

Conférence internationale sur l'Afghanistan, décembre 2011, Bonn



Afgana.org

Afghanaid



Note d'analyse et recommandations des ONG

En vue de la Conférence internationale sur l'Afghanistan, 5 décembre 2011, Bonn

Dix ans ont passé depuis le début de l'intervention internationale en Afghanistan et la chute du régime des Talibans. L'Accord de Bonn de 2001 qui s'en est suivi avait pour objectif déclaré de « *mettre fin au conflit tragique en Afghanistan et de promouvoir la réconciliation nationale, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme dans le pays* ». D'importants progrès ont été accomplis depuis. Toutefois, alors que le gouvernement afghan et ses partenaires internationaux s'appêtent à se réunir une nouvelle fois à Bonn au mois de décembre prochain, l'Afghanistan est encore loin de remplir les engagements et les objectifs fixés à Bonn il y a dix ans.

La Conférence de Bonn de 2011 intervient à un moment décisif où la stratégie employée en Afghanistan doit impérativement changer de cap. Une « transition » militaire est en cours, la majorité des troupes internationales ayant prévu de se retirer d'ici à la fin de 2014 et les forces de sécurité afghanes ayant d'ores et déjà commencé à assurer la sécurité d'une grande partie du pays.

Alors que les dividendes économiques à court terme de la présence militaire internationale s'amenuisent, il importe d'instaurer une stratégie d'aide et de développement qui soit durable et plus exhaustive et qui accorde la priorité à la génération de moyens de subsistance, à la mise à disposition de services de base essentiels et à la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, des difficultés considérables doivent encore être résolues avant que les Afghans ordinaires ne puissent exercer nombre de leurs droits humains fondamentaux, bénéficier d'un accès à la justice et à un système juridique opérationnel leur permettant de régler leurs doléances en toute légalité, et prendre leur avenir en main grâce à des structures démocratiques. En outre, dans tous ces domaines, les femmes afghanes sont exposées à des discriminations et à des inégalités et redoutent que les avantages durement acquis ces dernières années ne soient menacés. Il est désormais largement admis qu'il n'existe aucune solution militaire à la fin du conflit et qu'en définitive, un règlement politique s'impose ; il est en revanche bien plus difficile de cerner la stratégie exhaustive que les gouvernements comptent instaurer pour convenir de la manière de parvenir à un accord, des acteurs à impliquer dans les négociations et des caractéristiques de cet accord. De nombreux Afghans craignent qu'après le retrait des troupes internationales, l'engagement civil de la communauté internationale dans le pays ne cesse lui aussi. Une telle issue est à proscrire.

Réunissant une nouvelle fois des dirigeants et des ministres de plus de 90 pays afin de débattre de l'avenir de l'Afghanistan, ainsi que des représentants de l'ONU et des parties prenantes internationales pertinentes, la Conférence offre une réelle opportunité de rechercher des solutions à ces problématiques toutes plus urgentes les unes que les autres. Elle devra pour cela prendre appui sur les importantes réunions des gouvernements de la région qui ont été organisées en novembre par le gouvernement turc à Istanbul et dont l'objectif était de promouvoir la sécurité régionale et la coopération économique – ainsi que la Loya Jirga (assemblée politique nationale) en Afghanistan. La Conférence de Bonn a besoin de concevoir un nouveau plan d'action, qui s'éloigne de solutions générales pour privilégier des mesures concrètes ; qui fasse abstraction des mesures anti-insurrectionnelles pour préférer une résolution des causes profondes du conflit ainsi que de la pauvreté et des inégalités qui l'encouragent ; qui exclue les solutions à court terme et favorise le développement durable ; et qui ne sacrifie pas les droits des personnes mais renforce le pouvoir d'action de la société civile, des femmes et des communautés vulnérables.

Nous soutenons entièrement les travaux des organisations de la société civile afghane et les positions qu'elles défendent à l'approche de la Conférence de Bonn. En tant qu'organisations internationales spécialisées dans les questions humanitaires, le développement, la défense des droits humains ou des droits des femmes ou la consolidation de la paix qui provenons de nombreuses

nations coopérant étroitement avec les Afghans de différentes régions du pays – souvent issus de communautés parmi les plus pauvres et les plus démunies –, nous présentons ci-dessous nos recommandations dans les trois domaines clés qui seront abordés lors de la Conférence.

1) Réconciliation et règlement politique inclusif

Il est désormais largement reconnu que l'un des principaux défauts de la première Conférence de Bonn, tenue en 2001, et de l'accord qui s'en est suivi, est qu'elle n'a pas impliqué l'ensemble des parties au conflit et des groupes sociaux dans les pourparlers de paix afin de garantir une solution durable, défaut auquel vient s'ajouter l'indifférence avec laquelle ont été traitées les personnes qui ont survécu aux différentes atrocités. La Conférence de 2011 devra donc être axée sur une stratégie inclusive en faveur de la réconciliation. Elle devra veiller à impliquer tous les acteurs du conflit et représentants d'individus ayant un intérêt légitime dans la forme que revêtira la solution retenue, ce afin de garantir la viabilité et la durabilité de l'accord. La Conférence devra par ailleurs préciser clairement qu'une paix durable en Afghanistan ne sera possible qu'avec la participation constructive et le soutien des pays de la région, ainsi que de la communauté internationale au sens large. Au niveau national, une démarche inclusive doit impérativement être adoptée, impliquant des représentants issus de tous milieux géographiques et ethniques, la société civile et, en particulier, les femmes. La participation des femmes aux processus de paix et de réconciliation doit en effet constituer une priorité, de même qu'il faudra veiller à ce que les droits des femmes soient garantis dans toutes les négociations. Par ailleurs, il est crucial que le processus de paix soit mené de manière plus responsable car les pourparlers actuels ne suscitent que peu de confiance parmi le public afghan et les participants eux-mêmes.

Plus spécifiquement, nous exhortons les gouvernements internationaux qui se réunissent à Bonn à :

- Manifester leur volonté à s'engager activement à l'égard des efforts visant un règlement politique exhaustif, inclusif et responsable et qui constituera la base d'une paix durable, y compris leur volonté de prendre en charge les doléances régionales et internationales pour permettre aux Afghans de décider réellement de leur propre avenir. La Conférence devrait également étudier la question de savoir si la nomination d'un médiateur ou d'un envoyé de haut niveau pourrait aujourd'hui contribuer à encourager une dynamique propice à des négociations et un engagement envers une paix durable plutôt que l'application de dispositions politiques purement palliatives. Elle devrait aussi réfléchir à la manière dont la solution retenue pourrait être favorisée par un soutien international à l'égard de l'instauration d'une structure consultative parmi les pays de la région, de mesures de rétablissement de la confiance et d'initiatives locales de consolidation de la paix et de résolution des conflits en Afghanistan. Elle devrait s'engager à impliquer la société civile afghane sur tous ces points.
- S'engager clairement à soutenir les pourparlers sur un règlement politique et un accord de paix transparents ; et inclure des mécanismes clairs pour garantir la représentation de tous les groupes sociaux et ethniques d'Afghanistan au sein du processus ainsi qu'une importante participation des représentants de la société civile afghane et des organes de représentation pertinents, tels que le Parlement. Il est primordial que les femmes afghanes se voient confier un rôle concret dans les négociations de paix à tous les niveaux, en occupant au moins 30 % de tous les sièges disponibles lors des réunions officielles pour que leur niveau de représentation leur permette d'influencer les décisions, conformément à la Résolution 1325 du CSNU qui énonce que les États membres sont tenus d'impliquer les femmes dans les processus de paix.
- Instaurer des garanties tangibles qui protègent les droits constitutionnels, humains et civils, notamment les droits des femmes, lors de toute négociation et dans le cadre du règlement

politique qui s'ensuivra – plus spécifiquement le droit des femmes et des filles à être éduquées, à travailler, à voyager librement, à participer à la vie publique et à occuper une fonction publique, y compris des garanties propices à une forte représentation des femmes au Parlement.

- Soutenir sans conteste des processus responsables permettant de se pencher sur les atteintes aux droits humains commises par toutes les parties au conflit, s'assurer que les crimes passés ne fassent aucunement l'objet d'impunité et fournir aux victimes des mécanismes de recours répondant au besoin de réconciliation. Il devrait notamment s'agir d'apporter des conseils et un soutien pratiques pour garantir que les mécanismes mis en place remplissent ces objectifs et de veiller à impliquer davantage les parents des victimes et leurs communautés dans le Programme afghan pour la paix et la réconciliation.

2) Transition des responsabilités en matière de sécurité

Les participants à la Conférence de Bonn vont être appelés à évaluer les progrès accomplis en matière de transition de la sécurité des forces internationales aux forces afghanes, et ce, alors que les Afghans sont de plus en plus préoccupés par la hausse de l'insécurité et de la violence dans leur pays. D'après les Nations Unies, 2 777 civils afghans ont trouvé la mort en 2010, soit une hausse de 15 % par rapport à 2009, 80 % de ces morts étant imputables à des groupes armés de l'opposition. En outre, près de 1 500 civils ont été tués au premier semestre 2011. Tous les acteurs militaires en Afghanistan – nationaux, internationaux et anti-gouvernementaux – sont tenus de respecter les principes du droit humanitaire international et de prendre toutes les mesures possibles pour réduire et empêcher les préjudices causés aux civils. Nous saluons par conséquent les tentatives des forces internationales visant à minimiser le nombre des victimes civiles imputables aux forces progouvernementales. Cependant, le nombre de civils tués par les frappes aériennes de l'OTAN au premier semestre 2011 a augmenté de 14 %. Au moins 11 enfants ont été tués. Les raids nocturnes – environ 300 sont lancés tous les mois par les forces de sécurité nationales et internationales – se sont poursuivis, engendrant peur, méfiance et colère parmi les civils afghans. Nous estimons que la Conférence de Bonn peut et doit s'engager plus fermement à l'égard d'une meilleure protection des civils afghans tout au long du processus de transition.

Plus spécifiquement, nous exhortons les gouvernements internationaux qui se réunissent à Bonn à :

- S'engager à prendre des mesures concrètes pour s'assurer que la professionnalisation des Forces de sécurité nationales afghanes (ANSF) fasse partie intégrante de la stratégie de transition, et que l'obligation de l'ANSF de rendre des comptes, ainsi que sa disposition et sa capacité à protéger la population afghane, soient placées au cœur de cette même stratégie. Tous les composants de l'ANSF doivent suivre une formation pratique de qualité aux droits humains internationaux et au droit humanitaire en fonction des besoins associés à leur rang et leurs fonctions. La formation de la Police nationale afghane (ANP) doit être étendue au-delà des huit semaines que durent actuellement les cours destinés aux officiers de police, et mettre davantage l'accent sur le travail policier communautaire, la bonne gouvernance, l'État de droit et la responsabilité.
- Veiller à ce que des dispositifs soient en place pour que les incidents causant des préjudices aux civils et les comportements répréhensibles de troupes nationales ou internationales puissent être documentés comme il se doit et suivis d'enquêtes fiables et transparentes, des pénalités adaptées devant ensuite être imposées le cas échéant. Les préjudices subis par toutes les personnes affectées doivent donner lieu à une réparation (y compris des excuses, des enquêtes, un geste tangible de reconnaissance, des garanties de non-répétition et des dédommagements), cette réparation devant être octroyée rapidement, de manière

homogène et systématique à toutes les victimes d'incidents liés au conflit et d'atteintes aux droits humains.

- S'assurer que la mise en place de services de sécurité non militaires responsables, civils et professionnels soit envisagée comme une priorité tout aussi importante que la réforme des services militaires, étant donné que ces services jouent un rôle crucial en permettant à la population ordinaire de vaquer à ses occupations. Le travail policier doit être responsable et reposer sur le service public ; par conséquent, toute nouvelle expansion du Programme destiné à la Police locale afghane et le développement d'autres forces auxiliaires doivent être suspendus jusqu'à ce que des processus appropriés de vérification, de formation et une période relativement longue de surveillance puissent être mis en œuvre et rendus fiables, et que des mécanismes indépendants d'observation soient instaurés pour empêcher les auteurs de violations et d'atteintes aux droits humains de rejoindre les forces de sécurité nationales en l'absence de contrôles appropriés. Des efforts plus importants doivent être consentis pour accroître le nombre de femmes dans la police, la sécurité des femmes étant particulièrement menacée.

3) Engagement de longue durée en Afghanistan après 2014

Si l'attention s'est surtout portée sur la question de la transition militaire et sécuritaire, il est tout aussi urgent de formuler et de convenir d'un plan clair et transparent destiné au développement civil durant la période de transition et après 2014. Bien que des progrès aient eu lieu dans certains secteurs, l'Afghanistan reste l'une des nations les plus pauvres de la planète. Malgré des milliards de dollars d'aide, un enfant sur cinq meurt encore avant l'âge de cinq ans. Moins de 15 % des femmes savent lire et écrire et, d'après une étude majeure, 87 % d'entre elles sont victimes de violence domestique. Au cours de la dernière décennie, une trop grande partie de l'aide a servi davantage à poursuivre les objectifs militaires à court terme des nations contribuant à la FIAS plutôt qu'à répondre aux besoins des hommes, des femmes et des enfants afghans.

Par exemple, de nombreux Afghans saluent la construction de nouvelles cliniques et écoles depuis 2001. Par rapport à il y a dix ans, des améliorations ont certes été faites en termes de qualité et de quantité des services de santé et d'éducation. Cependant, des enquêtes d'opinion publique réalisées récemment dans 14 provinces par le réseau d'ONG afghanes ACBAR sur les perceptions relatives aux services sanitaires et éducatifs ont révélé que les Afghans sont fortement préoccupés par la qualité des services locaux auxquels ils ont accès.

La corruption constitue elle aussi un important obstacle au développement, l'Afghanistan se classant actuellement à l'avant-dernière place du Baromètre mondial de la corruption de Transparency International. La communauté internationale se doit de reconnaître l'importance du rôle que joue son soutien (ainsi que les sommes conséquentes qu'elle investit) en alimentant la corruption, rendant d'autant plus cruciale l'adoption de mesures concrètes pour accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

Plus spécifiquement, nous exhortons les gouvernements internationaux qui se réunissent à Bonn à :

- Prendre de nouveaux engagements clairs sur la façon dont ils comptent apporter une aide au développement pour le long terme qui soit cohérente et durable. Cette aide devra prendre en compte les besoins et les droits des Afghans et ne pas être subordonnée à des objectifs sécuritaires et militaires. Il faudra également éviter qu'elle ne soit trop lourdement axée sur les régions du pays touchées par le conflit aux dépens de régions plus pacifiques mais néanmoins pauvres. Il s'agira là notamment d'intensifier les initiatives de développement économique mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et la génération de revenus, ainsi que sur le renforcement des capacités des institutions clés, qui constitue un facteur primordial pour assurer la stabilité sociale et donner confiance à la

population dans l'instauration d'un avenir meilleur pour sa communauté. En outre, il conviendra d'accorder un soutien direct plus important à l'amélioration, d'une part, de l'accès des Afghans aux services élémentaires, notamment à l'éducation, à la santé et à la justice, et, d'autre part, de la qualité de ceux-ci. Il sera également impératif de soutenir le développement des infrastructures de l'État nécessaires à ces services publics clés. Dans tous ces secteurs, l'accent devra être mis davantage sur des programmes destinés spécifiquement à lever les obstacles auxquels les femmes sont confrontées en termes d'opportunités d'emploi et d'accès aux services élémentaires, ainsi qu'à soutenir les institutions qui se consacrent plus particulièrement aux besoins des enfants.

- S'engager à prendre des mesures solides pour garantir une prestation transparente et responsable de l'aide, y compris en veillant à ce que des groupes cibles et les communautés locales participent à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des projets et en aidant le système judiciaire afghan à intenter des poursuites dans le cas d'affaires de corruption. Pour assurer une utilisation transparente et efficace de l'aide, il est également important de coordonner la façon dont elle est octroyée grâce à des programmes intégrés et multisectoriels impliquant tous les niveaux du gouvernement afghan, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les ONG internationales et la société civile afghane.
- Convenir de développer leur soutien à l'égard du renforcement des capacités des organisations de la société civile afghane, des institutions démocratiques, des structures de défense des droits humains, y compris de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan, et des médias libres et indépendants, qui constituent des composants essentiels du processus de transition vers une gouvernance civile normale et pacifique. Une grande priorité doit être accordée à la mise en place *immédiate* d'initiatives destinées à garantir que les élections de 2014 reflètent réellement la volonté de la population afghane, et notamment au soutien des organes électoraux afghans et à la formation des responsables électoraux, des agents et d'autres acteurs requis pour assurer un processus libre et juste. Cette démarche doit s'accompagner du renforcement des capacités du Parlement afghan afin que celui-ci puisse entreprendre les réformes électorales nécessaires pour garantir une large participation et adopter des normes constitutionnelles lors de la période de transition au-delà des élections de 2014.
- Réaligner leur aide financière afin qu'elle reflète un équilibre plus juste entre les dépenses consacrées au développement des forces de sécurité nationale, à la réforme judiciaire et au renforcement des institutions du secteur formel de la justice au sein de leur stratégie pour un engagement à long terme – notamment dans les domaines prioritaires tels que la protection des juges, la hausse de la participation des femmes au système judiciaire et la formation des avocats et des juges.
- S'engager à participer activement à l'examen actuel du rôle de l'ONU en Afghanistan afin de veiller à ce qu'à l'avenir, le système des Nations-Unies dans ce pays bénéficie à la fois du mandat et des ressources nécessaires au bon déroulement de ses missions primordiales. Un rôle fort des Nations-Unies en Afghanistan implique donc : le soutien à l'adoption de réformes démocratiques et électorales dirigées par les Afghans, l'amélioration de la prestation des services élémentaires et du développement équitable, le contrôle de la protection des civils, le renforcement de l'État de droit, le respect des droits humains et l'accès à la justice, et l'offre de bons offices et d'autres formes d'assistance à l'appui d'un accord de paix et de réconciliation inclusif.