

L'Afghanistan à la croisée des chemins Situation, Défis et Chances

Les participants à la Conférence de Bonn sur l'Afghanistan en décembre 2001 étaient tombés d'accord sur le fait que le peuple afghan détermine lui-même, dans la liberté, "son avenir politique, en harmonie avec les fondements de l'Islam, de la démocratie, du pluralisme et de la justice sociale" (1). Sept ans après l'intervention des USA et de leurs alliés, la chute des Talibans et la rencontre de Bonn, cet objectif est encore loin d'être réalisé - même si en 2006, une fois le processus de Bonn officiellement terminé, un bilan positif en a été tiré pour l'opinion publique. Bien plus : Premièrement, cet objectif a été, de façon réaliste, largement redéfini et différemment dans son principe. Lors de la Conférence de Paris sur l'Afghanistan en juin 2008, il ne s'agissait, de manière déclarée, encore que de "reconstruction, de développement et de stabilisation". Deuxièmement, il faut même constater que d'une situation post-conflit, l'Afghanistan est retombé dans une situation de conflit. La politique et la communauté internationale ayant longtemps ignoré cette évolution de l'Etat Hindu-Kush, celui-ci est considéré entre temps (de nouveau) comme un potentiel significatif de menaces pour la région voire au delà. Aujourd'hui, il semble qu'au plan international, on y accorde une importance plus grande qu'à la situation en Iraq.

Ceci résulte, d'une part, du fait que la politique menée jusqu'ici et de façon déterminante par les USA vis à vis du pays et de la région, a clairement échoué et que dans le même temps, en dépit des affirmations opposées, aucune tentative sérieuse n'a été entreprise, permettant de développer une autre stratégie qui soit nouvelle, solide et durable. Même une analyse rigoureusement réaliste est pratiquement refusée. D'autre part, les changements positifs - notamment l'approbation encore réelle d'une grande majorité de la population pour un changement politique, les succès significatifs concernant la santé et l'éducation, la participation des femmes au système parlementaire ainsi qu'au développement d'infrastructures et d'investissements privés - sont de plus en plus menacés par les tous récents développements de la politique intérieure en Afghanistan et par l'orientation persistante de la communauté internationale vers l'engagement militaire (ISAF, Operation Enduring Freedom, forces de sécurité paramilitaires).

I. Situation

Comme pour le cas de l'Irak, la situation actuelle en Afghanistan n'apparaît en aucun cas homogène. Elle est marquée par des évolutions différentes au plan régional - Un seul exemple: le niveau différent de sécurité et de stabilité, entre Kaboul, les provinces du nord et du sud, ainsi que la différence de proportion concernant la production de la drogue. Elle est caractérisée également par des progrès et des reculs quant à

l'établissement d'un régime qui fonctionne et la mise en place de structures de base démocratiques, par l'inégalité dans la reconstruction, par l'influence des dirigeants locaux et des forces radicales (y compris les Talibans) et enfin par l'ampleur et la priorité des opérations militaires internationales et des missions d'aide et de soutien civils. L'envoyé spécial de l'ONU, Kai Eide, le dit très justement: "Actuellement, une communauté internationale, fragmentée, forte, fait face à un gouvernement afghan fragmenté, faible, ce qui n'est pas un bon remède pour des progrès et des solutions". (2) Il se peut que l'évaluation de la situation actuelle de l'Etat Hindu-Kush soit différente sous certains aspects – selon le point de vue politique ou les intérêts stratégiques – cependant, il en ressort cinq observations essentielles.

1. Recul dramatique de la sécurité et de la stabilité

La situation sécuritaire dans le pays s'est nettement détériorée, non seulement du point de vue de l'augmentation et de la gravité des attentats et des incursions, mais aussi concernant la mort ou les blessures - qu'elles soient le « fruit du hasard » ou provoquées – de personnes non impliquées. L'engagement des troupes internationales de stabilisation continue d'être discrédité au sein de la population, au vu de cette situation et de la corrélation toujours plus étroite entre les missions militaires et humanitaires.

Il n'existe, certes, aucun chiffre officiel au sujet des victimes civiles en Afghanistan (la pratique dominante des troupes internationales consiste à révéler des informations, seulement lorsque des incidents comportant des victimes civiles sont incontestables). Cependant, d'après l'évaluation de la situation par le Secrétaire général de l'ONU, en date du 6 mars 2008 (3), sur les plus de 8 000 morts dus au conflit en 2007, 1 500 sont des civils - le chiffre le plus élevé depuis 2001. Le nombre des victimes civiles a continué d'augmenter depuis lors, notamment dans le cadre de l'opération américaine - Operation Enduring Freedom (OEF). En août dernier, l'accumulation de "dégâts collatéraux" humains a conduit, d'ailleurs, à des protestations violentes contre les troupes internationales. (4) Même le Président Hamed Karzaï n'a pas manqué de critiquer l'intervention brutale des unités intégrées dans l'OEF notamment. L'ISAF et l'OEF n'ont pu, c'est ce qui ressort de sept ans d'interventions en Afghanistan, ni garantir la sécurité dans le pays, ni "vaincre" les talibans et d'autres combattants militants. Une solution militaire du conflit n'est malheureusement pas possible.

Par ailleurs, la séparation difficilement perceptible des missions militaires et civiles s'avère de plus en plus problématique (bien que ce danger apparaissait déjà avec le début de l'intervention militaire). Bien sûr, dans la pratique, il faut examiner au cas par cas, dans quelle mesure des interventions civiles peuvent réussir dans les régions de combats, précisément sans protection militaire ou si une protection par des mesures policières est nécessaire ou suffisante. Une dissociation claire est inévitable en raison du danger qui pèse sur les secours civils.

2. Un régime qui ne fonctionne que partiellement et un Etat de droit inexistant

Le Gouvernement de Hamed Karzaï est, entre-temps, discrédité dans de nombreuses composantes de la population afghane. « Aussi bien pour la communauté internationale, que pour l'Alliance du Nord - la principale force militaire d'Afghanistan -, Hamed Karzai était, lors de la conférence de Bonn de 2001, le candidat préféré pour occuper les fonctions suprêmes de l'Etat. Washington pouvait être sûr, au vu de longues relations avec la famille Karzaï, que ce dernier prendrait dûment en considération les intérêts des USA », écrit Thomas Ruttig, expert allemand sur l'Afghanistan et conseiller de longue date auprès de l'ONU et de l'UE (5). « Les structures de l'Etat afghan (...) étaient, dès le début, faites sur mesure pour Karzaï, pendant qu'on enterrait systématiquement les alternatives politiques. » Ceci ressort de façon éclatante dans les manipulations qui ont eu lieu pendant les deux processus électoraux et la marginalisation des partis politiques, ce qui a été confirmé par des missions d'observateurs internationaux indépendants (6).

De plus, la population afghane est extrêmement déçue par les « succès » du gouvernement Karzaï. Alors que rien ne changeait, à quelques exceptions près, au niveau de la situation réelle (voir plus bas), la corruption, le népotisme, les détournements de fonds internationaux se sont massivement étendus et ont pris des formes mafieuses. Un sondage de la Fondation allemande, Konrad Adenauer, indique, que seuls 18 pour cent des Afghans veulent continuer de voir Karzaï à la tête de l'Etat. « La mauvaise ambiance n'est pas surprenante, car Karzaï n'a ni mené de réformes, ni remis à leur place les « warlords » ou « seigneurs de guerre » autoritaires. Au contraire, grâce au commerce de la drogue, au trafic d'armes et d'êtres humains, ils vivent de plus en plus en repliés", selon Ruttig (7). Grâce à Karzai, ils sont intégrés au Gouvernement et dirigent de nombreuses provinces. Ceci n'a pas conduit à les intégrer dans un processus de stabilisation, mais bien à renforcer leur particularisme et à discréditer quasi totalement le processus de réconciliation. Des structures d'Etat et démocratiques sous-développées (notamment un appareil de sécurité inefficace et marqué par la corruption), la déconnexion factice des provinces du gouvernement central, le rôle des dirigeants régionaux et des « seigneurs de guerre », empêchent, somme toute, une modernisation de la société et s'accompagnent d'une renaissance de l'idéologie de l'islamisme radical.

Les violations flagrantes des droits humains et des citoyens se font également sentir. Des centaines de prisonniers afghans sont toujours, dans le cadre du programme américain sur les incarcérations secrètes, détenus dans différentes prisons, dont la base militaire de Bagram au nord de Kaboul et le camp américain de Guantanamo à Cuba. Les prisonniers en détention dans les prisons afghanes sont exposés à un système de poursuites, « où il n'y a ni normes minimales de l'Etat de droit, ni respect des droits humains fondamentaux", soulignait le Parlement européen dans son tout récent rapport sur l'Afghanistan (8). C'est pourquoi il ne peut être question d'Etat de droit, même si on n'applique pas les critères occidentaux.

Que les forces de police afghanes ne soient pas en mesure de garantir la sécurité et la stabilité, est un des problèmes majeurs actuellement. Indépendamment du fait que les effectifs, la formation et l'équipement de la police permettent à peine une contribution efficace à la sécurité et à la stabilité, ces forces ne sont pas attachées aux principes de l'Etat de droit. Elles sont très souvent sources de corruption, enfreignent la loi ou sont

noyautés par des groupes rebelles et les « seigneurs de guerre ».

A cela s'ajoute le manque constant de structures administratives et de compétences à l'échelon régional. Bien que lors des élections législatives, les conseils de provinces étaient complets, ils n'ont reçu que des pouvoirs de décision et de contrôle extrêmement réduits. Aussi l'extension de ces droits qui a eu lieu au début 2007, a peu changé le caractère plutôt symbolique des compétences.

3. Guère d'amélioration dans la condition de vie des gens

Ceci est étroitement lié au fait que la situation de la majorité de la population afghane continue de se détériorer. Plus de la moitié des habitants du pays vivent en deçà du seuil de pauvreté, très bas en Afghanistan. Rien qu'au premier trimestre 2008, les prix des denrées alimentaires ont doublé. Pour des milliers d'Afghans, les conditions de vie sont caractérisés par l'insécurité matérielle et sociale et, notamment dans les régions de conflits difficilement accessibles, par la malnutrition et la faim menaçante. De plus, l'économie afghane fait toujours partie des plus faiblement développées dans le monde. Que le taux de chômage atteigne presque les 40%, en est une conséquence.

4. Le problème de la drogue

A partir de ce qui vient d'être cité, il résulte logiquement, que la culture du pavot, sa transformation en opium ainsi que le commerce de la drogue constituent l'un des problèmes centraux que rencontre l'Afghanistan. Bien que la culture du pavot a cessé dans quelques provinces du Nord, la culture et le commerce de la drogue ont, en général, continué de se développer. Ils déforment le développement économique du pays et sont sources essentielles de l'insécurité, de la criminalité généralisée et de la corruption. L'an dernier la récolte du pavot, avec environ 8 200 tonnes, a atteint un taux record. (9). Ainsi, l'Afghanistan comptabilisait 93% de la production mondiale d'opium en 2007.

De plus, pour une grande partie de la population rurale, il n'existe pas d'alternatives acceptables à la production de la drogue. Développer des alternatives et les mettre en pratique, est la seule façon d'agir qui soit efficace et durable contre la culture et le commerce de la drogue. La destruction de la récolte et l'arrestation de quelques marchands de drogue n'ont eu, par contre, que des effets à court terme ou bien négatifs.

5. Des progrès enregistrés dans l'aide médicale et l'éducation

L'aide médicale et l'éducation font partie des quelques secteurs, où des progrès non négligeables sont enregistrés. La mortalité infantile a reculé de 24 pour cent depuis la fin de la domination des talibans, un nombre nettement plus élevé de petits enfants vivent leur premier anniversaire et un pourcentage croissant d'Afghans a un accès direct à l'aide médicale de base. D'importantes évolutions positives ont lieu également dans

l'éducation, notamment concernant l'augmentation des enfants de nouveau scolarisés et la formation du personnel enseignant.

Cependant, il faut insister sur le fait que les succès remportés dans ces domaines sont très fortement menacés par le développement général de la situation en Afghanistan. Précisément en ce qui concerne la prévention de la santé et les chances d'accès à l'éducation pour les femmes et les filles, (Par exemple: Des écoles réduites en cendres, le meurtre d'enseignants, les menaces contre les parents qui envoient leurs filles à l'école) la situation est plus que préoccupante.

II. Les défis

Bien que les actions militaires se soient avérées impropres, les Etats occidentaux leur accordent toujours un rôle décisif dans la "pacification" et la stabilisation de l'Afghanistan. Comme toujours, quand un Euro est versé pour l'aide civile, neuf sont destinés au domaine militaire.

Orientation conséquente vers l'aide civile et la reconstruction

On ne peut espérer la fin immédiate des opérations militaires vu les faits mentionnés et la position des gouvernements participants. Mais des variantes concernant le retrait progressif (Exit-Strategie) des armées étrangères avec simultanément le renforcement et l'extension des forces de police et de sécurité afghanes pourraient et devraient être développées dans les plus brefs délais. La fin très rapide de l'Operation Enduring Freedom - dans une large mesure inefficace et enregistrant de nombreuses victimes civiles - s'impose avant tout, afin que l'aide internationale ne continue pas d'être discréditée.

Ceci doit être lié à une réorientation stricte de l'aide militaire vers l'aide civile. La déconnexion de l'aide militaire et civile, abordée plus haut, est urgente, notamment en ce qui concerne les équipes de reconstruction régionales (PRT's), dont 25 sont actives à travers tout le pays. L'interdépendance entre les interventions militaires et non militaires constitue une menace croissante pour les organisations d'aide.

En dépit de toutes les difficultés (corruption, faiblesse administrative), le transfert rapide des compétences de décisions politiques, financières et économiques aux institutions afghanes ainsi qu'une meilleure coordination de l'aide internationale, sont d'une signification décisive. En fait partie, d'ailleurs, un contrôle international plus effectif de la localisation et de l'utilisation des moyens.

Démilitarisation

Le succès d'une stratégie de sécurité nationale afghane dépend essentiellement d'une démilitarisation conséquente des forces paramilitaires et des milices, en premier lieu celles des "seigneurs de guerre" et des dirigeants régionaux. Celle-ci n'a pas eu lieu efficacement, malgré des programmes coûteux et toutes les déclarations. Certes, plus de 63 000 combattants ont été recensés entre 2004 et 2006 dans le cadre du programme de démilitarisation Disarmament, Demobilisation and Reintégration (10), d'ailleurs, l'ONU se réfère aux groupes armés illégalement (IAG) au nombre de 1 200 à 2 200, qui doivent avoir à leur disposition jusqu'à 200 000 combattants. Beaucoup des groupes et des unités démobilisés officiellement dans le passé sont, de surcroît, chargés aujourd'hui de fonctions de soutien à l'ISAF et l'OEF; souvent ils offrent leurs services en tant qu'entreprises privées de sécurité, qui, en raison des infractions à la loi et des manquements aux droits humains, ont été à maintes reprises sous les feux de la critique.

Démocratisation

Ce domaine englobe plusieurs aspects. Il s'agit d'abord, de garantir les droits civils et humains fondamentaux et ce, précisément par rapport à la situation des femmes et des filles. Ce serait d'ailleurs une erreur d'appliquer au pays et à la région des modèles de démocratie occidentale (comme à la conférence de Bonn en 2001), qui, de toute façon, ne seraient imposés que par la force et ne seraient ni performants, ni durables. Au contraire, les valeurs traditionnelles, les opinions religieuses et les structures tribales doivent être mises en harmonie avec la préservation des droits humains vitaux. Ceci n'est en aucun cas contradictoire avec la religion musulmane.

Une démocratisation ne pourrait, en outre, avoir lieu sans une société civile qui fonctionne. Les forces de la société civile, les médias critiques et les intellectuels se sont manifestement renforcés et diversifiés ces dernières années. D'ailleurs, ils sont de nouveau soumis à la pression du renforcement du fondamentalisme et de son ancrage au sein du gouvernement et du parlement, et rencontrent une forte résistance précisément dans les parties du pays, où l'influence des islamistes radicaux est particulièrement grande. Le soutien à la formation d'une société civile, non seulement financièrement et matériellement, mais aussi avec les expériences d'autres pays, doit faire partie des tâches prioritaires de l'aide internationale. Par conséquent, non seulement les Etats sont sollicités, mais également les organisations non gouvernementales, les groupements et les unions.

La liberté d'opinion et de la presse est cruciale pour un pays comme l'Afghanistan et n'est en aucun cas une "importation inutile de l'occident", comme le pense le ministre de l'information et de la culture de Kaboul (11). Bien que ces dernières années des évolutions plaident pour l'optimisme dans ce domaine, le processus semble stagner voire reculer.

Légitimation du Gouvernement

Ce défi est indissociable du complexe du développement de l'Etat et est lié au renforcement de la décision afghane sur l'ensemble des développements essentiels. Un gouvernement, qui a été mis en place notamment sur pression des USA, qui a été confirmé lors d'élections qui ne représentaient qu'une partie du peuple Afghan (Sur 12 millions d'électeurs inscrits, seuls 6,4 millions ont donné leur voix aux élections de 2005, ils étaient 8,1 millions aux élections présidentielles de 2004), qui dépend de la protection et du soutien des missions internationales et dont l'influence - si jamais elle existe - ne va que jusqu'aux limites de Kaboul, est inefficace aussi bien pour diriger la reconstruction que pour exercer les fonctions centrales de l'Etat. C'est également la raison pour laquelle la corruption s'est imposée au sein de tout l'appareil d'Etat, y compris les organes judiciaires et de sécurité.

Par conséquent l'aide est nécessaire également dans le domaine de la sécurité intérieure. Actuellement, la formation des policiers afghans est incontestablement un problème-clef et doit être lié à la réduction des déficits fondamentaux du système juridique. D'ailleurs, les effectifs ainsi que l'équipement personnel et matériel de l'EUPOL, par exemple, ne suffisent quasiment pas, pour soutenir la création d'une police afghane qui soit efficace et loyale, avec les effectifs nécessaires. Même en fonctionnant au complet, seuls 195 formateurs et conseillers sont prévus. Selon le ministère des Affaires étrangères afghan, au moins 700 experts supplémentaires seraient nécessaires, pour réaliser avec conséquence une réforme de la police afghane. Un engagement clairement renforcé et rapide de l'Union Européenne est, ici, incontournable.

Associer les pays voisins

Le "Problème Afghanistan" ne se limite pas aux frontières du pays. Précisément au Pakistan, la recrudescence d'activités des Islamistes radicaux, l'augmentation et la force effroyable des attentats ainsi que la crise de l'Etat, qui a conduit, en septembre, à la nomination d'un nouveau chef d'Etat, tout ceci montre qu'une stabilisation de l'Afghanistan et de la région ne saurait être possible, si le pays voisin n'y est pas associé. L'implication forcée d'Islamabad par les USA dans la „guerre contre la terreur“ a plus aggravé la situation du Pakistan et de son voisin, qu'elle ne l'a décripée. D'un côté, les lieux de replis des Talibans se trouvent toujours dans les régions frontalières pakistanaïses avec l'Afghanistan. Là bas, et c'est le deuxième problème, règne de toute façon une conception plutôt radicale de l'Islam.

D'autre part, le Gouvernement de l'Ex-Général Pervez Musharraf, de par son action autoritaire et antidémocratique, s'est avéré pratiquement incapable, d'extirper les racines politiques, sociales et sociétales du terrorisme et de l'islamisme radical militant. En raison de ce mélange explosif, on ne s'étonne pas que non seulement des milliers d'écoles coraniques diffusent des enseignements particulièrement radicaux précisément dans la région frontalière pakistano-afghane, mais que dans cette région surgissent ou s'étendent les grandes écoles des Talibans et d'autres extrémistes. Comme le rapporte le "Financial Times Deutschland", en référence à Rohan Gunaratna, chef du International Centre for Political Violence and Terrorism Research à Singapour, dans un

dossier sur les attentats du 11 septembre 2001, les zones tribales à la limite de l'Afghanistan sont « le centre militaire et idéologique d'Al Qaida à l'échelon mondial ». Des milliers d'extrémistes musulmans d'Europe y sont également formés. (12).

Aussi, le nouveau Président Asif Ali Zardari ne parviendra à contribuer efficacement à la stabilité et à la paix dans son pays et dans le pays voisin, que si ces objectifs ne sont pas seulement des déclarations et deviennent en même temps les fondements de la politique de l'Etat.

De plus, l'intégration de l'Iran dans les efforts de stabilisation est expressément indispensable. La politique iranienne de l'Administration Bush s'avère, à cet effet, contre-productive.

III. Résumé

Un changement à court terme des réalités en Afghanistan ne semble pas possible. On ne peut dire aujourd'hui, si le pays poursuivra la voie indiquée par la conférence de Bonn sur l'Afghanistan et confirmée lors de nombreuses rencontres internationales, ou si la situation dramatique actuelle en fera un pays totalement ingouvernable accompagné d'un renforcement des forces islamistes radicales avec toutes les conséquences possibles et le conduira dans la violence, la guerre et la guerre civile et dans une situation encore plus catastrophique pour la vie de la population afghane. Les conditions décisives pourraient – et devraient – être créées, permettant une stabilisation du pays. Ceci concerne notamment le développement d'une stratégie politique en lien avec les forces militantes dans le pays et les régions étrangères voisines, la garantie et le renforcement de la participation afghane à toutes les décisions, l'augmentation massive des efforts destinés à la création d'une police afghane qui soit capable d'agir, efficace et loyale. Parallèlement, l'aide internationale à la reconstruction, au renforcement des droits humains et à la mise en œuvre du droit, au développement social et culturel, doit se généraliser. Il s'agit en premier lieu, d'améliorer fondamentalement la coordination de l'aide internationale (notamment via l'envoyé spécial de l'ONU) et celle de la coopération des ministères afghans et des autres autorités, de venir à bout de la domination des intérêts des grands Etats donateurs et de leurs stratégies nationales respectives ou des différents ministères afghans.

Les élections présidentielles prévues l'an prochain seront aussi bien un événement marquant qu'un tournant. La question très actuelle est de savoir, si elles parviendront à créer un environnement pour des élections sûres et honnêtes. Aussi, la communauté internationale doit agir vite et efficacement – politiquement et non militairement.

L'Afghanistan se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. A supposer qu'il y ait une volonté politique et une orientation claire en direction des intérêts afghans, et non plus de ceux des USA et autres puissances étrangères, alors le développement de l'Etat hindu-kush peut devenir également un moment charnière dans la politique de sécurité et de développement international. C'est peut être là que réside la plus grande chance du

« cas test Afghanistan ».

Traduit de l'allemand par Françoise Diehlmann

(1) Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/VereinbarungAfg.pdf

(2) <http://www.tagesschau.de/ausland/afghanistankonferenz2.html>

(3) http://www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_repots-SG/2008/08march06-SG-report-SC-situation-in-afghanistan.pdf

(4) <http://www.euronews.net/de/article/24/08/2008/anti-us-demonstrations-in-afghanistan/>

(5) Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie, Stiftung Politik und Wissenschaft, Berlin, Juni 2008, S. 23

(6) Larry Diamond, Universal Democracy?, www.hoover.org/publications/policyreview/3448571.html

(7) Die Wahlen unter Feuer nehmen, Freitag, Nr. 37/2008, www.freitag.de/2008/37/08370603.php

(8) Stabilisierung Afghanistans: Herausforderungen für die EU und die internationale Gemeinschaft, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0269+0+DOC+XML+V0//DE>

(9) <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/opium-cultivation-in-afghanistan-down-by-a-fifth.html>

(10) Fact sheet DDR, www.undpanbp.org/Overview/factsheet.htm

(11) Free media abusing freedom of speech - Afghan info minister, Tolo TV Kabul, 23.08.2007

(12) Financial Times Deutschland, 11.09.08; <http://www.ftd.de/politik/international/:Muslimischer-Extremismus-Neue-Mittel-alter-Krieg/412113.html>