THE CANADIAN COUNCIL OF CHURCHES
LE CONSEIL CANADIEN DES ÉGLISES

Sommaire

Le Conseil canadien des Églises exhortent le Canada à constituer une nouvelle mission de paix en Afghanistan axée sur deux priorités : 1) aider les Afghans à mettre en œuvre des programmes participatifs de réconciliation et de gouvernance attentive, tant au niveau local qu'à celui des districts; 2) presser la communauté internationale de multiplier ses efforts diplomatiques pour mettre fin à la guerre.

Des études démontrent invariablement que le conflit en Afghanistan a des sources multiples et diverses, dont les conflits concernant les terres et les eaux, les différends familiaux et tribaux, la présence des talibans, des seigneurs de la guerre et des éléments criminels, les forces internationales et la corruption des forces de sécurité afghanes et des fonctionnaires gouvernementaux. Une diplomatie à l'échelon national qui ne tient pas compte des communautés et ne s'attache pas à résoudre ces différends est vouée à l'échec. Nous nous réjouissons, par conséquent, des démarches du Canada pour faciliter une réconciliation *sous direction afghane*, mas il apparaît clairement qu'elles devront tenir compte de l'analyse du conflit sous son aspect sous-national et des possibilités de réconciliation.

La réconciliation et l'amélioration de la gouvernance exigent un dialogue inclusif avec les Afghans; il faudra aussi qu'on passe de la primauté de l'antiterrorisme à une mission collective internationale axée sur la sécurité de la population afghane. Il faudra que cette dernière aille au-delà des institutions centralisées et qu'on parvienne à un engagement à long terme. Étant donné, par ailleurs, la compréhension limitée qu'a la communauté internationale des cultures et des structures d'autorité traditionnelles afghanes, nous pressons le Canada d'encourager des recherches et un engagement au niveau communautaire, toujours sous direction afghane. On a grandement besoin de comprendre plus à fond les besoins de réconciliation et les défis qu'elle pose; ces efforts de recherche peuvent ainsi, à leur tour, aider à la compréhension et constituer un mécanisme additionnel permettant de mettre en avant des processus renouvelés d'établissement de la paix.

L'investissement et la maintenance à long terme qu'exigeront les activités de réconciliation sous-nationales ont d'importantes implications pour l'examen, par le Canada, de l'étendue de ses responsabilités futures en Afghanistan. Il faudra, à la suite de la cessation de la mission militaire en 2011, accorder un support continu à une participation appropriée du Canada aux efforts de réconciliation et de gouvernance sous-nationale. Il importe au plus haut point, si l'on veut faire avancer les choses, de consulter le Gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires dans ce pays, ainsi que les organisations et le personnel qui ont de l'expérience en matière d'assistance, tant au palier sous-national que tribal.

Il faudra donc, si l'on veut que les démarches de réconciliation et de résolution de conflits au niveau local se poursuivent, qu'elles s'effectuent, en bout de compte, dans une conjoncture nationale stable. La cessation de la guerre est, de toute évidence, essentielle à cette stabilité, d'où le second volet de l'appel des Églises, soit l'incitation à faire de sérieux efforts de diplomatie et de négociations en faveur de la cessation de la guerre.

La détérioration ininterrompue des conditions de sécurité confirme le jugement, maintenant généralement accepté, partagé par le premier ministre et confirmé par l'expérience de la contre-insurrection, selon lequel on ne saurait mettre fin à la guerre par une victoire militaire des forces afghanes et internationales. On affirme par ailleurs, et de façon tout aussi persuasive, que le insurgés ne gagneront pas, qu'ils ne pourront pas renverser le Gouvernement de Kabul ni rétablir un régime taliban. Les insurgé, en effet, même s'ils ont actuellement la haute main sur la partie rurale de certaines régions, ne sont pas en mesure de contrôler les grandes régions urbaines. Des rapports indiquent que des insurgés reconnaissent de plus en plus qu'ils ne pourront par remporter de victoire militaire et que la poursuite de la guerre entraînerait « une inutile effusion de sang. »

On peut affirmer, en d'autres mots, que l'Afghanistan se retrouve dans une douloureuse impasse. Sa situation exige le recours à des démarches diplomatiques de haut niveau en faveur du genre d'accord de paix global et inclusif auquel les Accords de Bonn de 2001 et 2002 n'ont pas su aboutir. Les Églises ont maintes fois souligné l'importance d'efforts politico-diplomatiques et civils en vue de reformer un consensus national fondamental à l'appui des institutions publiques. La communauté internationale a plutôt axé ses opérations sur une victoire militaire contre ceux qui se sentent exclus du consensus de Bonn, tandis que la guerre contre ceux qui ne partagent pas le consensus national connaît est vouée à l'échec.

Dans notre plaidoyer pour l'appui du Canada aux efforts de réconciliation en Afghan, nous affirmons le principe fondamental selon lequel la réconciliation, tant au niveau sous-étatique qu'a celui de la recherche d'un règlement politique de haut niveau, doit être la propriété des Afghans et se réaliser sous leur direction. Nous ne présumons pas, toutefois, que sous la direction des Afghans signifie sous celle du Gouvernement de l'Afghanistan. Ce dernier et les forces internationales qui l'appuient, se sont laissé entraîner dans une guerre civile bien établie. Le Gouvernement de l'Afghanistan doit donc participer aux efforts de réconciliation, sans être le gérant ou le gardien du processus. La communauté internationale a, entre autres responsabilités, celle d'œuvrer avec les Afghans, qu'ils fassent ou non partie du gouvernement, à l'établissement d'un processus fiable qui permettra d'entreprendre des démarches de négociation et de paix.

Sommaire des recommandations :

Nous invitons le Canada, dès maintenant et par delà 2011, à appuyer des projets d'aide de recherche et des projets pilotes qui fassent partie des efforts de réconciliation au palier local et aient pour objet la promotion de nouveaux efforts dynamiques de réconciliation locale. Relevons, parmi ces activités, un dialogue approprié avec le Gouvernement de l'Afghanistan; la collaboration avec des organisations reconnues en Afghan pour leur appui à la gouvernance locale et à l'établissement de la paix, enfin, la disposition à travailler aux côtés des autorités traditionnelles et officieuses, tant au niveau local qu'à celui des districts.

Nous exhortons également le Canada à lancer faire d'intensifs efforts diplomatiques pour persuader la communauté internationale d'encourager et d'appuyer les Afghans en accentuant et en maintenant le dialogue et en multipliant les démarches en vue d'un règlement politique viable

Bref, nous encourageons le Canada à instituer une mission de paix et à y accorder un niveau d'énergie et d'engagement politique égal à celui qu'on a accordé jusqu'ici à la mission militaire.

MÉMOIRE ŒCUMÉNIQUE SUR L'AFGHANISTAN

Pour présentation au Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan (AFGH)

1. INTRODUCTION

Depuis quelques mois, les appels à un accord de règlement politique qui mettrait un terme à la guerre en Afghanistan se font plus insistants, tandis que la nécessité d'une réconciliation au sein même de ce pays déchiré par des décennies de conflits revêt une nouvelle urgence. Les Églises, qui accueillent favorablement ces développements, souhaitent attirer davantage l'attention sur l'urgent besoin du recours à la diplomatie pour mettre fin à la guerre et sur une réconciliation qui puisse aider à la guérison des blessures physiques, sociales et politiques. La poursuite énergique de ces deux objectifs enrichira la contribution du Canada à l'établissement de la paix et de la justice en Afghanistan.

Le recours à la diplomatie pour faire cesser la guerre, de même que la réconciliation au palier sous-étatique, laissent entrevoir des processus complexes, multidimensionnels et interdépendants. Ils exigent, en effet, des efforts soutenus en matière de diplomatie régionale, de négociations politiques nationales, de démobilisation et de réintégration des combattants, de justice transitionnelle, de résolution de conflits intercommunautaires, d'établissement de la paix communautaire et de réforme de la gouvernance, du niveau local jusqu'au national. Nous exhortons le Canada à se concentrer sur deux priorités : premièrement, encourager la communauté internationale à accorder une nouvelle attention aux efforts diplomatiques visant à mettre fin à la guerre (les Afghans, pour leur part, doivent établir les assises d'une paix durable, mais la recherche d'un règlement politique ne peut être laissée au seul gouvernement de l'Afghanistan); deuxièmement, aider les Afghans à mettre en œuvre des programmes participatifs de réconciliation et une gouvernance responsable, au niveau local comme à celui des districts.

Nos réflexions là-dessus, à ce point important des relations du Canada avec la population de l'Afghanistan, se rattachent au lendemain immédiat des événements du 11 septembre 2001. Le Conseil canadien des Églises avait alors adressé au premier ministre une lettre exprimant son appui aux efforts du Canada et de la communauté internationale « pour traduire en justice tous les responsables de terrorisme et d'autres crimes contre l'humanité », prévenant également que c'était présenter sous un faux jour la nature du défi que de qualifier d'emblée de « guerre » la réaction aux attaques terroristes contre les États-Unis. » Par la suite, le 12 octobre, soit cinq jours après l'intervention militaire des pays de l'Ouest, les dirigeants des Églises adressaient aux parlementaristes canadiens une lettre ouverte incitant le Canada à promouvoir les efforts de « démilitarisation de la lutte internationale contre le terrorisme. » La lettre insistait sur l'urgence d'une stratégie antiterroriste efficace, tout en exprimant la crainte « que les attaques militaires contre l'Afghanistan… minent les efforts de la communauté internationale pour traduire en justice les responsables des attaques du 11 septembre et pour éliminer le terrorisme. »

On sait qu'en 2007, la campagne militaire n'avait pas encore réussi à faire traduire en justice un seul des responsables d'actes de terrorisme contre l'Amérique du Nord, ni à assurer à la population afghane une sécurité durable. Les Églises ont demandé par écrit au premier ministre « qu'on entreprenne toutes les démarches possibles pour trouver des solutions négociées » à la guerre. Elles insistaient pour que « ces démarches incluent des discussions avec les insurgés talibans désireux de participer à des négociations pacifiques » et encourageaient « le Canada à consacrer une plus grande partie de ses efforts et de ses ressources financières à la diplomatie en Afghanistan et dans la région environnante. » Deux années de guerre se sont écoulées depuis. L'insurrection s'est aggravée, les conditions de sécurité des Afghans ont continué de se détériorer et les attaques contre des civils ont poursuivi leur escalade, accompagnées d'un nombre troublant de victimes des forces armées des États-Unis et de la FIAS[1]. En ce moment où le Canada repense son rôle en Afghanistan jusqu'à 2011 et au-delà, nous croyons qu'il est essentiel de faire de nouveaux efforts de réconciliation sous-étatique et de diplomatie pacificatrice.

2. RÉCONCILIATION AU NIVEAU SOUS-ÉTATIQUE

2.1. Qu'est-ce que la réconciliation?

Le mot *réconciliation,* tel qu'on l'utilise dans les accords internationaux, les cadres stratégiques relatifs à l'Afghanistan et les priorités du Canada, est souvent vague et manque d'objectifs clairs. Le Canada a déclaré avoir pour priorité de *faciliter les démarches entreprises par les Afghans pour parvenir à la réconciliation politique,* mais les rapports trimestriels indiquent que la mise en œuvre de ces priorités constitue un défi de taille. L'éventail des activités internationales menées sous la bannière de la réconciliation montre qu'il s'agit d'un processus à multiples facettes qui requiert des initiatives complémentaires de diplomatie régionale, de négociations politiques, de démobilisation et de réintégration des combattants, de justice transitionnelle, de réduction des conflits intertribaux, d'établissement de la paix communautaire et de réforme de la gouvernance à tous les niveaux, du local au national. Nous n'avons pas cherché à établir une définition plus pointue du mot réconciliation, vu les complexités du contexte afghan; il n'en demeure pas moins que pour être efficace, tout effort de la part du Canada devra être fondé sur des démarches ou des activités clairement définies. Il sera en outre indispensable de former avec les Afghans des partenariats inclusifs. Étant donné cette complexité, nous suggérons un point de départ qui reconnaisse la nécessité d'œuvrer à la réconciliation au niveau local comme à celui des districts.

2.2. Le contexte local est important

Le secrétaire général des Nations unies (SGNU) signalait, dans son rapport au Conseil de sécurité, que tous les candidats à l'élection présidentielle affirmaient la nécessité de la réconciliation. Il ajoutait que « le nouveau gouvernement doit avoir pour priorité « l'établissement d'une stratégie nationale cohérente »[2], ce qui concorde avec les rapports antérieurs du SGNU faisant état du peu de progrès dans les stratégies de réconciliation.[3] Ces constatations au niveau supérieur de la diplomatie laissent entrevoir de sérieux obstacles aux initiatives de réconciliation en Afghanistan.

---

[1] Force internationale d'assistance à la sécurité.

[2] Rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité, 22 septembre 2009. p. 5 (pt. 21)

[3] En septembre 2007, le secrétaire général de l'ONU parle de *progrès insuffisants* du Plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice (point 13) et en septembre 2008, il parle de *l'appui politique limité* accordé au Plan d'action (point

La mission de l'ONU en Afghanistan a reçu pour mandat officiel de promouvoir « la réconciliation et le rapprochement nationaux dans l'ensemble du pays. »[4] Dans un rapport préparé pour le ministère norvégien des Affaires étrangères, le Chr. Michelsen Institute (CMI) explique que ce mandat a été difficile dès le départ. La structuration de la conférence de Bonn en mode de « rencontre de vainqueurs » minait le perspective d'un dialogue politique inclusif et de négociations de type « grand marchandage ».[5] Michael Semple, l'ex-représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan, explique que dans l'escalade de l'insurrection, le Gouvernement de l'Afghanistan (GdA) n'est pas une « autorité nationale inclusive ni accessible », mais qu'il est plutôt devenu, de toute évidence, une « partie au conflit. »[6] Dans l'environnement actuel, la réconciliation par l'entremise de négociations politiques se révèle donc ardue. Par ailleurs, le « manque d'engagement soutenu à l'égard de la réconciliation de la part du Gouvernement de l'Afghanistan et de ses « bailleurs de fonds de l'Ouest » entraîne de graves conséquences : « une désastreuse escalade du conflit, une remise en question de plus en plus pressante de la base de l'engagement international en Afghanistan et la perte de la confiance que la chute du régime taliban va ramener la paix en Afghanistan. »[7] Nous allons revenir sur l'accent sur les négociations politiques de niveau supérieur dans les troisième et quatrième parties; l'accent est plutôt mis ici sur le besoin de revoir l'agenda de réconciliation en Afghanistan au niveau sous-étatique.

Il est largement admis que l'insurrection n'est pas un monolithe. D'après les recherches de Semple, il s'agit d'une série de « réseaux de solidarité de commandants » plus ou moins unis dans leur opposition au régime gouvernemental actuel.[8] Ces réseaux jouissent de la légitimité et de la familiarité dans leurs sphères d'influence locales et sont réputés assurer aux membres la sécurité, l'affinité et les bonnes occasions économiques. L'État afghan, en revanche, est perçu comme distant et peu fiable. L'OTAN et l'ONU se sont affiliées aux institutions officielles du Gouvernement national, dont la plupart ont de sérieuses limitations « dans un environnement où toutes les vraies affaires afghanes se traitent par l'intermédiaire de réseaux officieux. »[9] L'insistance de Semple sur une meilleure compréhension de la conjoncture locale et sur les faiblesses du Gouvernement afghan rappellent la gamme diversifiée d'analyses de la justice transitionnelle et de l'établissement de la paix communautaire.

Le Centre international de justice transitionnelle (ICTJ) est reconnu depuis longtemps pour son appui à la réconciliation et aux droits de la personne dans le monde entier. Il a joué un rôle important dans le

---

48). Notons que le Plan d'action constitue un élément du Pacte de l'Afghanistan sanctionné à l'échelle internationale – dans une lettre à une Communauté ecclésiale canadienne, la Canada affirmait son engagement à l'égard de la mise en œuvre intégrale du Plan d'action.

[4] S/2002/278, par. 94 (b).

[5] Astri Suhrke, et al, *Conciliatory Approaches to the Insurgency in Afghanistan: An Overview*, CMIReport (International Peace Research Institute, Oslo, and the Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2009), p. 13. http://www.cmi.no/publications/publication/?3266=conciliatory-approaches-to-the-insurgency-inp. 3, p. 5.

[6] Michael Semple, *Reconciliation in Afghanistan*. The United States Institute of Peace Press, 2009, p. 3. Cette étude est basée sur des échanges de l'auteur avec les Afghans engagés dans l'insurrection, dans le cadre de ses fonctions de représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan, de 2004 à 2007.

[7] Semple, p. 5.

[8] Semple, p. 33.

[9] Semple, p. 34.

processus de consultation publique qui a abouti à *A Call for Justice* – le précurseur du Plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice (PAPRJ), l'importante stratégie de justice transitionnelle adoptée par le GdA et par ses partenaires internationaux du Pacte de l'Afghanistan. Le plus récent rapport de l'ICTJ au Conseil des droits de l'homme de l'ONU (mai 2009) observe que les stratégies de justice transitionnelle et de réconciliation ont été centralisées, avec un accès limité à un large spectre de peuples et de régions de l'Afghanistan.[10] Dans une étude plus approfondie, Sari Kuovo et Fatima Ayub, membres du personnel de l'ICTJ Afghanistan, ne mâchent pas leurs mots à propos de cette tendance centralisatrice :

> Si on veut améliorer les conditions de paix dans une société multiethnique disséminée sur un vaste territoire et possédant de longues traditions de gouvernance locale insulaire, il faut se concentrer, non seulement sur le leadership de l'élite et sur un présumé centre de pouvoir, mais aussi sur la consultation, la participation et des politiques de décentralisation durables.[11]

Kuovo et Ayub ajoutent que face à cette réalité, les acteurs internationaux doivent « procéder à des analyses politiques plus rigoureuses centrées sur les contextes locaux et trouver des façons d'appuyer un processus de formation d'État qui soit la propriété de l'Afghan, grâce à des réseaux de parrainage et de loyauté. »[12] Ces observations confirment celles de Semple sur l'importance des *réseaux de solidarité des commandants.*

Un étude approfondie menée par Oxfam international en Afghanistan montre également l'importance du contexte local dans l'analyse des conflits. On a découvert que les causes des disputes et de l'insécurité au sein des communautés étudiées étaient de nature diverse : conflits au sujet de terres et d'eaux, différends familiaux et tribaux, présence de talibans, de seigneurs de guerre et d'éléments criminels, de forces internationales, des forces de sécurité afghanes et de fonctionnaires gouvernementaux. Leurs recherches les amènent à conclure : « il n'y a pas de cause unique ou de première importance d'un conflit et pour être efficaces, les mesures visant à parer à ces menaces doivent prendre en compte la conjoncture locale. »[13] La majorité des démarches d'établissement de la paix (dont l'ANDS, l'APPRJ et le PTS[14]) sont cependant de portée nationale, d'où leur peu d'influence et de pertinence au niveau local. « L'approche descendante est insuffisante en soi s'il n'y a pas, parallèlement, d'initiatives de paix à la base. Ajoutons que l'insécurité, en Afghanistan, a souvent des causes locales."[15] Cela étant, Oxfam presse de porter attention aux ressources d'établissement de la paix qu'offrent les systèmes traditionnels de la *Jirga* et de la *Shura.*

---

[10] Mémoire de l'ICTJ-Afghanistan à l'Examen périodique universel de la 5e session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, mai 2009, point 5.

[11] Fatima Ayub, Sari Kuovo "Righting the Course? Humanitarian intervention, the war on terror and the future of Afghanistan." *International Affairs 84: 4* (2008), p. 656.

[12] Ayub et Kuovo, p. 656.

[13] Matt Waldman "Community Peacebuilding in Afghanistan: The Case for a National Strategy" Oxfam International (2008), p. 12.

[14] PTS – La Commission nationale pour la paix et la réconciliation, ou *Programme Takhim e Solh* (Dari), est le programme pour la reddition et la démobilisation des insurgés.

[15] Waldman, p. 3.

Les examens des initiatives de réconciliation entreprises par la CMI, Semple, l'ICTJ et Oxfam en arrivent à des conclusions similaires : les démarches en faveur de négociations, de la démobilisation des combattants et de la justice transitionnelle ont été fortement restreintes au niveau national et n'ont guère eu d'effet au niveau local ni à celui des districts**.** En accordant une attention particulière à l'analyse des conflits sous-nationaux et aux possibilités de réconciliation à ce même niveau, on aidera le Canada dans ses initiatives en faveur d'une réconciliation *sous direction afghane*.

2.3. Perspectives de réconciliation actuelles

Le Canada a reconnu jusqu'à un certain point la nécessité d'efforts de réconciliation au niveau local sous la direction des Afghans. Des rapports trimestriels récents indiquent qu'on envisage d'appuyer le Directorat indépendant pour la gouvernance locale (IDLG). Le GdA a reconnu l'IDLG comme agence maîtresse de la réconciliation. Des fonctionnaires canadiens ont affirmé aux Églises qu'appuyer l'IDLG, c'est reconnaître que le Canada est bien placé pour aider à la réconciliation par la gouvernance locale. Il s'agit là d'une vision sensée qui concorde avec le consensus de nombreux analystes (voir ci-dessus) selon lequel les contextes locaux et ceux des districts sont très importants pour la paix en Afghanistan. Il serait donc opportun de sonder les perspectives de l'IDLG et d'autres initiatives de réconciliation, tant au niveau local qu'à celui des districts.

Les obstacles aux initiatives de réconciliation passées (APPRJ et PTS) sont attribuables au manque d'inclusivité de tous les groupes populaires et à un degré de centralisation qui ne tient pas compte des perspectives locales. On présume donc que les initiatives de l'IDLG en vue de créer des Conseils d'assistance sociale (SOC) ont le potentiel nécessaire à la solution de ces questions. Comme l'impliquent cependant les rapports trimestriels du Canada, le potentiel de l'IDLG reste encore à réaliser. Une analyse détaillée faite par le CMI indique que les SOC du projet pilote ont laissé à désirer au chapitre de l'inclusivité et de la sensibilité au contexte local.

Les rapports initiaux donnent à entendre que le concept des SOC de l'IDLG a bien des limites. Le processus de sélection (par l'administration sous-nationale et les communautés locales) donne à croire que les SOC représentent encore une autre structure du gouvernement central susceptible de miner ou de concurrencer les authentiques structures à base communautaire. Les membres du SOC pilote de Wardak, par exemple, appartenaient à la minorité Hazara et résidaient à Kaboul. Des critiques ont donc réclamé qu'on bâtisse sur les fondations existantes, au lieu de créer des organisations nouvelles et possiblement parallèles.[16]

L'instabilité de la période électorale 2009 a également freiné l'évolution de l'IDLG.. Les luttes de l'IDLG mentionnées par le CMI et autres[17] rappellent l'inquiétude entourant les programmes de réconciliation

[16] Suhrke, et al., p. 6. On présente, en complément au rapport principal, une analyse exhaustive de l'IDLG, concluant que le les résultats de l'expérience pilote Wardak n'ont pas tout à fait répondu aux attentes". (p. 20)

[17] L'ICTJ a exprimé, lui aussi, de sérieuses inquiétudes au sujet du programme d'aide appuyé par le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni. "Toutes les instances internationales engagées en Afghanistan devraient…. repenser sérieusement leur appui au Programme d'aide sociale, à moins qu''ils effectuent un sérieux examen de son financement et de ses opérations." (point 19)

antérieurs. Les législateurs canadiens devraient y aller prudemment dans leur appui à l'IDLG, tant qu'on n'aura pas répondu aux préoccupations énoncées.

La nécessité d'une meilleure compréhension et d'une meilleure programmation au niveau sous-national est reconnue par le général McChrystal, le nouveau commandant des Etats-Unis et de la FIAS, dans son rapport d'évaluation remis à l'Administration Obama. McChrystal réclame une nouvelle approche de la mission comportant une *somme importante de changements.*[18] Il confirme, dans ce cadre de changement, une bonne partie de ce qu'on sait au sujet de l'inclusivité et de la sensibilité locale :

- Le manque de sécurité personnelle et économique, la méfiance générale à l'égard du GdA et le sentiment que le manque de respect, à l'échelle internationale, à l'égard de la culture afghane constitue *une menace aussi grave* que celle de l'insurrection. [19]
- Les structures de gouvernance traditionnelles ont manqué d'appuis, d'où la vulnérabilité des communautés. [20]

L'un des quatre piliers que McChrystal, à la lumière de ces réalités, suggère pour la mission, veut que « la FIAS mette sur un pied d'égalité, d'une part, l'appui à une gouvernance réceptive et responsable, y compris la gouvernance sous-nationale et communautaire et, d'autre part, la sécurité. » [21] Ce pilier s'inscrit dans le contexte de la désignation, par McChrystel, de plus larges objectifs contre-insurrectionnels et antiterroristes de l'OTAN et des États-Unis. Ceux-ci exigent certainement l'amorce d'un dialogue inclusif avec les peuples afghans, jointe à un examen exhaustif de leur impact sur l'établissement d'une paix durable. Il est également important d'entretenir un dialogue dans les États membres de la FIAS. Les Églises, par exemple, s'interrogent sur la primauté des objectifs antiterroristes fixés par l'administration et d'autres partenaires de l'OTAN. Une mission axée sur la sécurité humaine des peuples afghans constituerait un fondement plus robuste pour l'intérêt manifeste de McChrystal à l'égard de la protection civile.

Plus spécifiquement, toutefois, le *pilier de la gouvernance* dont discute McChrystal devra étendre sa portée au-delà d'institutions centralisées et d'un engagement complexe et à long terme. Vu la compréhension limitée, de la part de la communauté internationale, des cultures et des structures d'autorité traditionnelles afghanes, nous avons relevé un besoin de recherche détaillée au palier communautaire. Si l'on parvenait, par ailleurs, à mieux saisir les besoins de réconciliation et les défis qu'elle pose, les recherches en vue d'assurer une meilleure compréhension contribueraient elles-mêmes à l'établissement d'un processus de paix renouvelé.

Un travail de ce genre aura sans aucun doute ses points sensibles diplomatiques et politiques. Le concept essentiel de *sous direction afghane* a été, jusqu'ici, défini par le GdA. Une analyse des tendances en

[18] General Stanley McChrystal, , "Commander's Initial Assessment," 30 août 2009. Commandant, Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), Afghanistan, et forces américaines, Afghanistan. Disponible à http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf p. 2-1.
[19] McChrystal, p. 2-10.
[20] McChrystal, p. 2-9.
[21] McChrystal, p. 2-15.

matière de gouvernance et de gouvernement indique que le *leadership* du gouvernement central a été faible tout au long de l'histoire de l'Afghanistan :

> Même au stade le plus avancé de son développement, l'Afghanistan ne fonctionnait, pour une bonne part, que dans les centres urbains, tandis que dans les régions rurales, la société était [encore] organisée traditionnellement de façon fragmentaire et s'opposait au pouvoir et à la souveraineté.[22]

On en déduit que la *réconciliation et la gouvernance sous direction afghane* doivent avoir des composantes solides, tant au niveau local qu'à celui des districts. Il faudrait aussi qu'il s'établisse un dialogue avec le GdA pour élaborer une approche *sous direction afghane* à la réconciliation qui puisse prendre sérieusement en compte les perspectives locales.

Traditionnellement, les perspectives et ressources locales en matière de paix et de réconciliation provenaient des *Jirgas,* des *Shuras* et des anciens et des chefs religieux des villages. De récentes études menées par l'Asia Foundation et la Commission indépendante des droits de la personne de l'Afghanistan ont révélé un haut de niveau de confiance et de respect à l'égard de ces mécanismes de résolution informels et traditionnels.[23] Le CMI affirme que les structures informelles « représentent une infrastructure de conciliation potentielle et que, en tant que telles, elles ont besoin d'investissements et de maintenance soutenus pour donner des résultats à plus long terme. »[24]

L'analyse des stratégies de réconciliation passées et présentes montre que les possibilités désignées par la CMI ne sont pas encore réalisées. Le recours, pour la réconciliation, aux structures traditionnelles et informelles posera assurément des défis :

- les pratiques et la composition des *Shuras* ne sont pas uniformes dans l'ensemble de l'Afghanistan; elles peuvent être autoritaires, elles comptent rarement des femmes et la formation formelle à la résolution des conflits y est chose plutôt rare.[25] Cela dit, les *Shuras* ont certainement la confiance des communautés.
- On estime souvent que les structures informelles et les autorités traditionnelles entrent en concurrence avec les structures étatiques formelles telles que les conseils de développement communautaire.[26]
- « Il faut faire une nette distinction, en Afghanistan, entre ce qui était là avant la guerre, lorsque 'des chefs tribaux et religieux créaient des microsociétés dont les liens avec les pouvoirs centraux se basaient sur la négociation et de la protection' et ce qui existe maintenant. » La guerre a essentiellement miné les capacités tribales.[27] Cet état de choses souligne une fois de plus le

[22] Andreas Wimmer et Conrad Schetter. *State formation first: Recommendations for reconstruction and peacemaking in Afghanistan.* Bonn: ZEF- Documents de discussion sur les politiques de développement, avril 2002. p. 8.
[23] Waldman, p. 15.
[24] Suhrke, et al, p. 13.
[25] Waldman, p.14.
[26] Susanne Schmeidl, *Pret-a-porter States: How the McDonalization of Statebuilding Misses the Mark in Afghanistan.* Berghoff Research Center for Conflict Management, 2009. p. 73.
[27] Schmeidl, p. 71.

besoin d'études axées sur l'élaboration de stratégies fondées sur les réalités contemporaines de l'Afghanistan.

Les investissements et la maintenance à long terme qu'exigeront les activités de réconciliation sous-nationale ont d'importantes implications pour le Canada, qui repense actuellement la portée de ses responsabilités en Afghanistan. La fin de la mission militaire en 2011 devrait être suivie d'un appui persistant à une participation canadienne appropriée aux démarches de réconciliation et de gouvernance sous-nationale. Étant donné la fragilité de la programmation actuelle, la faiblesse des approches passées et les défis considérables que pose le recours aux structures locales et informelles, le Canada ferait bien d'apporter son soutien à l'aide, à la recherche et aux projets pilotes qui font partie de l'évolution dynamique de nouvelles démarches de réconciliation locales. La consultation du GdA, de ses partenaires en Afghanistan et d'organismes qui ont de l'expérience en aide sous-nationale et tribale, de même qu'une longue patience, seront essentielles à tout progrès**.**

3. L'IMPÉRATIF DE LA DIPLOMATIE

Sil l'on veut vraiment que les efforts locaux de réconciliation et de résolution de conflits se poursuivent, il faudra qu'ils profitent, en bout de compte, d'une conjoncture nationale stable. La cessation des hostilités est, de toute évidence, essentielle à cette stabilité; le deuxième élément de l'appel des Églises consistera donc à inciter le Canada à faire de sérieux efforts pour promouvoir le recours à la diplomatie et aux négociations afin de mettre un terme à la guerre.

3.1 Détérioration de la sécurité et impasse paralysante

Un large éventail de voix d'autorité témoigne que la situation de la sécurité en Afghan va se détériorant. Ces voix incluent celle du secrétaire général des Nations Unies (SGNU); qui faisait observer, dans sa dernière évaluation, qu'il y a eu « en moyenne 898 incidents [de sécurité] dans les sept premiers mois de 2009, en comparaison de 677 dans la même période de 2008. Les incidents reliés à des bombes artisanales ont augmenté dramatiquement, pour atteindre en moyenne huit par jour, soit 60 pour cent de plus que la moyenne des sept premiers mois de 2008. »[28]

Le Général Stanley McChrystal confirme la détérioration de la sécurité et décrit la perte de confiance dans le Gouvernement afghan qui s'ensuit : « La faiblesse des institutions gouvernementale, les gestes malicieux des intermédiaires, la corruption omniprésente et les abus de pouvoir commis par divers fonctionnaires, auxquels s'ajoutent les erreurs de la FIAS, donnent aux Afghans bien peu de raisons d'appuyer leur gouvernement… Cette crise de confiance, jointe à un manque évident d'occasions économiques et éducatives, a créé un terreau fertile pour l'insurrection."[29]

---

[28] "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security," 22 septembre 2009 (A/64/364-S/2009/475), paragraphe 31.
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/515/77/PDF/N0951577.pdf?OpenElement.

[29] "Commander's Initial Assessment," 30 août 2009. Commandant, OTAN, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan, et Forces américaines, Afghanistan. Disponible à http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf.

D'un point de vue NGS/CSO, Mark Sedra, attaché supérieur de recherches du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale et spécialiste en questions de sécurité en Afghanistan, explique que « la montée en flèche de l'insécurité n'est plus confinée au Pashtun : elle s'étend à des régions jusque-là stables du pays. »[30] Ajoutons qu'au niveau communautaire afghan, des recherches ont révélé à quel point l'insécurité est enracinée dans les rivalités tribales et les luttes intestines de pouvoir qui s'insinuent dans la grande insurrection.[31]

Ces conditions sécuritaires désastreuses, jointes à l'intensification de l'insurrection, expliquent le jugement, largement partagé, selon lequel on ne pourra terminer la guerre par une victoire militaire Afghane et internationale. Ce jugement se voit confirmé par une liste grandissante d'analystes[32], entre autres par le premier ministre, qui confiait en mars dernier à la CNN : « À parler franchement, je crois que nous ne viendrons jamais à bout de cette insurrection. »[33] L'expérience confirme en outre qu'on gagne rarement une guerre contre une insurrection.[34]

On affirme par ailleurs, et de façon tout aussi persuasive, que les insurgés seront incapables de renverser le Gouvernement de Kaboul et de rétablir un régime taliban. Michael Semple, de Harvard, déclarait à la CBC « tout taliban rationnel sait qu'ils n'y a aucune chance… de remporter la victoire à laquelle il affirme aspirer. « [35] Si les insurgés, en effet, sont en mesure de tenir la campagne, ils sont incapables de capturer et de contrôler les grandes régions urbaines. Thomas Ruttig, un spécialiste et diplomate allemand qui possède une longue expérience de l'Afghanistan, rapporte que des députés afghans ont reçu de talibans des messages affirmant qu'il n'y aura pas de victoire pour eux et que la poursuite de la guerre ne ferait que prolonger « une futile effusion de sang. »[36]

On peut dire, en d'autres termes, que l'Afghanistan est dans une douloureuse impasse. Tous les grands intervenants ont en perspective une interminable guerre que, pour citer l'heureuse phrase d'un analyste, « ils ne peuvent ni gagner, ni perdre, ni laisser tomber, ni avoir les moyens de faire ».[37] Les militaires

---

[30] *Setting Out the Conditions for 'Success' in Afghanistan*, Foreign Policy in Focus, 28 octobre 2009. http://www.fpif.org/fpiftxt/6529.

[31] Suhrke et al, p. 13. http://www.cmi.no/publications/publication/?3266=conciliatory-approaches-to-the-insurgency-in.

[32] Citons en exemple Matthew Hoh, le fonctionnaire du Département d'État des États-Unis qui a démissionné en signe de protestation contre la présence militaire dans un Afghanistan et qui, affirmait-il, se bat du même côté d'une guerre civile vieille de 35 ans, ajoutant que l'augmentation du nombre de combattants américains ne ferait qu'alimenter l'insurrection. Interview du 29 octobre 2009, the PBS Newshour. http://www.pbs.org/newshour/bb/military/jul-dec09/hoh_10-29.html.

[33] "Un député canadien déclare qu'on ne pourra jamais gagner la guerre en Afghanistan", Reuters, 1er mars 2009. http://www.reuters.com/article/asiaCrisis/idUSN01339549.

[34] Seth G. Jones et Martin C. Libickihow, *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qaida*, RAND Corporation, 2008. http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG741-1.pdf.

[35] CBC, The National, 4 novembre 2009. http://www.cbc.ca/video/#/News/TV_Shows/The_National/World/ID=1319396838

[36] Thomas Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors on Approaches to 'Talks'*, Afghanistan Analysts Network, juillet 2009, p. 26. http://www.aan-afghanistan.org/uploads/200907%20AAN%20Report%20Ruttig%20-%20The%20Other%20Side.PDF.

[37] Cette citation d' A.J.R. Groomm, University of Kent, a été utilisée dans un contexte autre que celui de l'Afghanistan lors d'une conférence donnée au Centre for International Governance Innovation. Un article connexe, "Roadmaps after the

s'attendent, à tout le moins, à une très longue guerre qui affectera de plus en plus la population afghane, qui sera de plus en plus difficile à gérer politiquement et qui aura très peu d'impact sur le terrorisme mondial. Les talibans, les États-Unis et le gouvernement Karzai, comme l'explique Semple, ont en commun un intérêt très important : mettre un terme à la présence militaire de l'Ouest en Afghanistan.

Si l'intervention des forces internationales ne peut résoudre le conflit, les témoignages de nombreux spécialistes indiquent que son absence poserait également problème. Elles jouent en effet un rôle dans la prévention d'une guerre civile totale.[38] Il faudrait entendre, en ce sens, que les troupes internationales permettraient de gagner assez de temps pour conclure un règlement politique.

3.2. La voie de la négociation

Nous constatons avec satisfaction que les appels à la diplomatie et aux négociations se sont faits beaucoup plus importants et pressants, ces derniers mois. L'été dernier, le président Karzai soutenait, une fois de plus, que l'ajout de forces étrangères n'apporterait pas la paix et qu'il fallait recourir à d'autres approches : « Il faut entamer des négociations, ramener les talibans qui veulent revenir après avoir été chassés d'ici par la peur, la coercition et les erreurs que nous avons tous commises. Ils font partie de notre pays et il faut qu'on les rappelle … si le mullah Omar veut discuter, il sera le bienvenu. Tel est notre désir, et il faut y travailler. Sans un processus sincère de paix chez toutes les parties, les choses ne vont qu'empirer ».[39]

Toute négociation à venir devra aborder un large éventail de questions difficiles, dont la dynamique de la sécurité régionale, le partage des pouvoirs au niveau national et local comme à celui des districts, les paramètres communément convenus de protection des droits fondamentaux et l'augmentation du soutien à la reconstruction et à l'établissement de la paix. Ce sont là des problèmes qu'on ne saurait repousser à plus tard dans le futile espoir que le maintien du statu quo d'une guerre prolongée, voire illimitée, créera des conditions plus favorables à la négociation. Nous recommandons, par conséquent, que le Gouvernement canadien accorde la priorité aux négociations de paix. Il peut presser la communauté internationale et le Gouvernement de l'Afghanistan de lancer une initiative diplomatique soutenue consistant à tendre la main aux communautés mécontentes de l'Afghanistan, aux insurgés et aux États de la région avec, pour objectif, d'entamer et de conclure des négociations en vue de mettre fin à la guerre et de préserver les droits fondamentaux des peuples afghans.

'peace'," a été publié originalement dans Milica Delevic Djilas et Vladimir Deric (réd.), *The International and the National,* Belgrade Centre for Human Rights, Belgrade, 2003,

[38] "Si les forces de l'OTAN se retiraient de l' Afghanistan, l'issue la plus probable serait une guerre totale opposant les talibans et leurs alliés à une Alliance du Nord remobilisée. L'intensité de la violence ferait presque sûrement pour une simple escarmouche la guérilla à échelle relativement réduite actuellement en cours." [Roland Paris, "In Afghanistan, one last shot," *Globe and Mail,* 2 novembre 2009. http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/in-afghanistan-one-last-shot/article1348833/.] Selig Harrison prévoit aussi "une guerre civile incontrôlable, définie selon des lignes ethniques" si l'on ne gère pas prudemment la transition vers un Afghanistan sans forces militaires des États-Unis et de l'OTAN. [Selig Harrison, "Ethnic hostility is a big, maybe the biggest, part of the Afghan war," *Globe and Mail,* 2 novembre 2009. http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/ethnic-hostility-is-a-big-maybe-the-biggest-part-of-the-afghan-war/article1346221/.

[39] Karzai seeks negotiations with taliban," IndianExpress.Com, 19 juillet 2009. http://www.indianexpress.com/news/Karzai-seeks-negotiations-with-taliban/491338.

4. REGLEMENT POLITIQUE AUX ÉCHELONS SUPÉRIEURS

4.1. Vers un plan global de paix.

Le rapport du général McChrystal aborde la perspective de mettre un terme la guerre par une réconciliation négociée avec les insurgés : « Les insurrections de ce genre se concluent généralement par des opérations militaires et par des démarches politiques visant à une certaine réconciliation du pays-hôte avec des éléments de l'insurrection. Dans le conflit afghan, la réconciliation peut comprendre des règlements politiques aux échelons supérieurs, sous direction afghane. »[40] Rappelons que les négociations de Bonn de fin 2001 se proposaient de parvenir à un tel règlement aux échelons supérieurs et de jeter les bases de la FIAS. S'il s'en est suivi une guerre, ce n'est pas parce que certaines parties à l'accord l'ont ensuite rejeté, mais parce que ce dernier n'a jamais été un accord global incluant tous les principaux intervenants.

Michael Semple partage cet avis : « On s'entend généralement pour dire que les Accords de Bonn ne constituaient pas un accord de paix. Il fallait les compléter par une quête stratégique de réconciliation, afin d'engager toutes les parties afghanes au conflit dans le processus politique pacifique. »[41] Cette « quête stratégique de réconciliation » n'a jamais été faite, et pourtant il faut qu'elle le soit. L'insécurité grandissante qui se manifeste en Afghanistan confirme en effet que l'ordre politico-juridique de l'ère post-Bonn n'était pas inclusif et qu'il ne s'est donc pas acquis la loyauté unanime de la population afghane. Le récent processus électoral n'a fait qu'ajouter à cet échec.

Les Églises ont maintes fois souligné l'importance de démarches politiques et diplomatiques renouvelées pour le rétablissement d'un consensus national fondamental d'appui aux institutions publiques. De toute évidence, la communauté internationale a eu pour objectif opérationnel une victoire militaire sur ceux qui se sentent exclus du consensus de Bonn. Les Églises ont constamment soutenu que mener une guerre visant à défaire ceux qui sont étrangers au consensus national, ce n'est pas seulement imposer des coûts exorbitants aux Afghans : c'est aussi courir vers l'échec. Il est ardu, dans une guerre aussi longue qu'acharnée, de trouver un terrain d'entente. William R. Polk, un éminent chercheur américain conseiller de présidents démocrates, a adressé au président Obama une lettre où il faisait observer que lorsque des forces étrangères se retirent d'une guerre anti-insurrectionnelle, « ceux qui ont combattu l'étranger avec acharnement s'emparent presque toujours du pouvoir sitôt qu'il est parti. »[42]

4.2. L'insuffisance de la cooptation

La plupart des tentatives d'attirer des groupes, en Afghanistan, se sont centrées sur la cooptation : il s'agissait, essentiellement, d'inciter des talibans et autres insurgés modérés à changer de camp. Même aux yeux d'un taliban tenté de chercher à mettre fin à la guerre, les programmes actuels d'amnistie et de

[40] "Commander's Initial Assessment," 30 août 2009. Commandant, OTAN, Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan, and US Forces, Afghanistan. Disponible à http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf.

[41] Semple, p. 89.

[42] William R. Polk, "An Open Letter to President Obama." *The Nation,* 19 octobre 2009. http://www.thenation.com/doc/20091019/polk.

démobilisation paraissent exiger une capitulation pure et simple.[43] Les initiatives de cooptation limitée, comme le fait observer un diplomate de l'Ouest, « font passer la réconciliation pour une capitulation; cela n'a jamais marché, que je sache. Ce qu'il faut, c'est un engagement structuré, ce sont des échanges structurés avec toutes les communautés afghanes, Pachtouns inclus, et par conséquent avec les représentants des talibans, pour discuter d'un nouveau projet politique »[44] Au moment où l'insurrection fait rage, une simple capitulation ne semble guère représenter un choix attrayant pour beaucoup d'entre eux. Le programmes de cooptation ont essentiellement pour objectif de défaire les talibans, plutôt que d'établir un ordre politique inclusif et de les inviter à s'y joindre. Ajoutons que les tentatives de cooptation ou d'amnistie n'ont guère fait de convertis.

4.3. Recherche d'approches diplomatiques

Les accommodements politiques doivent être déterminés en dernier ressort par les Afghans, sans se faire nécessairement sous direction afghane. Pendant la campagne électorale 2009, par exemple, le candidat Gul Agha Shirzai a avancé qu'on pourrait échanger fructueusement avec les éléments talibans par l'intermédiaire des chefs tribaux. « Nous avons des personnes compétentes qui sont patriotes, qui peuvent travailler là-dessus et persuader les talibans de venir discuter avec nous. »[45] Négocier avec les insurgés pour mettre fin à la guerre n'est pas chose facile : il s'agit d'approcher ceux qui ne sont pas nécessairement intéressés à l'être, mais les analystes nous rappellent que les talibans afghans sont, en fait, profondément rattachés à la société afghane par des liens familiaux, tribaux et autres.[46] Ils sont partie prenante à l'avenir de l'Afghanistan et leur intégration dans la société afghane signifie que « parler aux talibans », c'est aussi parler aux communautés et aux chefs tribaux traditionnels auxquels ils sont rattachés.

Ce n'est certainement pas à nous qu'il revient de déterminer en détail les résultats de quelque processus diplomatique que ce soit. Nous avons pour objectifs d'établir la raison d'être de l'établissement d'un processus et de présenter au moins quelques exemples des genres d'analyses et d'approches susceptibles de conférer quelque crédibilité, quelque urgence, à l'appel à une poussée diplomatique en Afghanistan et avec les Afghans.

Patrick Seale, un Britannique qui écrit sur le Moyen-Orient, propose « une dose de thérapie de choc politique… dans une audacieuse tentative de règlement politique » et entrevoit l'établissement, par les États-Unis, d'un groupe de contact régional « chargé de convoquer une *Loya Jirga* à laquelle seraient représentées toutes les parties au conflit afghan : le président Hamid Karzai, ses talibans et leur

[43] Thomas Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors an Approaches to 'Talks'*, Afghanistan Analysts Network, juillet 2009, p. 25. http://www.aan-afghanistan.org/uploads/200907%20AAN%20Report%20Ruttig%20-%20The%20Other%20Side.PDF.
[44] Carlotta Gall, "As US Weighs taliban Negotiations, Afghans Are Already Talking," *New York Times*, 11 mars 2009. http://www.nytimes.com/2009/03/11/world/asia/11taliban.html.
[45] Carlotta Gall, "As US Weighs taliban Negotiations, Afghans Are Already Talking," *New York Times*, 11 mars 2009. http://www.nytimes.com/2009/03/11/world/asia/11taliban.html.
[46] Thomas Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'*, Afghanistan Analysts Network, juillet 2009, p. 31. http://www.aan-afghanistan.org/uploads/200907%20AAN%20Report%20Ruttig%20-%20The%20Other%20Side.PDF.

opposants, tout comme les dignitaires régionaux et tribaux. »[47] La *Loya Jirga* afghane rechercherait, écrit-il, un cessez-le-feu immédiat, suivi de négociations en vue d'un règlement élargi et d'une forme de gouvernement décentralisé adapté à la diversité régionale et ethnique de l'Afghanistan. Des observateurs réclament la convocation d'une seconde conférence de Bonn à laquelle participeraient l'ONU, les grandes puissances mondiales, les États de première ligne et tous les principaux intervenants afghans[48], et où l'on s'attaquerait à la recherche d' un nouvel accord de paix global.

Prenons un autre exemple : celui d'un groupe de chefs talibans qui s'étaient « réconciliés » avec le gouvernement et installés à Kaboul, tout en conservant des liens avec d'autres hautes autorités talibanes. En 2007, ils avaient mis en avant un programme en sept points qu'ils avaient soumis, affirmaient-ils, aux hautes autorités talibanes. Ils avaient en tête un processus étapiste : 1) le gouvernement afghan convainc la communauté internationale qu'on ne peut gagner la guerre par la force des armes; 2) on entreprend d'établir des contacts entre les parties intéressées, mettant l'accent sur des mesures d'établissement de la confiance telles que des ententes pour mettre un terme aux attaques contre les infrastructures civiles, la libération de prisonniers talibans et l'exigence de faire autoriser par le Gouvernement toute opération des forces internationales (fouilles de maisons, arrestations, etc.); 3) on convoque une *Loya Jirga* en vue d'établir un plan de paix; 4) l'ONU et la Conférence islamique accordent leur appui à des pourparlers en table ronde avec la garantie de mesures de protection adéquates pour les participants talibans; 5) on retire des listes noires les noms des chefs insurgés et on conclut accord de cessez-le-feu; 6) il est formé une commission chargée d'organiser une *Loya Jirga*; 7) la *Loya Jirga* donne suite aux décisions prises lors des tables rondes et met un terme à la guerre.[49]

L'actuelle impasse dans le conflit et la détérioration des conditions de sécurité confèrent une certaine note d'urgence à la quête d'un règlement politique. On ne saurait présumer de l'issue, mais dans toute initiative diplomatique, les négociateurs peuvent s'attendre à voir les Afghans accueillir en très grande majorité toute démarche des élites pour mettre fin à la guerre par la négociation. Ils seraient peu enclins, en revanche, à appuyer une démarche de la part de ces élites visant à conclure des ententes susceptibles de compromettre des droits acquis en vertu de la nouvelle constitution post-talibane.

5. Recommandations

Dans nos efforts de promotion de démarches de réconciliation de la part du Canada, nous soutenons le principe fondamental selon lequel la réconciliation afghane, tant au niveau sous-étatique qu'à celui du règlement au palier politique supérieur, doit appartenir aux Afghans et se réaliser sous leur direction. Nous ne voulons pas dire, cependant, que sous direction afghane signifie sous la direction du Gouvernement de l'Afghanistan. Celui-ci, tout comme les forces internationales qui le soutiennent, s'est laissé entraîner dans une guerre civile où chacun campe sur ses positions. Le Gouvernement afghan doit

[47] Patrick Seale, "Finding an Exit from the Afghan Trap," Agence Global, 23 octobre 2009. http://www.agenceglobal.com/article.asp?id=2168.
[48] Robert Dreyfuss, "How to Get Out," *The Nation*, 21 octobre 2009. http://www.thenation.com/doc/20091109/dreyfuss.
[49] Thomas Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'*, Afghanistan Analysts Network, juillet 2009, p. 28. http://www.aan-afghanistan.org/uploads/200907%20AAN%20Report%20Ruttig%20-%20The%20Other%20Side.PDF.

donc prendre part aux démarches de réconciliation, sans pourtant être le gérant ni le gardien du processus. La communauté internationale a, entre autres responsabilités, celle d'œuvrer avec les Afghans, tant du gouvernement que hors de lui, à la mise au point d'un processus fiable permettant d'entreprendre des démarches de réconciliation et de négociations.

En généra, par conséquent :

1. Nous constatons avec satisfaction que la mission canadienne s'apprête à ne plus axer son action sur le militaire.
2. Nous prônons un soutien économique continu à l'Afghanistan, que nous estimons essentiel à la sécurité humaine et à l'appui aux processus de réconciliation et de négociation.
3. Selon un consensus grandissant, la protection civile est une des grandes priorités des missions de l'ONU et de l'OTAN en Afghanistan. Les Églises appuient ce consensus et pressent les législateurs canadiens de faire de la sécurité humaine, plutôt que de l'antiterrorisme et de la sécurité nationale, un objectif fondamental de notre travail en Afghanistan.

À l'appui des efforts de réconciliation au niveau sous-étatique, nous observons que :

4. Jusqu'à 2011 et par delà, aux termes d'une priorité permanente de réconciliation, le Canada doit appuyer des projets d'aide et de recherche, ainsi que des projets pilotes, qui fassent partie de l'évolution dynamique de nouvelles démarches de réconciliation locale et aient pour objet de les soutenir. Ces initiatives comporteront un dialogue approprié avec le Gouvernement afghan, la collaboration avec des organismes connus pour leur appui, en Afghanistan, à la gouvernance et à l'établissement de la paix et pour leur volonté de travailler avec les autorités traditionnelles et informelles au niveau local et à celui des districts.
5. Le Directorat indépendant pour la gouvernance s'affaire à susciter l'inclusivité et la souplesse dans la programmation de la réconciliation. Dans le cadre de ses efforts en conformité de la priorité qu'il accorde à la réconciliation, le Canada peut presser de répondre aux préoccupations confirmées entourant le DIGL

À l'appui des règlements diplomatiques et politiques, nous observons :

Qu'il ne revient pas aux Églises de prescrire des processus ou des issues pour les démarches en faveur d'un règlement politique national en Afghanistan. Nous demandons instamment, toutefois, qu'on entreprenne les efforts diplomatiques nécessaires pour assurer vraiment l'établissement de processus prévoyant le genre de dialogue et de négociation inclusifs nécessaires au bien-être permanent de la population afghane :

6. Nous demandons particulièrement que le Canada entreprenne d'intenses efforts diplomatiques pour persuader la communauté internationale d'encourager et d'appuyer les Afghans, en intensifiant et en maintenant le dialogue avec eux et en multipliant leurs démarches en faveur d'un règlement politique durable.

7. Nous encourageons également le Gouvernement du Canada à nommer un envoyé spécial pour l'Afghanistan qui ait pour mandat de faire de nouvelles démarches diplomatiques en vue d'un règlement politique qui mette fin à la guerre.

Bref, nous encourageons le Canada à former une mission de paix et à y accorder un niveau d'énergie et d'engagement politique, ainsi que de soutien matériel, égal à celui qu'on a accordé jusqu'ici à la mission militaire.