

Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire

Fiona Terry*

Fiona Terry est une chercheuse indépendante en action humanitaire. Elle a récemment mené des recherches au Soudan et en Afghanistan pour le Comité international de la Croix-Rouge. Elle est titulaire d'un doctorat en relations internationales de l'Université nationale australienne.

Résumé

La neutralité en tant que principe directeur de l'action humanitaire a été catégoriquement rejetée par la plupart des acteurs du dernier conflit en Afghanistan. Une des parties au conflit a embrigadé les organisations d'assistance et d'aide humanitaire dans une campagne contre-insurrectionnelle, tandis que l'autre a rejeté en bloc les organisations humanitaires occidentales en tant qu'agents d'un Occident impérialiste. L'assassinat en 2003 d'un ingénieur du CICR, Ricardo Munguia, a jeté le doute sur la capacité du CICR à être perçu comme neutre dans ce contexte fortement polarisé. Mais plutôt qu'abandonner une position neutre, comme tant d'organisations humanitaires l'ont fait, le CICR a persévéré et, à travers des initiatives novatrices et parfois risquées, il a réussi à montrer aux deux camps les avantages qu'il y a de disposer d'un intermédiaire neutre dans un conflit. Aujourd'hui, le CICR continue d'étendre la portée de son action pour venir en aide aux Afghans qui ont terriblement besoin d'assistance humanitaire.

.....

* L'auteur tient à remercier Jacques de Maio, Reto Stocker, Bijan Farnoudi et Patrick Vial pour les commentaires qu'ils ont formulés au sujet d'une version précédente de cet article. Cet article reflète les opinions de l'auteur et pas nécessairement celles du CICR.

La version originale anglaise a été publiée sous le titre « The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 173-188.

Touché à la cuisse durant l'opération Mushtarak conduite par l'OTAN dans la province d'Helmand en février 2010, un jeune Afghan s'est rendu au poste de premiers secours du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Marjah. Une fois son état stabilisé, il a été transporté en taxi jusqu'à l'hôpital le plus proche. Roulant sur des routes parsemées d'engins explosifs artisanaux – temporairement désamorçés par les insurgés à la demande du CICR – le taxi a été arrêté à un poste de contrôle à l'entrée de la ville. Tandis que le chauffeur du taxi et les forces de sécurité se disputaient au sujet de la nécessité d'envoyer le blessé au centre d'interrogatoire ou à l'hôpital, le temps filait. Un délégué du CICR a appelé le poste de contrôle par téléphone mobile : « Nous comprenons vos préoccupations en matière de sécurité mais, s'il vous plaît, permettez que le blessé se fasse soigner. Vous pourrez l'interroger plus tard. » Le taxi a été autorisé à passer et le blessé est parvenu jusqu'à l'hôpital. Bien que ce ne soit pas tout à fait ce à quoi le fondateur du Mouvement de la Croix-Rouge, Henry Dunant, avait songé il y a cent cinquante ans alors qu'il pensait les plaies des blessés sur le champ de bataille de Solferino, l'adaptation que le CICR a faite de son idée aux réalités de la guerre en Afghanistan aurait certainement obtenu son approbation.

Cette adaptation est l'aboutissement d'années d'efforts déployés par le CICR pour que toutes les parties au conflit respectent le rôle qu'il joue dans l'assistance aux victimes, indépendamment de qui elles sont et du camp auquel elles appartiennent. Derrière cette course de taxi jusqu'à l'hôpital se cache une histoire complexe d'échecs et de succès : succès au moment de persuader les insurgés de désamorcer les bombes posées au bord des routes, ne serait-ce que temporairement, et les forces de sécurité gouvernementales de donner la priorité aux soins médicaux plutôt qu'à l'interrogatoire ; mais échec, car il a fallu recourir à des taxis locaux pour assumer une responsabilité qui incombe en premier lieu aux forces militaires et en second lieu au CICR ou au Croissant-Rouge afghan. Le fait qu'un véhicule du CICR ne puisse pas emprunter cette route de crainte d'être la cible d'une attaque atteste des limites de l'acceptation, de la part de certains groupes présents en Afghanistan, de l'action du CICR et de ce qu'il représente.

Le présent article a pour objet l'étude de certains de ces succès et échecs qui ont émaillé l'histoire du CICR en Afghanistan depuis l'invasion du pays par les États-Unis en 2001, et la manière dont l'institution a relevé les défis qui se sont posés à elle. Dans la première partie, nous examinerons les dangers auxquels s'exposent les équipes du CICR lorsqu'elles essaient de venir en aide aux Afghans ayant besoin d'une assistance dans les régions du pays touchées par le conflit, notamment en raison du clivage extrême qui s'est fait autour de la « guerre contre le terrorisme » / « guerre contre l'islam » et de l'insurrection contre le gouvernement d'Hamid Karzaï soutenu par l'Occident. Dans la deuxième partie, nous analyserons les stratégies novatrices adoptées par le CICR pour essayer d'étendre l'espace humanitaire en Afghanistan et les risques qu'elles ont comportés. Dans la dernière partie, nous envisagerons certains des défis futurs qui devraient se poser tandis que les forces de sécurité interna-

tionales réduisent leur présence et se préparent à remettre le pays aux mains d'un gouvernement sali par des allégations de corruption et de népotisme, que l'insurrection venant du sud du pays prend de l'ampleur, que les seigneurs de la guerre sont de nouveau légitimés dans le nord et qu'une incroyable variété de milices se constituent, financées et équipées dans le cadre de la stratégie développée par l'Occident pour sortir de ce borbier.

Entre deux extrêmes : l'instrumentalisation de l'aide humanitaire et son refus

L'assassinat délibéré de l'ingénieur hydraulicien du CICR, Ricardo Munguia, en mars 2003, alors qu'il se rendait de Kandahar à Tirin Kot, a profondément choqué le CICR. Outre la tragédie personnelle que ce meurtre a représentée pour sa famille et ses collègues, la mort de Ricardo a fait voler en éclats l'idée selon laquelle la réputation du CICR, sa neutralité et son efficacité au service des Afghans depuis trente ans, protégerait ses délégués de toute attaque. Ni l'homme qui a ordonné l'assassinat ni celui qui l'a commis n'étaient étrangers au travail de l'organisation : ils étaient tous deux appareillés avec une prothèse du CICR. Cela ne les a pourtant pas empêchés de tuer Ricardo, symbole de l'Occident impérialiste qui, selon eux, était en guerre contre l'islam. Soudain, un pacte tacite était rompu et il a fallu que l'institution s'interroge sur sa capacité d'être encore perçue comme neutre dans les conflits d'un genre nouveau qui se déroulaient en Irak, en Afghanistan et en Somalie.

L'instrumentalisation de l'aide humanitaire

Il est tentant de jeter la responsabilité de la mort de Ricardo sur les forces militaires internationales et d'apporter sa voix au lot de récriminations formulées à l'encontre des forces armées qui ont contribué à brouiller les lignes entre militaires et humanitaires dans le cadre de leur stratégie contre-insurrectionnelle. Certes, l'utilisation par les militaires de vêtements civils ou de voitures blanches afin de se faire passer pour des travailleurs humanitaires, le largage de tracts au sud de l'Afghanistan pour enjoindre les habitants à fournir des renseignements sur les talibans et Al Qaida en contrepartie d'une assistance « humanitaire » ou, plus généralement, l'utilisation de l'aide comme moyen de « gagner les cœurs et les esprits » de la population afghane a été une réalité. Pour beaucoup de militaires, la logique était simple : « Plus ils nous aideront à trouver les méchants, plus ils obtiendront de bonnes choses », expliquait un membre d'une équipe de reconstruction provinciale, tandis qu'il distribuait des couvertures à des Afghans déplacés dans le sud du pays¹. Ce sont les civils

1 Kim Sengupta, « Aid workers feel the fatal chill of new Cold War », dans *The Independent*, Londres, 10 mai 2004. Les équipes de reconstruction provinciale emploient des ressources à la fois civiles et militaires.

qui ont payé le plus lourd tribut pour cette instrumentalisation de l'aide : en représailles à leur « collaboration » avec l'ennemi, les insurgés ont attaqué des villages qui avaient accepté une telle assistance ; et les villages dont on pensait qu'ils avaient abrité des insurgés ont été bombardés ou attaqués par les forces de l'OTAN, au motif d'avoir recueilli des informations lors de la distribution des « bonnes choses ». Les organisations humanitaires légitimes ont également été soupçonnées. Ainsi lorsque que des arrestations, des bombardements ou des opérations d'élimination de la culture du pavot avaient lieu peu après la venue de collaborateurs du CICR dans une région, le CICR était accusé d'avoir transmis des informations aux forces de la coalition. Bien que rien n'interdise intrinsèquement la participation des forces militaires aux opérations humanitaires, cette instrumentalisation de l'aide a terni l'image de l'assistance « humanitaire » et en a fait une arme de guerre.

Le refus de l'assistance

Mais l'assassinat de Ricardo n'était pas une histoire de « lignes brouillées » et de fausse identité. Le mollah Dadullah, commandant taliban, savait très bien qu'il ordonnait l'exécution d'un travailleur humanitaire civil et non pas d'un soldat, d'un fournisseur de l'armée ou d'un espion². Cet assassinat fut le reflet d'une rupture profonde et insidieuse, qu'aucun principe d'indépendance notamment vis-à-vis des militaires ne pourrait dissiper ; reflet d'un refus catégorique de l'essence comme de l'application des normes humanitaires prétendument universelles. Le CICR avait réussi, non sans difficulté, à négocier un minimum de conditions acceptables pour travailler en Afghanistan sous le régime des talibans (1996-2001) et n'avait pas été la cible d'attaques. Mais la « guerre contre le terrorisme » a joué un rôle crucial dans la radicalisation de toute une génération de jeunes qui, autrement, n'auraient peut-être pas été attirés par l'extrémisme djihadiste. L'invasion de l'Irak, les mauvais traitements infligés dans les centres de détention en Afghanistan, en Irak, à Cuba ou ailleurs, la situation dramatique des Palestiniens ou encore les frappes aériennes qui tuent et mutilent des civils sans discrimination, comme le mécontentement local face au comportement du gouvernement afghan et des troupes de la coalition, ont donné du grain à moudre aux islamistes et ont déclenché une lame de fond d'opposition envers le monde occidental.

Cette radicalisation a, à son tour, transformé l'image des organisations humanitaires traditionnelles – profondément ancrées, culturellement, politiquement et financièrement parlant, dans la sphère occidentale – de celle d'infidèles bienveillantes en agents de l'impérialisme occidental, propageant des

2 Bien que cela n'ait jamais été confirmé, beaucoup croient que la personne à l'autre bout du téléphone satellitaire qui a ordonné l'exécution de Ricardo était le mollah Dadullah. Commandant taliban sur la ligne de front, Dadullah était particulièrement brutal. Il était aussi membre du conseil de direction créé après la chute du régime taliban. Basé à Quetta il conduisait des opérations dans le sud du pays. Il a été tué par les forces de l'OTAN en mai 2007.

valeurs contraires à celles des courants conservateurs de l'islam. Si les affrontements au sujet de questions telles que la discrimination envers les femmes et les minorités ethniques et religieuses sont inévitables, mais pas nouveaux, les organisations humanitaires occidentales sont toutes responsables de ce changement de perception plus récent à leur encontre, car la grande majorité d'entre elles ont abandonné la neutralité comme principe directeur de leur action humanitaire et ont adressé leur aide au camp « légitime », au vu de ses objectifs politiques et militaires. Dans la période euphorique qui a suivi la chute du régime taliban, elles ont accepté sans réserve les discours sur la période de « post-conflit » et sur la « stabilisation » qui annonçaient la fin de la nécessité d'une assistance humanitaire et, partant, des principes qui la régissent. La grande majorité des acteurs ont accepté de participer aux efforts de reconstruction et de développement après le conflit et ont adhéré au projet politique visant à étendre la légitimité du gouvernement à travers tout le pays. Adopter une approche neutre était considéré comme « impossible », « vieux jeu » et même moralement contestable dans ces conflits nouveaux, et c'est l'approche coordonnée politique, militaire et « humanitaire » qui a été choisie pour restaurer l'État, car elle représentait l'avenir³. Les efforts déployés par le CICR pour s'opposer au discours dominant et mettre en évidence la nécessité de poursuivre la fourniture d'une véritable assistance humanitaire n'ont pas été appréciés. En fait, jusqu'en avril 2008, le président du CICR, Jakob Kellenberger, a été critiqué par des hauts responsables de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) pour avoir semblé « trop négatif » dans une déclaration publique faite lors d'un voyage à Kaboul, dans laquelle il exprimait ses préoccupations quant à la situation humanitaire et à l'intensification du conflit⁴.

Aujourd'hui, de nombreuses organisations ont pris conscience des réalités et ont compris que le gouvernement et le processus international de rétablissement de la paix qu'elles soutenaient avec tant d'enthousiasme battaient de l'aile face à la corruption endémique, à la culture de l'impunité à tous les niveaux, à la répression croissante, au nombre de victimes civiles, à l'augmentation de la criminalité et à une perte générale de légitimité. L'insécurité croissante a par ailleurs entraîné une réduction du nombre des organisations humanitaires voire leur retrait, d'abord dans le sud et l'est du pays, puis même dans le nord et l'ouest du pays, ce qui a fatalement mis un terme à de nombreux programmes initiés sans tenir compte du principe d'indépendance. Ainsi, l'unité de soins pédiatriques de l'hôpital de Kandahar par exemple fait face à un flot continu d'enfants souffrant de malnutrition qui arrivent des régions rurales, mais les organisations humanitaires sont incapables de leur venir en aide.

3 Voir par exemple Peter J. Hoffman et Thomas G. Weiss, *Sword & Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD et Oxford, 2006, p. 99; et Paul O'Brien, « Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente », dans *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004, pp. 31-39.

4 Document interne du CICR, 29 avril 2008.

Le CICR a longuement réfléchi aux moyens de travailler dans ce contexte fortement polarisé. Immédiatement après la mort de Ricardo, il a mis fin à ses activités dans les zones de combat du sud de l'Afghanistan, mais il a poursuivi ses visites aux talibans et autres combattants détenus par les autorités internationales et afghanes, plaidant pour qu'ils soient traités avec humanité, conformément au droit international. Il a également refusé de souscrire au discours ambiant prônant en substance que « si le CICR est visé en Afghanistan et en Irak, c'est la preuve qu'une approche neutre n'est plus possible », et il a cherché au contraire à mieux comprendre ce qui était en jeu. Par des approches novatrices, il s'est efforcé de démontrer à toutes les parties les avantages qu'il y avait à disposer d'un intermédiaire neutre en cas de conflit. Il a mis trois ans à rétablir un niveau de confiance suffisant avec les talibans pour pouvoir s'aventurer à nouveau en dehors de Kandahar et répondre aux besoins. Et depuis maintenant quatre ans, le CICR accroît son espace opérationnel en Afghanistan, alors même que d'autres organisations réduisent leurs activités ou sont contraintes d'y mettre fin.

Comme nous l'avons montré dans l'introduction, le fait que les principaux protagonistes du conflit acceptent, dans une certaine mesure, l'action du CICR n'a pas permis d'obtenir automatiquement des garanties de sécurité pour les équipes se déplaçant dans les zones rurales du sud et de l'est du pays. Dès septembre 2003, le CICR recevait une lettre des talibans mentionnant : « Nous savons faire la distinction entre les organisations qui se préoccupent des Afghans et celles qui ne sont que des pantins des États-Unis⁵ » ; le mouvement libéra des membres du personnel international du CICR et d'Action Contre la Faim (ACF) capturés à différentes occasions, et adressa des excuses aux deux organisations. Mais il existe plusieurs autres facteurs qui empêchent l'accès en toute sécurité à de nombreuses zones et qui requièrent d'autres méthodes pour fournir des secours et des services, telles que le recours à des taxis locaux pour évacuer les blessés.

Les combattants étrangers

La première menace – celle que l'on comprend le moins bien – ce sont les combattants étrangers, djihadistes pakistanais, arabes ou ouzbèkes, venus en Afghanistan pour en débarrasser le sol des « croisés » étrangers. Leur nombre véritable est controversé ; on mentionne un chiffre plus élevé pour exagérer la menace que représenterait l'Afghanistan pour la stabilité mondiale et un chiffre moins important pour donner l'impression contraire. Les zones proches de la frontière pakistanaise compteraient de plus gros pourcentages d'étrangers qu'ailleurs. Un religieux taliban avançait que, en mars 2008, 40 % des combattants dans la région de Garmser, province d'Helmand, étaient étrangers, tandis qu'un officier britannique estimait que, en octobre 2007, ils représentaient entre

5 Document confidentiel interne.

25 et 33 %⁶ des combattants dans toute la province d'Helmand. Les combattants étrangers constituent, pour les organisations humanitaires, un plus grand danger que les insurgés afghans de par leur coupure avec le milieu, n'étant pas redevables à une ethnie, un clan ou une famille. Leur seul objectif est de lutter contre les forces de la coalition internationale et les forces gouvernementales, et contre tous ceux qui collaborent avec elles. Les talibans, en revanche, ont de plus en plus intérêt à alléger les souffrances endurées par les populations qui les soutiennent déjà ou qui pourraient ainsi être amenées à les soutenir. Cette année, dans la province de Faryab, par exemple, des groupes d'opposition armés se sont présentés dans des dispensaires pour annoncer qu'ils étaient responsables de la zone et ont encouragé le personnel à poursuivre ses activités, au lieu de détruire les locaux et de menacer les membres du personnel comme par le passé. En outre, les talibans ont toujours cherché à obtenir quelque légitimité au niveau international et ont notamment convoité le siège de l'Afghanistan aux Nations Unies, alors que les mouvements djihadistes ne recherchent aucune reconnaissance ni sur le plan local ni sur le plan international, et s'efforcent au contraire de déstabiliser et de choquer. Il est donc difficile pour les organisations humanitaires d'avoir la faveur des combattants étrangers et de les persuader de ne pas lancer d'attaques. Il est même toujours aussi difficile d'établir le contact avec eux que lorsqu'ils étaient présents dans les camps d'entraînement en Afghanistan sous le régime des talibans, avant qu'Al-Qaïda ne soit mondialement connu.

Des garanties de sécurité peu fiables

Deuxièmement, bien que les talibans disposent clairement d'une structure de direction et d'une *choura* (conseil) composée de membres importants de l'insurrection vivant principalement au Pakistan⁷, il n'est pas facile de savoir qui, aux niveaux inférieurs, est sous le commandement de la *choura* et donc dans quelle mesure on peut compter sur cette personne pour donner des garanties de sécurité. Étant donné l'opacité de cette structure hiérarchique, il est même difficile de savoir auprès de qui il est possible d'obtenir de quelconques « garanties ». De plus, les combattants sur le terrain peuvent faire allégeance à différents réseaux (famille, clan, village, tribu et intérêts commerciaux), qui influenceront le comportement individuel. Comme l'a expliqué un taliban,

« le CICR est très apprécié des talibans de haut rang à Quetta et en Afghanistan, mais le problème tient aux commandants sur le terrain... Il y a un commandant taliban tous les 100 mètres [le long de la route] et beaucoup ne s'aiment pas. C'est le problème dans notre culture. Si l'un est en faveur du CICR, l'autre ne le sera pas et lui mettra des bâtons dans les roues... Il n'y a pas de contrôle central⁸. »

6 Voir Tom Coghlan, « The Taliban in Helmand: An Oral History », dans Antonio Giustozzi, *Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field*, Colombia University Press, New York, 2009, p. 133.

7 Graeme Smith, « What Kandahar's Taliban Say », dans A. Giustozzi, *op. cit.*, note 6, p. 193.

8 Entretien réalisé à Kandahar, le 25 novembre 2008.

Le problème des « garanties » de sécurité a été illustré en mai 2007 quand, à la demande répétée des talibans, le CICR a accepté de visiter un hôpital à Lashkar Gah que l'organisation non gouvernementale (ONG) italienne *Emergency* avait quitté quelques mois auparavant, après avoir rencontré des problèmes avec le gouvernement. Pour mener l'évaluation, le bureau du CICR à Kandahar a reçu des assurances de sécurité de la part des mêmes autorités talibanes qui avaient autorisé l'institution à recueillir deux otages français relâchés par leurs ravisseurs dans le district de Maiwand, à peine quelques semaines plus tôt. Cette opération avait marqué le premier déplacement du CICR en dehors de Kandahar par voie routière depuis l'assassinat de Ricardo, ce qui laissait espérer que la mission d'évaluation à Lashkar Gah serait le commencement d'un programme plus vaste de fourniture de services médicaux dans les zones du sud touchées par le conflit. Arrivée sur les lieux où les otages avaient été relâchés, l'équipe d'évaluation s'est retrouvée sous des tirs et des balles ont perforé les deux véhicules. Miraculeusement, personne n'a été touché, mais la confiance en la capacité des talibans à communiquer avec leurs combattants et à les contrôler était brisée. Toute idée de reprendre la gestion de l'hôpital ou de s'aventurer plus loin sur le terrain s'était dissipée.

La fragmentation des forces de l'opposition n'a fait que s'accroître depuis lors, en partie parce que la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) a réussi à décimer les commandants talibans de rang intermédiaire lors de raids nocturnes. De nouveaux commandants sont apparus qui, bien souvent, connaissent moins le CICR que leurs aînés et qui, selon certains, sont plus radicaux⁹. En outre, avec l'emploi toujours plus fréquent d'engins explosifs artisanaux posés le long des routes, il est de plus en plus risqué de circuler (le CICR respecte à la lettre un programme qu'il transmet à tous les acteurs concernés lorsqu'il se déplace où que ce soit et, notamment, lorsqu'il emprunte la route longue de 30 km entre Kandahar et l'aéroport pour aller chercher ou pour transporter des collaborateurs et du matériel). Durant l'heure que dure le trajet, mieux vaut ne pas trop spéculer sur les compétences techniques et organisationnelles des poseurs de bombe, ni sur leurs voies de communication avec ceux qui ordonnent que les engins explosifs artisanaux soient ou non amorcés.

La criminalité

Le troisième danger vient des criminels : narcotrafiquants, soi-disant seigneurs de la guerre, ravisseurs ou mafias locales qui ont un intérêt dans la présence ou au contraire dans l'absence des organisations internationales d'aide humanitaire dans leur secteur. Les producteurs d'opium pourraient décourager la présence internationale dans certaines zones en créant un « incident », tandis que d'autres pourraient décider de voler les véhicules ou le matériel de communication d'une organisation humanitaire, ou d'enlever des membres du per-

9 G. Smith, *op. cit.*, note 7, p. 194.

sonnel en échange d'une rançon. Offrir gratuitement des services médicaux ou autres peut miner les intérêts de certains commerces en ville, ce qui est un motif supplémentaire pour un problème de sécurité. Dans un grand nombre de cas, on ne connaîtra jamais exactement l'auteur de l'attaque ni son mobile, même pour les crimes les plus graves, tels que le meurtre de cinq membres du personnel de Médecins Sans Frontières (MSF) dans la Province de Badghis, en 2004. Les talibans avaient alors revendiqué la responsabilité de ces assassinats, même si les faits semblaient accuser des commandants du gouvernement local¹⁰. À cela s'ajoutent les affaires impliquant des agences de sécurité privées qui sont souvent tout aussi difficiles à éclaircir, alors qu'elles constituent parfois des violations flagrantes du droit international humanitaire. Cela a par exemple été le cas en juillet 2009, lorsque des agents de sécurité ont menacé des membres du personnel d'un hôpital de la province de Wardak, puis leur ont tiré dessus, blessant ainsi plusieurs Afghans. Lors d'un incident plus récent, tout aussi obscur, deux véhicules du CICR dépassant un convoi à l'arrêt sur la route qui relie Kaboul à Ghazni se sont retrouvés sous les tirs d'une agence de sécurité privée et d'un adversaire inconnu, bien que cinq minutes plus tôt des membres de l'opposition armée aient assuré aux collaborateurs que la route était sûre. L'enquête n'a pas permis d'établir si l'adversaire faisait partie des talibans, d'un autre groupe d'opposition armé, d'une agence de sécurité/milice rivale ou si l'attaque avait été mise en scène par l'agence de sécurité elle-même, pour justifier ses honoraires exorbitants¹¹.

Cette situation d'insécurité entrave considérablement la capacité du CICR et d'autres organisations humanitaires de simplement savoir ce qui se passe réellement dans de nombreuses parties de l'Afghanistan, sans même parler de pouvoir porter assistance aux personnes qui en ont besoin. Le CICR peut encore se déplacer et travailler avec des collaborateurs expatriés à travers la plupart des régions du nord, malgré la détérioration rapide des conditions de sécurité qui contraint de nombreuses organisations humanitaires à partir. Mais dans le sud l'accès est plus difficile. Les informations relatives à la situation critique dans laquelle se trouvent les Afghans doivent être recueillies auprès de sources secondaires, y compris parmi les personnes qui se rendent dans les structures médicales soutenues par le CICR, telles que les hôpitaux et les centres d'appareillage orthopédique, les membres du personnel afghan

10 Médecins sans frontières (MSF) en Afghanistan, *MSF leaves country following staff killings and threats*, décembre 2004, disponible en anglais sur: <http://www.doctorswithoutborders.org/news/country.cfm?id=2269> (dernière consultation le 2 décembre 2010).

11 Par exemple, un commandant afghan employé dans le cadre du contrat de 2,16 milliards de dollars établi par l'Administration américaine pour soutenir la chaîne logistique des États-Unis en Afghanistan demande 1500 dollars par camion pour assurer la protection du convoi entre Kaboul et Kandahar. Il surveille environ 3500 camions par mois, ce qui lui procure un revenu mensuel de quelque 5,2 millions de dollars. Voir le rapport établi en juin 2010 par le sous-comité américain de la sécurité nationale et des affaires étrangères, présidé par John F. Tierney, *Warlord, Inc: Extortion and Corruption Along the US Supply Chain in Afghanistan*, Committee on Oversight and Government Reform (comité de surveillance et de réforme gouvernementale), U.S. House of Representatives (Chambre des représentants des États-Unis), juin 2010, p. 18.

dans les postes de santé du CICR, les familles de détenus pour lesquelles le CICR facilite les visites en prison et l'échange de nouvelles, et les volontaires du Croissant-Rouge afghan, qui jouent un rôle essentiel dans l'aide apportée aux communautés locales. Mais la capacité du CICR à répondre aux demandes d'assistance dans ces régions est limitée. Pour y parvenir, l'institution doit agir à distance, souvent par l'intermédiaire de volontaires du Croissant-Rouge afghan, et en conférant une grande responsabilité aux personnes de contact et aux employés locaux, qui sont acceptés de tous et dès lors sont moins susceptibles d'être attaqués.

Créer un espace humanitaire

Les activités humanitaires « téléguidées » à distance sont loin d'être idéales. Peu de personnes se sentent à l'aise de demander à d'autres de faire ce qu'elles-mêmes ne feraient pas et des questions se posent sur l'utilisation finale de l'assistance lorsque l'on ne peut pas en contrôler la distribution, ni en évaluer les résultats. C'est une question de confiance, non seulement en des personnes et en leur éthique, mais également en leur capacité de résister aux pressions locales qui seraient probablement moins fortes à l'égard du personnel expatrié. Ainsi, le système mis en place par le CICR en faveur des blessés de guerre dans les six provinces du sud (Helmand, Farah, Kandahar, Uruzgan, Zabul et Ghazni), à savoir l'évacuation sanitaire, les premiers soins, l'orientation des patients vers des services spécialisés et leur transport jusqu'à l'hôpital le plus proche, est géré à distance, depuis différents postes de santé installés le long des routes principales et grâce à un réseau de chauffeurs de taxi formés aux premiers secours et rémunérés par le CICR pour conduire les blessés à l'hôpital. Le nom des chauffeurs de taxi et leur numéro de plaque d'immatriculation sont communiqués à toutes les parties au conflit. Ils sont munis d'une carte d'identité et d'une lettre attestant qu'ils travaillent pour le compte du CICR lorsqu'ils transportent des blessés à l'hôpital. Bien que le projet soit loin d'être parfait, il offre une chance de survie aux victimes de la guerre, civils ou combattants, qui autrement agoniseraient sur place. À plusieurs égards, cette initiative est pour le CICR un retour à la simplicité – à l'idée première d'Henry Dunant de sauver les blessés sur le champ de bataille, quel que soit le camp auquel ils appartiennent. Mais il n'y a rien de simple dans les défis que le CICR a dû relever pour en arriver là.

Recommencer l'assistance aux deux parties

Le premier défi majeur après la mort de Ricardo a été d'ouvrir le dialogue avec l'opposition armée ré-émergente, afin de comprendre pourquoi le CICR avait été visé, et de restaurer dans les deux camps la renommée du CICR en tant qu'organisation purement humanitaire qui travaille efficacement. Le CICR sait depuis longtemps que les mots et les promesses ne suffisent pas pour se faire

accepter au sein d'une communauté, encore faut-il pouvoir offrir quelque chose de concret. Mais comment résoudre cette situation inextricable dans laquelle les garanties de sécurité dépendent de l'efficacité des opérations, alors même que la possibilité d'intervenir dépend des garanties de sécurité? Le CICR se devait donc de revoir toutes les activités qui, dans le cadre de son mandat, répondaient à des besoins réels, pouvant être menées en toute sécurité et permettant de renforcer son acceptation. Ainsi, au Pakistan, le CICR a revitalisé ses services de recherche de personnes, de collecte et de distribution de messages Croix-Rouge auprès des détenus et de leur famille, de réhabilitation physique en faveur des personnes amputées, ainsi que d'assistance médicale aux victimes des affrontements dans le Waziristan. Ceci lui a permis de rehausser son image. Lentement mais sûrement, le nombre de visiteurs dans les bureaux du CICR à Peshawar et à Quetta a augmenté, permettant ainsi à l'institution de mieux faire connaître son rôle, son principe de neutralité et ses modes opératoires.

L'occasion de reprendre les activités d'assistance dans les zones d'Afghanistan contrôlées par l'opposition s'est présentée début 2006. Un proche d'un détenu que le CICR avait visité à la prison de Bagram s'est adressé à l'institution pour demander du matériel médical et des médicaments en faveur des personnes blessées dans la province d'Helmand. Avec l'intensification des combats dans le sud du pays, les besoins médicaux s'étaient en effet accrus parmi la population civile et les combattants, à une période où les services de santé publics s'étaient retirés vers des zones plus sûres. Cette demande a permis au CICR de tenter une expérience: donner du matériel médical et des médicaments en quantité limitée à quelques personnes ayant suivi une formation médicale et vivant dans les zones tenues par l'opposition. À mesure que les opérations contre-insurrectionnelles s'intensifiaient et que le nombre des victimes augmentait, le nombre de demandes adressées au bureau de Kandahar augmentait également, et les exigences étaient de plus en plus ambitieuses; par exemple, un service d'ambulances, des postes de premiers secours et même, si possible, un hôpital de campagne. Le CICR a préféré maintenir son soutien à un niveau plus modeste, étant donné que les possibilités de contrôler l'utilisation des secours étaient extrêmement limitées et que la coordination entre les différentes personnes de contact était presque impossible; en effet, pour des raisons de sécurité, personne ne voulait dévoiler son identité.

Ce programme comportait des risques considérables. Le CICR pouvait être accusé de transmettre des informations aux membres de l'opposition qui venaient dans ses bureaux ou pouvait être victime de la vengeance d'une personne de contact écartée des programmes, car soupçonnée de mauvaise utilisation de l'assistance: le bureau du CICR à Kandahar était une cible facile. Heureusement, parmi les personnes de contact de plus longue date, six ont soutenu les efforts déployés par le CICR pour mieux contrôler l'assistance et ont créé une *choura* de la santé afin de faciliter et de mieux organiser les relations entre le CICR et l'opposition, en nommant quatre responsables de la santé au niveau provincial chargés de recevoir les secours. Au début de l'année 2007,

le CICR a mis en place des cours de formation aux premiers secours à l'intention des personnes associées aux groupes d'opposition ou vivant dans les zones contrôlées par ces groupes – comme il le fait dans les zones de conflit à travers le monde. Cela lui a permis non seulement de se faire connaître parmi ces groupes, mais aussi de transmettre des messages sur la nécessité de respecter le droit international humanitaire et de faire la distinction, lors des attaques, entre civils et militaires. À la demande du CICR, la *choura* de la santé a également joué un rôle essentiel dans l'obtention de garanties de sécurité pour que les équipes de vaccination contre la poliomyélite, créées par le Ministère de la santé, puissent se déplacer dans les zones peu sûres. Cette initiative fut le premier signe indiquant que le gouvernement reconnaissait que le CICR était en relation avec l'opposition armée, le président Karzaï ayant autorisé lui-même son Ministère de la santé à solliciter l'aide de la délégation du CICR pour entrer en contact avec les insurgés, aux fins de la campagne de vaccination.

Gérer différentes perceptions de la neutralité

Cette reconnaissance – bien que discrète – marquait une étape importante dans les efforts du CICR pour relever le deuxième défi majeur, à savoir gérer les différentes perceptions de son rôle neutre dans l'assistance portée aux victimes de toutes les parties au conflit. « Les terroristes n'ont pas à être traités comme des combattants », était la rengaine du moment, faisant écho à la décision de l'Administration Bush de refuser l'application des Conventions de Genève aux « combattants ennemis ». On estimait que les forces de l'opposition, considérées comme des « terroristes », ne devaient avoir que peu de droits, si toutefois ils en avaient. Les efforts réalisés par le CICR pour tenter de les faire respecter étaient donc interprétés comme une prise de position en faveur de l'ennemi. « Nous savons que vous soutenez les talibans », furent les mots d'accueil prononcés par un officier occidental habillé en civil à l'adresse des membres d'une équipe du CICR pénétrant pour la première fois, en juillet 2008, dans un lieu de détention sur le terrain, près de Kandahar, avant de les soumettre tous à une fouille accomplie dans les règles de l'art. La hiérarchie civile a également refusé de respecter le rôle traditionnellement neutre du CICR : « Vous ne pouvez pas être neutres lorsqu'il y a un camp légitime et un camp répréhensible », m'a lancé un haut représentant des Nations Unies à Kaboul¹². Il était plus préoccupé par la légitimité que pourraient tirer les talibans de leurs relations avec le CICR, que par la nécessité d'étendre l'espace humanitaire pour le bien des victimes du conflit, où qu'elles se trouvent. Même après que l'institution eut joué un rôle vital dans les opérations visant à libérer plusieurs otages, y compris les 23 missionnaires coréens capturés en 2007 et de nombreux travailleurs humanitaires internationaux et afghans, la « communauté internationale » à Kaboul n'était pas du tout disposée à admettre l'utilité d'un intermédiaire neutre dans le conflit.

12 Entretien réalisé avec le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour l'Afghanistan, dans l'enceinte de la MANUA, à Kaboul, le 18 novembre 2008.

Différentes branches du gouvernement afghan, en revanche, ont dès le début vu un intérêt tangible dans la relation entre le CICR et l'opposition armée. Comme il a été mentionné plus haut, pendant plusieurs années le CICR a obtenu le passage en toute sécurité pour les équipes de vaccination contre la poliomyélite engagées par le Ministère de la santé publique et l'Organisation mondiale de la Santé et, en août 2009, il a négocié un cessez-le-feu entre l'opposition armée et les forces américaines, afin que les personnels des services de santé publics et du CICR puissent soigner les victimes du choléra et les évacuer en toute sécurité du district de Shawalikot vers la province de Kandahar. Grâce aux relations établies avec les talibans, il a également été possible de récupérer les dépouilles des policiers et des agents de sécurité de l'État dans les zones de combat et celles des combattants talibans à la morgue de l'hôpital, afin de les rendre à leurs familles pour que des funérailles conformes aux coutumes islamiques puissent avoir lieu. La confiance gagnée grâce à ces activités a permis une avancée majeure fin 2009 : le CICR a obtenu pour la première fois l'autorisation de visiter des personnes capturées et détenues par l'opposition armée et a été en mesure de donner des nouvelles à leurs familles.

Les autorités locales à Kandahar ont toujours été au courant des activités d'assistance médicale menées en faveur des personnes vivant dans les zones contrôlées par l'opposition et elles les acceptent à contrecœur. « Je ne m'en mêle pas », a déclaré le chef de la direction nationale de la sécurité qui, bien que réfractaire à l'idée de secourir les opposants, a admis certains avantages à l'action du CICR : « Le CICR a rapporté les corps de mes hommes d'une zone de combat pour qu'ils soient enterrés dignement. S'il pouvait en ramener quelques-uns vivants, ce serait encore mieux¹³ ». La formation aux premiers secours organisée par le CICR à l'intention des forces de police – qui comptent le plus de pertes parmi les forces de sécurité afghanes mais qui ne disposent pourtant pas de service médical auxiliaire pour l'évacuation sanitaire ou les soins de santé – a également permis à tous les hommes de troupe de se rendre compte que la mise en place d'une telle formation dans les deux camps ne signifiait pas une ingérence dans le conflit. Ces cours visent à donner les moyens de stabiliser l'état d'un blessé ; leurs répercussions sur le conflit sont négligeables, mais ils ont un impact humanitaire important. Ces cours ont par ailleurs contribué à la compréhension du point essentiel : la protection des personnes. Le droit aux soins n'empêche pas le patient d'être arrêté et traduit en justice pour des infractions commises. L'arrestation peut avoir lieu, mais les forces armées ont l'obligation de faire en sorte que le patient soit soigné dans les plus brefs délais.

La perception que les militaires de la force internationale avaient du CICR comme une institution « aidant l'ennemi » s'est considérablement atténuée ces deux dernières années, en partie en raison du changement d'Administration aux États-Unis, mais surtout parce qu'il a été reconnu que la stratégie militaire

13 Entretien réalisé avec Abdul Qayyum, directeur de la direction nationale de la sécurité (*National Directorate of Security – NDS*), Kandahar, 24 novembre 2008.

n'avait pas permis de contenir le soutien apporté à l'insurrection et qu'il était nécessaire de changer de tactique. La suggestion faite à la fin de l'année 2008 par des hauts responsables de la coalition, parmi lesquels le chef d'état-major interarmées américain, l'amiral Mike Mullan, et l'ambassadeur du Royaume-Uni en Afghanistan, Sir Sherard Cowper-Coles, selon laquelle un règlement négocié pourrait être la meilleure solution, a ouvert une première brèche dans le tabou d'un dialogue avec « l'ennemi »¹⁴. Durant les mois qui ont suivi, la coopération avec le CICR s'est considérablement améliorée et les commandants de la FIAS se sont montrés plus disposés à prendre note et à discuter des problèmes soulevés par le CICR concernant la manière dont leurs troupes conduisaient les hostilités, et à ouvrir des enquêtes en la matière. Des changements importants sont intervenus, notamment une nouvelle instruction tactique portant sur les frappes aériennes et destinée à réduire le nombre de victimes parmi les civils, et de nouvelles directives sur l'entrée et le recours à la force dans les structures médicales, après que plusieurs incidents se soient produits, dans lesquels des soldats avaient menacé et intimidé le personnel médical qui, selon eux, soignait des insurgés. Beaucoup moins d'incidents de la sorte ont eu lieu dans les centres de santé depuis que ces directives ont été publiées par l'ancien commandant en chef de la FIAS, le général McChrystal, en octobre 2009.

Il y a également eu un profond changement dans l'acceptation de l'assistance médicale fournie par le CICR aux insurgés blessés. En octobre 2008, des soldats canadiens avaient trouvé du matériel médical marqué du logo du CICR dans une cache d'armes située dans le sud de l'Afghanistan. Pensant que c'était du matériel volé, ils avaient été choqués d'apprendre (du CICR même) que ces articles avaient été en fait fournis aux talibans¹⁵. Il y a quelques mois, même si certains segments de la population furent indignés, les militaires ont à peine sourcillé lorsqu'un journaliste a « révélé » que le CICR formait aux premiers secours les talibans.¹⁶ Désireux de tester la réaction des Marines à cette histoire, un reporter de la chaîne de télévision américaine Fox News s'est rendu dans une base d'opération installée dans la province d'Helmand. Il est resté perplexe face à la réaction des militaires, qui ne paraissaient pas surpris ou révoltés par les activités du CICR¹⁷. Au contraire, ils ont expliqué qu'eux aussi soignaient des talibans blessés, et même les évacuaient à bord d'hélicoptères d'évacuation sanitaire, conformément à leurs obligations au titre des Conventions de Genève.

14 Julian Borger, « Our man in Kabul says US strategy is failing », dans *The Guardian*, 2 octobre 2008.

15 Voir Tom Blackwell, « A big morale booster: Canadian, Afghan troops uncover arms, medical supplies in farmer's field », dans *National Post*, 11 octobre 2008, et son article ultérieur, « We don't pick sides in war, Red Cross says: Agency equips Taliban with first-aid supplies », dans *National Post*, 14 octobre 2008.

16 Jon Boone, du *Guardian*, qui a découvert l'existence de cette activité dans un bulletin d'information publié par le CICR, a cependant qualifié son article d'« exclusivité » du *Guardian* et a négligé de mentionner qu'un tel entraînement se déroulait depuis des années. Jon Boone, 'Red Cross gives first aid lessons to Taliban', dans *The Guardian*, 25 mai 2010.

17 Voir [www.http://video.foxnews.com/v/4214685/red-cross-teaching-taliban-first-aid/](http://video.foxnews.com/v/4214685/red-cross-teaching-taliban-first-aid/) (dernière consultation le 25 décembre 2010).

Promouvoir le respect des Conventions de Genève

Le plus grand défi à relever pour le CICR est de réussir à faire en sorte que les talibans et autres groupes d'opposition combattent en respectant les Conventions de Genève. Les attentats-suicides dans les lieux publics et l'utilisation endémique des engins explosifs artisanaux, qui ne permettent pas de faire la distinction entre civils et cibles militaires, constituent des violations flagrantes du droit international humanitaire. Le CICR a exprimé son opposition à ces tactiques dans des lettres adressées aux dirigeants talibans et aux représentants du réseau Haqqani, ainsi qu'au cours de discussions avec ces personnes, et il leur a fourni des informations détaillées sur des incidents spécifiques, notamment le nombre de victimes civiles. Mais il est difficile d'évaluer le résultat de ces démarches. Les talibans se sont montrés réceptifs sur le papier en ajoutant dans leur code de conduite de 2009¹⁸ destiné aux moudjahidines davantage de dispositions du droit international humanitaire que n'en contenait la version de 2006, ce qui traduit également sa décision stratégique d'essayer de bénéficier du soutien de la population locale. L'article 59 dispose :

Les moudjahidines sont tenus de bien se comporter avec les gens, et doivent essayer de gagner le cœur et l'esprit des musulmans. Un moudjahid qui se comporte bien peut représenter efficacement l'ensemble de l'Émirat islamique. Tous les Afghans accueilleront un tel moudjahid et seront prêts à l'aider et à collaborer avec lui.

L'article 46 donne pour instruction aux talibans d'éviter de faire des victimes parmi les civils :

Les autorités relevant de la province et du district, les chefs de groupe et tous les autres moudjahidines doivent prendre toutes les mesures possibles pour éviter que des civils soient tués ou blessés, et que leurs véhicules et autres biens soient détruits. En cas de négligence, chacun sera tenu pour responsable des actes qu'il a commis, compte tenu de sa position, et sera puni en fonction de la nature de sa faute.

L'article 41. c), traite même de la préparation des attentats-suicides, bien qu'il ne contienne aucune suggestion concrète pour mettre en œuvre la recommandation :

Lors d'attentats-suicides, il convient de prendre davantage de précautions pour éviter de tuer ou de blesser des civils.

Toutefois et malgré ces instructions, des attaques continuent de se produire régulièrement, qui font des blessés et des morts parmi les civils ou qui visent le personnel médical et les structures sanitaires. L'absence de progrès dans ce domaine a poussé le CICR à dénoncer publiquement le fait que l'opposition

18 Émirat islamique d'Afghanistan, *Code of Conduct of the Mujahideen (Code de conduite à l'intention des moudjahidines)*, Quetta, mai 2009.

armée avait posé des engins explosifs artisanaux lors de l'opération Mushtarak dans la province d'Helmand, début 2010, en soulignant qu'elle avait ainsi entravé la libre circulation du personnel médical ainsi que des malades et des blessés¹⁹. Les dénonciations publiques ne sont jamais appréciées de la partie mise en cause et des interlocuteurs importants risquent d'être contrariés, avec les conséquences que cela a pour la capacité de l'institution à opérer. Mais pour le CICR, il était essentiel de démontrer que son dialogue avec toutes les parties au conflit, ainsi que la légitimité implicite conférée, étaient subordonnés à certaines conditions, notamment des améliorations des problèmes soulevés. Tout comme les talibans ne sauraient se contenter de promesses, le CICR souhaite récolter quelques fruits du dialogue amorcé. Après tout, la nécessité d'aller secourir les victimes n'apparaît qu'une fois que les tentatives faites pour empêcher qu'il y ait des victimes ont échoué.

Conclusion

Le contexte afghan a posé certains des plus redoutables défis auxquels le CICR ait jamais eu à faire face, moins pour l'instrumentalisation de l'aide par les gouvernements donateurs – ce qui n'est malheureusement pas nouveau – que plutôt pour le refus des deux parties d'accepter une position neutre dans la « guerre contre le terrorisme » / « guerre contre l'islam ». Les attaques visant délibérément des symboles de l'Occident ont soulevé la question de savoir si la neutralité était toujours le meilleur moyen d'avoir accès aux personnes ayant besoin d'une assistance. Grâce à un long processus de restauration de la confiance et un dialogue transparent avec toutes les parties, le CICR a réaffirmé la pertinence de valeurs alors rejetées à la fois par le camp occidental et par le camp anti-Occident. Pendant de longues années il s'est retrouvé en décalage, seul parmi les organisations humanitaires à défendre les droits de personnes qui contrevenaient au droit international humanitaire, pour qu'elles continuent à bénéficier de la protection et de l'assistance que cette branche du droit leur accorde. Dans un article par ailleurs excellent, même le spécialiste du droit international Kenneth Anderson déclare que toute tentative de parvenir à un accord avec les talibans ou Al-Qaïda serait profondément mal, affirmant qu'une « paix privée » entre des organisations humanitaires et des terroristes ou des groupes qui enfreignent systématiquement les lois de la guerre est erronée sur le plan moral, indéfendable sur le plan juridique et peu judicieuse sur le plan politique²⁰.

Mais comme l'a dit Reto Stocker, chef de délégation du CICR, au journaliste canadien qui avait trouvé des preuves de la « paix privée » que le CICR

19 « Afghanistan : mines prevent resumption of normal life in Marjah », communiqué de presse du CICR N° 10/34, publié en anglais le 5 mars 2010.

20 Kenneth Anderson, « Humanitarian Inviolability in Crisis: The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003-2004 Afghanistan and Iraq conflicts », dans *Harvard Journal of Human Rights*, Vol. 17, 2004, p. 63.

avait réussi à négocier avec les talibans, « si nous avons cédé au langage manichéen des ‘bons’ et des ‘méchants’, nous aurions dû quitter l’Afghanistan dès les années 80²¹ ». Le cas de l’Afghanistan a montré que, contrairement à la déclaration de K. Anderson, c’est le *refus* de nouer le dialogue avec ces groupes qui est peu judicieux sur le plan politique, si l’on espère sauver la vie des victimes du conflit sans devenir soi-même une cible. Bien qu’il reste beaucoup à faire avant que le CICR puisse se déplacer librement dans toutes les zones touchées par le conflit en Afghanistan, sa persévérance discrète à ouvrir des voies au dialogue humanitaire, à fournir une assistance humanitaire et à influencer sur les comportements a peu à peu été payante, puisque l’institution continue d’étendre la portée de son action. Et cette « paix » n’est plus aussi « privée » qu’elle ne l’était. En effet, le CICR utilise la relation privilégiée qu’il a établie avec les talibans et d’autres groupes pour accroître l’espace humanitaire et inclure d’autres organisations. Ainsi, le CICR a aidé MSF à revenir en Afghanistan en 2009, de même que plusieurs autres ONG désireuses de travailler dans les deux camps.

Au cours des vingt dernières années, l’Afghanistan a fait l’objet de plusieurs tentatives (« cadre stratégique », « programme de cohérence » ou encore « mission coordonnée »), visant à englober l’action humanitaire dans un processus politique plus vaste destiné à parvenir à une paix acceptable au niveau international. Aujourd’hui plus que jamais, les résultats négatifs de ces stratégies sont manifestes. Les organisations humanitaires doivent rester indépendantes et s’efforcer de donner une image aussi neutre que possible si elles prétendent vouloir venir en aide à toutes les victimes, quel que soit leur camp. S’il est impossible de prévoir l’issue d’un conflit, l’histoire de l’Afghanistan ne devait pas inciter à une trop grande confiance en la capacité d’une force extérieure à réprimer les multiples divisions au sein du pays et parmi ses voisins. En choisissant de soutenir un camp, aussi légitime qu’il ait pu paraître, les organisations humanitaires ont terni l’image qu’elles avaient aux yeux des forces rivales. Elles ont non seulement compromis leurs chances d’aider les civils dans les zones de combat, mais elles ont aussi fait face à des difficultés croissantes dans les zones dites « sûres ».

Elles doivent désormais se positionner différemment pour être en capacité de dialogue avec l’opposition et prendre leurs distances avec les excès de toutes les parties au conflit. Ce n’est pas la première fois que les organisations humanitaires se trouvent associées à un camp dont elles n’apprécient plus l’idéologie ou les méthodes. Les « guerriers » moudjahidines, autrefois célébrés, qui avaient vaincus les envahisseurs soviétiques, sont devenus des « seigneurs de la guerre » après s’être livrés bataille entre eux lors du morcellement du pays qui a suivi l’ère soviétique, à la consternation générale des ONG qui avaient vu le tableau en noir et blanc. Rester neutre dans un conflit, ce n’est pas adopter une position morale, c’est simplement le meilleur moyen que l’on ait trouvé à ce jour pour négocier un accès à toutes les victimes d’un conflit. Les djihadistes

21 Voir T. Blackwell, *op. cit.*, note 15, « We don’t pick sides in war... ».

étrangers, avec lesquels il n'existe pas de terrain d'entente, constituent le plus gros problème pour l'action humanitaire. Toutefois, ce n'est qu'en trouvant des moyens d'influencer les idéologues et les chefs que l'on pourra aller de l'avant.

Malheureusement, la fragmentation des groupes armés et l'essor des nouveaux « comités de défense villageois » et autres « milices » multiplient le nombre d'acteurs avec lesquels le CICR et d'autres organisations humanitaires doivent négocier. Beaucoup craignent que, après le retrait d'Afghanistan des forces de la FIAS, le pays retombe dans la guerre civile, notamment le long des lignes tribales et ethniques. Au regard du passé, le prochain chapitre de la tragique histoire afghane pourrait être encore plus sanglant que les précédents. Les anciens alliés dans la lutte contre le gouvernement Najibullah soutenu par les Soviétiques ont en fin de compte causé plus de destructions dans Kaboul lors de leur lutte fratricide pour le contrôle de cette ville que durant toute la période de l'occupation soviétique²². Après le retrait de l'OTAN, il est à craindre que l'ensemble des parties afghanes (forces de sécurité gouvernementales, talibans et autres groupes d'opposition, anciens et nouveaux seigneurs de la guerre, milices locales et même les compagnies privées de sécurité) retournent leurs armes les unes contre les autres pour des questions de répartition de pouvoirs et d'accès aux ressources. La situation déjà désastreuse dans laquelle se trouve la population afghane s'aggravera et nécessitera des engagements encore plus forts en faveur d'une assistance humanitaire pour atténuer les souffrances.

Avant d'en arriver là, les organisations humanitaires comme les gouvernements donateurs seraient bien avisés de tirer les leçons des erreurs de jugements qu'ils ont commises et qui ont conduit à l'état actuel des choses. Comme le reconnaissent à la fois l'Administration américaine et les talibans, la fourniture de biens et de services aux personnes peut contribuer largement à « gagner les cœurs et les esprits » de la population locale et à créer des conditions propices au rétablissement de la paix et à la réconciliation. Mais si l'assistance est fournie dans le cadre d'une stratégie politique ou militaire, alors elle est considérée comme telle, et les politiques menées ont l'effet inverse lorsque des villages sont « punis » pour avoir reçu de l'aide ou que les organisations humanitaires sont attaquées en tant qu'agents du programme mis en œuvre par l'ennemi. Il est ainsi utile d'entendre comment les organisations humanitaires sont perçues aujourd'hui. Un délégué expérimenté du CICR, qui demandait à un chef tribal opposé au gouvernement – et déjà rencontré vingt ans plus tôt – si le CICR pouvait se déplacer en toute sécurité dans la zone sous son contrôle, a reçu la réponse suivante :

« Aujourd'hui, comme il y a vingt ans, un gouvernement et ses alliés internationaux essaient d'imposer un modèle de société, avec toute la modernisation, la reconstruction, le développement et les valeurs occidentales qui

22 Voir William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, pp. 168-172.

vont avec. Aujourd'hui, comme il y a vingt ans, je ne suis pas d'accord et nous avons tous versé du sang. Aujourd'hui, comme il y a vingt ans, vous venez ici pour faire en sorte que les prisonniers soient bien traités, que les blessés soient soignés, que nos familles ne soient pas bombardées, affamées ou humiliées. Nous respectons cela. Maintenant, vous êtes prévenus: de même que nous ne nous attendons pas à ce que vous souteniez nos vues et nos actions religieuses, sociales et politiques, nous attendons de vous que vous ne souteniez pas – de quelque manière que ce soit – les vues et les actions de nos ennemis. Sachez reconnaître quand une prétendue action humanitaire devient une épée ou un poison – et tenez-vous-en là²³ ».

Aujourd'hui, la population afghane dans son ensemble aurait du mal à dire en quoi consiste l'aide « humanitaire ». Beaucoup diraient que c'est un moyen supplémentaire pour gagner la guerre. D'autres diraient que c'est le moyen d'instaurer un nouveau modèle de société compatible avec les valeurs occidentales. La plupart s'accorderaient à dire que c'est une couverture pour dépenser des millions de dollars afin d'acheter la loyauté des anciens seigneurs de la guerre, de remplir les poches des familles des politiques, d'éponger les déficits de trésorerie des donateurs avec des projets de qualité médiocre et, surtout, que c'est un bon moyen de détourner l'argent promis à l'Afghanistan vers les comptes bancaires de quelques personnes et de sous-traitants venant des pays donateurs. Heureusement, certains continueront à dire que c'est pour aider les victimes de la guerre, quelles qu'elles soient, et pour rien d'autre. Mais on ne peut promouvoir cette vision des choses que si l'aide humanitaire demeure neutre et indépendante de toute influence extérieure.

23 Jacques de Maio, correspondance personnelle, octobre 2010.

