



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
18 mars 2002
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Cinquante-sixième session
Point 43 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Cinquante-septième année

La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 4 de la résolution 1383 (2001) du Conseil de sécurité, du paragraphe 13 de la résolution 56/220 A de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 2001, et comme suite à la lettre du 5 décembre 2001 que j'ai adressée au Président du Conseil de sécurité (S/2001/1154).

2. L'ONU est depuis longtemps active en Afghanistan, s'efforçant ces dernières années, d'une part, de mettre un terme aux affrontements interafghans qui ont suivi le retrait de l'Union soviétique en 1989 et, de l'autre, en fournissant une assistance humanitaire indispensable à de nombreux Afghans, hommes, femmes et enfants, tant à l'intérieur de l'Afghanistan que dans les camps de réfugiés des pays voisins, en particulier au Pakistan et en République islamique d'Iran.

3. Lors de la convocation de la Conférence de Bonn, en novembre 2001, les activités politiques et de médiation des Nations Unies étaient conduites par la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan. Les activités humanitaires et de développement, exécutées par les organismes, fonds et programmes de l'ONU, étaient coordonnées par le Bureau pour la coordination de l'assistance humanitaire à l'Afghanistan. Pour des raisons de sécurité, tout le

personnel international des Nations Unies a été évacué en septembre 2001. De septembre à novembre, les activités en matière de secours d'urgence ont été gérées à partir d'Islamabad où de nombreuses entités des Nations Unies maintenaient une base d'opérations pour l'Afghanistan depuis plusieurs années.

4. Le 5 décembre, la Conférence de Bonn s'est achevée avec succès. Sous couvert de ma lettre datée du même jour, les membres du Conseil de sécurité ont reçu le texte de l'Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes (l'« Accord de Bonn »), qui avait été signé à Bonn le même jour (S/2001/1154).

5. Dans sa résolution 1383 (2001) adoptée le lendemain, le Conseil de sécurité a fait sien l'Accord de Bonn; demandé à tous les groupes afghans d'appliquer pleinement cet accord; et déclaré qu'il était prêt à continuer d'agir, sur la base du rapport du Secrétaire général, pour appuyer les institutions intérimaires établies par l'Accord, ainsi que la mise en oeuvre de cet accord et de ses annexes.

6. Le présent rapport récapitule les principaux faits survenus en Afghanistan depuis la signature de l'Accord de Bonn et propose une structure pour la présence des Nations Unies en Afghanistan, conformément aux responsabilités que devra assumer

l'ONU en vertu de l'Accord et compte tenu de la situation régnant actuellement dans le pays sur les plans politique, sécuritaire et humanitaire.

II. Application de l'Accord de Bonn : mise en place de l'Administration intérimaire et des principales commissions

A. Contexte

7. L'Accord de Bonn représente une occasion historique pour le peuple afghan de sortir d'un cycle de conflit et de pauvreté dévastatrice et de s'engager dans la reconstruction et le développement pacifique. L'Accord a été conclu dans des circonstances extraordinaires mais, du fait des exigences de la procédure, la sélection des délégués participant aux pourparlers et celle des membres de l'Administration intérimaire n'ont pas été pleinement représentatives.

8. L'application de l'Accord de Bonn doit s'étendre sur une période de deux à trois ans et devrait aboutir à la mise en place d'un gouvernement dûment constitué, librement choisi par l'ensemble de l'électorat afghan. L'Autorité intérimaire choisie à Bonn sera remplacée par une autorité de transition constituée par une Loya Jirga d'urgence qui doit être convoquée dans les six mois suivant la mise en place de l'Autorité intérimaire. Les membres de la Loya Jirga seront issus de toutes les couches de la société, et la représentation des femmes et de toutes les communautés ethniques et religieuses sera assurée. L'Autorité de transition dirigera l'Afghanistan jusqu'à la constitution d'un gouvernement pleinement représentatif issu d'élections libres et régulières qui auront lieu deux ans plus tard à compter de la convocation de la Loya Jirga d'urgence. Une Loya Jirga constituante sera convoquée dans les 18 mois suivant la mise en place de l'Autorité de transition afin d'adopter une nouvelle constitution.

9. De graves difficultés ont dû être surmontées lors de la Conférence de Bonn, les diverses parties contestant la représentativité de l'autre s'agissant de l'ensemble de la population afghane. Cette suspicion et ces accusations mutuelles n'ont pas totalement disparu avec la mise en place de l'Administration intérimaire. Elles s'expliquent par le fait que les membres de cette administration ne constituaient pas un groupe cohérent lors de leur entrée en fonctions, non plus

qu'aujourd'hui en fait. Cette absence de cohésion continue d'exacerber les tensions lorsque des incidents se produisent, comme l'assassinat, le 14 février, de M. Abdul Rahman, Ministre de l'aviation civile et du tourisme. La situation est aggravée par l'instabilité de la situation politique qui prévaut encore dans le sud et l'est du pays. La campagne militaire contre le terrorisme lancée par la coalition internationale se poursuit parallèlement à de graves tensions et parfois des affrontements entre les dirigeants politiques et tribaux pachtounes qui se disputent le contrôle de leurs communautés respectives. En outre, le fait que les Pachtounes sont manifestement sous-représentés dans toutes les institutions officielles, en particulier dans le secteur de la sécurité, continue de soulever des protestations véhémentes.

10. Malgré les critiques initiales émises au sujet des déséquilibres ethniques et politiques perçus dans l'Administration intérimaire dès le début et la persistance d'un malaise tant à l'intérieur de l'Administration qu'à l'extérieur, la signature de l'Accord de Bonn a suscité des réactions généralement positives en Afghanistan, et ce, essentiellement pour deux raisons. D'une part, la majorité de la population – épuisée, appauvrie et aspirant désespérément à la paix – a reconnu qu'une occasion exceptionnelle était offerte au pays qui lui permettrait finalement de s'orienter vers la paix et le développement durable, après plus de 23 ans de guerre. C'était une occasion qui ne se représenterait peut-être plus et qu'il fallait donc saisir. D'autre part, de nombreuses personnes ont noté que l'Accord de Bonn permettait d'améliorer progressivement la représentativité du Gouvernement dans le cadre d'un processus en trois étapes. Ce processus est maintenant effectivement en cours.

B. Établissement de l'Administration intérimaire

11. Dans ce contexte caractérisé à la fois par la critique et l'espoir, l'Autorité intérimaire a été établie le 22 décembre 2001, comme prescrit par l'Accord de Bonn. M. Hamid Karzai a prêté serment en tant que Président de l'Administration, de même que les Vice-Présidents et tous les autres chefs de département de l'Administration intérimaire. La cérémonie s'est déroulée dans une atmosphère d'unité nationale. Y ont assisté les dirigeants des diverses factions et les représentants des 32 provinces du pays, ainsi que de

nombreux hôtes étrangers, en particulier des représentants de tous les voisins de l'Afghanistan, de l'Union européenne, de l'Organisation de la Conférence islamique et de l'ONU. Le Président sortant, Burhannudin Rabbani, a déclaré, à la cérémonie inaugurale, qu'un tel transfert pacifique du pouvoir « ne s'était pas vu dans notre société troublée depuis des siècles ».

12. Le lendemain du jour où il a prêté serment en tant que Président de l'Administration intérimaire, le 23 décembre, M. Karzai a convoqué le premier conseil des ministres. Il s'est ensuite entretenu avec M. Lakhdar Brahimi, mon Représentant spécial pour l'Afghanistan, et a sollicité l'aide de l'ONU dans de nombreux domaines, afin de faciliter les travaux de son administration. Dès le début, l'Administration intérimaire, qui ne disposait d'aucun fonds propre, a été confrontée à une tâche redoutable; il s'agissait de trouver des bâtiments pour accueillir divers départements nouvellement créés, y compris le nouveau Ministère des affaires féminines, et d'obtenir du mobilier de bureau et du matériel de base afin que les fonctionnaires puissent commencer à travailler. L'Administration intérimaire ne pouvait non plus rémunérer ses nouveaux membres, ni les fonctionnaires à tous les niveaux qui n'avaient pas été payés depuis cinq à six mois. Malgré ces difficultés considérables, elle a pu progresser dans divers domaines, tant concrètement que symboliquement, sur le plan intérieur et au niveau international.

13. Au cours des deux premières semaines, les membres du Gouvernement ont établi un processus consultatif afin de mettre en place un cadre directeur initial et de parvenir à un consensus sur les priorités immédiates. Cela a abouti à une vision du développement de l'Afghanistan que M. Karzai a exposée dans une déclaration qu'il a faite le 21 janvier 2002 devant la communauté internationale lors de la Conférence internationale sur l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan, qui s'est tenue à Tokyo.

14. Par la suite, l'Administration intérimaire a commencé ses travaux sur la préparation d'un budget provisoire. Les règles concernant l'établissement du budget et le versement des traitements ont été examinées et jugées généralement satisfaisantes. Le système de rémunération a été révisé et les fonctionnaires du gouvernement central ont été payés deux mois de suite dans la capitale. Le processus est actuellement étendu aux provinces et on établit une

documentation complète sur le personnel et les fonctions des départements gouvernementaux au niveau provincial.

15. Une Autorité afghane de coordination de l'assistance (AACA) a été créée et des accords dans divers secteurs sur les priorités à court terme et les interventions à long terme ont été établis avec des intervenants bilatéraux et multilatéraux. L'Administration intérimaire a commencé l'élaboration d'un cadre de développement national, en partenariat avec d'autres parties intéressées. Les ministères et l'AACA collaborent avec divers organismes des Nations Unies, donateurs et organisations non gouvernementales afin de mettre en place une série de programmes nationaux reflétant les priorités de l'Administration intérimaire et s'efforcent de renforcer les capacités du Gouvernement, de la société civile et du secteur privé à moyen terme.

16. L'Administration intérimaire a affirmé sa volonté de respecter les principes de responsabilité et de transparence. Le premier projet d'assistance technique a été signé avec la Banque mondiale concernant la passation de marchés, la comptabilité et la gestion financière, fonctions qui seront assumées par des sociétés internationales à partir d'avril 2002.

17. Une campagne « retour à l'école » est en cours pour assurer une inscription généralisée des élèves lorsque la nouvelle année scolaire commencera le 23 mars. Des plans formulés par les ministères compétents sont en cours d'exécution avec la collaboration active du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et d'organisations non gouvernementales. Dans le secteur agricole, un accord a été conclu avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'USAID afin de pouvoir distribuer des semences et des engrais à temps pour les cultures de printemps. Un dialogue est en cours entre les ministères compétents et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour mettre au point un programme visant à assurer le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Un groupe de travail Administration intérimaire/ONU a été créé pour faire face à la crise de la nutrition. Des préparatifs sont en cours pour veiller à ce que les activités de développement soient aussitôt que possible élargies aux autres provinces au-delà de Kaboul. Tout cela exigera bien entendu un appui financier soutenu de la

communauté internationale. On espère sincèrement que les ressources fournies par les donateurs augmenteront sensiblement en avril afin que ces programmes essentiels puissent être exécutés.

18. L'Administration intérimaire a adopté quatre décrets importants depuis sa mise en place le 22 décembre. Le premier de ces décrets annule tous les décrets et textes qui ont été adoptés par les autorités antérieures. Le deuxième interdit la culture, la production, le traitement, l'utilisation et le trafic de drogues illicites; l'Administration intérimaire compte sur le soutien de la communauté internationale pour l'application de ce décret. Le troisième décret définit un cadre pour la radio et la télédiffusion, notamment des principes pour assurer la liberté de la presse et les modalités de délivrance d'une licence de presse par le Ministère de l'information et de la culture. Le quatrième décret énonce les règles régissant la signature des contrats ou accords avec le secteur privé international et avec les donateurs et les organismes de développement internationaux, selon lesquelles tous les accords doivent être ratifiés par l'Organe de coordination de l'aide à l'Afghanistan.

19. Tout aussi importante que les décisions et mesures prises par l'Administration intérimaire est la façon dont les populations, de toutes les parties de l'Afghanistan, se sont ralliées autour du Président Karzai en tant que symbole du retour de la paix et de la stabilité dans le pays. En témoigne l'accueil populaire massif réservé à M. Karzai lors des visites qu'il a effectuées à Herat et à Jalalabad. De même, les Afghans dans tout le pays continuent de considérer Kaboul comme le symbole de l'unité nationale, aussi forte que soit leur affiliation régionale. Il est donc encourageant que l'Administration intérimaire ait commencé à inviter les dirigeants régionaux à Kaboul afin de discuter des questions d'importance nationale. Pendant les deux premières semaines de mars, des conférences nationales séparées ont été organisées avec les responsables de l'éducation, tous les commandants militaires et tous les gouverneurs provinciaux. J'espère que le dialogue entre Kaboul et les provinces s'intensifiera avec le temps.

20. Dans le même ordre d'idées, le Ministère des affaires féminines a organisé à Kaboul une grande manifestation nationale pour commémorer la Journée internationale de la femme le 8 mars. Cette manifestation, à laquelle ont participé des Afghanes et Afghans de tout le pays, ainsi que des dignitaires

étrangers, notamment Mme Mary Robinson, Haut Commissaire aux droits de l'homme, Mme Noeleen Heyzer, Directrice exécutive du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), et la Ministre des affaires féminines du Pakistan, a marqué une étape importante sur la voie de la restauration aux femmes et aux filles afghanes des droits fondamentaux dont elles avaient été privées au cours des nombreuses décennies écoulées.

21. Sur le plan international, l'activité diplomatique du Président Karzai et de son administration a constitué un fait nouveau important. M. Karzai a beaucoup voyagé pour faire connaître l'Administration intérimaire et plaider en faveur de la reconstruction de l'Afghanistan. En organisant des visites dans les pays limitrophes, dont l'appui et la politique de non-ingérence ont été essentiels pour le succès du processus de Bonn, l'Administration intérimaire essaie de se réconcilier avec les voisins et d'établir de bonnes relations avec eux. M. Karzai a lui-même plaidé efficacement la cause de l'Afghanistan en appelant l'attention sur ses énormes besoins. Il a été un ambassadeur des aspirations de son pays, qui sont fondées sur la responsabilité et la coopération internationales et la participation à l'économie internationale. Il a souligné que si à court terme l'Afghanistan est obligé de compter sur l'assistance humanitaire et l'aide au développement, le commerce sera à plus long terme le moteur de la croissance et la source des possibilités de développement. Lors de ses nombreux entretiens avec les dirigeants internationaux, M. Karzai a mis l'accent sur les relations commerciales. Les États-Unis ont promis d'octroyer à l'Afghanistan le traitement de la nation la plus favorisée. Des entretiens sont également en cours sur les relations commerciales avec l'Union européenne. Une garantie de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) a été accordée pour encourager les investisseurs du secteur privé à s'intéresser à l'Afghanistan.

22. Toujours sur le plan international, il importe de mentionner la participation de l'Administration intérimaire, représentée par le Ministre des affaires étrangères, M. Abdullah Abdullah, à une réunion des pays membres du groupe « six plus deux », tenue à Kaboul le 11 mars. L'inclusion de l'Afghanistan dans ces discussions ouvre un nouveau chapitre d'espoir dans le dialogue en vue de restaurer la paix et la stabilité dans la région, qui ont été compromises au

cours des 20 dernières années par les guerres interafghanes et les ingérences étrangères.

C. Appui de l'ONU à l'Administration intérimaire et à la police civile

23. La vitesse avec laquelle l'Administration intérimaire a établi sa légitimité tant sur le plan international que sur le plan interne a été impressionnante, notamment compte tenu des maigres ressources matérielles dont elle dispose. Reconnaisant que l'Administration intérimaire aurait besoin de liquidités dès sa création, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a créé, à la demande de mon Représentant spécial, le Fonds pour l'Autorité intérimaire de l'Afghanistan, immédiatement après la signature de l'Accord de Bonn.

24. Les donateurs ont été priés initialement d'apporter une contribution de 20 millions de dollars au Fonds pour aider à faire face aux besoins fondamentaux les plus immédiats de l'Administration intérimaire, en particulier le paiement des salaires de la fonction publique. Un montant plus élevé n'a pas été demandé au départ en attendant que des discussions puissent se tenir avec l'Administration intérimaire sur les priorités immédiates et que des mesures élémentaires de transparence et de justification de l'emploi des fonds soient mises en place, après quoi des fonds supplémentaires seront recherchés auprès des pays donateurs.

25. Les contributions au Fonds ont été lentes à venir et, malgré des annonces de contributions de 16 millions de dollars, 8,6 millions seulement ont été engagés et 1 million de dollars ont été versés au 31 décembre 2001. Toutefois, le PNUD a été en mesure de fournir des ensembles complets de matériel et fournitures de bureau, notamment bureaux, chaises, ordinateurs, télécopieurs, téléphones et véhicules, au Président et à chacun des 29 ministres.

26. Dans la semaine qui a suivi sa création, l'Administration intérimaire a créé un groupe de travail, sous la présidence du Ministre des finances et avec l'assistance de l'ONU, pour établir une liste très détaillée des fonctionnaires de l'État à Kaboul et dans les provinces, et pour mettre en place un mécanisme pour le paiement des salaires. En quelques jours, le groupe a évalué provisoirement l'ensemble de la fonction publique afghane dont les effectifs ont été

fixés, à titre préliminaire, à 240 000 employés au plus, y compris le personnel des administrations locales, les employés des entreprises publiques, le personnel des ministères, les enseignants, le personnel des services de santé et la police, à l'exception des forces armées. On a considéré que cela représentait un bon rapport numérique entre le nombre des fonctionnaires et la population. Toutefois, la qualité et la capacité technique de l'administration publique ont besoin d'être renforcées considérablement.

27. Le Groupe de travail a proposé que le montant nécessaire au titre de l'appui financier soit fixé pour chaque employé à environ 28 dollars par mois, complétés par une ration alimentaire fournie par le Programme alimentaire mondial (PAM) jusqu'en octobre 2002 qui équivaldrait à 12 dollars par mois par employé. Ce chiffre plutôt faible a été suggéré en tenant compte du fait que les fonds devront être mobilisés de sources extérieures.

28. Sur la base de cette structure salariale, et en supposant que les effectifs de la fonction publique seraient probablement inférieurs à 240 000, il a été déterminé qu'environ 50 millions de dollars seraient nécessaires pour couvrir les salaires et les dépenses connexes de l'Administration intérimaire pour la période de janvier à juin 2002. Par ailleurs, le Groupe de travail a recommandé d'éponger les arriérés de salaire des fonctionnaires pour les cinq mois précédents, ce qui reviendrait à environ 40 millions de dollars.

29. Au 8 mars, 32,3 millions de dollars ont été annoncés au Fonds pour l'Autorité intérimaire de l'Afghanistan, dont 26,8 millions ont été reçus. La Commission européenne s'est engagée récemment à verser une nouvelle contribution de 20 millions d'euros pour reconstituer les ressources du Fonds, et à fournir l'intégralité du montant demandé pour la période de janvier à juin 2002 si les traitements sont versés en dollars des États-Unis.

30. Jusqu'à présent, les salaires de 77 000 fonctionnaires ont été payés au moyen des ressources du Fonds. Permettre à l'Administration intérimaire de commencer à verser les salaires des fonctionnaires dès le premier mois de son existence représente un véritable tour de force. Je remercie les pays donateurs qui ont fourni les ressources, les responsables du PNUD qui ont travaillé à Kaboul et à New York pour que l'argent arrive à temps à Kaboul, et les

responsables afghans qui ont oeuvré sans relâche pour établir manuellement, en coopération avec le personnel de l'ONU, les listes des fonctionnaires à payer.

31. En revanche, les salaires des fonctionnaires dans la plupart des provinces n'ont pas été payés, l'Administration intérimaire n'ayant pas encore été en mesure d'obtenir les informations relatives aux états de paie pour les employés provinciaux. En ce qui concerne le niveau et les effectifs de ces derniers, le Ministère des finances et le PNUD se rendent actuellement dans les principales villes de province pour obtenir les renseignements nécessaires. Par ailleurs, les dépenses salariales des enseignants augmenteront en mars avec le commencement de l'année scolaire. Si 10 millions de dollars en espèces ont déjà été acheminés à Islamabad pour payer les salaires des mois de février et de mars, les versements ont été retardés, en attendant la décision de l'Administration intérimaire au sujet de la monnaie dans laquelle ces salaires seront calculés (à savoir dollars ou afghanis).

D. La Commission de la fonction publique

32. La définition et l'application des critères de recrutement des fonctionnaires posent encore plus de problèmes que la détermination de la taille de la fonction publique et des mécanismes de versement des traitements. L'Accord de Bonn prévoit la création d'une Commission de la fonction publique chargée d'établir ces critères avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies, mais sans prescrire sa composition ou fixer une date limite pour sa constitution.

33. Entre-temps, l'Administration intérimaire a publié 88 décrets portant nomination de personnes à des hautes fonctions militaires et civiles (gouverneurs et vice-ministres), et 740 décrets affectant des personnes à des postes subalternes dans les départements militaires et civils. Beaucoup de ces nominations ont suscité des critiques de plus en plus vives selon lesquelles ces nominations reposeraient trop souvent sur des liens ethniques ou de famille, l'influence des factions ou le patronage. De telles préoccupations soulignent combien il est urgent de créer la Commission de la fonction publique. Un petit groupe de fonctionnaires dévoués nommés par M. Karzai a collaboré avec le Bureau du Représentant spécial et a achevé les travaux préparatoires en vue de l'établissement de la Commission de la fonction

publique. Ces travaux reposent sur une loi de 1970 qui portait création d'un organisme analogue. On pense que l'Administration intérimaire promulguera prochainement un décret qui permettra à la Commission de commencer à travailler.

E. La Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence

34. L'Organisation s'est vu attribuer un rôle clef en ce qui concerne la Loya Jirga d'urgence. En particulier, elle a été invitée à contribuer à la mise en place et au fonctionnement de la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence; à conseiller l'Autorité intérimaire en ce qui concerne la création d'un environnement politiquement neutre favorable à la tenue de la Loya Jirga d'urgence dans des conditions libres et régulières, à participer, sur invitation, aux réunions de la Commission spéciale indépendante et à faciliter la solution de tout problème posé par la convocation de la Loya Jirga d'urgence.

35. Conformément à l'Accord de Bonn, la Commission spéciale indépendante devait être mise en place dans le mois suivant la mise en place de l'Autorité intérimaire. J'étais donc particulièrement heureux d'être présent à Kaboul le 25 janvier 2002, date à laquelle le Président Karzai a pu annoncer dans les délais sa constitution. La Commission a été inaugurée officiellement le 7 février en présence du Président et des membres de l'Administration intérimaire, d'autres dignitaires afghans, du corps diplomatique et des médias nationaux et internationaux. Le Président Karzai a précisé dans la déclaration prononcée en cette occasion que l'Administration intérimaire respecterait pleinement et garantirait le statut indépendant de la Commission. Il a encouragé celle-ci à oeuvrer dans toutes les régions du pays. Le travail qu'elle accomplira pendant les mois à venir, avec l'appui de l'Organisation, sera essentiel à la création d'une loya jirga représentative de la volonté populaire de tous les Afghans.

36. Les 21 membres de la Commission ont été sélectionnés à l'issue d'un processus étendu de consultations avec une large gamme d'intellectuels, de groupes de société civile ainsi que de dirigeants religieux et politiques et de membres de l'Administration intérimaire. Ils représentent les

différents groupes ethniques et religieux et ont été choisis en fonction de leur qualification technique, de leur réputation et du rôle qu'ils occupent dans leurs communautés, à partir d'une liste de plus de 300 noms proposés; trois d'entre eux, y compris une vice-présidente, sont des femmes.

37. Pour rendre la Commission encore plus indépendante, on a décidé de la financer par le truchement de la FIAS. Le Royaume-Uni a généreusement fourni les ressources initiales requises, d'un montant de 500 000 livres britanniques, pour permettre à la Commission de commencer ses activités. Des discussions sont en cours avec des donateurs potentiels en vue de financer les besoins logistiques supplémentaires de la Commission, ainsi que l'organisation de la Loya Jirga d'urgence elle-même.

38. La Commission a progressé vers l'élaboration des règles et procédures relatives à la convocation et au fonctionnement de la Loya Jirga, qui devraient être annoncées le 21 mars, le Nouvel An afghan. Les membres de la Commission, accompagnés par des fonctionnaires de l'Organisation, ont commencé à visiter les provinces afghanes afin de sensibiliser la population au rôle de la Commission et d'obtenir ses vues quant à la manière de rendre la Loya Jirga d'urgence la plus représentative et la plus équitable possible. Des réunions publiques très réussies ont été organisées dans les provinces de Ghor, de Bamyan, de Paktia, de Nangarhar et de Laghman, où les Afghans ont manifesté un appui écrasant à la Loya Jirga d'urgence, y compris la participation des femmes.

39. Toutefois, des Afghans ont exprimé des craintes quant à la possibilité que des groupes armés pourraient influencer la sélection ou l'élection – les deux modalités sont prévues dans l'Accord de Bonn – des membres de la Loya Jirga. À ce jour, la Commission a pu travailler à l'abri de l'ingérence de parties extérieures, mais on craint que les pressions politiques sur ses membres n'augmentent sensiblement à mesure que la date de la constitution de la Loya Jirga d'urgence approche. D'ores et déjà, on signale des distributions d'argent et du lobbying étendu par des groupes politiques et des personnalités puissantes qui cherchent à placer un grand nombre de leurs partisans dans la Loya Jirga d'urgence.

40. La Loya Jirga d'urgence représente une étape essentielle du processus de Bonn. J'invite instamment l'ensemble des parties afghanes à faire tout leur

possible pour renforcer la crédibilité et la légitimité de cet événement capital dans l'histoire récente de l'Afghanistan. J'engage également les États Membres et la communauté internationale dans son ensemble à maintenir son engagement politique et à redoubler d'efforts pour appuyer le processus de paix pendant les mois cruciaux à venir.

F. La Commission des droits de l'homme et la Commission judiciaire

41. En plus de la création de la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence et de la Commission de la fonction publique, l'Accord de Bonn demande également à l'Organisation de faciliter la création d'une commission des droits de l'homme indépendante et d'une commission judiciaire. Il est de plus en plus urgent de créer ces deux commissions alors que le processus de la Loya Jirga est déjà bien entamé.

42. Dans le cadre d'une initiative de coopération entre représentants de la société civile afghane, fonctionnaires de l'Administration intérimaire et l'Organisation, un atelier national sur les droits de l'homme a été organisé à Kaboul le 9 mars. Les participants ont représenté un large spectre de la société afghane, des hommes et des femmes, une gamme de groupes ethniques, et des représentants de différentes régions du pays; l'atelier a réuni notamment des spécialistes des droits de l'homme et des militants des ONG nationales, des universitaires, des membres de la Commission spéciale indépendante, et des ministères compétents de l'Administration intérimaire. La réunion a été ouverte par le Président Karzai et présidée par Mme Sima Samar, Vice-Présidente de l'Administration intérimaire et Ministre pour les affaires de femmes. Mme Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a prononcé la déclaration liminaire. L'atelier a abouti à la création de quatre groupes de travail permanents, composés exclusivement d'Afghans, qui élaboreront des propositions relatives à: a) la création d'une commission des droits de l'homme indépendante; b) la formulation d'un programme national d'enseignement des droits de l'homme; c) des modalités de surveillance, d'enquête et de mesures correctives en matière de droits de l'homme; et d) la promotion des droits de la femme. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme et le Bureau du Représentant spécial sont

en train d'aider ces groupes à assurer le suivi de cet atelier, qui constitue un premier pas important vers la mise en oeuvre des dispositions relatives aux droits de l'homme de l'Accord de Bonn.

43. Une fois la Commission des droits de l'homme créée et opérationnelle, l'Organisation sera mieux placée pour développer ses plans en ce qui concerne l'exercice de ses responsabilités connexes dont elle est chargée conformément à l'Accord de Bonn. À ce propos, l'Organisation sera guidée par les organisations et les militants des droits de l'homme afghans, qui sont le mieux placés pour fournir des conseils quant à la manière dont les normes internationales en matière de droits de l'homme peuvent être appliquées dans le contexte social, politique et culturel particulier de l'Afghanistan. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme a détaché un conseiller auprès du Bureau du Représentant spécial à Kaboul, pour le conseiller à ce premier stade de l'élaboration du programme des droits de l'homme. Les activités du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, M. Kamal Hossain, continueront à représenter une composante importante de l'engagement des Nations Unies en faveur des droits de l'homme en Afghanistan.

44. Comme pour la Commission des droits de l'homme, les travaux de la Commission judiciaire porteront sur des questions étroitement liées aux valeurs et traditions des différents secteurs de la société afghane. Il est donc impératif que des hommes et femmes afghans sélectionnés pour la Commission soient très respectés, apolitiques et dûment qualifiés pour l'exercice de leurs fonctions. L'Administration intérimaire collaborera étroitement avec des avocats et des juges, d'autres parties et personnes intéressées, et avec l'Organisation en vue d'identifier des candidats potentiels pour la Commission et de créer celle-ci le plus rapidement possible.

III. Sécurité

A. Situation générale

45. Alors que des progrès remarquables ont été accomplis en ce qui concerne la constitution de l'Administration intérimaire et de la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence, la situation en matière de sécurité est instable et demeure préoccupante dans certaines

régions du pays. À la différence de Kaboul, où les efforts du Ministère de l'intérieur et la présence de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), dirigée par le Royaume-Uni, ont fait baisser la criminalité et amélioré la stabilité, la situation dans le reste du pays, notamment en dehors des grandes villes, demeure précaire et imprévisible.

46. En général, l'insécurité reste le sujet de préoccupation primordial des Afghans dans l'ensemble du pays, en particulier pour trois raisons. Premièrement, alors que les forces d'Al-Qaïda et des Taliban ont été défaites, il existe encore des poches de résistance. Deuxièmement, il y a des affrontements entre factions politiques et militaires afghanes rivales qui cherchent à obtenir une influence régionale, ce qui a provoqué des violences interethniques et intra-ethniques. Troisièmement, il y a la continuation du banditisme, séquelle de l'économie de guerre qui s'est développée au cours des 20 dernières années en l'absence d'un système de sécurité digne de ce nom et d'un régime de droit effectif.

47. En ce qui concerne la menace terroriste, des combats d'envergure ont soudainement éclaté début mars dans la région du sud-est entre des forces de la coalition et des groupes Al-Qaïda et de Taliban nombreux, bien équipés et déterminés. À elle seule, la gravité de cet affrontement a rappelé utilement ce que les dirigeants de la coalition, ainsi que l'ONU, n'ont cessé de répéter : la lutte contre le terrorisme et ceux qui l'appuient en Afghanistan n'est pas achevée; en outre, elle est étroitement liée au succès du processus de paix. Ce processus est toujours menacé par les groupes de terroristes et ceux qui les soutiennent, et la complaisance n'est pas de mise.

48. Alors que la vaste majorité des Afghans sont unis dans leur désir d'éliminer le terrorisme sur la terre afghane, l'effondrement du régime des Taliban a précipité des luttes pour le pouvoir tant à l'intérieur de l'Administration intérimaire que dans les régions. Au sud, les luttes entre factions se déroulent à l'intérieur des groupes ethniques, alors qu'au nord, des affrontements ont été signalés entre groupes ethniques, notamment entre Ouzbeks, Tadjiks et Hazaras.

49. Des rivalités continuent de se manifester dans toutes les zones pachtounes à mesure que différents groupes forment des alliances et s'affrontent dans une lutte pour le pouvoir. Plusieurs régions des provinces méridionales d'Helmand et de Nimruz demeurent

inaccessibles. Fin février, on a signalé des affrontements entre les forces pachtounes de Noorzai et d'Ismael Khan, Gouverneur de la province de Hérat.

50. Au nord, les combats qui ont eu lieu fin janvier et début février entre des forces Jamiat (Tadjik) et Jumbesh (Ouzbek) ont fait une vingtaine de morts et de blessés. Une équipe de l'Administration intérimaire et de l'ONU s'est rendue à Mazar-e Charif, et après sa médiation, les parties ont promis de mettre en oeuvre un accord de démilitarisation de la ville et de créer une commission de sécurité. Pourtant, la rivalité entre commandants locaux demeure intense, et la situation dans la ville reste tendue. Un premier groupe de 600 agents de police pluriethnique, où tous les partis politiques sont représentés, a été créé, et les unités des forces armées se sont retirées dans leurs casernes. Toutefois, quelques semaines après le retrait des troupes, des combats entre deux commandants de garnison se sont soldés par deux morts et plusieurs blessés, et ont démontré que la situation demeurerait imprévisible.

51. À Gardez, la nomination, par l'Administration intérimaire, de Badshah Khan Zadran comme Gouverneur de province s'est heurtée à une vive résistance locale début février. Badshah Khan a tenté de s'emparer de Gardez et du siège du Gouverneur par les armes, mais a été repoussé par les forces loyales au shura local. Cinquante personnes, essentiellement des civils, sont mortes dans les combats. La menace d'un renouvellement du conflit demeure entière, bien que la situation ait été stabilisée après que le Président Karzai ait nommé un nouveau Gouverneur venu de l'extérieur de la région.

52. Alors que bien des incidents décrits ci-dessus ont leur origine dans des luttes politiques pour le pouvoir, on a également signalé des attaques et des violations graves des droits de l'homme motivées par des rivalités ethniques. Des communications faisant état du harcèlement de Pachtounes par d'autres groupes ethniques dans le nord, qui a provoqué un courant de réfugiés vers l'Afghanistan, m'inquiètent tout particulièrement. Des personnels de l'ONU, des ONG et des organisations des droits de l'homme se sont rendus dans des douzaines de villages du nord, et ont documenté de nombreux incidents de violence et de pillage au cours des trois derniers mois. Le Président Karzai a nommé une commission spéciale indépendante de trois personnes chargée d'enquêter sur la situation des minorités ethniques dans cette région,

qui vient de présenter son rapport. De même, pendant sa visite en Afghanistan début mars, le Haut Commissaire aux droits de l'homme s'est rendue dans le nord, a interrogé des victimes, et s'est entretenue avec des commandants et des fonctionnaires locaux. Les autorités locales dans la région ont promis de mettre rapidement fin aux abus.

53. Pour toutes ces raisons, il est essentiel d'agir rapidement. En particulier, il faut a) que les dirigeants afghans amènent leurs homologues récalcitrants à participer au processus politique et à intervenir personnellement pour garantir des enquêtes sur les allégations des violations des droits de l'homme; b) que l'on s'emploie rapidement à entraîner et à équiper une force afghane de sécurité effective et loyale à l'Autorité intérimaire; et c) que l'on organise un effort international pour combler la lacune qui existe en matière de sécurité entre les arrangements actuels et le déploiement ultérieur d'une force afghane de sécurité effective.

54. Le besoin de rapidité dans ce domaine est illustré par le fait que même des incidents isolés peuvent avoir un impact psychologique et négatif énorme sur les éléments de la population qui demeurent sceptiques quant aux perspectives du processus de Bonn. Cela est particulièrement vrai après l'assassinat de M. Rahman, Ministre de l'aviation civile et du tourisme à l'aéroport de Kaboul le 14 février. M. Karzai a créé une commission ministérielle chargée d'enquêter sur cet assassinat, dont les circonstances restent peu claires et qui suscitent des théories concurrentes. M. Zalmai Rassoul, aide de l'ancien Roi Zahir Shah, a été nommé en remplacement de feu M. Rahman.

B. La Force internationale d'assistance à la sécurité

55. L'annexe I de l'Accord de Bonn appelle le déploiement d'une force internationale de sécurité qui « contribuera au maintien de la sécurité à Kaboul et dans les environs. Ses activités pourraient, le cas échéant, être progressivement étendues à d'autres centres urbains et d'autres zones ». Conformément à cette demande, le Conseil de sécurité a adopté le 20 décembre 2001 la résolution 1386 (2001) autorisant la constitution pour six mois d'une force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) pour aider l'Autorité intérimaire afghane « à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité

intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr ».

56. Le Royaume-Uni a accepté de diriger cette force pour les trois premiers mois, et 17 autres États Membres ont décidé d'y participer. Le déploiement a commencé début janvier, à la suite de la signature, le 4 janvier, d'un accord militaire et technique entre le Royaume-Uni et l'Administration intérimaire. La capacité opérationnelle initiale (un bataillon complet et des unités d'appui) a été atteinte vers la mi-janvier. La FIAS a déclaré qu'elle était pleinement opérationnelle le 18 février et compte actuellement un effectif de 4 800 soldats, qui organisent 30 patrouilles par jour, 24 heures sur 24; pour la moitié menées conjointement avec la police locale. Le commandant de la FIAS, le général McColl, a indiqué que les patrouilles seraient renforcées pour affronter les « éléments criminels » de Kaboul. Le retour des unités militaires afghanes dans leurs casernes a progressé sans heurt et il ne reste que de petits groupes en dehors des quartiers désignés. Le Ministère de la défense a déclaré qu'il a ordonné à ces soldats de se rendre prochainement dans leurs casernes.

57. Les résidents de Kaboul ont été unanimes à se féliciter de la présence de la FIAS. En outre, la plupart des Afghans, y compris des chefs régionaux puissants comme le général Rachid Dostum et Abdul Karim Khalili, ont demandé que la FIAS soit déployée à l'extérieur de Kaboul (c'est-à-dire en dehors des limites énoncées dans l'Accord militaire technique et la résolution 1386 (2001), mais conformément aux dispositions de l'Accord de Bonn), où le manque de sécurité continue de faire peser une menace grave sur le processus de Bonn, en rendant possible un retour à la dynamique de 1992.

58. Dans son intervention au Conseil de sécurité le 30 janvier 2002, M. Karzai a déclaré que l'élargissement de la présence des forces multinationales à Kaboul et son extension à d'autres villes importantes montrerait l'engagement continu de la communauté internationale en faveur de la paix et de la sécurité en Afghanistan. Il a invité le Conseil à autoriser ces mesures.

59. Pour le moment, la FIAS reste limitée à Kaboul, alors que les principales menaces posées à l'Administration intérimaire émanent des provinces. Le danger demeure que les structures de sécurité existantes, afghanes et internationales, pourraient ne pas être à même de contrer suffisamment les menaces à

la sécurité constatées à l'heure actuelle, et qui risquent d'augmenter à mesure que l'on s'approche de la convocation de la Loya Jirga d'urgence. J'espère que le Conseil de sécurité tiendra compte de ces éléments et renforcera la FIAS comme le souhaite le peuple afghan.

C. Créer et soutenir le secteur de sécurité nationale

60. Conformément à l'Accord de Bonn, la responsabilité du maintien de la sécurité incombe aux Afghans eux-mêmes. Les forces de sécurité internationales sont une mesure temporaire destinée à faire régner la confiance et de donner le temps et la marge de manoeuvre nécessaires à la création d'un secteur de sécurité autochtone (armée nationale, police, appareil judiciaire et système pénitencier). Il est donc urgent que ce secteur soit établi le plus rapidement possible, conformément au droit international humanitaire et aux normes des droits de l'homme et s'inspirant de ces derniers. Un organe mixte de coordination a été créé le 13 janvier pour garantir une coopération étroite entre l'Administration intérimaire, la Force internationale d'assistance à la sécurité et l'ONU pour les questions relatives au secteur de sécurité. Il s'est déjà réuni à cinq reprises, tous les 15 jours, et comprend les Ministres de la défense et de l'intérieur, le général Muhammad Qassem Fahim et M. Mohammed Yunus Qanooni, respectivement, le commandant de la FIAS, le général McColl ainsi que mon Représentant spécial.

L'armée

61. La création d'une armée nationale véritablement multiethnique et apolitique suppose, au minimum :

- a) Un accord politique sur ses principales fonctions;
- b) Un accord politique quant à ses effectifs et sa structure de commandement;
- c) Une assistance internationale pour sa constitution, sa formation et son équipement;
- d) Une assistance internationale pour le financement des dépenses initiales, y compris les soldes et les prestations annexes;
- e) Des incitations en faveur d'une réduction des effectifs actuels.

62. Ces questions font actuellement l'objet d'un vif débat, y compris au sein de l'organe mixte de coordination. Après d'intenses discussions au sujet des effectifs et de la structure de la future armée afghane, suscitées par la publication de deux rapports, l'un par la Force internationale d'assistance à la sécurité qui propose une armée de 50 000 hommes, et l'autre par le Ministère de la défense qui suggère de fixer les effectifs à 200 000 hommes, la Force internationale d'assistance à la sécurité a commencé le 17 février l'entraînement du premier bataillon de la nouvelle garde nationale afghane. Le Ministère de la défense a été prié de sélectionner 20 hommes de chacune des 32 provinces du pays en veillant à respecter l'équilibre ethnique en Afghanistan. Après les premières craintes, dues à la lenteur de la mise en route de la formation et à un déséquilibre flagrant en ce qui concerne la composition ethnique du bataillon, le programme se déroule maintenant de façon satisfaisante. La Garde nationale sera basée principalement à Kaboul et sera chargée de la protection du Palais présidentiel et des ministères. Les détails d'un programme de formation plus vaste, mené sous la direction des États-Unis et fondé sur les résultats de la visite récemment effectuée à Kaboul par une mission d'évaluation du commandement central des États-Unis, devraient être connus sous peu.

63. La création d'une armée nationale risque de poser de nouveaux problèmes de sécurité au lieu de contribuer à résoudre les problèmes existants si : a) l'armée est perçue comme l'instrument d'un groupe politique ou d'une faction militaire pour satisfaire ses ambitions politiques; et b) si rien n'est fait pour fournir des emplois aux anciens combattants qui ne seront pas sélectionnés pour servir dans la nouvelle armée. Un programme de réintégration et de démobilisation, au lieu du traditionnel programme de désarmement, démobilisation et réintégration, paraît donc préférable compte tenu de la situation actuelle. Par conséquent, les pays donateurs, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies et les institutions financières internationales devront chercher ensemble à identifier et à financer d'urgence des projets à forte intensité de main-d'œuvre en faveur des anciens combattants. Mon Représentant spécial et son adjoint pour les secours, le relèvement et la reconstruction ont engagé des discussions à ce sujet avec l'Autorité intérimaire, la Force internationale d'assistance à la sécurité et le système des Nations Unies de façon à parvenir à des résultats concrets dès que possible.

64. Dans l'intervalle, les autorités de Kaboul, Kandahar, Mazar-e Charif et Herat ont chargé les nouvelles forces de police et de sécurité créées dans ces villes d'entreprendre un programme limité de désarmement. À Kandahar, certains groupes auraient refusé de remettre leurs armes et auraient ouvert le feu sur les représentants des autorités. À Mazar-e Charif, le nombre de personnes armées a sensiblement diminué et à Khulm, dans la province de Samangan, où des combats ont eu lieu récemment, une commission spéciale a décidé que tous les commandants locaux et leurs hommes devaient être désarmés. À la fin de février, 34 armes lourdes et 191 armes légères avaient été récupérées par la police locale et placées dans un dépôt. À Kaboul, seules les personnes titulaires d'un permis de port d'arme valable ont le droit de posséder une arme, et celle-ci doit être enregistrée. Ceux qui, à leur arrivée en ville possèdent une arme doivent la remettre à la police pour la durée de leur séjour dans la capitale. La police prépare une campagne de désarmement plus active, qui comportera notamment la fouille des maisons.

65. Toutefois, les réticences sont encore profondes, et, d'après certains, des commandants de puissantes factions et des commandants locaux désarment en fait leurs adversaires pour pouvoir armer un plus grand nombre de leurs partisans. Ces allégations sont en particulier formulées par de nombreux groupes pachtounes du nord et de l'ouest, qui ont déclaré avoir été désarmés et maltraités par des membres d'autres groupes ethniques toujours armés.

66. Je suis tout particulièrement préoccupé par le fait que les obstacles qui s'opposent à la fourniture d'une assistance internationale dans les conditions habituelles font qu'il est difficile d'assurer le financement des dépenses courantes, soldes et prestations de la future armée afghane. Si les questions militaires ne sont pas réglées de manière satisfaisante, et si une véritable force nationale de sécurité n'est pas créée et payée régulièrement, le processus de Bonn risque d'être gravement compromis. Dans une situation d'après conflit aussi complexe que celle qui règne en Afghanistan, le règlement des problèmes de sécurité est une première mesure indispensable en vue de la réconciliation et de la reconstruction. On pourrait même dire que la remise en ordre de ce secteur constitue le premier projet de reconstruction.

La Police nationale

67. L'Administration intérimaire, et en particulier le Ministère de l'intérieur, reconnaît qu'elle aura besoin d'une assistance internationale pour créer, former et financer une force afghane de police nationale, et a prié le Gouvernement allemand de prendre la direction d'un effort bilatéral et multilatéral en raison de la coopération qui existait précédemment entre les deux pays dans ce domaine.

68. La réunion organisée à Berlin le 13 février afin d'examiner l'aide que pourrait apporter la communauté internationale à la police afghane a rassemblé les représentants de 18 pays, dont l'Afghanistan, et de 11 organisations internationales, dont l'ONU. L'Allemagne a présenté le rapport de la mission d'étude qu'elle avait envoyée à Kaboul en janvier et annoncé une contribution de 10 millions d'euros en 2002, notamment pour le recrutement de 11 instructeurs, la rénovation de l'Académie de police et la reconstruction des commissariats à Kaboul. Une partie des 50 véhicules fournis par le Gouvernement allemand sous forme de don a commencé à arriver dans la capitale. D'autres contributions importantes ont été annoncées par la Belgique, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde, la Norvège et le Pakistan. Le Royaume-Uni a déjà fourni du matériel de transmission, des uniformes et des ressources de base pour la police de Kaboul. Enfin, la Force internationale d'assistance à la sécurité est en train de reconstruire des commissariats dans la capitale.

69. Lors d'une deuxième réunion sur cette question, organisée à Berlin les 14 et 15 mars 2001, l'Allemagne a présenté un plan général de formation et de réforme de la police afghane. Une liste de besoins urgents a été distribuée, et les délégations ont été invitées à répondre à ces besoins par des contributions précises. La première équipe de policiers allemands est arrivée à Kaboul le 16 mars, et le Bureau allemand de coordination est entré en activité à Kaboul le 18 mars.

70. En ce qui concerne la fourniture à l'Administration intérimaire d'un appui en matière de contrôle des drogues, l'Allemagne a fait savoir qu'une fois restructurée, la police afghane comportera une unité spécialisée puissante et efficace. Le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) continuera d'assurer avec l'Administration intérimaire la coordination générale

des initiatives de la communauté internationale dans ce domaine en Afghanistan.

71. Dans l'intervalle, le Ministre afghan de l'intérieur a présenté un plan détaillé de réforme et de formation de la police. Il a créé, le 3 mars, un comité de la sécurité composé de 15 membres et devrait bientôt créer une commission nationale chargée de la réforme de la police. L'Académie de police assure déjà une formation dispensée par des instructeurs locaux. La prochaine étape, sous réserve de disposer des ressources financières nécessaires, sera la formation de 3 200 policiers (dont 100 femmes), c'est-à-dire 100 de chacune des 32 provinces.

72. L'Accord de Bonn ne prévoit aucun rôle pour l'ONU dans le domaine de la police. La Division de police civile du Département des opérations de maintien de la paix a toutefois chargé à titre temporaire un policier du Bureau de mon Représentant spécial à Kaboul d'assurer la liaison avec le Ministère de l'intérieur et de tenir mon Représentant spécial informé des plans préparés par les gouvernements qui fournissent une assistance bilatérale. L'intérêt et l'efficacité d'un éventuel rôle des Nations Unies dans ce domaine ne pourront être évalués qu'une fois que l'on disposera de suffisamment de détails sur la mesure dans laquelle les efforts bilatéraux coordonnés par l'Allemagne pourront permettre de répondre aux besoins. Au vu des plans présentés à Berlin, je recommande de porter à quatre le nombre de conseillers pour la police de la MANUA. Travaillant en étroite coopération avec l'équipe allemande, et comme demandé par le Ministère afghan de l'intérieur, ils seraient chargés : a) de conseiller mon Représentant spécial en ce qui concerne les questions de police et de sécurité et d'assurer la coordination avec d'autres organismes internationaux et les États Membres de l'appui apporté à la police afghane; b) de donner des conseils et de fournir une assistance aux directeurs de département du Ministère de l'intérieur ainsi qu'aux commissions et groupes de travail créés par le Ministère; c) de recruter et de former les futurs policiers, en liaison étroite avec ses homologues afghans et l'équipe allemande; et d) de travailler en liaison étroite avec le commandant de la police de Kaboul à la planification des activités stratégiques et opérationnelles et de fournir des conseils aux policiers sur le terrain en étroite coopération avec la FIAS.

IV. Aide humanitaire, redressement et reconstruction

73. La dimension internationale du processus de Bonn ne doit pas faire oublier que la survie de millions d'Afghans dépend toujours des Nations Unies. Depuis 20 ans, le pays ne peut se passer de l'assistance humanitaire. Les événements du 11 septembre 2001 et leurs conséquences ont créé de graves difficultés pour l'ONU et ses partenaires qui ont dû continuer de fournir une assistance et chercher à prévenir ce qui aurait pu être une catastrophe humanitaire encore plus grande. Environ six mois après, il est clair que ces difficultés ont été pour l'essentiel surmontées, dans une large mesure grâce à la capacité de résistance du peuple afghan, mais également à la détermination des organismes humanitaires et à la générosité de donateurs internationaux qui ont répondu aux appels et apporté un financement et des ressources d'urgence. Toutefois, la crise humanitaire persiste et il faudra continuer à apporter des ressources importantes pendant encore un certain temps.

74. Pour faire face à la crise en Afghanistan, l'ONU et ses partenaires ont dû surmonter plusieurs obstacles. Je tiens en particulier à rendre hommage aux efforts héroïques des milliers de travailleurs humanitaires afghans qui, en particulier après le 11 septembre, sont restés à leur poste et ont permis aux organismes humanitaires de fournir au moins une assistance minimale dans de nombreux domaines. Cela étant, du fait de l'insécurité dans une grande partie du pays, des groupes particulièrement vulnérables sont restés sans assistance pendant plusieurs mois. L'amélioration progressive des conditions de sécurité depuis la mi-novembre a permis aux organismes humanitaires de développer rapidement leurs opérations et de poster à nouveau du personnel international dans les principales zones urbaines. En outre, il est également devenu possible d'intervenir dans de nombreuses zones rurales où un grand nombre d'habitants s'étaient réfugiés pendant les combats.

75. Le renforcement des mécanismes régionaux de coordination et la coopération étroite établie avec les États voisins de l'Afghanistan ont par ailleurs permis aux organismes humanitaires d'intensifier sensiblement leur action depuis l'extérieur. C'est particulièrement vrai dans le nord, qui reçoit désormais une assistance via de nouveaux points de passage avec l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

76. Le Programme alimentaire mondial a livré plus de 115 000 tonnes d'aliments au cours du seul mois de décembre, ce qui a permis d'éviter une famine généralisée et de nouveaux mouvements importants de population au cours des mois d'hiver. Dans des conditions particulièrement difficiles, il a pu transporter d'importantes quantités de denrées alimentaires dans les zones isolées des hauts plateaux du centre du pays avant qu'elles ne deviennent inaccessible en raison du mauvais temps. Il effectue également des distributions à Kaboul, Herat et Mazar-e Charif.

77. En dépit de ces interventions, la malnutrition persiste dans de nombreuses zones montagneuses et rurales frappées par la sécheresse et jusqu'à présent inaccessibles. Je redoute vivement de nombreux décès, en particulier d'enfants vulnérables, si des mesures ne sont pas prises immédiatement. Des rapports faisant état de déficiences en micronutriments donnent à penser que la situation alimentaire est très grave, et qu'elle exige par conséquent des mesures très importantes et rapides. Le PAM envoie à l'aide d'hélicoptères des missions évaluer les besoins d'urgence dans des régions isolées et durement touchées, tandis que d'autres organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales ont repris leurs enquêtes nutritionnelles et leurs programmes alimentaires d'urgence en faveur de groupes bien définis. Il importe toutefois de souligner que, dans de nombreuses zones isolées, les actes de banditisme, l'absence de communication et des infrastructures inexistantes ou en mauvais état continuent de gêner les efforts d'assistance.

78. De concert avec l'Administration intérimaire, les organismes des Nations Unies et leurs partenaires ont réactivé la plupart des services sanitaires existant avant septembre 2001. On estime qu'à l'heure actuelle, 70 % de la population afghane est dépendante des services de santé assurés par la communauté internationale. L'UNICEF et le Ministère de la santé ont entrepris une campagne nationale de vaccination contre la rougeole qui concerne plus de 9 millions d'enfants.

79. La présence de mines terrestres et de munitions non explosées constitue toujours un réel danger, aussi bien pour la population afghane que pour la communauté internationale, interdisant l'accès à une région couvrant au total plus de 850 kilomètres carrés et provoquant des dizaines de victimes chaque semaine. Face à cette situation, le programme antimines a

développé ses activités de levés de déminage et de sensibilisation dans les régions les plus touchées. Les 15 organisations non gouvernementales concernées sont à nouveau actives, et plus de 90 % de leur personnel a repris le travail. La plupart doivent remplacer les nombreux équipements perdus lors des combats entre différentes factions et des frappes aériennes ou en raison du pillage. Les principaux axes routiers et d'autres zones prioritaires ont été déminées, ce qui permet d'étendre l'assistance humanitaire et d'ouvrir un nombre sans cesse plus important de régions au retour des réfugiés et des personnes déplacées. Les opérations de déminage resteront un préalable essentiel à nombre d'activités humanitaires, de redressement et de reconstruction en cours d'élaboration ou d'exécution dans tout le pays.

80. Le tunnel de Salang, situé au nord de Kaboul, a été ouvert le 19 janvier par le Ministre des travaux publics après avoir été dégagé par les services d'urgence russes et l'Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED) avec l'aide du HALO Trust. Bien qu'il ne soit pas encore pleinement opérationnel et doive encore subir des réparations, le trafic, y compris de camions, a repris, facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire à partir de l'Asie centrale et les échanges avec cette région.

81. Plus de 3,5 millions d'Afghans sont actuellement réfugiés au Pakistan et en République islamique d'Iran et près d'un million d'autres ont été déplacés par les conflits et la sécheresse. Depuis le début de l'année, 47 000 réfugiés sont arrivés dans la province du Baluchistan (Pakistan), fuyant l'insécurité, les tensions ethniques et les conséquences de la sécheresse. Le HCR a ouvert dans les provinces du Baluchistan et de la Frontière du nord-ouest 19 nouveaux camps qui accueillent plus de 230 000 réfugiés.

82. L'Administration intérimaire a insisté sur l'importance d'une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées (qui, selon les estimations, représenteraient à peu près 20 % de la population du pays) ainsi qu'en faveur de leur réintégration au sein de leur communauté. Afin de mieux cibler cette assistance, les organismes humanitaires ont procédé à un nouvel enregistrement des réfugiés et des personnes déplacées pour déterminer leur région d'origine et leurs intentions. Ils ont également cherché à préciser la situation dans leurs divers districts d'origine afin de déterminer l'assistance physique nécessaire et, éventuellement, la protection à fournir (par exemple

dans le cas des groupes minoritaires). Le HCR s'est préparé, en étroite coopération avec le Ministère du rapatriement et l'AACA, à aider jusqu'à 1,2 million de réfugiés et de personnes déplacées à retourner chez eux en 2002. Cela suppose toutefois un cadre juridique et opérationnel, et des accords à cet effet sont en cours de négociation aussi bien avec l'Administration intérimaire qu'avec les Gouvernements iranien et pakistanais. Le programme de rapatriement prévoit également le transport des réfugiés et des personnes déplacées qui recevront une aide matérielle et de quoi construire un abri; des projets à impact rapide pour répondre aux besoins immédiats dans les zones de retour et la mise en place de mécanismes afin de déterminer les besoins des réfugiés et des rapatriés en matière de protection. Depuis le début de l'année, plus de 250 000 personnes ont quitté le Pakistan et l'Iran et sont rentrés en Afghanistan. Depuis que le HCR a ouvert son premier centre de retour librement consenti près de Peshawar le 1er mars, 5 000 familles sont retournées chaque semaine en Afghanistan.

83. Au cours de l'hiver, une assistance d'urgence a été fournie sur place aux réfugiés et déplacés. Désormais, l'objectif consiste principalement à apporter une assistance dans les zones de retour. Depuis le début de l'année, l'ONU et ses partenaires ont aidé plus de 30 000 personnes déplacées à quitter Kaboul et la vallée du Panshir pour retourner dans la plaine de Shomali.

84. Le tremblement de terre d'une magnitude de 7,2 sur l'échelle de Richter qui a touché une grande partie de l'Asie centrale a clairement montré combien il importait que l'action humanitaire des Nations Unies soit à la fois énergique et souple. S'il a provoqué des dommages moins importants que d'autres tremblements de terre récents, en raison de la profondeur à laquelle se situait son épocentre, il a néanmoins durement frappé certaines communautés, notamment Khostak dans le nord-est du pays, où 300 maisons ont été détruites, et Surkundar, dans la province de Samangan, où un très important glissement de terrain a enterré de nombreuses maisons, fait plus d'une centaine de morts et provoqué l'évacuation de milliers de personnes. L'ONU et les organisations non gouvernementales partenaires ont pris des mesures d'urgence en faveur de Khostak et de Surkundar, notamment la fourniture de denrées alimentaires, d'abris et de soins médicaux. Par ailleurs, le PAM, la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan et

le Bureau pour la coordination de l'assistance humanitaire ont facilité la visite du Président Hamid Karzai dans la région.

85. À ces problèmes humanitaires il convient d'ajouter la reprise préoccupante de la culture du pavot dans le sud (provinces de Kandahar, Helmund et Uruzgan) et l'est de l'Afghanistan. D'après les conclusions d'une étude de préévaluation réalisée par le PNUCID en février, la production d'opium devrait se situer cette année entre 1 900 et 2 700 tonnes. Le PNUCID effectuera une étude approfondie entre avril et août et en publiera les résultats en septembre.

86. Il apparaît clairement de ce qui précède que l'Afghanistan aura besoin d'une assistance financière internationale très importante au cours des prochaines années pour faire face à la situation humanitaire et engager le redressement et la reconstruction à long terme du pays. J'étais présent à Tokyo le 21 janvier lors de l'ouverture de la Conférence internationale sur l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan à laquelle ont participé 61 pays et 21 organisations internationales. La délégation de l'Administration intérimaire était dirigée par M. Karzai. Les participants à la Conférence ont apporté la preuve de leur soutien énergique à l'Afghanistan en annonçant des contributions s'élevant au total à 1,8 milliard de dollars pour 2002 et à plus de 4,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.

87. Le 28 février, l'ONU et l'Autorité intérimaire ont annoncé à Kaboul une mise à jour du Programme d'assistance immédiate et transitoire pour le peuple afghan, 2002. Le même jour, j'ai adressé à tous les États Membres une lettre afin de leur demander de contribuer à ce programme, d'un coût total d'environ 1 milliard 180 millions de dollars, qui consiste en projet des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales destinées à répondre aux besoins humanitaires d'urgence, à engager le redressement immédiat et la reconstruction à long terme du pays et à fournir un appui en matière de gouvernance. Toutes ces activités ont pour point commun la priorité accordée au renforcement des capacités ainsi que de l'administration afghane et de la société civile. Les Nations Unies et l'Autorité intérimaire continueront d'examiner les projets secteur par secteur, en fonction des priorités nationales, et en coopération avec les autorités locales. Les donateurs sont vivement encouragés à appuyer les projets revêtant la plus haute priorité et à travailler en étroite liaison avec les Nations

Unies et l'Autorité intérimaire afin que les ressources soient allouées rapidement et bien ciblées.

V. Déploiement actuel de l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan

88. Mon Représentant spécial est arrivé à Kaboul le 21 décembre 2001 pour commencer à s'acquitter du mandat qui lui a été confié dans l'Accord de Bonn et ses annexes. Il était accompagné d'une petite équipe – six administrateurs et un assistant personnel – composée de membres de son bureau à l'origine en poste à New York et complétée par quelques membres du personnel de l'actuelle Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan, dont le personnel international était basé à Islamabad. Une équipe technique du Département des opérations de maintien de la paix a été envoyée à Kaboul pour étudier les diverses possibilités de développer les activités des Nations Unies. Le personnel administratif et d'appui logistique du Bureau de l'appui aux missions du Département des opérations de maintien de la paix a dû travailler 24 heures sur 24 durant la semaine qui a précédé pour permettre à cette équipe d'être pleinement opérationnelle et faire en sorte qu'elle dispose de l'ensemble des moyens de télécommunication et de l'appui logistique nécessaires à compter du 22 décembre.

89. Pour diverses raisons, il n'a pas été possible jusqu'à maintenant d'accroître rapidement le nombre de fonctionnaires internationaux présents en Afghanistan. En premier lieu, les plafonds imposés pour des raisons de sécurité (qui s'appliquent au personnel de l'ensemble des institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies) demeurent en place à Kaboul et d'autres centres urbains de première importance, ce qui restreint le nombre total de fonctionnaires de l'ONU habilités à s'y déployer au même moment. Ces plafonds n'ont été relevés que récemment. Ils sont désormais fixés à 300 pour Kaboul, 60 pour Mazar-e Charif, 70 pour Hérat, 45 pour Kandahar, 30 pour Jalalabad et 18 pour Faizabad. En second lieu, les dommages causés par la guerre et par des années de négligence font que le nombre d'installations disponibles pour accueillir ces fonctionnaires est limité.

90. À l'extérieur de Kaboul, les effectifs du personnel international affecté au Bureau de mon Représentant spécial et à la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan sont exclusivement composés de spécialistes des questions politiques ou des affaires civiles, dont deux sont en poste à Mazar-e Charif, les trois autres se trouvant respectivement à Herat, à Kandahar et à Jalalabad. Ces villes demeurent soumises à certaines restrictions pour des raisons de sécurité ainsi qu'à des contraintes logistiques, d'où le nombre limité des fonctionnaires susceptibles d'être déployés sur place.

91. Le Bureau de mon Représentant spécial et la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan ne disposent à l'heure actuelle que de capacités réduites pour surveiller l'application de l'Accord de Bonn dans l'ensemble du pays ou y contribuer, ce qui ne laisse pas d'inquiéter, tant la dynamique locale et les assises régionales du pouvoir influent sur l'environnement politique en Afghanistan. En ces circonstances, ce que mon Représentant spécial et ses collègues ont accompli jusqu'à maintenant est véritablement remarquable.

92. Depuis que les Taliban se sont emparés du bâtiment occupé par la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan, en juin 2001, le Bureau de mon Représentant spécial est situé à Kaboul, dans une petite maison qui sert également de base au personnel de la Mission. L'Administration intérimaire a rendu le bâtiment en question à l'ONU, mais ce dernier a été gravement endommagé, aussi sera-t-il nécessaire de procéder à des réparations importantes avant qu'il ne puisse être de nouveau utilisé. À cet égard, je tiens à remercier les membres du Conseil de sécurité et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, qui ont rendu possible l'octroi d'une somme de 15 millions de dollars couvrant ces réparations ainsi qu'un apport de personnel et de matériel complémentaire qui favorisera la mise en place en temps opportun d'une nouvelle mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan.

93. Dans les quelques semaines qui ont suivi l'installation de l'Administration intérimaire, le centre névralgique des activités de l'ensemble des institutions spécialisées, des fonds et des programmes des Nations Unies a été déplacé d'Islamabad à Kaboul. Comme je l'ai mentionné plus haut, en raison des restrictions qui s'appliquent pour des raisons de sécurité, ces entités n'ont pu procéder à un déploiement complet en Afghanistan. Mais toutes ont conservé des bureaux à

Islamabad, qui demeureront indispensables tant qu'il ne sera pas possible de procéder à l'approvisionnement, aux transactions bancaires et à d'autres tâches depuis Kaboul. Il est toutefois nécessaire de procéder à une réorganisation et à une rationalisation des bureaux basés à Islamabad afin d'éviter dans toute la mesure possible que des frais généraux ne soient encourus deux fois, à Kaboul et à Islamabad. Cette réorganisation est en cours.

VI. Structure proposée pour la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)

A. Mandat

94. Comme il ressort de ce qui précède, l'ONU a puisé autant que possible dans les capacités existantes de la région pour appuyer la mise en oeuvre de l'Accord de Bonn, tout en poursuivant ses efforts cruciaux en matière d'assistance humanitaire et de relèvement. De plus, l'ensemble de ses activités ont, d'une manière ou d'une autre, une incidence sur le processus de paix, aussi est-il essentiel qu'elles soient menées de façon intégrée.

95. D'ores et déjà, mon Représentant spécial coordonne les activités de l'ONU en Afghanistan. Pour que tous les efforts consentis par les divers organismes du système soient orientés vers la mise en oeuvre de l'Accord de Bonn, la prochaine étape consisterait à les intégrer en une « Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan » (MANUA).

96. Depuis la réunion de Bonn, à la fin de novembre 2001, l'ensemble du système des Nations Unies – tant au niveau du Siège qu'à celui de la région – a engagé des consultations étendues afin de déterminer la forme que pourrait prendre la présence de l'ONU en Afghanistan. Ces discussions ont été coordonnées par la Cellule de mission intégrée pour l'Afghanistan et ont bénéficié de l'apport actif des membres du Groupe des Nations Unies pour le développement, du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité. Les modalités de fonctionnement de la MANUA font désormais l'objet d'un large consensus au sein de l'ensemble du système des Nations Unies.

97. Si le Conseil de sécurité autorise la création de la MANUA, celle-ci aura essentiellement pour mandat de :

a) S'acquitter des tâches et des responsabilités, y compris dans les domaines des droits de l'homme, de l'état de droit et de la promotion de la femme, confiées à l'ONU dans l'Accord de Bonn et approuvées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1383 (2001);

b) Promouvoir la réconciliation et le rapprochement à l'échelle nationale, grâce aux bons offices de mon Représentant spécial;

c) Sous l'autorité de mon Représentant spécial et en coordination avec l'Autorité intérimaire et les administrations qui prendront sa succession en Afghanistan, diriger l'ensemble des activités d'assistance humanitaire, de relèvement et de reconstruction menées par le système des Nations Unies en Afghanistan.

B. Principes de fonctionnement

98. Les propositions relatives à la structure et à la taille initiale de la MANUA reposent sur les modalités de fonctionnement suivantes :

a) La structure de la Mission devrait être intégrée et placée sous l'autorité de mon Représentant spécial. La planification et la conduite de toutes les activités entreprises en Afghanistan par les organismes des Nations Unies, ainsi que la mise en oeuvre du mandat de la MANUA, doivent s'effectuer sous l'autorité de mon Représentant spécial;

b) L'objectif d'ensemble de la MANUA devrait être d'apporter un appui à la mise en oeuvre des processus découlant de l'Accord de Bonn, notamment l'affermissement des structures de l'Autorité intérimaire afghane, tout en reconnaissant que la responsabilité de la mise en oeuvre de l'Accord incombe en dernier ressort aux Afghans eux-mêmes;

c) La MANUA devrait agir en coordination et en consultation étroites avec l'Autorité intérimaire afghane et les autres intervenants afghans de sorte que les efforts d'assistance déployés par la Mission répondent aux priorités nationales;

d) La MANUA devrait avoir pour objectif de renforcer les capacités de l'Afghanistan (tant au niveau gouvernemental qu'à l'échelon non gouvernemental)

en s'appuyant le moins possible sur les effectifs internationaux et au maximum sur les fonctionnaires afghans, tout en privilégiant les services communs d'appui, afin que l'« empreinte » laissée par la présence étrangère soit la plus discrète possible;

e) Il conviendrait d'intégrer les activités et la capacité de coordination de la MANUA au siège, basé à Kaboul, dans les bureaux régionaux et dans certaines capitales provinciales présentant un rang de priorité élevé;

f) L'ensemble des activités entreprises en Afghanistan par les organismes des Nations Unies devraient l'être selon une démarche fondée sur les droits de l'homme et qui tienne compte de la parité hommes-femmes;

g) Quelle que soit la nature de l'activité entreprise, une attention particulière devra être accordée aux groupes vulnérables;

h) Il ne sera pas possible d'attendre que le processus de paix soit mené à son terme pour entamer les efforts de relèvement et de reconstruction; au contraire, le succès du processus dépendra de la diligence et de l'efficacité avec lesquelles ces efforts seront déployés;

i) On n'a pas encore identifié l'ensemble des tâches dont la MANUA pourra être amenée à s'acquitter, car les phases suivantes du processus de Bonn ouvriront probablement de nouvelles possibilités de coopération entre les nouvelles autorités et l'ONU. La Mission devra donc elle-même progresser par phases (et s'assurer le concours d'experts, afin d'être en mesure d'apporter l'appui nécessaire à la tenue d'élections et à l'adoption d'une nouvelle constitution, ainsi que le prévoit l'Accord de Bonn). Les conditions de sécurité, l'ampleur de l'assistance fournie directement et par l'intermédiaire d'autres organisations et dispositifs internationaux, ainsi que le perfectionnement des stratégies par mon Représentant spécial à la lumière de l'expérience sur le terrain, seront autant de facteurs déterminants.

C. Structure générale proposée

99. Outre le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général et la composante administration et appui logistique, il est proposé que la mission ait deux branches ou « piliers ». Chaque pilier serait dirigé par

un représentant spécial adjoint ayant rang de sous-secrétaire général, qui relèverait directement de mon Représentant spécial. Les deux représentants spéciaux adjoints ont été nommés. Ce sont M. Jean Arnault, qui sera chargé des affaires politiques, et M. Nigel Fisher, qui sera chargé des affaires humanitaires et du développement. Le quartier général de la mission serait à Kaboul, avec des bureaux régionaux dans sept villes : Bamiyan, Gardez, Herat, Jalalabad, Kandahar, Mazar-e Charif et une ville du nord-est. Des bureaux de liaison seraient installés à Islamabad, à Téhéran et, éventuellement, dans une ou deux autres villes dans les pays voisins, étant donné le caractère régional du conflit afghan.

100. La mission ne comptera pas de personnel en tenue, à l'exception de quelques conseillers pour les questions militaires et de police civile et de quelques membres du personnel international légèrement armés pour assurer la protection rapprochée.

D. Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général

101. Le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général sera initialement composé des effectifs déjà en place, qui comprennent un directeur du Bureau/chef du personnel; des assistants spéciaux; un groupe de conseillers militaires, chargé de la liaison avec la Force internationale de sécurité; et un service juridique (chargé des questions juridiques classiques liées à l'ONU, notamment les questions concernant les privilèges et immunités, l'état des accords de la mission et les obligations contractuelles, par opposition aux questions intérieures d'État de droit).

102. Il serait également doté d'un bureau de la communication et de l'information, qui entreprendrait des activités d'information pour la mission, notamment en ce qui concerne les relations avec les médias, les reportages audiovisuels et photographiques, la production ou la coproduction de programmes radiophoniques, les publications, le site Web et la mobilisation de l'opinion. Le porte-parole, qui dirigerait le bureau de la communication et de l'information, parlerait au nom de toute la mission. Ce bureau appuierait également la mise en place de capacités nationales dans le domaine des médias, agissant en liaison avec l'Autorité intérimaire et les organismes de l'aide bilatérale et multilatérale.

103. Les droits de l'homme et les activités en faveur des femmes seront des domaines d'action essentiels de la mission. Le Bureau de mon Représentant aura également besoin de connaissances spécialisées dans les domaines touchant tous les aspects des activités de la mission, notamment : les droits de l'homme, l'État de droit (justice, police et système pénal) et l'égalité entre les sexes. Dans ces domaines, la mission suivra en particulier la voie tracée par la Commission judiciaire et la Commission des droits de l'homme ainsi que par le Ministère des affaires féminines, auquel les conseillers de la MANUA – essentiellement des Afghans – apporteront une assistance et un appui quotidiens. Chaque conseiller coordonnera l'ensemble des activités de la mission dans son domaine de compétence. Des conseillers pour les droits de l'homme, les questions judiciaires et l'égalité des sexes du Bureau du Représentant spécial fourniront les conseils et l'orientation nécessaires au personnel des deux piliers de la mission, de sorte qu'une démarche axée sur les droits et soucieuse d'équité entre les sexes soit intégrée à tous les aspects des activités de la MANUA.

E. Premier pilier : affaires politiques

104. Le premier pilier sera dirigé par le Représentant spécial adjoint aux affaires politiques. Les fonctions du pilier seront les suivantes :

a) Surveiller et analyser la situation générale sur le plan politique et en matière de droits de l'homme et l'état d'application de l'Accord de Bonn et en faire rapport, en particulier eu égard à l'instauration d'un environnement propice à la convocation de la Loya Jirga d'urgence;

b) Appuyer les activités de la Commission spéciale indépendante chargée de convoquer la Loya Jirga d'urgence;

c) Maintenir le contact avec les dirigeants, les partis politiques, les groupes de la société civile, les institutions et les représentants des autorités centrales d'Afghanistan;

d) Maintenir le contact avec les représentants de la communauté internationale;

e) Offrir ses bons offices, le cas échéant, au nom du Représentant spécial et en appui aux efforts faits par les autorités afghanes légitimes, en particulier

dans le domaine de la maîtrise des conflits, de l'instauration de la confiance et de la réconciliation;

f) Fournir des informations et une orientation sur les questions politiques au profit d'autres activités de la MANUA;

g) Enquêter sur les violations des droits de l'homme et, le cas échéant, recommander des mesures pour y remédier.

105. Pendant la phase initiale, les effectifs du premier pilier seront constitués d'environ 30 à 40 spécialistes des affaires politiques et civiles recrutés sur le plan international, qui seront affectés au quartier général de la mission à Kaboul, mais aussi déployés en petites équipes (jusqu'à quatre fonctionnaires) dans les sept régions. Les fonctionnaires affectés dans les régions seront assistés par des équipes de fonctionnaires nationaux, pour ce qui est de maintenir le contact avec les autorités au niveau local et à celui des districts dans tout le pays. Le dispositif actuel des affaires politiques et civiles de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan serait intégré à ce pilier dès la création de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan.

F. Deuxième pilier : secours, relèvement et reconstruction

106. Le deuxième pilier sera dirigé par le Représentant spécial adjoint chargé des secours, du relèvement et de la reconstruction, qui fera office de coordonnateur résident et de coordonnateur des questions humanitaires, ainsi que de fonctionnaire chargé de la sécurité du personnel des Nations Unies en Afghanistan. Le Représentant spécial adjoint est responsable de l'orientation et du contrôle des activités de secours, de relèvement et de reconstruction en Afghanistan, y compris du retour et de la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi que des bureaux, institutions, fonds et programmes qui entreprennent ces activités. Il coordonne un programme intégré et rigoureux d'assistance des Nations Unies qui inspire et est inspiré par les activités menées au titre du premier pilier dans le domaine des affaires politiques et civiles. Le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général instaurera un partenariat stratégique avec l'Administration intérimaire, et en particulier avec l'Organe de coordination de l'aide à l'Afghanistan, et aidera directement l'administration à élaborer un cadre

de développement national et à coordonner l'aide internationale, en veillant à ce que cette aide soit stratégiquement ciblée et réponde aux priorités nationales à court et à long terme.

107. Les fonctions du Représentant spécial adjoint chargé des secours, du relèvement et de la reconstruction, responsable du deuxième pilier, seraient les suivantes :

a) Élaborer une stratégie pour l'assistance des Nations Unies en Afghanistan qui réponde aux besoins immédiats des populations les plus vulnérables, qui appuie les priorités nationales en matière de relèvement et de reconstruction et qui soit axée sur les droits et l'égalité des sexes;

b) Élaborer un programme d'assistance intégré des Nations Unies fondé sur les avantages comparatifs, les capacités, l'expérience et les mandats des organismes d'aide des Nations Unies; assurer le suivi de la mise en oeuvre et veiller au respect des normes établies en la matière, en accordant une attention particulière aux mesures visant à promouvoir les droits des femmes et l'exercice des droits des populations les plus défavorisées, notamment les minorités ethniques;

c) Veiller à ce que l'assistance des Nations Unies permette de renforcer les capacités des administrations et organisations afghanes aux niveaux national et local dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la planification, de la gestion, de l'évaluation et de la coordination. À cette fin, tous les organismes des Nations Unies devraient apporter un appui technique, matériel et financier aux services correspondants de l'administration;

d) Mettre en place, avec le concours de l'Administration intérimaire et d'autres partenaires, un système efficace d'information et de gestion de données sur les programmes en tirant parti du Service de l'information d'Afghanistan (AIMS) pour fournir, façon commune, les informations nécessaires sur les activités, l'exécution et le financement de programmes aux opérateurs aux niveaux national et local et aux donateurs et partenaires de la communauté internationale et ce, en ayant recours à divers moyens de communication. Le service d'information et de gestion des données sera une structure semi-autonome financée par l'Organisation des Nations Unies et gérée par un conseil d'administration (auquel seront représentés l'Autorité intérimaire, l'Organisation des Nations Unies, les organisations non gouvernementales

et les donateurs) et qui partagerait les mêmes locaux que l'Organe de coordination de l'aide à l'Afghanistan;

e) Veiller à ce que les activités entreprises aux niveaux national et local par les bureaux, organismes, fonds et programmes des Nations Unies le soient dans de bonnes conditions d'efficacité et d'économie et qu'elles soient menées de manière coordonnée et en coopération avec d'autres acteurs – gouvernements, organisations non gouvernementales, secteur privé et communauté internationale – le cas échéant. Toutes ces entités devraient, au fur et à mesure, recourir de plus en plus au personnel national qualifié de tous les groupes ethniques, y compris les femmes, et entreprendre des activités internes de renforcement des capacités à cette fin. On s'attachera également à réduire les frais généraux et à recourir, autant que possible, aux services, systèmes et structures communs;

f) Confier, en accord avec l'administration nationale, les responsabilités de coordination des activités thématiques et sectorielles aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies, le cas échéant, afin d'aider les services correspondants à surveiller et à coordonner les activités de tous les opérateurs – nationaux et internationaux – dans chaque secteur; prendre des mesures qui répondent aux besoins, aux problèmes et à la nécessité de changement; appliquer des normes en matière de suivi et d'établissement de rapports sur les progrès entrepris et les résultats obtenus eu égard aux objectifs fixés et aux indicateurs de résultat; et assurer un échange régulier d'informations entre les opérateurs, l'administration et le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général;

g) Contrôler, orienter et appuyer les coordonnateurs régionaux des secours, du relèvement et de la reconstruction dans les bureaux régionaux de la mission, ce qui permettrait d'apporter un appui cohérent des Nations Unies aux autorités locales et aux autres partenaires en matière de renforcement des capacités; assurer la coordination intersectorielle et la recherche de solutions aux problèmes rencontrés; surveiller les activités thématiques et sectorielles des Nations Unies et en faire rapport; assurer un échange d'informations entre la capitale et les autres centres d'activité; et faire en sorte que les activités du premier pilier et celles du deuxième pilier soient complémentaires au niveau local;

h) Représenter les organismes d'aide des Nations Unies auprès de la communauté internationale et des donateurs; mettre en place un système approprié d'établissement de rapports intégrés sur les résultats d'ensemble obtenus par les organismes d'aide des Nations Unies afin que les rapports soient présentés en temps voulu aux organes des Nations Unies selon que de besoin; mobiliser les ressources nécessaires pour les programmes de secours, de redressement et de relèvement; appuyer les priorités de l'Administration intérimaire et des administrations futures en matière de mobilisation de ressources; et gérer des fonds d'affectation spéciale d'urgence communs.

108. Les effectifs du deuxième pilier comprendront initialement environ 50 fonctionnaires internationaux affectés au quartier général de la mission à Kaboul ou dans les sept bureaux régionaux ainsi que 10 fonctionnaires internationaux au maximum affectés à la structure semi-autonome d'information et de gestion des données mentionnée plus haut. Certains administrateurs pourraient ultérieurement être affectés dans les provinces au cas par cas. Les fonctions et les moyens du Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire à l'Afghanistan seraient intégrés à la MANUA, selon que de besoin, dès que celle-ci sera créée.

G. Coordination entre les deux piliers au niveau régional

109. Mon Représentant spécial et son directeur de cabinet/chef du personnel s'attacheront à assurer la coordination entre les deux piliers au quartier général de la mission mais il est tout aussi indispensable que le personnel des Nations Unies déployé dans les différentes régions s'acquitte de leurs fonctions de manière coordonnée et intégrée. À cette fin, tous les éléments de la mission, notamment les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, fonctionneront dans des cadres et des sièges régionaux communs, ce qui n'est pas le cas actuellement. En outre, le Représentant spécial du Secrétaire général nommera, en fonction de l'ancienneté et de l'expérience, le spécialiste des affaires politiques et civiles (hors classe) ou le coordonnateur (hors classe) pour les secours, le redressement et la reconstruction de chaque région pour faire simultanément office de représentant régional de la mission. Le représentant régional serait le représentant principal du

Représentant spécial du Secrétaire général dans la région – auprès des opérateurs nationaux et internationaux – et aura pour rôle d’assurer la coopération et la coordination entre les deux piliers.

H. L’appui à la Mission d’assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)

110. Plus la MANUA sera créée rapidement, mieux elle pourra s’acquitter des objectifs opérationnels. Une structure intégrée sera créée par étapes. Le premier pas consistera à unifier les composantes administratives de la Mission spéciale des Nations Unies pour l’Afghanistan et du Bureau de mon Représentant spécial. Cela permettra de rationaliser l’appui administratif et logistique fourni aux activités de base de la MANUA. En outre, le personnel et les ressources du Bureau des Nations Unies pour la coordination de l’assistance humanitaire à l’Afghanistan seront également intégrés. Prises ensemble, ces mesures permettront à la MANUA de fonctionner en tant qu’organisme unique et d’utiliser au mieux les services communs.

111. La composante d’appui à la mission de la MANUA comprendra une centaine de fonctionnaires internationaux, dirigés par un chef de l’administration de la classe D-1. Lorsqu’ils seront pleinement déployés, quelque 50 fonctionnaires d’appui à la mission seraient basés à Kaboul et jusqu’à sept autres (y compris les agents de sécurité) seraient déployés dans chacun des sept bureaux régionaux. Le déploiement vers les régions serait progressif.

112. Le personnel d’appui à la mission doit être déployé rapidement de manière à garantir que les compétences essentielles soient en place et prêtes à appuyer l’expansion des opérations de la MANUA. Pour préserver la structure relativement compacte de la mission, les activités d’appui à la mission seraient fournies au niveau minimum nécessaire pour soutenir des opérations sûres et flexibles. Entre autres, le personnel d’appui à la mission devra fournir toute la gamme des services d’appui en matière de ressources humaines pour le personnel international et local; acheter des biens et des services; coordonner les travaux techniques nécessaires à la remise en état des bâtiments; et apporter un soutien dans des domaines allant des communications aux premiers soins

médicaux, en passant par les finances, le transport et la logistique. Lorsqu’il faudra renforcer la capacité de l’appui à la mission, on procéderait au détachement temporaire de petits groupes de personnel prélevés sur d’autres missions sur le terrain. On utilisera largement le transport aérien pour renforcer la sécurité et la souplesse, réduire le temps de voyage, fournir une capacité d’évacuation médicale et faciliter la livraison de l’assistance à des fins humanitaires et de développement. Pour améliorer les soins médicaux, les États Membres fournissant un appui médical à la FIAS seront invités à fournir des soins médicaux au personnel de la MANUA.

113. Pour permettre à la mission d’utiliser au maximum les compétences locales, il faudra ajouter une composante de formation pour développer des compétences dans des domaines allant de la langue anglaise à l’entretien des véhicules et du matériel de communication. Si une formation effective est dispensée, le nombre de fonctionnaires internationaux chargés d’activités d’appui à la mission pourra être réduit à mesure que l’effectif du personnel afghan formé augmente.

114. La MANUA ferait de son mieux pour installer le personnel et les ressources au même endroit tant à Kaboul que dans les régions. Cela faciliterait la fourniture des services communs. À cette fin, l’Administration intérimaire serait invitée à mettre des bâtiments appropriés à la disposition de la MANUA. Ces bâtiments pourront être rénovés en vue de leur utilisation par la mission, moyennant une main-d’œuvre et des matériaux locaux. L’installation du personnel au même endroit serait également essentielle pour assurer sa sécurité. À ce propos, on élaborera un plan d’ensemble pour répondre aux besoins de locaux de bureau et d’habitations.

115. On procédera à l’estimation détaillée des besoins et à l’élaboration du projet de budget à mesure que la mission sera établie. Cela exigera une coordination avec d’autres institutions.

VII. Observations

116. L’Afghanistan est une société fragmentée. Les participants à la Conférence de Bonn ont chargé les dirigeants et le peuple du pays de l’énorme tâche consistant à consolider le processus de paix en moins de trois ans. Mais il faudra plus de 36 mois pour guérir

les blessures laissées par 23 années de guerre. Toutefois, la guérison a commencé, et les Afghans et les membres de la communauté internationale doivent veiller à prévenir l'inversion de ce processus. Cela exige de tous un engagement continu et la volonté de persévérer. Cela exige également que les objectifs fixés soient réalistes et réalisables. L'Afghanistan est un pays extrêmement pauvre et le demeurera dans un avenir prévisible. Pourtant, il a désormais la possibilité d'être au moins un pays en paix avec ses voisins et avec lui-même.

117. Peu de gens auraient imaginé en octobre 2001 que l'effondrement du régime des Taliban serait suivi si rapidement par la mise en place d'une administration intérimaire reconnue sur le plan international. Les ressources matérielles et financières à la disposition de cette administration sont peut-être maigres, mais au cours de ses trois mois d'existence, ses ministres se sont réunis régulièrement, ont examiné les problèmes, pris des décisions et, sous la direction du Président Karzai, représentent l'Afghanistan avec compétence sur la scène mondiale.

118. Cette administration intérimaire a déjà gagné une crédibilité et une légitimité internationales suffisantes pour amener les donateurs, les institutions des Nations Unies et les ONG à s'engager fermement à suivre sa direction en aidant à sauver des vies, à rétablir des services essentiels à travers le pays et à travailler sur l'élaboration d'un cadre de développement national.

119. Par centaines de milliers, des garçons et des filles retournent enfin à l'école. Les femmes, qui se sont vu refuser la satisfaction des besoins élémentaires, sont en cours d'être employées par des organisations internationales, des ministères, des hôpitaux, des écoles, voire, en petit nombre, par la police. Elles sont employées à un rythme qui est loin d'être idéal et beaucoup reste encore à faire; il faut en particulier une vigilance et une surveillance constantes pour éviter que les droits des femmes ne soient foulés aux pieds ou négligés. Toutefois, la situation actuelle marque un contraste saisissant avec les conditions qui existaient il y a moins de six mois.

120. Bien que l'infrastructure du pays ait été détruite et que la population ait subi les effets de près d'un quart de siècle de guerre, des Afghans de tous les secteurs de la société sont prêts à assumer la responsabilité pour la reconstruction de leur pays. Il existe des millions d'Afghans, à l'intérieur du pays et

dans la diaspora, qui sont instruits, compétents, motivés et désireux de relever les défis qui les attendent. Ils ont maintenant besoin d'une assistance matérielle et financière afin de pouvoir avancer, à l'abri de l'ingérence extérieure qui depuis trop longtemps sape la souveraineté afghane. À ce propos, je demande instamment aux donateurs, aux organismes des Nations Unies et aux ONG d'accélérer sensiblement le financement et l'exécution des programmes, afin de rendre les avantages de la paix immédiatement visibles pour tous les intéressés et d'étendre la crédibilité intérieure de l'Administration intérimaire à l'ensemble du pays, notamment aux régions extérieures à Kaboul.

121. La convocation de la Loya Jirga d'urgence, qui, conformément aux dispositions de l'Accord de Bonn, devra avoir lieu avant le 22 juin 2002, marquera un tournant crucial dans le processus de paix. Elle représentera une manifestation politique d'envergure et les manoeuvres politiques commenceront prochainement entre les acteurs politiques, y compris les anciens dirigeants ainsi que les commandants militaires et la société civile. Il est essentiel que les personnes et les groupes puissent librement exprimer leurs aspirations politiques légitimes de manière pacifique et constructive, et dans des conditions équitables, pour ne pas saper la crédibilité et la légitimité du processus. À cette fin, il est tout aussi important de préserver la paix, ce qui exige que les Afghans mobilisent leurs efforts et que la communauté internationale maintienne son engagement et son soutien. Tous les auteurs de trouble potentiels doivent se rendre compte qu'ils ne peuvent compter sur aucune bienveillance à l'intérieur du pays, ni sur un appui extérieur.

122. Si la Loya Jirga d'urgence est convoquée avec succès dans les délais prévus, et si l'Administration de transition choisie par la Loya Jirga peut être installée dans la paix et acceptée dans le pays par la suite, le risque d'une reprise de la guerre se trouvera nettement réduit.

123. Malheureusement, les dangers qui pèsent sur le processus de paix demeurent entiers. La récente série de combats entre les forces de la coalition et des combattants taliban et Al-Qaïda dans la région du sud-est fait passer plusieurs questions fondamentales à l'avant-plan. Combien de combattants taliban et Al-Qaïda y a-t-il encore en Afghanistan? Sont-ils déterminés à poursuivre une lutte perdue d'avance?

Qui les aide, et pourquoi? Où se trouvent ceux qui ont quitté l'Afghanistan et combien sont-ils? Quels sont leurs plans? Et, ce qui est plus pertinent dans le contexte du présent rapport, quelle est la menace que les membres d'Al-Qaida qui demeurent en Afghanistan et leurs partisans posent pour le processus de paix? Alors qu'il est peut-être difficile de répondre à certaines de ces questions, il faut y faire face. C'est pour cette raison qu'il faut consolider le processus de paix et d'étendre l'autorité du gouvernement central à toutes les régions du pays. Le seul moyen de garantir l'élimination du terrorisme de la terre afghane, c'est donner aux autorités légitimes du pays la capacité de maintenir l'ordre dans leur propre territoire.

124. Malheureusement, les dangers posés pour le processus de paix n'émanent non seulement des groupes terroristes. Des décennies de guerre ont suscité une suspicion et une méfiance réciproques qui continuent de diviser les anciens rivaux. Il faut faire comprendre à tous que le seul choix pour le nouvel Afghanistan, c'est un travail patient et tolérant destiné à créer une confiance réciproque permettant de régler tous les différends par le compromis et d'autres moyens pacifiques.

125. Je voudrais rappeler à tous les intéressés la dynamique qui a replongé l'Afghanistan dans la guerre en 1992. Lorsque les symptômes de ce passé amer se manifestent, il faut les affronter rapidement. Lorsqu'ils sont absents, il faut les empêcher de se manifester. Cela s'applique en particulier à la capitale, où la mise en place réussie de l'Administration intérimaire et le déploiement de la FIAS ont aidé à améliorer la situation de façon spectaculaire. Mais même là, la complaisance n'est pas de mise.

126. La sécurité est et demeurera une exigence essentielle pour la protection du processus de paix. Les Afghans sont unanimes à considérer la sécurité comme une nécessité première et primordiale. Cet avis est reflété par le Président Karzai, qui a appelé à maintes reprises l'extension de la FIAS à d'autres régions du pays. Les Afghans et la plupart des observateurs les plus proches de la scène politique afghane sont persuadés que cette extension géographique à plusieurs grands centres urbains contribuerait sensiblement à réduire les chances d'un nouvel éclatement d'hostilités d'envergure entre les factions armées en présence.

127. Je ne saurais pas souligner assez qu'il est essentiel d'agir rapidement, indépendamment des

modalités de l'assistance à la sécurité que le Conseil de sécurité et les États Membres pourraient décider de fournir à l'Afghanistan en ce moment difficile.

128. Il est également essentiel d'agir rapidement en aidant à créer un secteur de sécurité autochtone, et notamment les forces armées et la police civile afghanes. En l'absence d'un appareil de sécurité nationale crédible pour l'immédiat et le long terme, tout ce qui a été réalisé à ce jour pourrait être rapidement anéanti. En outre, si la sécurité fait défaut aujourd'hui, les milliards de dollars promis pour la reconstruction de l'Afghanistan ne serviront pas à grand chose demain.

129. La mission envisagée, la MANUA, placée sous la direction de mon Représentant spécial, a pour rôle de garantir que l'assistance des Nations Unies dans tous les domaines – politique, droits de l'homme, maintien de l'ordre, parité, secours, redressement et reconstruction – servira à appuyer le processus de paix mené par le peuple afghan. La structure et la taille de la mission envisagée sont relativement modestes. Cela est délibéré, car il faut éviter que les frais généraux de l'Organisation n'absorbent une part trop importante de l'aide destinée au peuple afghan et que la présence d'un personnel international trop nombreux submerge l'Administration intérimaire naissante par des demandes contradictoires.

130. Toutefois, la MANUA ne sera pas à même d'exercer efficacement ses fonctions si la situation de sécurité n'est pas améliorée dans l'immédiat. Cette responsabilité incombe aux États Membres qui ont les moyens de fournir l'assistance nécessaire et sont en mesure de le faire. Des pays du monde entier ont déclaré que cette fois-ci, ils n'abandonneraient pas le peuple afghan. Ils auront maintenant l'occasion de montrer aux Afghans que leurs paroles n'étaient pas vaines.

131. De leur côté, les dirigeants afghans ne doivent pas oublier que les donateurs et les pays contribuant des contingents accueilleront plus favorablement les appels d'assistance s'ils sont persuadés que les Afghans font tout ce qu'ils peuvent pour s'aider eux-mêmes. Dans cet esprit, j'invite instamment les dirigeants afghans à reconnaître que le dialogue et le compromis avec les rivaux politiques n'exigent aucune assistance financière de la communauté internationale. Ils exigent ni plus ni moins que la volonté et le courage de dépasser l'optique ethnique et régionale en faveur

d'une union nationale authentique et d'une paix durable.
