

ÉDITORIAL

L'année 2011 marque le dixième anniversaire du début de l'« *Operation Enduring Freedom (OEF)* », l'entrée en guerre des États-Unis et de leurs alliés contre les talibans. Pour les Américains, cette guerre est une des plus longues dans l'histoire de leur pays, mais les Afghans subissaient les ravages de guerres civiles, d'interventions étrangères et de régimes oppressifs depuis plus de vingt ans, quand les forces américaines ont commencé à bombarder leur pays. La grande majorité de la population a moins de trente ans¹ : elle n'a connu que la guerre, l'exode et l'incertitude du lendemain.

Dans un pays où peu d'infrastructures publiques existaient à la fin des années 70, les conséquences de trente ans de guerres peuvent se lire dans les statistiques. L'Afghanistan est le seul pays au monde où l'espérance de vie des femmes de moins de 44 ans, est inférieure à celle des hommes². La mortalité infantile est de près de 150 pour 1 000 naissances³. L'Afghanistan est infesté de mines et de munitions non explosées. Pas une ville, pas un village, pas une rue sans un homme, une femme ou un enfant amputé.

Une étude du CICR, conduite en 2009 sur l'impact du conflit sur les civils⁴, montre l'ampleur des souffrances subies par la population : plus de la moitié des personnes interrogées indiquent qu'un membre de leur famille proche a été tué durant la guerre (53 %), 70 % avoir vu leurs biens perdus ou détruits. Un tiers d'entre elles dit avoir été blessé, un quart dit avoir combattu et une sur cinq dit avoir été emprisonnée. Le conflit a aussi entraîné des déplacements massifs de la population, 83 % des personnes interrogées ont été forcées de quitter leur foyer à un moment ou à un autre, souvent pour fuir leur pays et se réfugier au Pakistan ou en Iran.

En 2010, les pertes parmi les civils n'ont jamais été aussi importantes depuis 2001⁵. Les civils risquent d'être tués ou blessés dans des attentats, vic-

1 Programme Alimentaire Mondial (World Food Programme), « WFP food security atlas for Afghanistan », disponible sur : <http://www.foodsecurityatlas.org/afg/country> (dernière consultation le 14 avril 2011).

2 UNData, « Afghanistan », disponible sur : <http://data.un.org/CountryProfile.aspx> (dernière consultation le 14 avril 2011).

3 UNICEF, « Afghanistan », disponible sur : http://www.unicef.org/french/infobycountry/afghanistan_statistics.html (dernière consultation le 14 avril 2011).

4 CICR, *ICRC survey on the impact of armed conflict on civilians: views from Afghanistan*, Rapport, 9 février 2010, disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/report/views-from-field-report-afghanistan-230609.htm> (dernière consultation le 14 avril 2011).

5 Voir les statistiques publiées par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA) dans Afghanistan, *Annual Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict*, disponible sur :

times de prédations et de représailles de la part de divers groupes armés ou atteints par les opérations aériennes ou terrestres de la coalition contre l'opposition armée. Le conflit provoque encore des déplacements de populations majeurs. Au déracinement succède la précarité, la pauvreté dans les franges des villes ou les camps du Pakistan, et une vulnérabilité accrue aux variations extrêmes du climat. L'accès aux soins de santé est gravement compromis, en particulier dans les zones rurales où blessés, femmes en couches et malades meurent faute d'infrastructures médicales de proximité ou de pouvoir simplement se déplacer jusqu'à un centre de secours dans ce contexte d'insécurité.

Le conflit afghan pose plusieurs défis : construire les conditions de la stabilité dans un territoire qui n'a jamais été une nation et où plusieurs acteurs externes sont impliqués ; l'adéquation du droit au conflit actuel ; l'action humanitaire menée par des acteurs avec des buts et des méthodes différents dans un même contexte. Les deux éditions que la *Revue* consacre à l'Afghanistan visent à faire mieux comprendre ce conflit majeur et à examiner des moyens d'améliorer le destin des Afghans concrètement. La première édition entend mieux faire comprendre la complexité des enjeux historiques, politiques, sociaux et humains⁶. La deuxième édition éclaire certains enjeux juridiques du conflit et les défis posés à l'action humanitaire dans ce contexte extraordinairement complexe⁷.

Avant de devenir le premier théâtre d'affrontements de la « guerre globale contre la terreur », l'Afghanistan avait été la dernière grande bataille de la guerre froide. L'intervention soviétique de 1979 à 1989 pour soutenir le gouvernement communiste avait provoqué une guerre particulièrement cruelle pour la population et un premier exode massif. Au retrait final des Soviétiques et à la victoire des moudjahidines soutenus par les États-Unis sur le gouvernement a succédé une guerre civile entre factions, partis et seigneurs de guerre, non moins destructrice. L'instauration d'un régime islamique par les talibans, de 1994 à 2001, a mis fin aux combats dans la majeure partie du pays. Si le gouvernement taliban a apporté la stabilité et a presque éradiqué la production d'opium, sa mise en œuvre d'une vision extrême de l'islam, son traitement des femmes, les persécutions de la minorité des Hazaras ou la destruction des bouddhas géants de Bamiyan ont attiré une réprobation quasi-unanime de la communauté internationale. Mais c'est le refus du régime taliban de livrer Ousama ben Laden aux États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, et l'asile qu'il donnait aux camps d'Al Qaeda, qui ont motivé la raison du conflit actuel.

La situation ne peut se comprendre sans prendre du recul. C'est pour cette raison que nous avons demandé au professeur William Maley de présenter le cadre géographique et historique du conflit. Les combattants afghans ont

<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/March%20PoC%20Annual%20Report%20Final.pdf> (dernière consultation le 14 avril 2011).

6 Voir *International Review of the Red Cross*, Volume 92, N° 880, décembre 2010.

7 Voir *International Review of the Red Cross*, Volume 93, N° 881, mars 2011.

déjà prouvé qu'une supériorité technologique ne suffit pas à les vaincre. Depuis les sanglantes défaites de l'Angleterre au XIX^e siècle, le spectre des déroutes du passé hante les « conquérants » successifs. Ken Guest⁸ fait référence à cette histoire mouvementée, mais aussi à sa propre expérience de correspondant de guerre durant la guerre avec l'Union Soviétique, afin d'éclairer la relation entre religion et conflit armé en analysant la mentalité afghane. Imtiaz Gul⁹, directeur exécutif du Centre d'études sur la sécurité (Centre for Research and Security Studies – CRSS) à Islamabad, décrit quant à lui les réseaux islamiques transnationaux, dont l'existence est au cœur même de l'intervention internationale.

Après la chute des talibans, c'est lors de la réunion internationale de Bonn en décembre 2001 qu'ont été tracées les grandes lignes d'un nouvel Afghanistan. Norah Niland¹⁰, directrice de la section des droits humains pour la Mission d'Assistance des Nations Unies (UNAMA) de 2008 à 2010, soutient qu'en laissant subsister une impunité pour les responsables politiques et militaires l'accord de Bonn a été à l'encontre du besoin de justice exprimé par les Afghans et a donc nui à la stabilité.

La communauté internationale a alors entamé une reconstruction de l'État afghan. Des progrès indéniables ont été accomplis. Un exemple d'amélioration concrète est donné par le travail de la Fondation juridique internationale (International Legal Foundation – ILF) en matière de développement du droit à la défense dans les tribunaux afghans, présenté par Jennifer Smith, Natalie Rea et Shabir Ahmad Kamawal¹¹. Toutefois, est-il vraiment possible pour la communauté internationale de créer un « État-nation » dans un contexte aux structures d'autorité si traditionnelles et si décentralisées ? Lucy Morgan Edwards¹², conseillère politique auprès du représentant de l'Union européenne à Kaboul en 2004-2005, analyse les limites de cette entreprise.

À la rhétorique de la guerre avait donc succédé, peut-être un peu trop vite, un discours de reconstruction et de développement ignorant la progressive remontée en puissance de l'opposition armée. Peu d'acteurs internationaux ont su reconnaître ce conflit qui ne disait pas son nom, alors que le centre de l'attention se déplaçait vers l'Irak.

Pour les humanitaires, le premier douloureux rappel que l'opposition armée non seulement n'avait pas disparu, mais qu'elle s'était en plus radicalisée, fut le meurtre de Ricardo Munguia, délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en 2003. Des années de présence et de travail aux côtés

8 Voir Ken Guest, « Dynamic interplay between religion and armed conflict in Afghanistan » dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 877-879.

9 Voir Imtiaz Gul, « Transnational Islamic networks », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 899-923.

10 Voir Norah Niland, « Impunity and insurgency: a deadly combination in Afghanistan » dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 931-950.

11 Voir Jennifer Smith, Natalie Rea et Shabir Ahmad Kamawal, « The right to counsel as a safeguard of justice in Afghanistan: the contribution of the International Legal Foundation », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 951-966.

12 Voir Lucy Morgan Edwards, « State-building in Afghanistan: a case showing the limits? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, décembre 2010, pp. 967-991.

des Afghans semblaient annulées. Y avait-il encore une place pour l'action humanitaire neutre et impartiale ?

Le discours de reconstruction et de développement a prévalu jusqu'en 2008. Ce n'est qu'à ce moment que le gouvernement afghan entama des négociations avec les talibans qui, la veille encore, étaient rangés au rang de terroristes infréquentables. Cela démontrait qu'il admettait désormais la réalité de la force de l'opposition armée sur le terrain, après plusieurs années de déni. Cette répugnance à appeler ce conflit par son nom fut partagée par d'autres gouvernements, comme l'Allemagne qui s'obstina jusqu'en 2010 à parler de « situation analogue à la guerre » (*kriegsähnlicher Zustand / warlike situation*).

En 2009, une nouvelle phase du conflit a commencé avec l'envoi de 30 000 soldats supplémentaires, portant à 140 000 le nombre de soldats de l'OEF et de l'*International Security Assistance Force* (ISAF), une intensification des combats et une nouvelle stratégie de stabilisation. Le retrait progressif des forces devrait commencer cette année. Pour les États engagés en Afghanistan, une course contre la montre a commencé, afin d'assurer une certaine stabilité du pays et, surtout, d'éviter qu'il redevienne à nouveau une source d'instabilité internationale, après le désengagement programmé de leurs troupes. Personne ne veut voir l'histoire se répéter.

L'histoire des conflits dits asymétriques, opposant forces conventionnelles et guérillas, montre ainsi trop souvent une spirale de la violence dont les populations civiles font les frais et que le droit semble incapable de freiner. Outre les attaques directes contre des civils, blessés ou captifs, un risque majeur est l'affaiblissement de la distinction entre civils et combattants, du fait de la tactique des insurgés de se fondre dans la population.

Le statut des personnes détenues à Bagram ou à Guantánamo, dans le cadre de ce conflit, a donné lieu à d'intenses controverses juridiques. De plus, des armes nouvelles, tels les drones pilotés à des milliers de kilomètres de distance, sont apparues sur le champ de bataille, tandis que les embuscades sont désormais déclenchées par des téléphones portables.

Entre récurrence de conflits asymétriques et avancées technologiques, le droit international humanitaire est-il encore adapté aux conflits actuels ?

Réaffirmons d'abord que les groupes d'opposition armés sont liés par le droit. Cela est prévu tant dans les Conventions de Genève que dans leurs Protocoles additionnels I et II. Annyssa Bellal, Gilles Giacca et Stuart Casey-Maslen¹³ font le point sur le droit applicable, soutenant que les droits de l'homme sont aussi applicables aux talibans ; à leurs yeux, le problème réside dans sa mise en œuvre, car il reste difficile d'établir un dialogue avec ces groupes. De fait, pour pouvoir les engager dans un dialogue en vue d'un plus grand respect du droit, il est essentiel de comprendre leur conception de la guerre et des règles qui la limitent, même si elles peuvent être différentes,

13 Voir Annyssa Bellal, Gilles Giacca et Stuart Casey-Maslen, « International law and armed non-state actors in Afghanistan », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 47-79.

voire contraires au droit international. Les talibans eux-mêmes ont défini leur propre code de conduite : la *Layha pour les Moujahidins* et utilisent un manuel militaire propre. La *Layha* éclaire la mentalité de ce groupe et est analysée par l'islamologue pakistanais Muhammad Munir¹⁴, au regard du droit islamique. Sadia Tabassum, qui enseigne le droit à Islamabad, s'appuie sur ce même droit pour expliquer le statut particulier des rebelles dans le monde musulman.

Loin d'être dépassé, le droit international humanitaire est de la plus haute importance pour l'opinion publique internationale et afghane, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'action des forces internationales et du gouvernement afghan. Le respect du droit est un des critères majeurs de leur légitimité et, au final, de leur succès ou de leur échec.

Les pertes civiles causées par les attaques de la coalition sont un enjeu sensible dans les relations entre le gouvernement afghan et les forces internationales. Dès l'élection du président Obama, le président Karzaï l'a enjoint de limiter les attaques de la coalition aux seuls objectifs militaires clairement identifiés. Tout récemment encore, il a demandé aux forces de l'OTAN de cesser purement et simplement les opérations qui provoquent des morts parmi la population. En 2009, le commandant en chef des forces internationales a obtenu des renforts supplémentaires pour mener des offensives de grande envergure, tout en mettant un frein aux attaques aériennes et aux raids nocturnes, afin d'éviter au maximum les pertes en vies humaines qui indignent l'opinion afghane et grossissent les rangs de l'opposition.

La stratégie américaine préconise de réduire ces attaques, parfois au risque d'exposer davantage les troupes au sol, en s'abstenant de recourir aux bombardements aériens, causes fréquentes de pertes en vies parmi la population, pertes qui sapent les efforts pour s'assurer la coopération de la population. Mais il ne s'agit pas seulement de tactique : le choix politique et opérationnel de limiter les pertes civiles pour éviter de se mettre à dos la population rejoint ici le droit. L'obligation de distinction entre combattants et civils, la proportionnalité entre avantages militaires escomptés et pertes civiles, et la prise de précautions dans l'attaque sont des principes cardinaux du droit international humanitaire et doivent être respectés, *en tant que tels*. Dans leur article sur l'impact du conflit sur l'évolution du droit international humanitaire, Robin Geiss et Michael Siegrist montrent que, loin d'être dépassé par les évolutions du contexte afghan, le droit international humanitaire est plus que jamais pertinent pour toutes les parties.

Pour les acteurs humanitaires, l'Afghanistan pose des défis majeurs en termes de principes d'action et, en particulier, en termes de neutralité. Les membres de la coalition ont présenté les talibans et leurs alliés comme les nouveaux ennemis du genre humain, avec lesquels tout dialogue, même pour

14 Voir Muhammad Munir, « The *Layha for the Mujahideen*: an analysis of the code of conduct for the Taliban fighters under Islamic law » and « Annex: The Islamic Emirate of Afghanistan. The *Layha* [Code of Conduct] For Mujahids », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 81-120.

des raisons humanitaires, ne peut être que complicité. La radicalisation des groupes islamistes a entraîné un rejet en bloc des organisations d'aide étrangères, quelles que soient leurs bonnes intentions affichées.

Mais par-delà ces positions politiques ou idéologiques, certains facteurs objectifs sont aussi venus brouiller l'image des acteurs humanitaires sur le terrain. Les forces internationales ont elles-mêmes distribué de l'aide ou entamé des projets de développement, afin de gagner la faveur des populations. L'action humanitaire est devenue ainsi un simple moyen dans l'arsenal à disposition des commandants militaires. Pourtant, les Afghans, dans leur diversité tribale et ethnique, ne semblent trouver de cause commune que dans le rejet des « envahisseurs ». Dès lors, peut-on espérer gagner « leurs cœurs et leurs esprits », selon la formule consacrée des opérations de contre-insurrection, si l'aide est apportée les armes à la main ?

De plus, durant les années qui ont suivi la chute des talibans et la mise en place des nouvelles institutions, les organisations d'aide et de développement elles-mêmes se sont alignées sur le discours de stabilisation et de reconstruction, en accord avec les objectifs stratégiques du gouvernement et des forces internationales. Antonio Donini, qui a dirigé l'agence des Nations Unies chargée de la coordination humanitaire en Afghanistan (OCHA) de 1999 à 2001, analyse les risques que pose l'intégration des acteurs humanitaires à des objectifs politico-militaires.

Aujourd'hui, on assiste à une prolifération des groupes armés, aux motifs parfois criminels. Ces groupes multiples, imprévisibles et souvent rivaux, restreignent les possibilités d'accès aux populations et font peser une menace constante sur le personnel des rares organisations présentes sur le terrain. Si telle vallée, tel village est accessible un jour, rien ne garantit qu'ils soient ouverts le lendemain. Un accord négocié avec un groupe ne garantit en rien qu'un groupe rival ou simplement différent le respecte.

En réponse à cette insécurité, le recours à des escortes armées et à des compagnies privées de sécurité, et la « bunkérisation » des organisations et des ONG, les a fait apparaître comme les instruments d'objectifs politiques et militaires. Pire encore, elles peuvent aussi apparaître porteuses d'un projet d'occidentalisation de la société afghane. Il existe un grand risque d'amalgame entre ces différents acteurs, qui se disent humanitaires mais qui, dans les faits, ne sont pas toujours neutres, pas toujours impartiaux et rarement indépendants.

En 2011, l'opération du CICR en Afghanistan est la plus grande action de l'institution sur le terrain. Après avoir assisté les réfugiés et les blessés afghans au Pakistan pendant six ans, le CICR a ouvert une délégation à Kaboul en 1987. La délégation compte encore des collaborateurs présents dès l'origine et qui ont su maintenir une action en faveur des victimes, en s'adaptant aux réalités mouvantes de trente ans de crise. Ainsi, Alberto Cairo¹⁵, responsable du programme orthopédique du CICR en Afghanistan depuis 1992, revient sur

15 Voir « 30 years in Afghanistan. ICRC photo archives account by Alberto Cairo », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 159-171.

ses années passées en Afghanistan à travers sa sélection personnelle de photos tirées des archives du CICR.

L'Afghanistan représente un test extrême pour le CICR, mais l'institution résiste à la tendance actuelle des organisations humanitaires de se retrancher derrière des murs fortifiés et d'avoir recours à des escortes armées pour se déplacer. En observant une stricte neutralité dans son travail humanitaire, le CICR arrive à maintenir un dialogue sur le respect du droit international humanitaire avec toutes les parties au conflit. Même si le contexte reste volatil et si l'accès aux victimes demeure un défi quotidien, l'action du CICR en Afghanistan démontre la pertinence de ce principe en temps de conflit. Fiona Terry, chercheuse indépendante sur l'action humanitaire, a bénéficié d'un accès exceptionnel au travail du CICR sur le terrain et à ses archives et partage les résultats de son étude sur la pratique du principe de neutralité en Afghanistan.

La *Revue* voulait aussi donner la parole aux Afghans. Trois femmes ayant à cœur l'avenir de leur pays – Fatima Gailani, présidente du Croissant-Rouge afghan, Dr Sima Samar, présidente de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, et Taiba Rahim, présidente de l'association Nai Qala, parlent de leur action courageuse – dans le pays avec les volontaires du Croissant-Rouge afghan, auprès des réfugiés au Pakistan, ou depuis l'étranger pour influencer les acteurs politiques et mobiliser de l'aide en faveur de projets locaux. Au travers de leurs témoignages respectifs se dessinent des pistes possibles pour des solutions afghanes : l'éducation, la justice et l'état de droit, le service volontaire et la reconnaissance du rôle des femmes dans la reconstruction.

En choisissant de faire porter cette édition sur l'Afghanistan, la *Revue* souhaite participer à la réflexion des décideurs sur le futur, en retenant un enseignement afghan trop peu écouté ces trente dernières années : « On ne lave pas le sang avec du sang ».

Vincent Bernard
Rédacteur en chef

N. B. : Cette édition thématique de la *Revue* consacrée à l'Afghanistan a été initiée par le Dr Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue* de 2001 à 2010. à l'occasion de son départ, la *Revue* souhaite souligner la contribution déterminante du Dr Pfanner à la modernisation de notre publication et le remercier pour l'immense travail qu'il a accompli durant ces années.

