



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 30 settembre 1999 (01.10)
(OR. EN)**

11424/99

LIMITE

**JAI 73
AG 28**

Piano d'azione per

L'AFGHANISTAN

SOMMARIO

Pagina

A. INTRODUZIONE GENERALE.....	3
Situazione politica.....	3
a. Situazione militare.....	3
b. Ripercussioni internazionali.....	3
c. Iniziative di pace internazionali.....	4
Situazione economica.....	5
a. Quadro generale.....	5
b. Agricoltura.....	6
c. Altri settori.....	7
Situazione dei diritti dell'uomo.....	8
B. BASI STATISTICHE E SITUAZIONE INIZIALE.....	9
Cittadini afghani negli Stati membri dell'UE.....	9
Cittadini afghani in altre parti del mondo.....	10
a. Afghani in Pakistan.....	10
b. Afghani in Iran.....	11
c. Afghani nelle Repubbliche centroasiatiche e altrove.....	12
Analisi delle cause di migrazione e di fuga.....	13
C. MISURE AD AZIONI IN ATTO.....	14
I. Inventario delle misure e azioni degli Stati membri in atto.....	14
Politica.....	14
Economia.....	14
Cooperazione allo sviluppo.....	14
Aiuto umanitario.....	15
Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni.....	15
II. Inventario delle misure e azioni della Comunità/Unione in atto.....	15
Politica.....	15
Economia.....	16
Cooperazione allo sviluppo/Aiuto umanitario.....	16
Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni.....	17
III. Misure e azioni dell'UNHCR, dell'OIM, del CICR e di altre organizzazioni intergovernative e non governative.....	17
Politica/Economia.....	17
Cooperazione allo sviluppo/Aiuto umanitario.....	17
Diritti umani.....	18
Programma di rimpatrio dell'UNHCR.....	19
D. VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE.....	19
E. INTERVENTO NECESSARIO DELLA COMUNITÀ/UNIONE.....	21
Politica estera.....	21
Cooperazione economica e allo sviluppo.....	23
Migrazione.....	25

ALLEGATO I:	Statistics on Afghanistan
ALLEGATO II:	Rundown on existing Member State measures and actions
ALLEGATO III:	Extracts from the EC-Afghanistan co-operation strategy 1999-2000
ALLEGATO IV:	Contributions from UNHCR and ICRC

A. INTRODUZIONE GENERALE

Per quanto riguarda le questioni di asilo e migrazione, la situazione in Afghanistan dev'essere valutata nel contesto della regione limitrofa, che comprende, in particolare, l'Iran e il Pakistan. Bisogna inoltre tener conto del fatto che in Afghanistan non vi è governo centrale e che il 90% del paese è sotto il controllo dei talibani.

Situazione politica

a. Situazione militare

1. Il movimento talibano fu costituito nel 1994 da un gruppo di studenti afgani delle università islamiche (*madrassas*) a Quetta in Pakistan. Inizialmente il gruppo era formato da pashtun della provincia del Kandahar nell'Afghanistan meridionale; il movimento è guidato da un *mullah* (capo religioso a livello di villaggio) di nome Mohammad Omar. I talibani perorano una rivoluzione islamica nel paese, sostenendo che l'unità dell'Afghanistan dev'essere ripristinata all'insegna della *sharia* (legge coranica).

2. Al loro primo apparire sulla scena nel 1994 i talibani riuscirono a persuadere molti combattenti *mujaheddin* a disertare i loro capi e aderire al movimento talibano. Nonostante la forza militare relativamente limitata, i talibani riuscirono quindi a conquistare gradualmente vaste zone dell'Afghanistan in poco tempo. Tra le prime conquiste si annoverarono le città chiave di Kandahar (fine 1994), Herat (settembre 1995) e Jalalabad (settembre 1996). La capitale Kabul cadde il 27 settembre 1996. I talibani s'impadronirono anche, per un breve periodo, della città di Mazar-i-Sharif nel maggio 1997, con l'aiuto del Generale Abdul Malik Pahlavan. Dopo soli tre giorni, tuttavia, le truppe di Malik si rivoltarono contro i nuovi alleati uccidendo migliaia di talibani.

3. All'inizio la resistenza antitalibana era divisa. La prima alleanza fu formata nell'ottobre 1996. All'inizio del giugno 1997 la coalizione antitalibana fu ampliata e rafforzata. Oggi denominata Fronte islamico unito per la salvezza dell'Afghanistan (UIFSA) (oppure Fronte unito o Alleanza del nord), la resistenza nominò un nuovo governo, presieduto da Rabbani, con base a Mazar-i-Sharif.

4. Nel 1998 i talibani conquistarono le province di Badghis, Fariab, Jozjan, Takhar, Baghlan, Kunduz, Samangan e Balkh. Le offensive militari per conquistare le città di Mazar-i-Sharif e Bamiyan furono caratterizzate da brutali violazioni dei diritti umani. I talibani sostengono ora di controllare quasi il 90% del territorio, compresi i principali valichi di ingresso in Afghanistan. Di fatto hanno praticamente sconfitto due dei tre principali gruppi militari che compongono l'UIFSA (*ossia* l'Hezb i Wahat di Khalili e lo Junbesh-e Melli Islami di Dostam). Attualmente la base territoriale dell'UIFSA è sostanzialmente limitata alle province nordorientali dell'Afghanistan con popolazione a predominanza tagika. L'unica componente dell'UIFSA che ancora oppone una fiera resistenza è lo Jamat-i-Islami la cui ala militare, lo Shura-e-Nazar, è comandata da Ahmed Shah Massud. Le truppe del Comandante Massud continuano a tenere Kabul sotto il tiro dei razzi.

b. Ripercussioni internazionali

5. Pakistan, Arabia Saudita ed Emirati arabi uniti riconoscono i talibani come governo legittimo dell'Afghanistan. Il riconoscimento è avvenuto dopo la prima breve conquista di Mazar-i-Sharif da parte dei talibani nel maggio 1997. Ad eccezione delle ambasciate in Pakistan, Arabia Saudita e Emirati arabi uniti, nelle altre capitali i diplomatici afgani rappresentano quindi il governo del Presidente Rabbani e solo occasionalmente si dissociano dall'UIFSA per aderire al movimento talibano. Il governo di Rabbani occupa anche il seggio dell'Afghanistan alle Nazioni Unite (ONU), mentre quello presso l'Organizzazione della conferenza islamica (OCI) è vacante dal 1996. I talibani hanno deciso di denominare l'Afghanistan "Emirato islamico dell'Afghanistan".

6. Le relazioni fra il governo talibano e l'ONU si deteriorarono nel giugno 1998, a seguito della decisione del governo di chiudere più di 100 scuole private e numerose piccole case-scuola a Kabul in cui si impartiva una formazione professionale in molti casi diretta alle ragazze. Il mese successivo i talibani obbligarono le ONG attive a Kabul ad abbandonare le loro sedi nel centro città per andare a insediarsi in periferia, nella zona del politecnico in cui infuriavano i combattimenti. Tutte le attività finanziate dalla CE a Kabul furono sospese il 18 luglio 1998.

7. La tensione fra i talibani e l'Iran culminò nell'agosto 1998 a seguito dell'assassinio di dieci diplomatici e di un giornalista iraniani nel Consolato generale dell'Iran a Mazar-i-Sharif. I talibani ammisero che le loro truppe li avevano uccisi, con un'iniziativa autonoma, durante la presa della città. Sia l'Iran sia l'Afghanistan ammassarono truppe alla frontiera; a metà settembre si stimava a 500.000 il numero di soldati iraniani in stato di massima allerta militare.

8. Il 20 agosto 1998 gli USA lanciarono degli attacchi missilistici contro alcuni campi della provincia afghana del Khost che si riteneva fossero usati dal dissidente saudita Osama bin Laden, considerato dal governo statunitense il mandante degli attentati dinamitardi perpetrati in due ambasciate degli USA nell'Africa orientale. Agli attacchi seguirono manifestazioni in molte città. Il 21 agosto 1998 alcuni miliziani talibani uccisero a Kabul un osservatore militare italiano in servizio presso la missione speciale dell'ONU in Afghanistan (UNSMIA) e ferirono gravemente un francese.

9. A seguito di tali incidenti e a causa della situazione generale d'insicurezza, tutto il restante personale internazionale delle ONG e dell'ONU fu evacuato. Il personale locale dell'ONU continuò ad attuare i programmi delle Nazioni Unite nel modo migliore in funzione delle circostanze. Il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) fu l'unica organizzazione internazionale a mantenere una presenza in Afghanistan, con personale internazionale ridotto. Nel novembre 1998 era ritornato nelle città di Kandahar, Jalalabad e Herat un numero ridotto di collaboratori internazionali delle ONG.

10. Il 23 ottobre 1998 i talibani e l'ONU conclusero a Islamabad un accordo sulla sicurezza e il margine di intervento delle organizzazioni dell'ONU in Afghanistan. Questo accordo ha segnato un primo passo verso il ritorno delle Nazioni Unite in Afghanistan.

11. A fine febbraio 1999 gli Stati Uniti informarono ufficialmente il Segretario Generale dell'ONU che, se necessario, essi sarebbero intervenuti contro Osama bin Laden e i talibani, senza in tal caso avvertire in anticipo il personale dell'ONU attivo in Afghanistan. Pertanto, gli USA esortarono l'ONU a non inviare nuovamente personale in tale paese. Lo stesso messaggio fu trasmesso ai cittadini americani che lavoravano in Afghanistan per le ONG. Anche il Regno Unito raccomanda vivamente ai suoi cittadini di non recarsi in Afghanistan. È convinzione generale che Osama bin Laden si trovi ancora nel paese.

c. Iniziative di pace internazionali

12. In Afghanistan l'ONU è impegnata su tutti i fronti perché si giunga a una pace durevole. Esso sottolinea che è necessario costituire un governo autenticamente rappresentativo, multietnico e a base ampia e instaurare condizioni in cui tutti i gruppi etnici e religiosi possano vivere in armonia. Nelle iniziative di pace dell'ONU svolgono un ruolo centrale l'inviato speciale delle Nazioni Unite, Lakhdar Brahimi, e l'UNSMIA. L'UE sostiene apertamente e con convinzione le iniziative di pace dell'ONU, come risulta dalla posizione comune che il Consiglio ha adottato il 25 gennaio 1999.

13. Nel 1998 Lakhdar Brahimi ha tenuto in totale sette riunioni con il Gruppo informale 6+2, di cui fanno parte i sei paesi limitrofi dell'Afghanistan (Cina, Iran, Pakistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan) più la Russia e gli USA. Altri Stati membri dell'ONU, che non fanno parte del Gruppo 6+2, hanno coordinato con esso le loro attività. Uno di tali raggruppamenti è composto da Francia, Germania, Giappone e Regno Unito.

14. Nel settembre-ottobre 1998 Lakhdar Brahimi si recò in diversi paesi della regione. Nel corso di tale missione egli ebbe per la prima volta colloqui con il *mullah* Omar, leader dei talibani. Questi accettarono un'inchiesta internazionale sugli eventi accaduti a Mazar-i-Sharif durante la presa della città da parte loro e una circa la morte del rappresentante italiano dell'UNSMa a Kabul e di due agenti locali dell'ONU, a condizione che si investigasse anche sui massacri di cui erano rimasti vittime i combattenti talibani nel maggio 1997. Durante tali colloqui il *mullah* Omar accettò di rilasciare tutti i prigionieri iraniani detenuti in Afghanistan, poi evacuati a Teheran.

15. Dall'ottobre 1998 le autorità uzbeke tengono consultazioni con altri paesi membri del Gruppo 6+2 per preparare una riunione ad alto livello di tale Gruppo, da convocare a Taškent e a cui invitare i rappresentanti delle diverse fazioni afgane. Finora la riunione è sempre stata rinviata.

16. A metà marzo 1999 gli alti rappresentanti dei talibani e l'UIFSA hanno concluso, sotto gli auspici dell'ONU, un accordo di pace a Ašgabat nel Turkmenistan. L'accordo sancisce la necessità di una rappresentanza mista nel potere esecutivo, legislativo e giudiziario in Afghanistan e prevede uno scambio di prigionieri fra le fazioni rivali. Restano tuttavia da definire alcuni dettagli fondamentali e le parti non hanno trovato un accordo per il cessate il fuoco. La comunità internazionale e le ONG sono quindi rimaste scettiche.

17. Nella scia dell'accordo di pace di Ašgabat è risultato con sempre maggiore chiarezza che le possibilità di prosecuzione in un prossimo futuro dei colloqui, inizialmente previsti per aprile, erano estremamente esigue. Si prevede anzi che, non appena le condizioni meteorologiche lo permetteranno, i talibani e/o l'UISFA lanceranno offensive militari. In effetti i combattimenti sono già cominciati a marzo in alcune zone dell'Afghanistan. È convinzione generale che le nuove offensive non risolveranno l'attuale stallo militare.

18. Il 12 marzo 1999 l'ONU ha annunciato la decisione di avviare il ritorno graduale del suo personale internazionale in Afghanistan. Il perpetuarsi del conflitto dopo l'accordo di pace di Ašgabat costringe l'ONU a sorvegliare attentamente il ritorno del suo personale attualmente in corso.

Situazione economica

a. Quadro generale

19. Secondo le stime l'Afghanistan conta attualmente quasi 21 milioni di abitanti, fra cui 300.000 sfollati interni. Almeno altri 3 milioni di afgani vivono all'estero. Non si è mai disposto di dati documentati sull'economia dell'Afghanistan, che è uno dei paesi più poveri e meno sviluppati del mondo. Nel migliore dei casi le cifre relative all'economia afgana sono stime attendibili.

20. Tradizionalmente l'economia afgana è caratterizzata da un'agricoltura di sussistenza. Tuttavia, una grossa fetta dei terreni coltivabili è stata abbandonata allo scoppio della guerra, quando milioni di persone sono state sradicate dalle campagne, si sono ammassate nelle piccole e grandi città oppure sono fuggite nei vicini Pakistan e Iran. Inoltre, l'esercito sovietico adottò la politica della terra bruciata per indebolire i *mujaheddin*, che a loro volta per rappresaglia sabotarono gli impianti e le infrastrutture economiche.

21. Inevitabilmente i danni causati al settore agricolo si sono ripercossi sull'industria. Una qualche attività manifatturiera esisteva nelle città principali, in particolare a Kabul, ma ha subito in larga misura un arresto a causa delle devastazioni della guerra civile. D'altro canto, il collasso comunista ha determinato una certa rinascita dell'economia rurale, perché numerosi profughi sono rientrati in patria dall'estero.

22. In un piano di riabilitazione del 1993 il programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) ha stimato il PNL del 1991/92 a circa 1,67 miliardi di euro rispetto all'1,55 miliardi del 1978/79, anno dell'invasione sovietica. L'agricoltura rappresentava circa il 45% della produzione, in calo quindi rispetto al 53% degli ultimi anni '70. Le percentuali dell'industria mineraria, del commercio, dell'edilizia e dei trasporti e comunicazioni ammontavano, rispettivamente, a circa il 14, l'8, il 5 e il 3%. Secondo tali stime i servizi rappresentavano circa il 17% del PNL.

23. Nel 1992 si è assistito al collasso del sistema bancario. A metà 1993 i servizi dell'ora defunta Banca d'Afghanistan (la banca centrale) stimavano a più del 150% il tasso di inflazione annuo. Benché da allora non siano più stati effettuati calcoli indipendenti esaurienti, dalle informazioni delle organizzazioni internazionali presenti in Afghanistan si evince che questo tasso ha subito un'impennata, alimentata tra l'altro da iniezioni massicce di valuta non sostenuta e dall'insufficienza generalizzata di generi alimentari di base. Circolano anche valute rivali. I cambiavalute sono tuttora gli unici prestatori di servizi finanziari.

24. Quasi due decenni di guerra hanno devastato il sistema sanitario afgano. Il paese registra alcuni dei peggiori indicatori sanitari a livello mondiale: i più alti tassi di mortalità di partorienti, neonati e bambini e la più alta percentuale di vedove e orfani. La speranza di vita media è meno di 45 anni.

25. Anni di guerra hanno praticamente distrutto l'infrastruttura scolastica nazionale. Non sorprende quindi che l'Afghanistan abbia il più alto tasso di analfabetismo a livello mondiale: si calcola che non meno di tre quarti della popolazione non sappia né leggere né scrivere.

b. Agricoltura

26. Secondo i dati dell'UNDP, la produzione alimentare pro capite destinata alla popolazione è scesa del 30% nel periodo 1980-1991. Molte zone agricole sono state abbandonate oppure rese inaccessibili perché minate. Circa il 30% dell'infrastruttura agraria è andato distrutto. Le piccole industrie sono state spazzate via.

27. Tradizionalmente fino all'85% degli afgani trae sostentamento dall'agricoltura. Tuttavia, più di 15 anni di guerra hanno determinato la distruzione di gran parte del sistema agricolo e i terreni sono cosparsi di mine. Poiché molti agricoltori hanno abbandonato le loro aziende, l'Afghanistan è ora parzialmente dipendente dall'importazione di cereali dal Pakistan. Secondo la FAO, però, in alcune zone dell'Afghanistan meridionale in cui è migliorata la sicurezza, sono stati compiuti progressi verso l'autosufficienza alimentare. Secondo le previsioni, il raccolto cerealicolo del 1998 doveva essere il più ricco degli ultimi 20 anni, sebbene il trasporto delle eccedenze verso le altre parti del paese resti difficile.

28. Un contributo all'economia l'ha apportato l'aumento costante, in tutto l'arco della guerra, della superficie destinata alla coltivazione del papavero da oppio. Secondo l'UNDP, essa è passata dai 6.000 ettari degli ultimi anni '70 ai 57.000 dei primi anni '90, per una produzione di 3.200 tonnellate di oppio, che fa dell'Afghanistan il più grande produttore mondiale di materia prima per l'eroina. L'aggravarsi della situazione economica e la mancanza di sanzioni ufficiali hanno incoraggiato gli agricoltori a coltivare papavero come raccolto facilmente monetizzabile. I talibani approvano di fatto questa pratica. Circa il 95% dei campi di papavero del paese è situato nelle zone da loro controllate.

29. La scarsità di risorse e la guerra hanno impedito la ricostruzione dei sistemi di irrigazione, la riparazione delle strade verso i mercati e il reimpianto dei frutteti in alcune zone. La presenza delle mine, in numero stimato tra i 5 e i 7 milioni, ha ridotto le superfici coltivabili e ha rallentato il rientro dei profughi necessari alla ricostruzione dell'economia. Il fatto che tutte le parti abbiano aggiunto altri campi minati ha esacerbato una situazione già difficile. Il commercio si caratterizzava principalmente in frutta, minerali e gemme, oltre alle merci contrabbandate in Pakistan.

c. Altri settori

30. Quasi tutta l'industria manifatturiera ha interrotto l'attività oppure lavora a regime molto ridotto a causa dei danni della guerra e dell'insufficienza delle materie prime e dei pezzi di ricambio. Prima del collasso l'industria era principalmente dedicata alla trasformazione delle materie prime agricole locali.

31. Le riserve di gas afgane sono consistenti, come si ritengono cospicue le risorse di petrolio e carbone. Le risorse minerarie del paese sono state recensite solo parzialmente, ma vi sono grossi giacimenti di ferro, rame cromico, carbone e sale, oltre a una certa quantità di molti altri minerali non energetici. Queste riserve restano ampiamente intatte.

32. Nel decennio che ha preceduto l'invasione sovietica, la maggior parte degli aiuti stranieri - proveniente per lo più dagli Stati Uniti e dall'Unione sovietica - fu spesa per la costruzione di strade e la riabilitazione. Furono costruiti più di 2.000 km di strade asfaltate e pavimentate con calcestruzzo, che hanno dotato il paese di una rete moderna in grado di collegare tutti i principali centri urbani. Tuttavia la guerra ha imposto un pedaggio molto alto. Secondo la valutazione dell'UNDP del 1993, dei 2.500 km di strade principali il 60% circa necessita di interventi radicali di rifacimento del manto, mentre le strade regionali versano in generale in condizioni pietose. Da allora lo stato di tutte le strade è andato deteriorandosi considerevolmente. Inoltre centinaia di ponti sono andati distrutti.

33. Il ripristino della rete è cruciale per la ripresa degli altri settori e per il riavvio di un'attività economica normale. Dato che mancano i finanziamenti esteri e che non vi è un governo centrale funzionante, l'UNDP reputa che il modo migliore per riparare le strade sia affidare i lavori ad appaltatori radicati nella comunità locale o associati con le ONG.

34. Il settore aeronautico e l'infrastruttura di telecomunicazione sono allo sfascio.

35. La capacità afgana di generare energia elettrica dev'essere aumentata. I danni della guerra, il saccheggio, l'assenza di manutenzione e la scarsità dei pezzi di ricambio fanno sì che la capacità effettiva di generare energia elettrica sia molto al di sotto del livello teorico di circa 400 mw, che comunque è di gran lunga insufficiente al fabbisogno del paese.

36. Molte città afgane hanno patito duramente nel corso del conflitto. Specialmente Kabul è stata devastata dalla guerra. Una città come Jalalabad (in cui vivono attualmente circa 120.000 profughi fuggiti da Kabul) è invece sopravvissuta relativamente intatta ai combattimenti. Anche lì, tuttavia, mancano molti servizi di base.

37. La guerra non è l'unica causa della distruzione. Il 4 febbraio e il 30 maggio 1998 dei violenti terremoti, entrambi con epicentro nel nordest (segnatamente nella provincia del Takhar), provocarono danni ingenti e la perdita di molte vite umane. Le vittime si contarono a migliaia e 50.000 furono i senzatetto. Da allora la regione nordorientale continua ad essere sporadicamente teatro di attività sismica.

38. Nel 1998 l'attività economica ufficiale è rimasta a livello minimo, impedita dai combattimenti ricorrenti. Tuttavia, nella regione controllata dai talibani il conflitto armato è cessato e il traffico commerciale è ripreso dopo la riapertura delle strade, rilanciando l'economia di città come Jalalabad, Kandahar e Herat. La ricostruzione continua a Herat, Kandahar e Ghazni. Il commercio mostra segni di ripresa e l'attività di importazione/esportazione è ricominciata.

Situazione dei diritti dell'uomo

39. L'Afghanistan è parte dei principali strumenti internazionali sui diritti dell'uomo, tra cui: il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, il patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, la convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, la convenzione sui diritti del fanciullo e la convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. È inoltre firmatario della convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Tutte le parti in Afghanistan continuano a condurre politiche in contrasto con tali norme internazionali sui diritti dell'uomo.

40. La situazione globale dei diritti dell'uomo in Afghanistan resta tetra. Nel 1998 hanno continuato a verificarsi gravi violazioni dei diritti umani. Secondo racconti credibili i talibani hanno perpetrato massacri su vasta scala quando hanno conquistato Mazar-i-Sharif in agosto. Stando alle notizie, questi attacchi erano rappresaglie per il massacro di migliaia di soldati talibani perpetrato dalle forze della resistenza quando avevano riconquistato la città dopo la breve occupazione talibana del maggio 1997. Sia i talibani che le truppe dell'UIFSA si sono rese colpevoli di bombardamenti indiscriminati su zone civili. Le truppe di Massud hanno continuato a lanciare razzi su Kabul.

41. La giustizia sommaria è comune, le esecuzioni extragiudiziali frequenti e la pena di morte applicata in tutto l'Afghanistan. Nelle zone controllate dai talibani l'ordine è imposto in modo rigido e oppressivo e il crimine è punito severamente. I tribunali islamici e la polizia religiosa dei talibani, il Ministero per la promozione della virtù e la repressione del vizio (PVSV), applicano le pene islamiche secondo un'interpretazione estremistica, con esecuzioni pubbliche per l'adulterio e l'omicidio e mutilazioni di una mano o di un piede per il furto. Nelle carceri le condizioni sono penose.

42. Riguardo ai diritti umani delle donne, nel 1998 la situazione è rimasta estremamente grave. La violenza sulle donne resta un problema in tutto il paese. Lo stupro, il rapimento e il matrimonio obbligato sono prassi comune nelle zone che sfuggono al fermo controllo delle autorità o nelle zone teatro dei combattimenti. La discriminazione contro le donne e le ragazze è diffusa, soprattutto nelle aree sotto il controllo dei talibani. Alla donna è negato il diritto di pari accesso all'istruzione, al lavoro e all'assistenza sanitaria. I talibani le impongono severi codici di abbigliamento e le impediscono di lavorare fuori casa, ad eccezione di limitate situazioni nel settore dell'assistenza sanitaria. In generale alle ragazze è proibito frequentare le scuole, specialmente a Kabul e in altre aree urbane. I talibani hanno autorizzato soltanto poche scuole femminili nelle aree rurali e nelle cittadine, oltretutto nei campi per gli sfollati interni a Kandahar e Herat.

43. Secondo le organizzazioni internazionali, tuttavia, l'imposizione dell'autorità talibana ha segnato un miglioramento, rispetto alla situazione vigente sotto i mujaheddin, della sicurezza di quelle donne che, soprattutto nelle aree rurali, sono disposte ad attenersi alle usanze tradizionali. L'imposizione dell'autorità talibana ha ridotto notevolmente il numero di stupri sulle donne, perché lo stupro è un delitto secondo la sharia. Durante una visita a Kabul nel marzo 1999, Kamal Hossain, relatore speciale ONU della Commissione per i diritti umani sulla situazione dei diritti dell'uomo in Afghanistan, ha rilevato un certo allentamento delle restrizioni imposte sui diritti delle donne.

44. Lo stato di guerra civile e l'opera indisturbata delle fazioni rivali hanno di fatto limitato la libertà d'espressione, di stampa, di riunione, di associazione, di religione e di movimento. I cittadini non possono cambiare il governo o scegliere democraticamente la guida del paese. I diritti dei lavoratori non sono sanciti. Il lavoro minorile perdura.

45. Benché in generale la situazione dei diritti umani in Afghanistan resti carente, con l'avvento dei talibani la sicurezza personale è nel complesso migliorata. Nella regione sotto il loro controllo essi hanno ridotto il potere della maggior parte dei signori della guerra, promuovendo di fatto la sicurezza personale, la libertà di movimento e il rispetto della proprietà.

46. I talibani hanno imposto codici di comportamento che derivano dalla sharia e dalle tradizioni delle tribù pashtun. Di fatto hanno rilanciato modelli comportamentali consolidati, introducendo nelle grandi città i valori e i comportamenti delle campagne. Ciò significa che molti afghani, in particolare i pashtun delle aree rurali, si attenevano a codici di comportamento analoghi già prima dell'avvento dei talibani. Perciò, mentre per molti afghani (in particolare i pashtun di provenienza rurale) è possibile insediarsi nuovamente nella parte dell'Afghanistan controllata dai talibani, per altri, soprattutto per i ceti colti medio-alti di estrazione urbana e i gruppi di etnia non pashtun, è difficile se non impossibile attenersi al modello di vita imposto dai talibani.

47. Il 26 giugno 1997 i talibani hanno proclamato un'amnistia generale secondo cui *tutti coloro che fossero rientrati, indipendentemente dall'appartenenza politica, non sarebbero stati perseguiti per i reati penali commessi, per qualunque motivo, prima o durante l'esilio, ad eccezione dei reati penali perpetrati contro un'altra persona. L'impunità riguarda, tra l'altro, fatti come aver lasciato l'Afghanistan rifugiandosi in Pakistan, Iran o qualsiasi altro paese, essersi messi al servizio di diversi comandanti, essersi resi colpevoli di renitenza alla leva o di diserzione e aver prestato servizio militare in forze armate non riconosciute a livello internazionale.* L'UIFSA ha proclamato poi un'amnistia analoga. I rapporti di verifica dell'UNHCR indicano che l'amnistia è sostanzialmente rispettata da entrambi i gruppi.

B. BASI STATISTICHE E SITUAZIONE INIZIALE

Per le tabelle statistiche particolareggiate, cfr. allegato I.

Cittadini afghani negli Stati membri dell'UE

48. A partire dalla seconda metà degli anni '80 un numero sempre crescente di cittadini afghani è immigrato nell'Europa occidentale. Quasi tutti avevano vissuto per lunghi periodi in uno dei paesi limitrofi. Un folto gruppo aveva inoltre vissuto in una delle Repubbliche dell'ex URSS, in particolare la Russia, l'Ucraina e il Tagikistan.

49. Nei primi anni '90 i richiedenti asilo afghani palesavano una nettissima preferenza per la Germania, in cui è stata presentata la maggioranza di tutte le domande di asilo afgane presentate nell'UE nel periodo 1990-1997. In questi otto anni le domande di asilo di cittadini afghani in Germania sono rimaste praticamente costanti, in un numero compreso tra 5.500 e 7.700 l'anno. Più di recente, tuttavia, i Paesi Bassi si sono rivelati la meta di predilezione dei richiedenti asilo afghani. Mentre nel periodo 1990-1992 questo paese ha ricevuto meno di 600 richiedenti asilo afghani, nel 1997 e 1998 gli arrivi annui sono ammontati a più di 6.000. Se si calcolano soltanto le "prime" domande presentate in Germania, il numero dei richiedenti asilo afghani nei Paesi Bassi è stato nel 1997 superiore del 25% a quello in Germania e addirittura superiore dell'88% nel 1998.

50. Di conseguenza la percentuale di afghani che chiedevano asilo in Germania sul totale di tutti gli Stati membri è scesa da oltre l'80% nel periodo 1990-1992 a meno del 40% nel 1997. Germania e Paesi Bassi insieme hanno ricevuto più dell'84% di tutte le domande di asilo presentate da cittadini afghani negli Stati membri nel periodo 1990-1997. In Austria il numero di tali domande è passato da meno di 100 nel 1990-1992 (pari all'1% del totale nell'UE) a più di 700 nel 1996-1997 (ossia circa il 5% del totale nell'UE).

51. I richiedenti asilo afgani transitano di norma nei paesi dell'Asia centrale, dove vigono poche limitazioni per l'arrivo e la partenza dei viaggiatori; paesi di transito di predilezione sono anche la Russia e l'Ucraina. Per organizzare il viaggio nell'Europa occidentale si rivolgono spesso ai cosiddetti "agenti di viaggio", le cui tariffe possono ammontare all'equivalente di 11.650 euro a testa. Di solito, quindi, gli afgani che intendono trasferirsi nell'Europa occidentale devono lavorare molti anni in Pakistan prima di avere i mezzi per partire. Un aiuto finanziario può occasionalmente essere fornito anche da parenti già giunti nell'Europa occidentale. Dato il basso tenore di vita in Afghanistan e la disponibilità diffusa di una vasta rete di parentela in Pakistan, il trasferimento diretto dall'Afghanistan all'Europa occidentale è meno probabile.

52. In Pakistan vi è un mercato redditizio per tutti i tipi di passaporti o visti vergini rubati. Anche le falsificazioni sono frequenti. I documenti falsificati sono sempre di alta qualità. Molti dei visti rubati o falsificati su passaporti pakistani sono stati rinvenuti in possesso di richiedenti asilo giunti nell'UE da Islamabad.

Cittadini afgani in altre parti del mondo.

53. L'instabilità politica e militare che ha contrassegnato l'Afghanistan negli ultimi decenni ha determinato un flusso costante di cittadini afgani in fuga dal paese. La grande maggioranza di essi si è stabilita nei paesi limitrofi (Pakistan, Iran, Repubbliche dell'ex URSS).

a. Afgani in Pakistan

54. Attualmente vivono come profughi in Pakistan circa 1.200.000 cittadini afgani (il numero complessivo è tuttavia stimato a 2.000.000). Rispetto al 1989, quando il numero dei profughi afgani era superiore a 3.000.000, si registra un calo notevole. Soprattutto dopo il 1992, che segnò la caduta del regime di Najibullah, il rimpatrio dei cittadini afgani ebbe un grande impulso. Negli ultimi anni, però, il numero degli afgani che rientrano nel paese è diminuito. Ciò nonostante nel 1998 l'UNHCR ha rimpatriato 93.200 cittadini afgani dal Pakistan, come sempre per questo organismo su base volontaria.

55. Circa il 75% dei profughi afgani in Pakistan proviene dalle zone a prevalenza pashtun. Il restante 25% proviene principalmente da Kabul, da Mazar-i-Sharif e da Hazarajat.

56. Pur non essendone parte, il Pakistan si conforma di fatto alla convenzione di Ginevra sui rifugiati, cui rimanda anche il diritto derivato pakistano. I criteri per ammettere qualcuno come rifugiato in Pakistan sono fissati nel "*Manuale sulla gestione dei profughi afgani nel Pakistan*" (1981, riveduto nel 1984). Secondo il manuale, ogni afgano che, a prescindere dal motivo, si trova in Pakistan, è considerato un rifugiato *prima facie*. Nel luglio 1997 il Ministero dell'interno ha ribadito che gli afgani godono in Pakistan dello status di rifugiato e ha sancito la loro libertà di movimento al di fuori dei campi profughi (originariamente destinati ad essere il loro luogo di insediamento). Ogni afgano che arriva nel paese gode della libertà di movimento e della libertà di lavoro: di conseguenza, gli afgani in Pakistan sono liberi di spostarsi e hanno accesso al mercato del lavoro.

57. Ufficialmente, all'ingresso in Pakistan gli afgani devono esibire un passaporto valido corredato di visto. In realtà essi possono facilmente spostarsi dall'Afghanistan al Pakistan, e viceversa, senza documenti di viaggio ufficiali. Di fatto, molti afgani che vivono in Pakistan rientrano periodicamente in Afghanistan per verificare lo stato delle loro proprietà o occuparsi dei loro affari.

58. Molti afgani vivono in campi profughi nei dintorni di Peshawar esattamente come la popolazione rurale pakistana. Altri vivono in città come Peshawar, Rawalpindi, Quetta e Karachi, che ospitano nutrite comunità afgane. Nei campi profughi funziona un sistema scolastico ben organizzato, creato con il sostegno dell'UNHCR.

59. Le attività economiche degli afghani in Pakistan sono numerose, in particolare nella provincia della North West Frontier, in cui essi dominano il trasporto e il cabotaggio su strada e svolgono un ruolo cruciale nell'edilizia e persino nell'agricoltura.

60. La maggior parte dei profughi afghani sembra essersi integrata nell'economia e nella società pakistane, benché la solidarietà della popolazione locale nei loro confronti sia andata notevolmente scemando negli ultimi anni, a causa della disoccupazione, del contesto economico complessivo, dell'aumento della criminalità e della violenza settaria. Per alcuni afghani (come quelli con alto profilo politico) può essere opportuno evitare grandi città come Peshawar e Quetta per non rischiare di essere uccisi da avversari politici. L'UNHCR, in stretta collaborazione con il Norwegian Church Aid, è in grado di offrire a queste persone una sistemazione alternativa all'interno del Pakistan (Lahore, Rawalpindi, ecc.). Sono meno di un centinaio l'anno i casi in cui l'UNHCR giunge alla conclusione che una sistemazione al di fuori del Pakistan sia la soluzione migliore. La maggior parte degli afghani che non si sentono al sicuro in Pakistan è presa di mira a causa di faide transfrontaliere tra clan e famiglie piuttosto che per le convinzioni politiche.

61. I profughi afghani non sono sistematicamente registrati dalle autorità pakistane o dall'UNHCR. Su richiesta le autorità pakistane rilasciano ai profughi afghani una carta d'identità, il cosiddetto lasciapassare Shanakhti. Poiché questo non è necessario per lavorare e soggiornare in Pakistan, solo pochi profughi afghani lo richiedono. L'UNHCR in Pakistan non è in grado di registrare o di accertare lo status specifico dei profughi.

62. All'accordo di cooperazione CE-Pakistan è acclusa una dichiarazione in cui il Pakistan si dice disposto a concludere accordi di riammissione con gli Stati membri che lo richiedano. L'accordo dovrebbe essere firmato nel [...] 1999. Poiché si riferisce soltanto alla riammissione dei "cittadini" (ossia dei pakistani), la dichiarazione non include esplicitamente la riammissione degli afghani giunti nell'UE attraverso il Pakistan. Per il momento il Pakistan non sembra essere ufficialmente pronto a riammettere gli afghani che hanno soggiornato per un lungo periodo in uno Stato membro dell'UE. La posizione delle autorità pakistane è che il problema dei profughi afghani si è semplicemente internazionalizzato, laddove decine di migliaia di afghani chiedono asilo in Europa occidentale, mentre il Pakistan continua ad ospitarne un multiplo di tale numero. Il fatto che molti afghani siano in possesso di documenti di viaggio pakistani non incide particolarmente, perché secondo le autorità pakistane grandissima parte di questi documenti è stata ottenuta per vie illegali.

63. Il Pakistan sembra disposto a prendere in considerazione un regime di transito per i richiedenti asilo afghani respinti dall'Europa occidentale e diretti nel loro paese. Le condizioni devono ancora essere messe a punto.

b. Afghani in Iran

64. In Iran si trovano, secondo le stime, 1.400.000 afghani. Per lungo tempo le frontiere iraniane sono rimaste aperte per i profughi dall'Afghanistan, mentre oggi sono praticamente chiuse. Le autorità iraniane di Teheran avevano sperato che, grazie all'accordo sul rimpatrio concluso con l'UNHCR nel 1992, la maggior parte degli afghani tornasse nel suo paese. In realtà ciò non è avvenuto. L'UNHCR ha rimpatriato 14.161 cittadini afghani dall'Iran nel periodo fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 1998; il totale complessivo dei rimpatriati dal 1° dicembre 1992 è di 582.240.

65. Soltanto circa il 2% dei profughi afghani in Iran vive nei campi (ce ne sono 7). La grande maggioranza è invece sparpagliata in tutto il paese. Molti afghani vivono, soprattutto, a Teheran, Esfahān, Mashhad e Kermān. Soltanto i gruppi più poveri restano nelle provincie del Khorāsān e di Zāhidān.

66. L'Iran è parte della convenzione di Ginevra sui rifugiati e del relativo protocollo.

67. Tra i profughi afgхани solo quelli arrivati prima del 1992 (circa 850.000 persone) sono considerati rifugiati *prima facie* e hanno ottenuto dalle autorità iraniane documenti e permessi di soggiorno per rifugiati. Tuttavia, data la grande varietà di documenti rilasciati nel corso degli anni, regna una certa confusione riguardo allo status giuridico dei titolari. I profughi afgхани arrivati dopo il 1992 si sono per la maggior parte insediati senza avere i documenti necessari né il permesso di soggiorno. Le autorità iraniane li qualificano immigrati "privi di documenti" oppure "illegali". Questa categoria conta più di mezzo milione di afgхани.

68. Il difficile contesto economico in Iran ha avuto un impatto negativo sulla situazione dei profughi. L'alto tasso di disoccupazione ha indotto ad applicare rigorosamente le leggi sul lavoro; di conseguenza molti profughi hanno perso il posto o non sono riusciti a ottenere il permesso di lavoro. Sono effettuati rimpatri coatti di cittadini afgхани. Le autorità iraniane dichiarano di non poter continuare nella linea politica di generosità verso i profughi. L'assassinio di membri del personale consolare iraniano perpetrato nell'agosto 1998 a Mazar-i-Sharif ha inasprito l'ostilità della popolazione locale verso gli afgхани.

69. Quest'evoluzione ha determinato sia un gran numero di espulsioni di cittadini afgхани privi di documenti sia una serie di rimpatri volontari in Afghanistan. Fra gli espulsi si annoverano afgхани resisi colpevoli di attività criminali in Iran e afgхани privi di documenti intercettati dalle forze di disciplina. Solo tra gli ultimi mesi del 1998 e l'inizio del 1999 i profughi colpiti da rimpatrio coatto potrebbero ammontare a più di 50.000. I rimpatri volontari hanno riguardato principalmente gli afgхани che rientravano presso la famiglia in Afghanistan dopo un periodo di lavoro temporaneo/stagionale in Iran. La maggioranza degli afgхани rientrati al di fuori dei programmi di rimpatrio assistito dell'UNHCR (espulsi o rimpatriati volontari) era composta da uomini celibi di tutti i gruppi etnici.

70. Attualmente (luglio 1999) l'UNHCR sta per firmare col Governo iraniano un promemoria inteso a promuovere il rimpatrio volontario secondo principi e procedure consolidati. Il promemoria prevede la creazione di un apparato logistico che permetta all'UNHCR di rimpatriare, idealmente, 120.000 persone l'anno. Ai cittadini afgхани è concesso un semestre di transizione, durante il quale possono decidere di rientrare volontariamente in patria. In tale periodo l'UNHCR fornirà assistenza per il rientro in patria a tutti gli afgхани privi di documenti che desidereranno rimpatriare. Nel contempo l'UNHCR intende lanciare una procedura di valutazione per individuare i cittadini afgхани che hanno motivo di temere persecuzioni al rientro in patria.

71. Se si instaurerà un processo di ammissibilità funzionante, la tutela degli afgхани risulterà enormemente migliorata. L'UNHCR non collaborerà con il Governo iraniano nel suo intento di concentrare gli afgхани nei campi profughi. Ciò è sconsigliabile sia per le conseguenze socioeconomiche per i cittadini afgхани che per i costi complessivi. La piena attuazione del promemoria dipende dal sostegno finanziario della comunità internazionale. L'UNHCR auspica che il programma abbia un impatto regionale (leggi Pakistan) e persino sovraregionale (leggi UE). Per poter monitorare la situazione degli afgхани rimpatriati è d'obbligo la presenza dell'UNHCR in Afghanistan.

c. Afgхани nelle Repubbliche centroasiatiche e altrove

72. Quattro delle cinque Repubbliche centroasiatiche hanno firmato la convenzione di Ginevra. Si afferma la tendenza a conformarsi maggiormente ai trattati internazionali. L'UNHCR non è contrario alla riammissione dei cittadini afgхани nelle Repubbliche centroasiatiche, sempreché essa avvenga secondo i principi, le procedure e le salvaguardie consolidate.

73. All'inizio del 1998 i gruppi più consistenti di profughi afgхани al di fuori del Pakistan e dell'Iran erano concentrati in India (17.500) e nei paesi della Comunità di Stati indipendenti (CSI), tra cui Kazakistan (1.650), Turkmenistan (5.500), Ucraina (3.000) e Uzbekistan (3.200).

74. Secondo le stime gli afghani nell'Asia centrale sono grosso modo 40.000. Questi profughi sono in generale tollerati e trattati decentemente. Sono sostanzialmente hazari, uzbeki, tagiki e turkmeni e per la maggior parte sono persone che si erano compromesse con il regime comunista di Najibullah.

75. In India i 16.960 profughi afghani riconosciuti sotto mandato dell'UNHCR sono autorizzati a restare con permessi di soggiorno temporanei oppure tollerati dal Governo indiano. Anche in questo caso la maggior parte si era compromessa con il regime comunista di Najibullah.

Analisi delle cause di migrazione e di fuga

76. Molti degli afghani che domandano asilo nell'Europa occidentale sono relativamente colti ed hanno vissuto per un certo tempo in uno dei paesi di primo soggiorno, specialmente in Pakistan. Con l'avvento al potere dei talibani è per loro scemata la prospettiva di un rapido rientro in Afghanistan. Benché alcuni di loro sperassero fino a poco tempo fa di rimpatriare, l'attuale situazione economica unita all'accesso limitato all'assistenza sanitaria e allo sfascio del sistema scolastico in Afghanistan scoraggia un loro rientro. Poiché anche nei paesi di primo soggiorno le prospettive economiche sono sempre più fosche, essi decidono di proseguire, in particolare verso l'UE. Questo loro tentativo di liberarsi dalle ristrettezze economiche causa una fuga di cervelli che si ripercuoterà negativamente sulla futura ricostruzione dell'Afghanistan.

77. Fra i motivi addotti per l'abbandono dell'Afghanistan sono spesso citati la situazione generale del paese e il trattamento subito dai talibani nel complesso, nonché i loro "metodi di governo" (compresa l'applicazione della sharia). Molti richiedenti menzionano come motivo principale della fuga dal paese l'applicazione di severe regole di vita da parte dei talibani (ad esempio, in materia di consumo di alcol o droghe, codici di abbigliamento e di foggia dei capelli, ascolto della musica, visione di videocassette). I motivi addotti si basano talvolta su un'insofferenza generica per la situazione senza che il richiedente abbia subito una qualche persecuzione in prima persona. In altri casi, invece, i richiedenti sostengono che, essendosi opposti alle regole di vita dei talibani, hanno subito un trattamento equiparabile alla persecuzione. Alcuni richiedenti asilo afghani sostengono di essersi ribellati agli editti talibani sull'istruzione delle ragazze.

78. Anche l'appartenenza o l'affiliazione a un partito politico sono spesso addotte come motivo. In un gran numero di casi i richiedenti sono ex comunisti che detenevano posizioni militari o di governo oppure erano membri del partito PDPA/Watan. In alcuni Stati membri si registra anche un numero relativamente alto di richiedenti che hanno fatto in qualche modo parte dell'ex servizio di sicurezza comunista. La seconda categoria di richiedenti che dichiarano di temere persecuzioni a causa delle attività politiche o dell'affiliazione a un partito sono gli attivisti di uno dei partiti *mujaheddin*. La maggior parte di essi dichiara di aver abbandonato il paese prima che i talibani assurgessero al potere nella zona in cui essi vivevano oppure dichiara di aver incontrato difficoltà o di aver sperimentato violazioni dei diritti umani da parte dei talibani. Un gruppo consistente di richiedenti asilo dichiara inoltre di essere stato attivista di uno dei partiti minori, molti dei quali di sinistra/di ispirazione marxista.

79. Un'altra categoria di richiedenti asilo adduce a motivo principale attività politiche, come il volantinaggio, la partecipazione a riunioni pubbliche, la critica aperta al regime talibano o al regime del partito *mujaheddin* che controllava la zona in cui essi risiedevano.

80. Una quarta categoria comprende coloro che temono rappresaglie/vessazioni a motivo della fede religiosa o dell'origine etnica. I richiedenti asilo afghani nell'Europa occidentale compongono un quadro etnico variegato: vi sono tagiki, pashtun, hazari, uzbeki e membri di altri gruppi etnici più piccoli. Altrettanto dicasi per i gruppi religiosi. I musulmani sciiti sostengono spesso di subire discriminazioni o persecuzioni a motivo della loro fede. Vi sono inoltre richiedenti asilo appartenenti a sette musulmane come gli ismailiti, i bahaisti e gli zaiditi. In alcuni Stati membri vi sono inoltre richiedenti asilo che si dichiarano membri delle piccole comunità sikh e indù dell'Afghanistan.

81. Una quinta categoria teme trattamenti disumani in conseguenza di atti considerati dai talibani reati di diritto comune (adulterio, rapporti omosessuali).

82. Dato l'alternarsi di regimi/governi diversi nell'Afghanistan, il gruppo dei cittadini afgiani attualmente presenti nei paesi dell'UE (e dei singoli che hanno acquisito una cittadinanza dell'UE) è estremamente eterogeneo: sono rappresentati afgiani che sostengono di essere stati perseguitati dai comunisti, comunisti che sostengono di essere stati perseguitati o dai *mujaheddin* o dai talibani e *mujaheddin* che sostengono di essere stati perseguitati dai talibani. La composizione del gruppo dei richiedenti asilo afgiani differisce da uno Stato membro all'altro, sia per origine etnica che per affiliazione politica. Questo fenomeno è probabilmente riconducibile ai forti legami tribali e comunitari fra gli afgiani.

83. In alcuni Stati membri hanno presentato domanda d'asilo degli afgiani che potrebbero aver commesso crimini di guerra.

C. MISURE ED AZIONI IN ATTO

I. Inventario delle misure e azioni degli Stati membri in atto

Politica

84. La Francia è l'unico Stato membro ad avere una rappresentanza diplomatica nell'Afghanistan, sotto forma di incaricato d'affari itinerante che ogni due mesi trascorre due settimane nel paese. Attualmente nessun altro Stato membro ha una rappresentanza in Afghanistan. La maggior parte è rappresentata in Pakistan, Iran e Cina. Un numero esiguo ha delle rappresentanze nelle Repubbliche centroasiatiche limitrofe dell'Afghanistan.

85. Nessuno Stato membro riconosce il governo talibano. La posizione comune dell'UE esorta gli Stati membri a mantenere contatti con tutte le fazioni afgane. Il Regno Unito si tiene costantemente in contatto con i talibani.

Economia

86. Uno Stato membro ha contribuito con 1,4 milioni di euro al progetto pilota (per le province del Kandahar e del Nangarhar) volto a incoraggiare gli agricoltori a desistere dalla coltivazione del papavero da oppio.

Cooperazione allo sviluppo (tabella nell'allegato II)

87. L'assistenza allo sviluppo assume prevalentemente la forma di sussidi alle ONG attive in Afghanistan. I sussidi sono destinati, principalmente, a programmi di assistenza sanitaria e di istruzione. Risulta spesso difficile distinguere nettamente l'assistenza allo sviluppo dall'aiuto umanitario. Di questo si deve tener conto nell'interpretare la tabella 1.

Aiuto umanitario (tabella nell'allegato II)

88. Molti Stati membri partecipano al gruppo di sostegno dell'Afghanistan (ASG), composto dai principali paesi donatori che offrono aiuto umanitario all'Afghanistan (ossia diversi paesi europei, USA, Canada, Russia e Giappone). L'ASG è una piattaforma di coordinamento dei programmi di aiuto dei donatori, finalizzata a definire una strategia comune per la prestazione di aiuto umanitario alla popolazione afghana. Ci si è avvicinati all'obiettivo di una strategia comune con il quadro strategico e i principi della struttura di programmazione comune formulati dall'ONU. L'UE mira a migliorare l'efficacia degli aiuti mediante un più stretto coordinamento internazionale dei donatori, in particolare attraverso l'ASG e l'organismo di programmazione per l'Afghanistan (posizione comune dell'UE del 25 gennaio 1999, articolo 4).

89. Di solito gli Stati membri dell'UE instradano l'aiuto umanitario attraverso le organizzazioni dell'ONU e le ONG; essi sono donatori fondamentali per organizzazioni quali l'UNHCR, l'UNOCHA (Ufficio dell'ONU per il coordinamento dell'assistenza umanitaria all'Afghanistan), il CICR, il PAM, la FAO e molte (altre) ONG attive in Afghanistan. I programmi abbracciano una vasta tipologia di assistenza umanitaria, tra cui: assistenza sanitaria, sminamento, rimpatrio, miglioramento delle sementi, istruzione, rete idrica, servizi igienico-sanitari, soccorso alle vittime dei terremoti, sostegno alimentare, assistenza e tutela dei profughi, ecc.

90. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCR) ha proposto di aprire un'inchiesta sui massacri perpetrati a Mazar-i-Sharif nel 1997 e 1998. Diversi Stati membri dell'UE si sono impegnati a cofinanziare l'inchiesta, che però non è ancora stata avviata.

Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni

91. Alcuni Stati membri hanno installato un funzionario dei servizi d'immigrazione nell'ambasciata di Islamabad in Pakistan, con il compito di allacciare e sfruttare un'ampia rete di persone e organizzazioni specializzate in Afghanistan. Grazie alla rete, detto funzionario può fornire informazioni dettagliate sulla situazione in Afghanistan e sulle organizzazioni afgane attive nel Pakistan. Le informazioni così ottenute sono sfruttate per verificare le dichiarazioni dei cittadini afgani che chiedono asilo.

92. Uno Stato membro ha concluso con il Pakistan un protocollo sulla riammissione (non ancora in vigore), mentre un altro ha presentato recentemente, sempre al Pakistan, un progetto di accordo di riammissione e un accordo per il trasferimento dei prigionieri. Le autorità pakistane non hanno ancora replicato. Un terzo Stato membro sta negoziando accordi di riammissione con l'India e con il Pakistan.

II. Inventario delle misure e azioni della Comunità/Unione in atto

(cfr. anche allegato III)

Politica

93. La linea politica dell'UE sull'Afghanistan è racchiusa nella posizione comune riveduta dell'UE, adottata dal Consiglio il 25 gennaio 1999. Gli obiettivi principali dell'UE in Afghanistan sono:

1. giungere a una pace durevole in Afghanistan, far cessare gli interventi stranieri e incoraggiare il dialogo interno, in particolare sostenendo il ruolo centrale delle Nazioni Unite;
2. favorire la stabilità e lo sviluppo dell'intera regione attraverso la pace in Afghanistan;
3. promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo, inclusi i diritti delle donne e dei bambini;
4. fornire un aiuto umanitario efficace e assicurare che il coordinamento internazionale degli aiuti consenta la distribuzione dei medesimi secondo i principi internazionali umanitari e una valutazione imparziale delle necessità;

5. rafforzare la lotta contro le droghe illegali e il terrorismo;
6. fornire assistenza alle operazioni di consolidamento della pace e, una volta conseguita una soluzione pacifica durevole, alla ricostruzione del paese dopo anni di guerra civile;
7. sostenere l'embargo sulle armi.

94. Delegazioni della Commissione sono presenti nei paesi limitrofi Pakistan, Cina e Kazakistan.

Economia

95. Non esiste attualmente nessun accordo formale tra la CE e l'Afghanistan. Le possibilità in tal senso dipenderanno dai negoziati per una pace durevole in Afghanistan.

Cooperazione allo sviluppo/Aiuto umanitario

96. La Comunità è il principale donatore individuale dell'Afghanistan. In media, dal 1989 sono stati impegnati 40 milioni di euro l'anno. Nel 1996 l'importo totale degli impegni comunitari per l'aiuto ammontava a ben 78,7 milioni di euro, in conseguenza di un programma eccezionale, di durata solo annuale, di 32,5 milioni di euro, varato dall'ECHO nel dicembre 1996. L'importo totale degli impegni del 1997 corrispondeva a 43,16 milioni di euro.

97. Nel periodo 1995-1997 una parte ingente del bilancio destinato agli aiuti alle persone sradicate in Asia è stato speso per i profughi, gli sfollati interni e i rimpatriati afgani (63,9 milioni di euro). Questo stanziamento così cospicuo si può spiegare con il fatto che, per il diciottesimo anno consecutivo, gli afgani hanno rappresentato la casistica più ampia di profughi individuali a livello mondiale. L'assistenza era destinata alle comunità locali e un sostegno finanziario è andato ai profughi afgani in Pakistan e in Iran. Il reinsediamento in Afghanistan è stato aiutato con il sostegno agli interventi di sminamento, la riabilitazione delle piccole infrastrutture (in particolare l'agricoltura) e la fornitura di assistenza sanitaria di base, di risorse idriche e di servizi igienico-sanitari, di istruzione di base e di formazione professionale. Inizialmente questi interventi furono limitati all'Afghanistan orientale, che presentava condizioni di relativa sicurezza nel periodo 1994-1998, ma si sono gradatamente estesi alla maggior parte dell'Afghanistan meridionale e ad altre zone. Inoltre, un numero limitato di ONG ha ottenuto un cofinanziamento per microinterventi a sostegno delle attività volte a ridurre la domanda di droga. Nel 1998 la Comunità stanziò un importo totale di quasi 18 milioni di euro per l'assistenza agli afgani sradicati, mentre 2,7 milioni di euro furono stanziati all'UNHCR per l'assistenza ai profughi afgani in Iran e in Pakistan.

98. La Comunità ha offerto aiuti alimentari per ovviare all'emergenza alimentare delle popolazioni vulnerabili, per progetti di "cibo in cambio di lavoro" su piccola scala in tutto l'Afghanistan e per progetti di sicurezza alimentare a più lungo termine. L'aiuto alimentare d'emergenza è stato principalmente gestito dal CICR e dal programma alimentare mondiale, che gestisce panetterie sovvenzionate. Le attività di "cibo in cambio di lavoro", svolte soprattutto dal PAM, hanno tuttavia dovuto essere drasticamente ridotte l'anno scorso a causa delle politiche restrittive dei talibani e dei combattimenti nell'Afghanistan settentrionale. Interventi di sicurezza alimentare sono stati effettuati dalla FAO e da alcune ONG europee.

99. Dal 1994 l'ECHO fornisce un considerevole aiuto umanitario d'emergenza principalmente a Kabul, con programmi medici e sanitari, servizi igienico-sanitari e approvvigionamento idrico, sminamento e con soluzioni abitative e riparo dai rigori dell'inverno; sviluppa inoltre azioni innovative per puntellare l'economia di Kabul in rapido disfacimento. L'ECHO ha fornito assistenza soprattutto mediante le ONG europee, ma anche, in misura ingente, contribuendo alle agenzie dell'ONU. L'ECHO ha saputo inoltre reagire rapidamente all'emergenza umanitaria conseguente ai terremoti. Nel febbraio 1997 ha istituito un ufficio di corrispondenti a Kabul, trasferito poi a Islamabad nel settembre 1998.

100. Informazioni più particolareggiate sull'assistenza fornita dalla Comunità europea all'Afghanistan figurano nell'allegato III.

Misure inerenti alla giustizia e agli affari interni

101. L'Afghanistan è uno dei paesi annoverati nell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE (regolamento n. 574/1999 del Consiglio).

III. Misure e azioni dell'UNHCR, dell'OIM, del CICR e di altre organizzazioni intergovernative e non governative (cfr. anche allegato IV)

Politica/economia

102. Le iniziative di pace dell'ONU sono descritte al punto A.1.c.

103. L'UNDP ha elaborato per l'Afghanistan un piano economico finalizzato a rivitalizzare la crescita della produzione e a stabilizzare i prezzi, mantenendo nel contempo una posizione solida della bilancia dei pagamenti. Secondo il piano dell'UNDP, nel settore agricolo la massima priorità va attribuita alla riconquista dell'autosufficienza, tramite soprattutto schemi di produzione destinati ai piccoli proprietari e basati sulle diverse comunità, e la ricostruzione dei sistemi di irrigazione distrutti. Tuttavia, poiché l'attuazione era subordinata al ripristino della pace, il piano non è mai andato oltre la fase progettuale.

104. Il programma delle Nazioni Unite per il controllo delle droghe (UNDCP) ha lanciato per l'Afghanistan un progetto pilota, che è andato sviluppandosi lentamente ma costantemente nel 1998. Il programma si basa sull'impegno dell'UNDCP a finanziare attività di sviluppo in determinate zone di coltivazione del papavero da oppio in cambio dell'accordo dei talibani sul fatto di: (a) non tollerare la coltivazione del papavero da oppio in nuove zone; (b) consentire all'UNDCP di recensire il raccolto di papavero da oppio e (c) intervenire per contrastare il traffico di droghe illecite e per smantellare i laboratori clandestini. Nel 1998 gli interventi per limitare il raccolto di papavero sono continuati seppur con tutti i vincoli esistenti.

Cooperazione allo sviluppo/Aiuto umanitario

105. Le organizzazioni dell'ONU e la comunità dei donatori hanno adottato un quadro strategico comune per promuovere l'attuazione di una programmazione comune più efficace in Afghanistan.

106. Fra la fine del 1997 e il maggio 1998 i talibani hanno rifiutato l'accesso a Hazarajat ai convogli che trasportavano aiuti alimentari. Dopo che il blocco della zona è stato tolto e che i talibani hanno segnato una vittoria parziale, la popolazione locale è di nuovo in grado di commerciare con le zone circostanti. Una missione su strada dell'ONU è stata infine autorizzata ai primi di novembre 1998. I generi alimentari sono forniti dal PAM.

107. Nel quadro della ricostruzione in seguito ai terremoti del febbraio e maggio 1998, l'ONU ha contribuito alla ricostruzione di circa 15.000 abitazioni, di cui 10.000 dovevano essere completate entro il novembre 1998. Nello stesso tempo le ONG partecipanti al programma hanno allestito i preparativi per l'inverno per le case incomplete e hanno individuato le famiglie potenzialmente vulnerabili. Fra gli altri interventi, il PAM ha distribuito 250 kg di grano alle famiglie che si sono ricostruite la casa.

108. Nonostante il ritiro del personale internazionale nel 1998 il programma d'azione antimine dell'UNOCHA per l'Afghanistan ha continuato a funzionare in gran parte del paese. Diverse ONG finanziate con capitali indipendenti continuano a soffrire di carenze di finanziamenti dovute alla revisione delle politiche di alcuni donatori. Nell'ottobre 1998 le autorità talibane hanno proclamato il divieto di produrre, cedere e vendere mine terrestri. Sono giunte numerose notizie, confermate o comunque attendibili, secondo cui l'UIFSA avrebbe continuato a deporre periodicamente mine. Secondo il Dipartimento di Stato statunitense, anche i talibani hanno continuato a minare il territorio.

109. Fino al 13 novembre 1998 circa 49,5 milioni di euro erano stati versati o impegnati per progetti inseriti nell'appello comune dell'ONU per l'assistenza all'Afghanistan del 1998, per un totale di circa un terzo del fabbisogno dell'appello, calcolato a 152 milioni di euro.

110. L'ONU ha continuato a collaborare con la comunità di assistenza nell'opera di attuazione e dei principi per la programmazione comune delle attività di aiuto in Afghanistan. Il 10 novembre 1998 si è tenuta a Islamabad la prima riunione dell'organismo di programmazione per l'Afghanistan, con rappresentanti dell'ONU, delle ONG, del CICR, della Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e dei principali paesi donatori, in cui sono emersi gli orientamenti per preparare l'appello comune del 1999.

111. Allorché i programmi dell'ONU in corso proseguivano sotto la gestione del personale locale, dopo il settembre 1998 non è più stato possibile lanciare nuove attività di assistenza.

112. L'obiettivo primario dell'UNHCR in Afghanistan è trovare una soluzione durevole per i profughi afgani, agevolandone il rimpatrio volontario verso zone di origine sicure all'interno del paese. Per conseguire questo obiettivo occorre tra l'altro: 1) istituire e gestire centri di riscossione a Jalalabad, Khost, Kandahar e Laskargah, dove i rimpatriati dal Pakistan ricevono un sussidio in contanti e un pacco alimentare supplementare del PAM; 2) prestare ai rimpatriati dall'Iran un'assistenza di trasporto in Afghanistan verso i luoghi d'origine; 3) verificare sistematicamente la situazione dei rimpatriati all'interno dell'Afghanistan ai fini di eventuali interventi, sia per quanto riguarda la loro protezione e i diritti umani, sia nel quadro di misure di assistenza che rispondano ai loro bisogni fondamentali; 4) offrire, in cooperazione con altre agenzie dell'ONU e con le ONG, in modo integrato, un aiuto iniziale al reinserimento, incentrando l'assistenza dell'UNHCR sulle soluzioni abitative e sulla salubrità dell'acqua potabile. Nei casi in cui la prospettiva del rientro volontario fosse irrealistica, si potrebbero prendere in considerazione altre soluzioni permanenti, come l'integrazione sul posto o il reinsediamento. Soluzioni di questo tipo potrebbero rendersi necessarie, ad esempio, per i rappresentanti del ceto urbano medio-alto e colto o per gli appartenenti a una minoranza etnica.

Diritti umani

113. Nel dicembre 1997, dopo che nel novembre dello stesso anno era stata annunciata la scoperta di fosse comuni nell'Afghanistan settentrionale, l'allora relatore speciale della commissione per i diritti umani sulla situazione dei diritti dell'uomo in Afghanistan, Choong-Hyun Paik, si recò in diverse località in quella parte del paese dove erano state seppellite delle persone. Lo accompagnava nella visita un esperto di medicina legale. Nel rapporto che presentò alla Commissione per i diritti umani, il relatore speciale raccomandò l'avvio di un'inchiesta sugli eccidi.

114. Nel maggio 1998 l'UNHCHR ha inviato in Afghanistan una missione esplorativa incaricata di valutare se fosse fattibile un'inchiesta sulle denunce di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale in Afghanistan nel corso del 1997 e l'istituzione di un comitato sul diritto umanitario internazionale. Sulla scorta del resoconto della missione e in base alle notizie secondo cui nel 1998 sono state perpetrate violazioni estremamente gravi dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, il Dipartimento degli affari politici, l'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari e l'UNHCHR hanno deciso di comune accordo di avviare i preparativi per un'inchiesta basata su tali rapporti, da condurre sotto gli auspici dell'UNHCHR. È inoltre intenzione di diversi relatori speciali tematici della Commissione per i diritti umani recarsi in Afghanistan nella sfera dei rispettivi mandati.

115. Il 23 novembre 1998 il Segretario Generale dell'ONU ha proposto in una lettera al Consiglio di sicurezza di varare all'interno dell'UNSM, fatto salvo il suo mandato e tenuto conto delle condizioni di sicurezza, un'unità per gli affari civili (CAU) incaricata principalmente di monitorare la situazione, promuovere il rispetto delle norme umanitarie minime e scoraggiare in futuro le violazioni generalizzate e sistematiche dei diritti umani e del diritto umanitario. Con la risoluzione 1214 il Consiglio di sicurezza ha avallato l'iniziativa del Segretario Generale.

Programma di rimpatrio dell'UNHCR

116. Per il diciottesimo anno consecutivo gli afgani rappresentano la casistica più ampia di profughi individuali del mondo. Dopo l'impennata dei rimpatri dal Pakistan e dall'Iran del 1992 - anno in cui fu rovesciato il regime comunista di Najibullah - il numero di persone rimpatriate in Afghanistan con l'assistenza dell'UNHCR è sceso progressivamente a 107.361 nel 1998, di cui 93.200 provenienti dal Pakistan e 14.161 dall'Iran. Nonostante il calo queste cifre rappresentano comunque il rimpatrio su più vasta scala verificatosi nel mondo nel 1998; il numero totale di afgani rimpatriati dal 1992 è di 4,1 milioni. L'UNHCR si limita rigorosamente a prestare assistenza ai soli rimpatri volontari.

117. Il rientro dei profughi in Afghanistan è stato gravemente ostacolato dagli eventi del 1998. Anzitutto la conquista di vaste zone dell'Afghanistan settentrionale e dell'Hazarajat da parte dei talibani ha determinato un nuovo flusso di profughi, per lo più verso il Pakistan. In secondo luogo l'ONU è stata costretta a ritirare il suo personale internazionale a causa del pesante deterioramento delle condizioni di sicurezza in Afghanistan. Eppure, per tutto il 1998 i profughi hanno continuato a rientrare nel paese. La maggior parte dei profughi che ritornavano dal Pakistan erano pashtun di estrazione rurale, che rientravano nelle aree rurali di provenienza nell'Afghanistan meridionale e orientale.

118. Nel settembre 1997 l'UNHCR ha lanciato un programma di rimpatrio collettivo destinato ai profughi afgani in Pakistan. Nel corso del 1998 questo programma ha ricevuto un vero impulso fino a interessare 18.000 profughi. L'obiettivo era individuare gruppi più ampi di profughi afgani desiderosi di rimpatriare dal Pakistan e condurre all'interno dell'Afghanistan progetti di assistenza più mirati che ne assicurino il reinserimento e il ritorno permanente. Un aspetto essenziale di questo approccio è il mantenimento dei legami tra i rimpatriati e il resto della comunità che ancora si trova in Pakistan. In tal modo anche i profughi rimasti possono essere persuasi a rientrare nell'Afghanistan.

119. L'UNHCR ha sospeso il programma di rimpatrio collettivo alla fine del 1998 per mancanza di fondi.

120. I villaggi in cui rientrano i profughi sono situati in aree rurali pacifiche e stabili nell'Afghanistan meridionale e orientale. In questi villaggi sono rari i casi di persecuzione da parte dei talibani; infatti, la persecuzione colpisce soprattutto nelle grandi città ed è specialmente mirata agli afgani "moderni". Quasi tutti i profughi inseriti nel programma di rimpatrio hanno dichiarato di sentirsi al sicuro nei villaggi in cui sono tornati.

D. VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE

121. Benché la situazione si sia stabilizzata in molte zone dell'Afghanistan, in altre i conflitti armati imperversano ancora. Il regime talibano sostiene ora di tenere sotto controllo circa il 90% del territorio. Soltanto nella zona nordorientale del paese l'UIFSA resta la fazione dominante. I combattimenti sono ripresi nel marzo 1999 nell'Afghanistan settentrionale. È improbabile che nel prossimo futuro i talibani riescano a prendere il controllo di tutto il paese.

122. Finora il regime talibano è stato riconosciuto soltanto dal Pakistan, dall'Arabia Saudita e dagli Emirati arabi uniti.

123. Nel 1998 l'UE ha continuato a sostenere le iniziative di pace dell'ONU. Nel marzo 1999 i colloqui di pace di Aşgabat (Turkmenistan), patrocinati dall'ONU, sono sfociati in un primo accordo fra il regime talibano e i rappresentanti dell'UIFSA. Dopo l'iniziale entusiasmo della comunità internazionale, la prospettiva di una prosecuzione dei colloqui di pace fino alla cessazione definitiva delle ostilità e alla composizione di un potere esecutivo, legislativo e giudiziario a rappresentanza mista è andata scemando: nell'aprile 1999 i talibani si sono ritirati dai successivi colloqui sull'attuazione dell'accordo.

124. Nel marzo 1999 l'ONU ha annunciato che avrebbe avviato il rientro graduale del suo personale internazionale in Afghanistan. La decisione è stata presa nella prospettiva che ad Aşgabat si concludesse un accordo di pace e nella scia degli evidenti progressi delle inchieste sull'omicidio dei tre collaboratori dell'ONU avvenuto l'anno scorso e dei palesi sforzi concertati dei talibani volti a ottemperare a un accordo di sicurezza firmato con l'ONU nell'ottobre 1998. Nonostante la rottura dei colloqui di pace e la segnalata ripresa dei combattimenti in Afghanistan, l'ONU non è ritornata su questa decisione.

125. Benché la situazione complessiva in materia di sicurezza sia migliorata nella maggior parte delle zone controllate dai talibani, le tematiche dei diritti dell'uomo continuano a destare grande preoccupazione in tutto il paese. I talibani continuano a interpretare la sharia in modo molto rigido. L'attuazione della sharia e le pene previste per le violazioni variano considerevolmente. Mentre nelle aree urbane la pena è spesso aspra perché vuole essere esemplare e fungere da deterrente, le regole sono applicate con minor rigore nelle aree rurali, anche perché le tradizioni locali coincidono in ampia parte con le norme stabilite dai talibani.

126. Manifestamente l'Afghanistan ospita ancora individui che l'UE ritiene coinvolti in attività terroristiche. Per far progredire la lotta contro il terrorismo l'UE continuerà a chiedere a tutte le parti afgane di astenersi dall'appoggiare le attività terroristiche e continuerà a chiedere alla milizia talibana di chiudere i campi di addestramento di terroristi stranieri esistenti in Afghanistan e di prendere le iniziative necessarie per garantire che i responsabili di atti terroristici siano consegnati alla giustizia. Se le parti afgane soddisfacessero queste richieste, la situazione della sicurezza in Afghanistan registrerebbe un indubbio miglioramento.

127. In conseguenza della lunga guerra civile, l'economia dell'Afghanistan è in uno stato pietoso. In molte parti del paese l'infrastruttura è andata distrutta e i terremoti dello scorso anno hanno peggiorato la situazione nel nordest del paese. La coltivazione del papavero da oppio resta una delle principali fonti di reddito. La situazione risulta ulteriormente deteriorata a causa dell'accesso limitato o precluso all'assistenza sanitaria e all'istruzione.

128. Il difficile clima di cooperazione che regna fra la comunità cui fanno capo gli aiuti internazionali e i talibani, che nell'estate del 1998 ha condotto all'evacuazione di tutto il personale internazionale dalla zona sotto controllo talibano, ha determinato una riduzione delle attività di sostegno in Afghanistan.

129. Negli ultimi anni la Comunità europea ha offerto all'Afghanistan un'assistenza considerevole in vari settori, che l'ha resa il maggiore donatore individuale del paese. È stata prestata assistenza umanitaria, compresi aiuto alimentare, programmi medici e sanitari, servizi igienico-sanitari e approvvigionamento idrico, sminamento e soluzioni abitative. Un'attenzione particolare è dedicata ai profughi afgani in Pakistan e in Iran, con un sostegno al rimpatrio. Le precarie condizioni di sicurezza hanno determinato una riduzione delle attività. Per il futuro la strategia di aiuto della Comunità nei confronti dell'Afghanistan dipenderà pesantemente dalle condizioni politiche e di sicurezza regnanti nel paese. Se le circostanze lo permetteranno, la Comunità sarà pronta ad incrementare l'assistenza. Nel frattempo sarà mantenuto l'aiuto umanitario di emergenza e un aiuto limitato alla riabilitazione in quelle zone dell'Afghanistan in cui regna la stabilità e che continuano a invogliare i profughi al rientro. Saranno forniti aiuti mirati dove ciò potrà essere effettuato in modo non discriminatorio e con partner rispettosi dei principi umanitari fondamentali.

130. Negli anni successivi all'invasione sovietica, più di sei milioni di afgani trovarono rifugio in Pakistan e in Iran. Dal 1992 più di quattro milioni sono tornati in patria. Nel 1998 circa 107.000 afgani sono rientrati nel paese dal Pakistan e dall'Iran.

131. Benché ufficialmente il Pakistan ospiti ancora 1.200.000 profughi afgani, si stima che il numero totale di cittadini afgani in Pakistan ammonti a 2.000.000. I cittadini afgani sono liberi di attraversare la frontiera in ambedue le direzioni. Molti di loro vivono da anni in Pakistan e sono per la maggior parte integrati nell'economia locale. In conseguenza del degrado della situazione economica in Pakistan sono venute a crearsi tensioni fra i profughi e la popolazione locale.

132. L'Iran ospita all'interno delle sue frontiere un numero stimato di 1.400.000 profughi afgani. Una situazione di tensione è venuta a crearsi fra l'Iran e il regime talibano dopo l'assassinio di dieci diplomatici e di un giornalista iraniani avvenuto nell'agosto 1998 a Mazar-i-Sharif, a seguito del quale le truppe iraniane sono state messe in stato di massima allerta militare. La tensione si è allentata dopo che i talibani hanno liberato i prigionieri iraniani dalle prigioni di Kandahar nell'ottobre 1998. Data la difficile situazione economica in Iran e le tensioni fra i due paesi, l'Iran ha praticamente chiuso le frontiere con l'Afghanistan e ha cominciato a rimpatriare (forzatamente) migliaia di cittadini afgani.

133. Secondo l'UNHCR, nel secondo semestre 1998 la scarsità dei finanziamenti e l'assenza di personale internazionale hanno determinato una riduzione delle attività umanitarie in Afghanistan. Attualmente l'UNHCR non è in grado di avviare in Afghanistan programmi di reinserimento né di delegarli alle agenzie per lo sviluppo. Rileva inoltre una preoccupante scarsità di finanziamenti per i programmi destinati ai profughi in Pakistan e in Iran. A causa della crisi economica che imperversa in Pakistan e in Iran, i profughi afgani subiscono sempre maggiori pressioni per lasciare questi paesi. Per molti di loro il rientro in Afghanistan non è un'ipotesi realizzabile a causa della difficile situazione socioeconomica.

134. Nell'UE nel suo complesso il numero totale di cittadini afgani che hanno chiesto asilo resta alto, per un totale di 17.300 (5% dell'afflusso totale). I tre quarti del numero totale dei richiedenti sono giunti in due soli Stati membri. Molti richiedenti asilo arrivano nell'UE attraverso il Pakistan, dove di solito hanno trascorso vari anni. Per arrivare nell'UE essi ricorrono solitamente alle organizzazioni clandestine di trafficanti, cui pagano cifre astronomiche (fino all'equivalente di 11.650 euro a testa). Diversi gli itinerari usati: uno passa per Russia e Polonia o Ungheria o Repubblica ceca, mentre un altro transita per il Medio Oriente (per via aerea con transito all'aeroporto di Dubai oppure via terra attraverso la Turchia).

135. Nessuno Stato membro dell'UE respinge i richiedenti asilo rifiutati in Afghanistan; in casi specifici e eccezionali uno Stato membro rimanda i cittadini afgani in Pakistan. In generale, tuttavia, il Pakistan non collabora alla riammissione dei cittadini afgani che hanno trascorso in quel paese diversi anni prima di trasferirsi nell'UE.

E. INTERVENTO NECESSARIO DELLA COMUNITÀ/UNIONE

136. Politica estera

a) L'UE sostiene le iniziative di pace dell'ONU e l'opera dell'inviato speciale del Segretario Generale dell'ONU per l'Afghanistan, Lakhdar Brahimi. L'UE continuerà a contribuire alla definizione di una soluzione politica del conflitto. L'UE continua a mantenere contatti con le parti afgane e con eminenti personalità di tale paese per sottolineare l'inutilità e le gravi e inaccettabili conseguenze sul piano umanitario dei continui combattimenti, esigendo l'immediato cessate il fuoco e la negoziazione di una soluzione politica sotto l'egida dell'ONU, inclusa l'instaurazione di un governo pienamente rappresentativo e che poggi su un'ampia base. L'UE continua ad applicare un embargo sulle esportazioni di armi, munizioni ed equipaggiamento militare e chiede agli altri paesi di adottare un'analoga politica restrittiva.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

b) L'UE sostiene l'esortazione del relatore speciale dell'ONU per l'Afghanistan, Kamal Hossain, a definire una strategia globale per promuovere e attuare i diritti umani in Afghanistan. In questo contesto l'UE appoggerà la creazione di un'unità speciale dell'ONU per gli affari civili, il cui obiettivo principale sarà monitorare la situazione dei diritti umani in Afghanistan.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: no

c) L'UE avvierà un dialogo costruttivo con il governo iraniano per discutere la questione dei profughi afgani sul suo territorio. Nel render merito all'Iran per aver ospitato un nutrito gruppo di cittadini afgani, l'UE vaglierà i metodi opportuni per sostenere il governo iraniano nel trovare una soluzione permanente al problema. L'UE affronterà la questione delle notizie di presunti rimpatri coatti di cittadini afgani.

Data prevista: metà 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7-3 02)

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

d) L'UE sottolinea l'importanza che l'Afghanistan ottemperi ai trattati sui diritti umani di cui è parte firmataria.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

e) L'UE esorta le parti afgane ad attenersi rigorosamente alle amnistie da esse proclamate e sostiene l'UNHCR nelle iniziative volte a generalizzarne l'applicazione.

Data obiettivo: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: no

f) Continuare a sostenere le iniziative volte a una soluzione pacifica duratura del conflitto afgano sotto l'egida dell'ONU.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

g) Intensificare il dialogo con il Pakistan e con l'Iran per quanto riguarda il problema dei profughi e dei migranti afgani, tenuto conto delle iniziative dell'UNHCR.

Data prevista: metà 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: no

137. Cooperazione economica e allo sviluppo

a) Vagliare le possibilità di partnership nella cooperazione allo sviluppo, per rafforzare le misure di consolidamento della pace, ridurre i conflitti e dare sicurezza a tutti gli afgani all'interno del paese come nella regione limitrofa, soprattutto ai più poveri. Migliorare l'efficacia degli aiuti dell'UE mediante un più stretto coordinamento internazionale dei donatori, in particolare dando un sostegno attivo al processo di programmazione comune condotto dall'ONU e attraverso il periodico coordinamento per il tramite del gruppo di sostegno dell'Afghanistan e del consesso di programmazione per l'Afghanistan.

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione

Implicazioni finanziarie: no

b) La Commissione avanzerà suggerimenti concreti per una strategia di intervento basandosi sulle proposte da essa illustrate nel documento "La CE e la strategia di cooperazione per l'Afghanistan nel periodo 1999-2001". Nei programmi di cooperazione si continuerà a dedicare una particolare attenzione alle attività dirette a migliorare le basilari condizioni di vita in Afghanistan. Al riguardo si dà la priorità al ripristino delle strutture sanitarie e scolastiche e ai programmi di sminamento nelle campagne. Fornire assistenza per migliorare la situazione economica e contribuire a ridurre i livelli di povertà in Afghanistan. L'UE studierà come potenziare la cooperazione con le organizzazioni non governative internazionali e locali che si occupano di sviluppo nella regione.

Data prevista: 1999-2001

Responsabile: Commissione

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7-3 0 2)

c) Sostenere i programmi, orientati dall'UNDCP, intesi a combattere la produzione e il traffico di droga (coltivazione del papavero da oppio), in linea con la posizione comune dell'UE sull'Afghanistan.

Data prevista: in corso

Responsabile: Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Cooperazione con i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia (TACIS-Interstato) (B7-5 200)

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

d) Fornire assistenza alla ricostruzione se si arriverà a una soluzione pacifica duratura sulla falsariga della posizione comune dell'UE e della strategia di cooperazione della Comunità europea sull'Afghanistan e promuovere in tale contesto lo sviluppo di una società civile che permetta all'Afghanistan di divenire un membro a pieno titolo della comunità internazionale. Si offrirà sostegno alla costruzione del buon governo e al rafforzamento delle capacità gestionali a livello centrale e regionale.

Data prevista: una volta avviato il processo di pace

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia (B7-3 0 2)

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

e) In funzione dell'istituzione di un'entità di governo con cui i donatori possano lavorare e di priorità nazionali e comunitarie, affinché la cooperazione allo sviluppo serva per eliminare la povertà, valersi dell'assistenza allo sviluppo per ridurre i conflitti, costruire la pace e dare sicurezza a tutti gli afghani all'interno del paese come nella regione limitrofa, soprattutto ai più poveri.

Data prevista: subordinata alla formazione di un governo riconosciuto da tutte le parti

Responsabile: Commissione

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia (B7-3 0 2)

Aiuto alle popolazioni e aiuto alimentare d'urgenza ai paesi in via di sviluppo e ad altri paesi terzi vittime di calamità o di gravi crisi
(B7 - 2 1 0)

138. Migrazione

a) Individuare le possibilità per rafforzare l'assistenza attualmente prestata ai programmi di rimpatrio volontario nella regione varati dall'UNHCR e dall'OIM, in consultazione con i paesi ospitanti. Al riguardo l'UE prenderà in considerazione l'appello per reperire i fondi necessari ad attuare il promemoria concluso fra l'UNHCR e il governo iraniano.

Data prevista: 2000

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7-3 0 2)

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

b) L'UE sottolinea che è urgente una presenza dell'UNHCR in Afghanistan, condizioni di sicurezza permettendo, soprattutto per monitorare i programmi di rimpatrio e agevolare il reinserimento dei rimpatriati. Inoltre, si auspica che la presenza dell'UNHCR contribuisca a garantire un maggior rispetto delle amnistie proclamate.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio

Implicazioni finanziarie: no

c) Concludere accordi di riammissione con il Pakistan ispirandosi alla clausola di riammissione contenuta nell'accordo di cooperazione CE-Pakistan (non ancora firmato/entrato in vigore), a livello di singoli Stati membri o di Comunità. Tali accordi non dovrebbero riguardare soltanto i cittadini pakistani, ma anche gli apolidi e i cittadini dei paesi terzi, in particolare gli afghani che hanno soggiornato in Pakistan per un lungo periodo. Accordi analoghi dovrebbero altresì essere conclusi con l'Iran e con le Repubbliche centroasiatiche.

Data prevista: a partire dal 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: no

d) Dare assistenza al Pakistan nell'affrontare il problema della falsificazione di documenti ufficiali quali passaporti e visti.

Data prevista: metà 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

e) Migliorare l'efficienza dei funzionari di collegamento che operano presso le compagnie aeree in Pakistan grazie ad una maggiore cooperazione dell'UE. Vagliare le possibilità di aumentarne il numero.

Data prevista: metà 2000

Responsabile: Consiglio/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

f) Incoraggiare gli Stati membri a inviare nella regione limitrofa ufficiali dei servizi d'immigrazione e a comunicare periodicamente le informazioni ottenute agli omologhi degli altri Stati membri.

Data prevista: inizio 2000

Responsabile: Consiglio/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

g) Organizzare una campagna di informazione, diretta soprattutto ai profughi afgani in Pakistan e in Iran, per far conoscere loro le varie alternative di migrazione e metterli in guardia contro le conseguenze dell'ingresso illegale negli Stati membri, del lavoro illegale e del ricorso a passatori per entrare nell'UE.

Data prevista: metà 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

h) Definire una strategia comune sul trattamento da riservare ai richiedenti asilo afgani nei casi in cui vi sono seri motivi per prendere in considerazione l'applicazione delle clausole di esclusione previste all'articolo 1.F della convenzione di Ginevra del 1951.

Data prevista: metà 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: no

i) Rafforzare la cooperazione fra l'UE, l'UNHCR e le autorità degli Stati d'arrivo per quanto riguarda l'accoglienza dei cittadini afgani nella regione.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7-3 0 2)

Stati membri:

j) Instaurare con le Repubbliche centroasiatiche uno scambio di informazioni sul transito, gli itinerari e i documenti di viaggio dei cittadini afgani.

Data prevista: inizio 2000

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri e EUROPOL

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

Esperti Stati membri necessari: sì

k) Contribuire all'integrazione nella società dei cittadini afgani che soggiornano legalmente negli Stati membri.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

l) Contribuire a una soluzione pacifica duratura associata alla ricostruzione socioeconomica dell'Afghanistan, contenendo così le pressioni migratorie.

Data prevista: in corso

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7-3 0 2)

Stati membri:

m) Intensificare i programmi volti al rimpatrio dei cittadini afgani, se le condizioni lo permetteranno, nella prospettiva della ricostruzione del tessuto sociale afgano e dell'alleviamento dell'onere che i profughi rappresentano per la regione limitrofa.

Data prevista: subordinata al raggiungimento di una soluzione pacifica duratura

Responsabile: Consiglio/Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: no

Stati membri:

n) L'UE è persuasa della necessità che l'UNHCR offra protezione ad alcuni gruppi presenti in Iran e in Pakistan che non possono rientrare in Afghanistan in condizioni di sicurezza. Assicurare la disponibilità dei mezzi necessari per mantenere questa protezione.

Data prevista: 2000

Responsabile: Commissione/Stati membri

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7- 3 0 2)

Stati membri:

o) Continuare a fornire l'assistenza comunitaria ai profughi e agli sfollati interni mediante il finanziamento di azioni e programmi.

Data prevista: in corso

Responsabile: Commissione

Implicazioni finanziarie: sì

Eventuale linea del bilancio comunitario: Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi dell'Asia
(B7-3 0 2)