
**L'UNION EUROPEENNE
ET LA RECONSTRUCTION
DE L'AFGHANISTAN**

*Zalmai Haquani**

* Professeur de droit à l'Université de Caen, Zalmai Haquani est
Ambassadeur d'Afghanistan en France depuis février 2002.

Plan

Introduction

L'Europe en première ligne pour l'aide à la reconstruction

*La Conférence de Bonn :
le réveil politique de l'Europe pour l'Afghanistan*

Conclusion

Introduction

L'Union européenne est aujourd'hui bien présente dans la gestion de la crise afghane en vue de la résolution définitive du conflit afghan. Ce conflit, l'un des plus meurtriers et des plus longs de la région, a fait plus d'un million et demi de victimes directes (morts et blessés), sans parler des déplacements de populations incessants et des réfugiés qui se comptent en centaines de milliers.

Sur le plan politique, l'Union européenne soutient le gouvernement de transition et a favorisé et accueilli les négociations lors de la Conférence de Bonn¹. En matière économique, elle participe à l'aide humanitaire et à la reconstruction. Militairement, parmi les treize pays qui constituent la force d'assistance à la reconstruction de l'Afghanistan (ISAF), le socle européen est représenté par les contributions en effectifs et en matériels du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de la France, de l'Espagne et de l'Italie.

Or, malgré les relations anciennes, notamment avec la France, la présence européenne en Afghanistan n'a jamais été très importante par le passé. Certes, l'Afghanistan dispose de représentations diplomatiques depuis la première moitié du 20^{ème} siècle, à Paris, à Londres, à Berlin et dans les principales capitales européennes. Mais leur présence sur le territoire afghan a toujours été limitée : lors de l'invasion soviétique, outre la condamnation au sein des instances internationales, l'aide militaire et humanitaire en provenance des pays d'Europe arrivait indirectement en faveur de la Résistance afghane. En définitive, trois phases peuvent être observées dans les relations entre les États de l'Union qui se sont intensifiées depuis les récents événements :

- absence ou négligence de la part de l'Union vis-à-vis de l'Afghanistan ;
- attention relative depuis le début 2001 ;
- présence très active de l'Union européenne au lendemain du 11 septembre 2001.

La négligence s'explique par de multiples facteurs et raisons : lors du retrait de l'Armée rouge, nombreux furent ceux qui pensaient que l'arrivée des Moudjahidins à Kaboul, en 1992, apporterait la paix et la sécurité. Pourtant à l'état de

¹ La Conférence s'est ouverte le 26 novembre 2001 pour se clôturer le 5 décembre 2001.

guerre contre les Soviétiques s'est substitué une guerre civile sous l'influence directe de pays voisins. Par la suite, avec le régime taliban, l'Union européenne, à l'instar de la communauté internationale dans son ensemble, s'est abstenue également et pour des raisons similaires. Les gouvernements européens accordent alors une crédibilité certaine au pouvoir des talibans. Les opinions publiques qui condamnent les agissements talibans ne sont ni entendues, ni consultées. De ce fait, les représentants talibans sont reçus discrètement par les chancelleries occidentales qui feignent d'ignorer les rivalités extérieures qui s'exercent en Afghanistan. C'est l'heure de l'attentisme et le discours est partout identique : « L'Afghanistan est un pays de traditions. Les talibans ne sont pas une fabrication étrangère mais l'émanation de ces traditions. Il faut donc composer avec cette réalité ».

La Conférence de Bonn : le réveil politique de l'Europe pour l'Afghanistan

C'est à partir de février 2001 qu'un changement d'attitude se manifeste. La destruction des Bouddhas de Bamjan a secoué le monde, obligeant la communauté internationale à réagir. La Présidente du Parlement européen, Nicole Fontaine, invite alors le Commandant Massoud à s'exprimer officiellement devant l'assemblée parlementaire. Cette invitation permet de faire entendre la cause afghane à une tribune de premier plan. Mais ce sont les attentats du 11 septembre qui accroissent de façon dramatique l'attention portée à l'Afghanistan par la communauté internationale. Celle-ci, conformément aux Accords de Bonn, décide de mettre en place l'ISAF², avec pour mission d'aider les forces afghanes à rétablir et assurer la sécurité sur le sol afghan, ce qui implique la création et la formation d'une armée nationale afghane. En même temps, elle est chargée de veiller à la reconstruction, notamment pour ce qui concerne les infrastructures.

Lors de la Conférence de Bonn, les Afghans se sont montrés réticents à la présence de forces étrangères sur leur territoire, au regard des souvenirs de la présence des troupes britanniques et surtout soviétiques. Finalement, les négociateurs afghans ayant accepté le principe du déploiement de l'ISAF. Depuis le mois de janvier dernier, les autorités

² *International Security Assistance Force.*

afghanes ont demandé aux Nations unies, non seulement la prorogation du mandat de la force de sécurité multinationale mais aussi l'extension de son mandat au-delà de Kaboul et de ses environs. Mais pour de nombreuses raisons, le Conseil de sécurité des Nations unies n'a pas encore adopté cette extension du champ d'intervention de l'ISAF sur le territoire afghan.

Il est à souligner que les Allemands et les Européens plus généralement, auront tout mis en œuvre pour assurer la réussite de la Conférence de Bonn dans les meilleures conditions possibles.

Parallèlement, le jour de la signature de l'Accord de Bonn, s'est tenue à Berlin une autre conférence rassemblant les Européens, les Américains et les Japonais, sur la reconstruction de l'Afghanistan. Il s'agissait avant tout de soutenir les engagements souscrits par les représentants afghans dans l'ancienne capitale de la RFA. Aujourd'hui, l'Union européenne dispose d'un représentant spécial à Kaboul, tandis que l'Afghanistan a ouvert une mission permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles. Ainsi, le dialogue politique est permanent et des visites régulières ont lieu tant à Kaboul qu'en Europe.

L'Europe en première ligne pour l'aide à la reconstruction

Les relations entre l'Afghanistan et l'Union européenne ne se limitent pas aux domaines politique et militaire. La dimension humanitaire a également connu un saut quantitatif et qualitatif depuis les événements du 11 septembre. Pour 2002, l'aide humanitaire en provenance de l'UE s'est élevée à 37 millions d'euros, ce qui, comparé au passé, constitue une très forte augmentation, même si cela demeure insuffisant au regard des besoins réels. Les Allemands sont les premiers à le reconnaître, mais il s'agit d'un montant qui est loin d'être négligeable compte tenu de la situation du pays. L'UE est devenue depuis la Conférence de Tokyo de janvier 2002, le principal bailleur de fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan. Au total, sur une période de quatre années, l'UE a promis de verser plus d'un milliard d'euros.

L'Europe est aussi présente en matière d'éducation, de santé et dans le domaine culturel. Pour s'en tenir à la France, car l'action n'est ici pas toujours coordonnée, les deux Lycées

français de Kaboul ont réouvert leurs portes en mars 2002. Sur le plan culturel et archéologique, alors que de nombreux vestiges ont été pillés ou purement et simplement détruits.

Le rôle des Organisations non gouvernementales (ONG) doit aussi être mentionné : en effet, lors des conflits qui ont ravagé l'Afghanistan et notamment sous l'occupation soviétique, seules les ONG intervenaient dans les régions les plus reculées, et en particulier des organisations européennes. Les Afghans apprécient leur travail et la solidarité qu'elles ont manifesté à l'égard de la « cause afghane ». Financées par le programme ECHO, elles ont par la suite agi de concert comme sous-traitants de l'UE. Mais à présent l'Afghanistan se trouve submergé par l'arrivée d'une multitude d'ONG dont les actions tendant à s'éparpiller. S'il existe une autorité de coordination traitant ce problème à Kaboul, il semblerait opportun que les instances européennes, nationales et/ou onusiennes apportent également leur savoir-faire en termes de rationalisation et de coordination de l'aide humanitaire ce qui gagnerait sans doute en efficacité.

Un dernier problème mérite d'être soulevé, car il se trouve au cœur de l'avenir social et économique de l'Afghanistan. Il concerne les ressortissants afghans réfugiés à l'étranger qui constituent une source essentielle en termes de compétences et de qualifications (médecins, ingénieurs, enseignants) dont le pays a fortement besoin. Ceux qui désirent rentrer au pays pour participer à la reconstruction, et ils sont assez nombreux, devraient pouvoir bénéficier de mesures d'encouragement au retour, que malheureusement, dans l'état actuel des choses, les autorités afghanes ne peuvent assurer financièrement.

Conclusion

La Loya Jirga d'urgence qui a désigné le gouvernement de transition en juin 2002, a ouvert une nouvelle période d'espoir afin que l'Afghanistan retrouve rapidement et de manière définitive la paix et la sécurité sans lesquelles la reconstruction pourrait se trouver compromise. De plus, la stabilité de l'Afghanistan doit être considérée dans une dimension plus large, tant l'extension du terrorisme ou le trafic de drogues résultant de la culture florissante du pavot,

dépassent les frontières afghanes pour gangrener la région et le reste du monde.

Avec l'aide de la communauté internationale et en particulier la présence et les efforts de l'UE, l'Afghanistan voudrait pouvoir regarder l'avenir avec plus de sérénité, mais aussi plus de détermination.