

La protection des civils Afghans pendant la transition en matière de sécurité : briefing en amont du sommet de l'OTAN des 20 et 21 Mai 2012

Résumé

Alors que les chefs d'Etat s'apprêtent à se réunir au sommet de l'OTAN à Chicago, les ONG signataires de cette note appellent les Etats membres de l'OTAN et L'Etat afghan à améliorer, en priorité, la responsabilisation des Forces Nationales de Sécurité afghanes ainsi que les mesures visant à améliorer leur capacité à protéger les civils de façon globale.

Durant la dernière décennie, des millions d'hommes et de femmes afghans ont vu des progrès significatifs réalisés dans des domaines tels que l'égalité des droits constitutionnels, la participation politique et l'accès au système de santé et à l'éducation. Cependant, ces acquis impressionnants, mais fragiles, risquent d'être sérieusement compromis si les Forces Nationales de Sécurité afghanes (FNSA) se montrent incapables de prendre toutes leurs responsabilités en matière de sécurité alors que la transition se poursuit.

Malgré les efforts bienvenus des Etats membres de l'OTAN, de leurs alliés et de l'Etat afghan pour améliorer la qualité des FNSA, de réelles préoccupations subsistent concernant leur conduite et le manque de mécanismes de responsabilisation adaptés. Dépendre de forces irrégulières, comme la Police Locale Afghane (PLA), a posé des problèmes dans certaines régions, où l'on a rapporté des abus liés au manque de sélection et de formations adéquates, ainsi qu'à la chaîne de commandement. De plus, la transition a lieu dans un contexte de violence croissante à l'encontre des civils, de déplacements internes en hausse et de préoccupations grandissantes en matière de protection, ce qui rend d'autant plus nécessaire d'avoir des forces de sécurité efficaces, réactives et responsables.

L'OTAN et l'Etat afghan doivent répondre immédiatement à ces enjeux, sous peine de faire courir davantage de risques aux civils mais aussi d'attiser probablement le ressentiment et les tensions sociales, sapant ainsi les efforts déployés pour atteindre la stabilité et le développement en Afghanistan, et également pour obtenir la paix et la sécurité dans l'ensemble de la région et à échelle internationale.

Par conséquent, nous demandons à l'OTAN et à l'Etat afghan de prendre de nouvelles mesures pour réduire le nombre de victimes civiles, et d'intensifier leurs efforts pour améliorer la conduite, la redevabilité et la responsabilisation des FNSA, afin d'accroître leur capacité à protéger la population civile.

Recommandations clés :

- **Un mécanisme d'examen des plaintes porté à la connaissance du public, facilement accessible, transparent et indépendant** pour les FNSA, accessible aussi bien aux hommes qu'aux femmes.
- **La priorisation des fonctions policières civiles de la Police Nationale Afghane sur ses fonctions paramilitaires.** Cela inclut le renforcement des formations relatives aux droits de l'Homme, à l'Etat de droit, à la sensibilisation aux questions de genre, ainsi que des programmes d'alphabétisation.

- **Une Unité d'Atténuation des Victimes Civiles au sein des structures des FNSA**, pour garantir une documentation et une analyse précise et dans les temps des victimes civiles causées par les FNSA.
- **De meilleurs mécanismes de formation, de recrutement, de sélection, de contrôle, de surveillance et de responsabilisation de la PLA**, garantissant que tous les mécanismes de responsabilisation des FNSA régulières soient également applicables à la PLA et à toutes les autres forces irrégulières.

1. Garantir la surveillance et la responsabilisation des Forces Nationales de Sécurité Afghanes (FNSA)

Garantir que les FNSA respectent la Constitution afghane, la législation nationale et le droit international humanitaire et les droits de l'Homme est un défi majeur. Cependant, la surveillance et la responsabilisation efficaces des FNSA a une importance capitale, étant donné que les forces afghanes jouent un rôle croissant dans le domaine de la sécurité.

Des forces de sécurité qui respectent les droits de l'Homme, qui préviennent, poursuivent et punissent les abus, et qui protègent les civils, vont consolider l'Etat de Droit et la légitimité des institutions de l'Etat. De plus, ces forces sont indispensables aux objectifs de stabilité et de développement en Afghanistan et dans l'ensemble de la région.

L'OTAN et l'Etat afghan, en particulier les Ministères de la Défense et de l'Intérieur, doivent donner la priorité à l'amélioration de mécanismes internes et externes de surveillance qui sont essentiels à la responsabilisation et à la transparence au sein des FNSA. Ces mécanismes doivent être réalistes et réalisables dans le contexte afghan, en privilégiant l'amélioration des mécanismes existants.

Afin de garantir une responsabilisation interne, l'OTAN et l'Etat afghan doivent :

- **Faire prévaloir les fonctions policières civiles de la Police Nationale Afghane sur ses fonctions paramilitaires.** Cela inclut le renforcement des formations relatives aux droits de l'Homme, à l'Etat de Droit, à la sensibilisation aux questions de genre, ainsi que des programmes d'alphabétisation afin que les FNSA soient capables de comprendre et de respecter la législation en vigueur, en s'attachant tout particulièrement aux besoins des femmes, telle que l'application de la Loi sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (Elimination of Violence Against Women Law, EVAW)
- **Renforcer les Bureaux des Affaires Intérieures et du Procureur Militaire** pour garantir que les violations des législations nationale et internationale soient traitées.
- **Accroître le rôle de contrôle des coordinateurs pour les droits de l'Homme et des juristes** au sein de la police nationale afghane (PNA) et de l'armée nationale afghane (ANA).
- **Adopter et mettre en application des politiques et des mesures procédurales pour améliorer la responsabilisation policière**, telles que des procédures opérationnelles standards (*Standard Operating Procedures*) précises, relatives à l'arrestation et à la détention, à l'usage de la force et au traitement des femmes et des mineurs en garde à vue; et garantir que les procédures existantes soient appliquées sur le terrain.

Afin de garantir une responsabilisation externe, l'OTAN et l'Etat afghan doivent :

- **Accorder la priorité à un mécanisme d'examen des plaintes pour les FNSA, faisant l'objet d'une publicité suffisante, facilement accessible, transparent et indépendant**, qui pourrait être hébergé au sein de la Commission Indépendante Afghane des Droits de l'Homme, comme pour le Bureau du Médiateur de Police, ou en tant qu'organisme autonome
- **Nommer rapidement des commissaires qualifiés à la Commission Indépendante Afghane des Droits de l'Homme** et reconduire les commissaires en poste qui conservent leurs fonctions.

2. Atténuation des victimes civiles et réponse

La FIAS et l'Etat afghan ont récemment pris des mesures positives pour le transfert des politiques et des procédures d'atténuation des pertes civiles de la FIAS aux FNSA. Toutefois, le développement d'une capacité effective des FNSA à surveiller, réduire et répondre aux dommages causés aux civils prendra du temps et requiert des ressources techniques et des encouragements plus importants, ainsi qu'une attention soutenue de la part des Etats membres de l'OTAN. Sans une formation adaptée en matière d'atténuation des dommages à l'encontre des civils, et sans une approche qui priorise la protection de ces derniers, l'Etat afghan court le risque d'accroître le nombre des victimes civiles causées par ses propres troupes.

L'OTAN et l'Etat afghan doivent :

- **Accorder la priorité à Une Unité d'Atténuation des Victimes Civiles au sein des structures des FNSA** pour garantir une documentation et une analyse précises et dans les temps des victimes civiles causées par les FNSA, afin d'assurer que les tendances problématiques soient identifiées, que de meilleures pratiques soient prises en compte dans la formation, et que les abus soient reconnus et corrigés.
- **Promouvoir une protection civile et des procédures d'atténuation plus larges au sein des FNSA.** Cela inclut : des méthodes non létales pour désamorcer les situations tendues, des indications sur la façon d'enquêter sur les allégations de victimes civiles, et des manières de reconnaître, respecter et prendre des mesures d'atténuation pour les civils blessés et déplacés à cause du conflit.
- **Créer un système afghan uniforme et transparent pour indemniser les civils blessés** à la suite de fautes commises par les FNSA. Il devrait également être envisagé de dédommager financièrement tous les civils blessés durant les opérations des FNSA, malgré l'absence de faute commise et/ou d'obligation légale de dédommagement.

3. La Police Locale Afghane et les autres forces de défense communautaire

Les forces de défense communautaire de type paramilitaire telles que la Police Locale Afghane (PLA) et la *Critical Infrastructure Police* (CIP) étaient à l'origine proposées comme des solutions temporaires pour renforcer la sécurité locale. Ses membres sont moins payés que ceux des FNSA, reçoivent une formation beaucoup plus courte et moins exhaustive, et

sont souvent mal intégrés aux structures existantes de responsabilisation des FNSA; d'où leur tendance à ne faire de rapports et à ne répondre en général qu'à leurs commandants directs.

La PLA a contribué à des améliorations de la sécurité dans certaines régions, et la FIAS a exprimé son engagement à traiter les problèmes à l'intérieur du programme. Cependant, des problèmes majeurs subsistent, principalement parce que la surveillance et la responsabilisation efficaces de la PLA restent limitées, celle-ci se déployant essentiellement dans les zones les plus lointaines et les moins sûres où les FNSA régulières, comme la PNA, ne peuvent pas agir. Dépendre de forces irrégulières, comme la Police Locale Afghane, a posé des problèmes dans certaines régions, où l'on a rapporté des abus liés au manque de sélection et de formations adéquates, et à des problèmes de chaîne de commandement. Il est également constaté que ces forces aggravent parfois les conflits locaux, et souffrent même d'un problème d'infiltration par des insurgés.

Etant donné que l'armée américaine et que les ministères afghans travaillant sur les questions de sécurité continueront à dépendre de ces forces, l'armée américaine et le Ministère de l'Intérieur afghan devraient développer rapidement une stratégie pour garantir que la PLA et les autres forces, soit sont de plus en plus intégrées et subordonnées aux FNSA régulières, soit que ces troupes démissionnent, qu'elles soient démobilisées et qu'elles se voient octroyée une aide pour leur subsistance.

Compte-tenu de ces éléments, nous demandons à l'armée américaine et à l'Etat afghan :

- **D'intensifier leurs efforts pour l'amélioration des mécanismes d'entraînement, de recrutement, de sélection, de contrôle, de surveillance et de responsabilisation de la PLA**, garantissant que tous les mécanismes de responsabilisation des FNSA régulières soient également applicables à la PLA et à toutes les autres forces irrégulières.
- **D'intégrer efficacement des forces telles que la PLA et la CIP aux structures « régulières » des FNSA**, ces dernières gardant évidemment le contrôle.

4. Femmes, paix et sécurité

Durant la dernière décennie, des millions de femmes et d'hommes Afghans ont connu des progrès significatifs dans des domaines tels que l'égalité des droits constitutionnels, la participation politique, l'accès à la santé et à l'éducation. Pourtant, ces acquis impressionnants restent fragiles, tout particulièrement pour les femmes et les jeunes filles, et risquent d'être compromis lorsque l'OTAN transfèrera les responsabilités en matière de sécurité aux FNSA.

Les femmes sont particulièrement exposées à l'insécurité croissante et à la dégradation de l'Etat de droit au niveau local, qui encourage un sentiment d'impunité. La liberté de mouvement des femmes et leur accès aux services sont de plus en plus limités en raison du conflit, en particulier dans les zones contrôlées par des groupes antigouvernementaux.

L'Etat afghan et ses partenaires internationaux, y compris l'OTAN, doivent faire beaucoup plus pour respecter la lettre et l'esprit de la Résolution 1325 du Conseil de

Sécurité de l'ONU, qui souligne l'importance du rôle des femmes dans tous les efforts de promotion de la paix et de la sécurité, et qui appelle toutes les parties au conflit à prendre des mesures spéciales pour protéger les femmes et les jeunes filles durant le conflit armé.

L'OTAN et l'Etat afghan doivent :

- **Améliorer la capacité des FNSA à répondre aux besoins des femmes** en accélérant le recrutement de personnel féminin à tous les niveaux des FNSA, en particulier dans la police, tout en garantissant que cette mesure aille de pair avec un soutien suffisant des recrues féminines et des programmes pour promouvoir un soutien communautaire et institutionnel.
- **Créer des mécanismes militaires et civils plus efficaces, accessibles aux femmes**, pour surveiller, enquêter et rendre justice quand des abus et des dommages ont été commis par les FNSA.
- **Inclure systématiquement** dans les conférences sur la sécurité et la transition afghane, **les groupes de femmes Afghanes**, qui comprennent les facteurs d'insécurité dans leurs communautés.
- **Faire des conseillers de haut niveau de l'OTAN pour les questions de genres** une partie intégrante de toutes les futures missions en Afghanistan.
- **Subventionner le développement des services d'égalité des sexes** au sein des Ministères afghans de l'Intérieur et de la Défense, ainsi que l'expansion des unités en charge de la violence familiale de la PNA.

5. L'impact de la transition sur les civils

Les données officielles recueillies de façon systématique à propos de l'impact de la transition sur les civils font défaut. Toutefois, les éléments initiaux provenant d'organisations travaillant sur le terrain semblent indiquer que l'incapacité des FNSA et du gouvernement local à faire respecter l'ordre public a eu un impact négatif sur la population civile dans les zones en transition, et se traduit par une insécurité croissante et une augmentation des actions d'intimidation, spécialement à l'encontre des femmes.

Cette situation va probablement continuer à se détériorer avec le début imminent de la prochaine étape de transition, qui concernera un nombre de provinces et de régions instables, et la capacité réduite de l'Unité des droits de l'Homme de la MANUA à suivre efficacement l'évolution de la sécurité des personnes.

L'OTAN et le gouvernement afghan devraient évaluer la source de ces menaces et garantir que la conduite des FNSA respecte les droits et le bien-être des hommes et femmes afghans. En outre, le soutien à la société civile pour l'étude des impacts de la transition aidera à identifier les problèmes et contribuera à la stabilité.

De plus, la proposition d'un plan pour porter rapidement les effectifs des FNSA à 350 000 hommes avant la fin 2014, pour les réduire ensuite à 250 000 hommes en deux ou trois ans est un grand sujet de préoccupation. Une telle initiative n'est pas seulement un gaspillage de ressources qui, autrement, auraient pu servir à l'entraînement et à l'équipement de plus petites FNSA, mais elle pourrait également contribuer à la prolifération d'armes et de groupes armés, augmentant ainsi les risques pour les civils. Ces effectifs devront être armés et entraînés : sans un plan cohérent de démobilisation, ils pourraient potentiellement déstabiliser les communautés locales dans le futur.

L'OTAN et l'Etat afghan doivent :

- **Assurer que la transition soit conditionnée aux capacités des communautés** à garantir le respect de la loi et l'ordre public, ainsi que la protection des civils.
- **Subventionner la surveillance indépendante par la société civile, de l'impact de la transition sur la population** dans les zones concernées, en mettant l'accent sur les indicateurs clés de protection des civils, y compris les droits des femmes, la protection des enfants, l'accès à l'éducation et le déplacement forcé.
- **Développer des stratégies de démobilisation adaptées** si la réduction des effectifs des FNSA avait lieu comme prévu.

Cette note est publiée au nom des organisations nationales et internationales humanitaires, de développement et des droits de l'homme suivantes qui travaillent en Afghanistan :

Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR); British and Irish Agencies Afghanistan Group (BAAG); Cooperation Centre for Afghanistan (CCA); Christian Aid; Campaign for Innocent Victims in Conflict (CIVIC); Human Rights, Research and Advocacy Consortium (HRRAC); Human Rights Watch (HRW); Medica Mondiale; Medica Afghanistan; Norwegian Afghanistan Committee (NAC); Norwegian Project Office / Rural Rehabilitation Association for Afghanistan (NPO / RRA); Norwegian Refugee Council (NRC); Open Society Foundations (OSF); OXFAM; Peace, Training and Research Organisation (PTRO); Research Institute for Women Peace & Security – Afghanistan; Swedish Committee for Afghanistan (SCA); The Liaison Office (TLO).