gli sfollati afgani, al fine di consentire il reinserimento sostenibile dei rimpatriati.

A livello multilaterale:

- coordinamento in vista dell'imminente patto globale sulla migrazione e i rifugiati e della sua attuazione; promozione di un dialogo più intenso/mirato nel quadro del processo di Budapest e del relativo partenariato della Via della seta per la migrazione, nonché nel quadro del processo "Cuore dell'Asia" e dell'Associazione dell'Asia del Sud per la cooperazione regionale ("South Asian Association for Regional Cooperation", SAARC).

3. Conclusione

Nonostante gli sforzi considerevoli e prolungati a livello internazionale, l'Afghanistan è ancora alle prese con una grave situazione di conflitto che ne ostacola profondamente lo sviluppo economico e sociale.

Pertanto, alla conferenza di Bruxelles sull'Afghanistan, sia l'UE che la comunità internazionale hanno sottolineato l'impegno collettivo a intensificare e rafforzare la loro cooperazione, per aiutare il paese a creare un contesto politico, sociale ed economico che gli consenta di consolidare la pace, la sicurezza, lo sviluppo sostenibile e la prosperità. L'obiettivo è raggiungere l'autosufficienza dell'Afghanistan nel corso del decennio di trasformazione (2015-2024).

La nuova strategia dell'UE contribuirà al conseguimento di tale obiettivo incentrando l'attenzione sui seguenti aspetti:

- la promozione della pace, della stabilità e della sicurezza nella regione;
- il rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani e la promozione della buona governance e dell'emancipazione delle donne;
- il sostegno allo sviluppo economico e umano;
- la gestione delle sfide legate alla migrazione.

La nuova strategia consentirà inoltre all'UE e ai suoi Stati membri di allineare meglio le loro azioni. In tale contesto, le conclusioni del Consiglio Affari esteri del 12 maggio 2016 hanno ribadito l'importanza di una programmazione congiunta ai fini del potenziamento dell'analisi strategica, del coordinamento delle risorse impegnate alla conferenza di Bruxelles e della valorizzazione del potenziale di attuazione congiunta. La nuova strategia garantisce nel contempo una flessibilità sufficiente ad incidere e rispondere in modo adeguato alla serie di scenari possibili nel paese.

Nel 2016 il governo afgano ha assunto impegni rilevanti in termini di autosufficienza, responsabilità e titolarità del suo corso politico e della sua politica di sviluppo. All'interno della più ampia comunità internazionale, l'UE resta fermamente impegnata a sostenere il governo e il popolo afgani in tale progetto. Affinché esso abbia esito positivo, sono necessari un impegno e una dedizione costanti da parte dell'Afghanistan.