

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 14. november 2011

2. Afghanistan

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

Der er på rådsmødet lagt op til en drøftelse af situationen i Afghanistan med fokus på den forestående Afghanistan-konference den 5. december 2011 i Bonn. Der forventes i den forbindelse vedtaget et mandat til at indlede forhandlinger om en langsigtet Partnerskabs- og Samarbejdsaftale mellem EU og Afghanistan samt rådskonklusioner.

2. Baggrund

Det altoverskyggende internationale fokus i øjeblikket er transitionsprocessen og arbejdet med at få skabt de rammer, der skal gøre det muligt for afghanerne selv at overtage det fulde ansvar for sikkerheden ved udgangen af 2014. Der er efterhånden også – med især Bonn-konferencen som drivkraft – ved at komme mere fokus på perspektiverne for den internationale tilstedeværelse efter 2014.

Bonn-konferencens fokus er især det civile engagement i Afghanistan, og der lagt op til tre over-ordnede tema-drøftelser: 1) De civile aspekter af transitionen op til 2014, 2) Det langsigtede engagement i Afghanistan og 3) Støtte til den politiske proces i Afghanistan, dvs. de afghanske bestræbelser på at gennemføre en national forsonings- og reintegrationsproces i forhold til Taliban og andre oprørsgrupper.

Transitionen er drevet af det militære spor, men den politiske og civile side er vigtig for en bæredygtig ansvarsoverdragelse. Transitionsprocessen gennemføres i faser og blev formelt sat i gang i juli 2011 med overdragelsen af de første syv provinser og distrikter, inkl. LashKar Gah (provinshovedstaden i Helmand). Næste fase ventes udmeldt i løbet af de næste uger og ventes bl.a. at inkludere et distrikt i Helmand-provinsen.

Den civile indsats har skabt store fremskridt over årene, bl.a. er millioner af børn kommet i skole og millioner af afghanere har fået adgang til basale sundhedsydelser. Den afghanske stats svaghed er en stor udfordring for den civile side af transitionsprocessen – den langsigtede tilgang, som præger udviklingsbistanden, matcher dårligt med transitionsprocessens krav om hurtig fremdrift. Samtidig er manglende fremskridt på centrale men vanskelige områder som god regeringsførelse og korruptionsbekæmpelse en udfordring for hele transitionsprocessen. På den positive side ser det nu ud til, at IMF er klar til at indgå en ny finansieringsaftale med den afghanske regering. Aftalen har været på hold det sidste år pga. krisen omkring den korruptionsramte Kabul Bank, hvilket har blokeret store dele af den internationale bistand.

Den internationale prioritering af en politisk løsning på konflikten er steget mærkbart efter udenrigsminister Clintons udmelding om nødvendigheden af en ”diplomatisk surge” i februar 2011. Der udestår imidlertid stadig et gennembrud i forsoningsprocessen, og det er nødvendigt

med endog meget stor realisme i forventningerne til et hurtigt politisk resultat. Attentatet i september på formanden for det Høje Fredsråd, tidl. præsident Rabbani – det formelle symbol på bestræbelserne på at opnå en fredsaftale – er et alvorligt tilbageslag, som har skabt endnu mere usikkerhed om mulighederne.

Bonn-konferencen ventes især at fokusere på perspektiverne for det langsigtede civile engagement efter 2014. Afghanerne er skeptiske over for hvor megen appetit, der reelt vil være på et sådant engagement, når tropperne først er trukket hjem, og de er bekymrede for, om de til den tid vil blive glemt af det internationale samfund. Forskellige meldinger i internationalt regi tyder på, at der kan forventes et betydeligt fald i den internationale bistand, efterhånden som tropperne forlader landet.

EU er en central aktør på den civile side, ikke mindst pga. EU's politimission, EUPOL, der har fokus på det civile politiarbejde. EU – medlemsstater og institutionerne – tegner sig i dag for tæt på en tredjedel af den samlede bistand til Afghanistan. EUPOL's nuværende mandat udløber i 2012, men ventes forlænget. Der er samtidig lokale drøftelser om øget samarbejde med NATO's polititræningsmission, NTM-A.

En mulig Partnerskabs- og Samarbejdsaftale mellem EU og Afghanistan blev for første gang rejst under drøftelserne på rådsmødet i juli 2011 som et tiltag af mere langsigtet karakter, der kunne signalere fortsat international tilstedeværelse i Afghanistan efter 2014. Kommissionen har siden arbejdet på at få et mandat til at indlede forhandlinger om en sådan aftale klar inden Bonn-konferencen. Der foreligger nu en henstilling fra Kommissionen til Rådet om igangsættelse af forhandlinger. Der lægges op til en rammeaftale med fokus på bl.a. at styrke dialogen og samarbejdet om fremme fælles værdier som menneskerettigheder og demokrati samt styrke samarbejdet på områder som udviklingsbistand, økonomi, handel, retlige anliggender og sikkerhed, herunder migration og narkotikabekæmpelse. Det er endnu for tidligt at vurdere tidsperspektivet for forhandlingerne af en mulig rammeaftale.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

Der forventes på rådsmødet en generel drøftelse af udviklingen i Afghanistan og en mere fokuseret drøftelse af perspektiverne for Bonn-konferencen den 5. december. Diskussionen ventes her at være koncentreret omkring især EU's langsigtede engagement i Afghanistan, og hvad EU i den anledning kan melde ud på Bonn-konferencen. I den sammenhæng ventes der på rådsmødet vedtaget et mandat til at indlede forhandlinger om en langsigtet Partnerskabs- og Samarbejdsaftale mellem EU og Afghanistan. Der ventes desuden vedtaget forholdsvis brede rådskonklusioner, der foruden at befatte sig med forventningerne til Bonn-konferencen også berører den generelle udvikling i Afghanistan.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Sagen forventes ikke at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Støtte til at EU støtter en fortsat og langsigtet polititræningsindsats vil skulle finansieres over EU's budget og således indirekte medføre statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

9. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er vigtigt, at der på Bonn-konferencen kommer et klart signal om fortsat international støtte til Afghanistan efter 2014. Regeringen lægger vægt på en ansvarlig og bæredygtig overdragelse af sikkerhedsansvaret til afghanerne og er indstillet på at opprioritere og øge den danske civile indsats. Regeringen ser gerne et stærkt EU-engagement i Afghanistan også efter 2014 og vil på rådsmødet arbejde for en ambitiøs udmelding fra EU på Bonn-konferencen. Regeringen er således umiddelbart positivt indstillet over for planerne om en langsigtet Partnerskabs- og Samarbejdsaftale mellem EU og Afghanistan og ser samtidig gerne, at EU på Bonn-konferencen også kan komme med en melding om, at EU er parat til en fortsat og langsigtet polititræningsindsats.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes en forholdsvis bred drøftelse på rådsmødet, og det er forventningen, at der vil blive udtrykt generel opbakning til, at EU fortsat skal spille en central rolle i Afghanistan efter 2014, og til at dette meldes klart ud på Bonn-konferencen.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Afghanistan har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 13. juli 2011 (skriftlig forelæggelse).

