



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Spécial Afghanistan, octobre 2001

Options fédérales pour l'Afghanistan

Cette publication se veut une contribution à un large éventail de discussions sur des options de gouvernance pour l'Afghanistan. Le Forum des fédérations est un organisme international qui joue notamment le rôle d'un « bureau de renseignements » sur le fédéralisme. Conséquemment, nous avons un intérêt particulier dans la possibilité des options fédérales pour l'Afghanistan. Cependant, nous ne tentons pas d'imposer une notion toute faite, fédérale ou non.

Nous avons invité un groupe de spécialistes en questions afghanes et de gouvernance à exprimer leur point de vue quant à savoir « ce qui se passera après? ». Chacun d'eux analyse des points aussi divers que les circonstances historiques en Afghanistan, la situation supra-nationale, les modèles fédéraux susceptibles d'être adéquats, les pré-conditions d'un processus démocratique valable, de même que les dangers d'un modèle fédéral en Afghanistan.

Un des objectifs est d'aider à établir les fondations d'un plan d'action international dès la fin des hostilités. Nous espérons que ce numéro spécial sur le fédéralisme en Afghanistan suscitera des discussions plus poussées dans le monde et que celles-ci mèneront à des actions concrètes dans l'établissement d'une structure gouvernementale stable et démocratique dans ce pays.

Nazif Shahrani de l'Université d'Indiana—qui a écrit dans ce numéro—a affirmé ceci dans le *New York Times* du 14 octobre 2001:

« La population de l'Afghanistan, après un siècle de mauvaise administration, a désespérément besoin d'une voie pour se gouverner elle-même, une voie qui puisse offrir quelques moyens de défense contre les abus de pouvoir qui ont marqué son histoire. »

Il poursuit en affirmant que nous devrions regarder au-delà de l'option la plus fréquemment mentionnée, « un gouvernement centralisé contrôlé par une alliance ou une sorte d'assemblage de groupes ethniques ». Ce qu'il faudrait, ainsi que Shahrani et d'autres l'affirment, est une structure constitutionnellement décentralisée qui prendrait en compte l'autonomie locale et ethnique, de même qu'un gouvernement central efficace et viable.

Dans ce numéro spécial, les collaborateurs relèvent ce défi de divers points de vue. Ils ne partagent pas tous la même opinion et proposent des réflexions professionnelles et personnelles diverses. Mais ils tentent tous de répondre à la question difficile à laquelle doit répondre la communauté internationale :

que doit-on faire en Afghanistan quand les hostilités et les bombardements cesseront?

Ainsi que le disent Ralph Lysyshyn et Paul Morton du Forum des fédérations, le concept du « *nation-building* » n'est plus à la mode. Depuis la débâcle en Somalie dans les années quatre-vingt-dix, l'idée que les pays riches ou mieux « établis » devraient investir du sang et de l'argent pour instaurer la paix et la démocratie dans les lieux

déchirés par la violence et les conflits civils n'est pas très appréciée. Récemment, des leaders d'Occident ont insisté pour que l'on distingue si ce qu'ils faisaient était dans l'intérêt de leur propre pays ou si cela n'était qu'une manifestation d'altruisme. En filigrane de cet argument, on comprend qu'une politique étrangère rationnelle et réaliste n'a pas beaucoup de marge de manœuvre pour se montrer altruiste.

À l'intérieur :

- *Vue d'ensemble*
- *Histoire, culture et ethnicité*
- *Quel type de gouvernement?*
- *Un modèle fédéral*
- *Argument contre le fédéralisme*
- *Le contexte régional*
- *Le rôle international*

Au risque de tomber dans les clichés, il convient de dire que les événements du 11 septembre ont changé tout cela. Il semble maintenant très difficile de séparer la sécurité internationale des programmes d'aide au développement pour encourager la bonne gouvernance. Tony Blair est l'un de ceux qui, nombreux, ont affirmé que la communauté mondiale ne fera pas la même erreur en Afghanistan qu'elle a faite lorsque les Soviétiques sont partis. Blair, Bush et d'autres membres de la coalition ont en effet promis de demeurer aux côtés de la population afghane—non seulement pour reconstruire physiquement le pays, mais pour travailler de façon à assurer de la stabilité politique à long terme.

Nous faisons paraître ce numéro spécial de *Fédérations* alors que les bombes tombent, de façon à aller de l'avant. 6

—La rédaction

Une publication du Forum des fédérations

700-325, rue Dalhousie, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada
Téléphone : (613) 244-3360 Télécopieur : (613) 244-3372
www.forumfed.org forum@forumfed.org

Rédacteur : Karl Nerenberg Rédacteurs adjoints : John Ihnat et Marie Desjardins
Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne Traductions : Marylise Chauvette et Marie Desjardins
Coordnatrice de ce projet spécial : Christie E. Dennison

La revue *Fédérations* sera publiée cinq fois par année. Le coût de l'abonnement annuel est de 20 \$CAN au Canada et 20 \$US partout ailleurs dans le monde. Nous accueillons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. Veuillez communiquer avec les rédacteurs (voir coordonnées ci-dessus). Les rédacteurs se réservent le droit de conserver les textes non sollicités que les auteurs leur font parvenir.

Le Forum des fédérations, un réseau international sur le fédéralisme, s'emploie à renforcer la démocratie par le biais du dialogue sur le fédéralisme et la mise en lumière de ses valeurs, ses pratiques, ses principes et ses possibilités.

Sommaire

Survol : Le fédéralisme en Afghanistan après les Talibans *Par David Cameron*

Le fédéralisme peut fournir des outils de valeur pour gérer les complexités politiques et ethnolinguistiques d'un Afghanistan post-conflit. Mais des conditions préalables critiques doivent exister si une nouvelle constitution et de nouvelles institutions doivent réellement avoir une signification pour la population de ce pays ravagé par la guerre.

Histoire, culture et origine ethnique en Afghanistan *Par Seddiq Weera et Alison Roberts Miculan*

Pendant des siècles, l'Afghanistan a été l'échiquier des jeux géopolitiques d'autres pays. Les puissances concurrentes dans ce contrôle de l'Afghanistan se sont reflétées en autant de fractionnements politiques internes. L'Afghanistan est déjà une constellation complexe de groupes culturels et ethnolinguistiques.

Gouverner l'Afghanistan après le conflit : non pas *qui* mais *comment*? *Par M. Nazif Shahrani*

Une grande partie de la discussion à propos d'un nouveau gouvernement en Afghanistan s'est axée sur l'idée d'un « rétablissement rapide »—un nouveau régime qui pourrait réunir les représentations d'éléments disparates du pays. À ce stade, il serait toutefois plus constructif de réfléchir à comment organiser un gouvernement stable plutôt que de se demander qui devrait se distinguer dans ce nouveau régime.

Un arrangement fédéral pour l'Afghanistan *Par Reeta Chowdhari Tremblay*

Le fédéralisme occidental, pour une grande part, est basé sur le territoire et la principale dynamique se produit entre deux niveaux de gouvernement. Mais pour être efficace, un fédéralisme afghan devrait être à la fois un projet territorial et multiculturel à l'intention des besoins d'une représentation culturelle. Il devrait également s'inspirer des formes politiques traditionnelles afghanes pour raviver un niveau local de gouvernance.

Fédéralisme en Afghanistan : un outil de désintégration *Par Omar Zakhilwal*

L'option fédérale en Afghanistan n'est pas une bonne idée. Elle contribuerait tout simplement à exacerber le pouvoir des fiefs personnels, les guerres tribales et l'ingérence étrangère.

Contexte régional et international : peut-on envisager la paix et la coopération? *Par Amir Hassanpour*

Les pays encerclant l'Afghanistan—tout comme les joueurs mondiaux—ont chacun leur rôle à jouer dans la suite de l'histoire de la guerre et de la misère. Réconcilier ces intérêts conflictuels n'est pas une mince affaire. Existe-t-il une façon d'atteindre un certain degré de non-interférence régionale qui ouvrirait la voie à des arrangements supra-nationaux plus substantiels?

L'avenir : un rôle d'envergure pour la communauté internationale *Par Ralph Lysyshyn et Paul Morton*

Un gouvernement représentatif démocratique en Afghanistan pourrait un jour choisir d'adopter une forme fédérale. Quels sont les pas utiles que la communauté internationale pourrait faire pour soutenir les Afghans dans leur processus décisionnel? Alors que l'Afghanistan, et le monde, commencent à regarder au-delà de la crise actuelle, vers un avenir moins violent et belliqueux, les pays fédérés ont maintenant un rôle à jouer.

Les collaborateurs de ce numéro spécial

David Cameron est l'ancien conseiller constitutionnel spécial du premier ministre de l'Ontario et il enseigne au Département de sciences politiques de l'Université de Toronto. **Seddiq Weera** conduit un projet éducatif sur la paix en Afghanistan sous la gouverne du Centre d'études de la paix à l'Université McMaster. Il est co-directeur fondateur de la coalition canadienne de la paix et du développement en Afghanistan. **Alison Roberts Miculan** travaille sur le projet éducatif de la paix en Afghanistan au Centre d'études de la paix, à l'Université McMaster. **M. Nazif Shahrani** est professeur d'anthropologie et d'études de l'Asie centrale et du Moyen-Orient, de même que directeur du Département de langues et de cultures du Proche-Orient à l'Université Indiana aux États-Unis. **Reeta Chowdhari Tremblay** est directrice du Département de sciences politiques à l'Université Concordia. **Omar Zakhilwal**, chercheur à *Statistiques Canada*, est professeur d'économie à l'Université Carleton et membre du conseil de gestion de l'Institut d'études afghanes. **Amir Hassanpour** est professeur-adjoint au Département des civilisations du Proche et du Moyen-Orient à l'Université de Toronto. **Ralph Lysyshyn** et **Paul Morton** travaillent au Forum des fédérations. Le Forum des fédérations tient à remercier **Rex Brynen** pour son soutien.



Survol : Le fédéralisme en Afghanistan après les Talibans

PAR DAVID CAMERON

L'Afghanistan semble être un pays tout indiqué pour instaurer un régime fédéral. Un regard à son histoire, à sa géographie et à sa structure sociale suffit à montrer qu'une forme quelconque de fédéralisme contribuerait à sortir ce pays de son marasme, une fois le régime des Talibans aboli et l'heure venue d'adopter une nouvelle constitution.

L'Afghanistan compte vingt-six millions d'habitants répartis sur un territoire de la taille du Manitoba. Divers groupes ethniques s'y côtoient, dont les Pachouns, qui constituent 38 % de la population, les Tadjiks, les Hazaras, les Ouzbeks et d'autres encore. Les deux principales langues sont le dari, ou perse afghan, et le pachtou. On y retrouve deux branches de l'Islam, soit les Sunnites et les Shi'a. Même si ces collectivités sont féroceement attachées à leurs racines locales, on constate un profond sentiment d'appartenance à la collectivité afghane. Trop souvent, les gouvernements centristes établis par les Pachouns se sont montrés exclusifs et abusifs à l'endroit des autres groupes. Cela a engendré la dissidence et la résistance.

Le sentiment d'appartenance nationale (afghane) ajouté aux loyautés locales fondées sur la région, l'ethnie, la langue et la religion ont jeté les bases socio-politiques d'un régime fédéral très décentralisé. Le fait de combiner une régie centrale collective à certaines fins et une régie régionale autonome à d'autres fins pourrait

Groupes ethno-linguistiques en Afghanistan



aider à unir une nation divisée par les guerres et à canaliser les énergies nationales et locales nécessaires pour rebâtir la société afghane après la guerre.

Bon en théorie, mais en pratique...?

Comme l'ont souligné des étudiants de la fédération voisine de l'Inde, le fédéralisme peut constituer un outil efficace pour gérer les disparités

ethniques et autres. Le fédéralisme dilue les conflits en les transférant aux unités constituantes et aux pouvoirs locaux ; il situe ces dissensions *au sein* des mêmes groupes ethniques quand diverses factions sollicitent le contrôle des gouvernements des unités constituantes ; il favorise la coopération entre les ethnies lorsque des provinces ou des unités constituantes établissent

des coalitions pour réclamer, appuyer ou contester les politiques du centre ; enfin, il stimule l'énergie créatrice des collectivités locales appelées à gérer leurs systèmes d'éducation, leurs services sociaux et leurs bureaucraties régionales.¹

De la théorie à la pratique, il y a toutefois un grand pas à franchir. Il est incontestablement utile de se doter d'une bonne constitution fédérale qui définit clairement les rôles du gouvernement central et des instances régionales. Mais sans volonté commune de travailler ensemble à rebâtir le pays, la plus belle charte constitutionnelle au monde ne saurait empêcher la guerre civile et le chaos. Voilà pourquoi il faut établir un climat de confiance suffisant entre tous les opposants pour les convaincre que le régime qu'ils acceptent d'instaurer fonctionnera bien. Pour concrétiser cette « vision du fédéralisme », il faut d'abord satisfaire à plusieurs conditions.

Quelques conditions préalables

Premièrement, faire la paix. Tant et aussi longtemps que le pays sera secoué par la violence et la guerre, il sera impossible d'y établir un régime constitutionnel. Cependant, les interventions internationales actuelles laissent entrevoir quelque espoir en ce sens.

Deuxièmement, faire appel à l'aide internationale. La communauté internationale doit être prête à appuyer fermement, et à long terme, le processus de paix et l'instauration d'un régime constitutionnel. Si les grandes puissances ou les états voisins préfèrent que l'Afghanistan reste en guerre, aucune réforme valable ne sera possible. Au fil des mois, une importante campagne de secours s'avérera nécessaire pour fournir aux Afghans ce qui leur est

« Il faudra user de doigté pour aider l'Afghanistan à se doter de nouvelles institutions et faire en sorte que ce pays transcende son passé douloureux. En 1946, des avocats de Harvard ont rédigé en six jours la constitution du Japon... mais cette performance ne saurait fonctionner pour l'Afghanistan. En vérité, il est peu probable que l'aide internationale soit efficace à moins qu'elle n'engage la participation des pays musulmans concernés. »

nécessaire pour vivre. Une force internationale de maintien de la paix devra être établie pour surveiller la situation jusqu'à ce que les forces réformistes locales puissent prendre la relève. Il faudra user de doigté pour aider l'Afghanistan à se doter de nouvelles institutions et faire en sorte que ce pays transcende son passé douloureux. En 1946, des avocats de Harvard ont rédigé en six jours la constitution du Japon... mais cette performance ne saurait fonctionner pour l'Afghanistan. En vérité, il est peu probable que l'aide internationale soit efficace à moins qu'elle n'engage la participation des pays musulmans concernés.

Troisièmement, les peuples afghans ne peuvent accomplir toutes ces transformations du jour au lendemain. Il faut prévoir du temps et trouver le moment propice. Les discussions actuelles au sujet de l'instauration d'un gouvernement intérimaire (lequel pourrait être présidé par l'ancien roi, Mohammad Zahir Shah), confirment cette nécessité. Il faudra ensuite miser sur une présence internationale solide et durable pour assurer

l'application et l'évolution des ententes constitutionnelles conclues.

Ainsi, si jamais...

- les Talibans sont défaits et la paix rétablie,
- les factions guerrières afghanes acceptent de tout effacer et de repartir à zéro,
- la communauté internationale appuie l'Afghanistan comme il faut,
- un gouvernement intérimaire crédible peut être établi,
- on peut lancer un processus consensuel pour élaborer une constitution en accord avec les principaux groupes intéressés,

...cette « vision du fédéralisme » pourrait devenir une réalité et le fédéralisme jouer, en effet, un rôle crucial dans l'élaboration d'un nouvel ordre constitutionnel en Afghanistan. ☺

¹Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 597–613.



Histoire, culture et origine ethnique en Afghanistan

PAR *SEDDIQ WEERA ET ALISON ROBERTS MICULAN*

L'histoire

Au cours des deux derniers siècles, l'Afghanistan a été le théâtre de conflits entre l'Empire britannique et la Russie, les forces de l'OTAN dirigées par les États-Unis et l'Union soviétique et, plus récemment, des coalitions des pays accolés à divers groupes ethniques afghans en fonction de la langue.

En 1775, les compagnies britanniques décidaient de coloniser l'Inde. Trente-deux ans plus tard, en 1807, l'Empereur Napoléon et le Tsar Alexandre Ier signaient un traité par lequel ils s'engageaient à arracher l'Inde des mains des colonisateurs britanniques. Si ce traité n'entraîna pas l'établissement d'une coalition militaire, il confirma les tensions entre l'Angleterre, la Russie et la France, trois pays désireux d'envahir le territoire afghan et de servir leurs intérêts économiques.

En 1837, confiante en sa force militaire, la Russie poursuivit ses visées expansionnistes en attaquant la province de Herat, dans l'ouest de l'Afghanistan. En guise de représailles, les Britanniques de l'Inde envahirent l'Afghanistan. Ce premier affrontement entre le peuple afghan et les troupes britanniques dura de 1839 à 1842. Les troupes britanniques furent entièrement décimées et seul un médecin anglais blessé parvint à revenir en Inde.

Près de trois décennies plus tard, en 1869, la Russie envahit plusieurs territoires d'Asie centrale et se fraya à nouveau un chemin jusqu'à la frontière afghane. Les Britanniques reconstituèrent leurs troupes et attaquèrent de nouveau l'Afghanistan en 1878. Cette tentative dura un an de moins que la première. Ayant tiré une bonne leçon de la première guerre anglo-afghane, une poignée de militaires britanniques parvint à s'évader des montagnes.

Le troisième affrontement entre les guerriers afghans et les troupes britanniques eut lieu en 1919. Cette fois, les Britanniques firent marche arrière et reconnurent, comme la Russie, l'indépendance de l'Afghanistan. Les États-Unis mirent quinze ans à faire de même.

De 1929 à 1953, l'Afghanistan est demeuré un État-tampon entre l'est et l'ouest et une nation désireuse de conserver son caractère traditionnel. En 1953, toutefois, la présence militaire et l'influence économique soviétiques se firent de plus en plus sentir en Afghanistan.

En 1977, les efforts de l'Afghanistan pour renforcer ses liens commerciaux avec l'Occident entraînèrent un certain déséquilibre des forces soviétiques et occidentales au sein du pays. Dans le but de contrer l'influence des pays occidentaux, les Soviétiques appuyèrent, en 1978, un coup militaire qui donna le pouvoir au régime communiste du Parti démocratique populaire afghan.

De 1979 à 1989, les Afghans ont combattu jusqu'à défaire l'Armée rouge soviétique, grâce à l'aide militaire et politique des États-Unis, de pays européens et arabes, ainsi que de la Chine (en passant par le Pakistan). Le bilan des pertes humaines après une décennie d'affrontements féroces est accablant : un million d'Afghans et quinze mille Russes.

Deux ans plus tard, ce fut la déconfiture du régime soviétique. En 1992, le gouvernement communiste afghan fut démantelé. Les Afghans se retrouvèrent alors privés d'une infrastructure solide. Leurs terres renfermaient dix millions de mines terrestres et ils n'avaient toujours pas le droit d'élire de plein gré un gouvernement.

Une fois de plus, l'Afghanistan devint l'arène de luttes intestines entre plus de dix groupes belligérants en quête de victoire militaire. Des pays voisins comme le Pakistan, l'Inde, la Russie, l'Iran, le Tadjikistan et la Turquie continuèrent de fournir des armes et des munitions à ces groupes dans l'espoir que le gouvernement de leur choix accéderait au pouvoir.

Au printemps de 1992, on a cru qu'il serait possible de réaliser un partage des pouvoirs entre le parti de Rabbani-Massoud, ami de la Russie, de l'Iran et de l'Inde, et le parti de Hekmatyar, le leader du Hizb-i Islami (HIA) et un proche du Pakistan. Cette entente ne s'étant jamais matérialisée, la lutte au pouvoir militaire s'est poursuivie.

Puisque le jeune gouvernement de Rabbani-Massoud en Afghanistan entretenait des liens étroits avec les ennemis et les concurrents du Pakistan, le Pakistan s'est mis à fournir plus d'armes et plus de ressources au HIA dans le but de faire basculer le gouvernement de Rabbani-Massoud.

En 1994, Burhanuddin Rabbani était président du parti de l'État islamique d'Afghanistan, une coalition regroupant trois partis : son propre parti; le Parti unitaire de libération de l'Afghanistan et, enfin, l'ancien groupe communiste du Mouvement islamique national de l'Afghanistan. À un certain point des conflits, entre 1992 et 1994, le Mouvement islamique a changé son fusil d'épaule pour s'attaquer au gouvernement de Rabbani.

En raison de l'attrait croissant qu'exerçaient sur divers pays les ressources pétrolières de la mer Caspienne, l'Afghanistan est redevenu une passerelle stratégique non pas vers l'Inde mais bien vers l'Asie centrale.

L'illégalité et le désordre engendrés par les incessants conflits et l'abus de pouvoir des commandants guerriers ont jeté le pays dans un profond état de turpitude morale, sociale, politique et militaire.

Ainsi, en réaction au chaos ou, selon certains analystes, à la suite d'une entente conclue entre le Pakistan, les Émirats arabes unis, l'Arabie saoudite, le Turkménistan et les États-Unis, un groupe radical d'étudiants en théologie, les Talibans, ont ainsi vu le jour.

En 1994, même si Hekmatyar avait peu de chances d'éloigner de Kaboul le gouvernement de Rabbani, le Pakistan, craignant la présence d'un gouvernement anti-Pakistan, a conçu un plan pour mettre au pouvoir un gouvernement taliban.

Les États-Unis ont bien accueilli cette idée car les Talibans entendaient confisquer les armes des groupes islamiques extrémistes et appuyer la prolongation d'un oléoduc allant du Turkménistan au Pakistan, en passant par l'Afghanistan. Sur le plan national, les Afghans, las du désordre, n'ont pas contesté la mission des Talibans qui cherchaient à récupérer des armes, de même qu'à rétablir la loi et l'ordre.

La prise de Kaboul par les Talibans en 1996, puis celle de Mazaar-e-Sharif en 1997 et 1998, a suffisamment inquiété l'Inde, l'Iran, la Russie, le Tadjikistan et la Turquie pour que ces pays renforcent leur appui au gouvernement défait de Rabbani et cherchent à prévenir l'établissement d'un gouvernement pro-Pakistan, pro-Arabe et clairement sunnite.

Étant donné la crise actuelle, le Pakistan craint une fois de plus l'établissement d'un gouvernement afghan anti-Pakistan, ce qui se produirait si l'Alliance du Nord prenait le pouvoir. Advenant que les troupes de l'Alliance du Nord trouvent le moyen de profiter des attaques militaires américaines et britanniques, ce scénario pourrait bien se concrétiser. Alors que l'Iran, l'Inde et la Russie verraient d'un bon œil un remaniement de pouvoir en Afghanistan, le Pakistan cherche à s'assurer, par des moyens politiques, diplomatiques et militaires, que le prochain gouvernement afghan comprendra une portion acceptable de Pachtouns favorables au Pakistan.

Bien qu'il faille éliminer la menace terroriste, la guerre par procuration qui fait rage en Afghanistan illustre ce qui arrive quand on abandonne la voie de la diplomatie préventive. En raison des tiraillements entre les régions et les pays voisins, la menace d'une guerre civile en Afghanistan, d'une segmentation de l'Afghanistan ou du Pakistan, ou de la chute du Pakistan, est plus sérieuse que jamais.

À moins d'user de diplomatie pour transformer le schisme actuel en compréhension mutuelle et en coopération régionale, le cercle vicieux de la gouvernance externe continuera de brimer tous les efforts en faveur d'une paix durable en Afghanistan et d'un climat de stabilité dans toute la région.

La culture

Même si les rapports entre les tribus, et au sein des tribus, ont évolué au fil des siècles, les Afghans accordent toujours une grande importance au code d'honneur. La notion de sacrifice continue d'inspirer énormément de fierté et de gloire, et les Afghans font toujours preuve d'une grande bravoure lorsqu'il s'agit de protéger leur religion, leur peuple, leurs terres et leur souveraineté. Même si leur engagement semble plus discret en temps de paix, chaque nouvelle menace ravive leur dévouement et magnifie leur zèle.

L'histoire militaire afghane est aussi tributaire de sa géographie particulière. La topographie naturelle du pays pose un défi particulier aux envahisseurs. Ces derniers se voient obligés de circuler en file simple; leurs voies de ravitaillement sont régulièrement bloquées et l'artillerie n'arrive pas à emboîter le pas à l'infanterie. Ces facteurs se sont avérés désastreux sur le plan militaire pendant la guerre anglo-afghane et, un siècle plus tard, lors des affrontements opposant les Afghans aux Soviétiques.

La puissance et la constance de la culture et des traditions afghanes tiennent aussi au fait que les envahisseurs et les colonisateurs n'ont jamais réussi à coloniser l'Afghanistan. Grâce au système de clans et de tribus, il a toujours été facile et rapide de mobiliser les Afghans en cas d'urgence nationale. La tradition de la Grande assemblée, ou « *Loya jirga* »,

favorise également la mobilisation, puisque les décisions prises par le chef de la tribu sont entérinées par le village ou par les autres membres de la tribu.

La plupart des Afghans sont très croyants. La grande majorité sont des Musulmans, surtout des Sunnites. Les Chiites constituent le deuxième groupe religieux et on compte une minorité d'Ismâiliens et de Ahl-hadees. La religion s'est avérée très efficace pour rassembler diverses factions afghanes et pour les motiver à lutter contre les envahisseurs. Soulignons l'existence de groupuscules afghans qui pratiquent l'hindouisme ou le sikhisme. Un plus petit nombre encore sont de religion juive.

L'origine ethnique

Les Afghans vivent en clans et en tribus, et on compte plusieurs ethnies dont les Pachtouns, les Tadjiks, les Hazaras, les Ouzbeks, les Turkmènes, les Baloutchis, les Nooristanais, les Qezil-bash, les Pasha-Ee et les Aimaq. Au fil de l'histoire, certains groupes ethniques ont eu des différends avec d'autres groupes et maintes fois crié à l'injustice. Ces incidents ont engendré des tensions, voire de l'hostilité, et des gestes de vengeance.

Ceux qui ne sont pas des Pachtouns, par exemple, affirment que le monopole politique qu'exerce la famille royale des Pachtouns depuis deux cent-cinquante ans constitue une forme « d'oppression nationale ». Les Pachtouns, pour leur part, rétorquent que le monopole du dari comme langue officielle et d'enseignement (dans les écoles) depuis tout aussi longtemps constitue une forme « d'oppression culturelle ».

Les divisions religieuses et ethniques se sont accentuées au fur et à mesure que des crimes ont ébranlé les villes de Kaboul en 1993 et en 1995 (les Sunnites contre les Chiites), de Mazaar-e-Shareef en 1997 et en 1998 (les Tadjiks contre les Pachtouns, puis les Pachtouns contre les Tadjiks et les Hazaras) et de Bamian (les Pachtouns Sunnites contre les Chiites). Même si la haine et les préjugés qui animent les groupes ethniques varient de part et d'autre du pays, il est clair que le grand public n'est pas aussi touché par ces différends que les Afghans qui affichent des motifs politiques. (6)



Gouverner l'Afghanistan après le conflit : non pas *qui* mais *comment*?

PAR M. NAZIF SHAHRANI

Après cent ans d'incompétence gouvernementale, vingt-cinq ans de guerres et plusieurs années de répression aux mains du régime des Talibans et de son réseau terroriste mondial, les peuples afghans comptent parmi les plus pauvres au monde. Ils ont besoin de modifier fondamentalement leur mode de gouvernance et doivent y parvenir de toute urgence. L'attentat terroriste du 11 septembre contre les États-Unis, orchestré par l'organisation terroriste Al-Qaïda d'Oussama Ben Laden (qui se cache en territoire afghan sous la protection des Talibans), a révélé au monde entier le destin tragique des peuples d'Afghanistan. Du même coup, cela leur permet d'espérer la fin de leur cauchemar.

La guerre actuelle des États-Unis et de leurs alliés contre les forces terroristes de Ben Laden ne peut être gagnée sans déterminer avec grande minutie le mode de gouvernance démocratique qui convient à ce pays affligé. Au fur et à mesure qu'on cherche des solutions au régime des Talibans, une question se pose : qui devrait gouverner l'Afghanistan après les Talibans ? On fait régulièrement mention de certaines instances, telles l'ex-roi afghan Mohammad Zahir Shah, la majorité ethnique des Pachouns, le parti d'opposition de l'Alliance du Nord, les leaders de l'ancien moudjahiddin, une coalition de représentants de tous les groupes ethniques ou un gouvernement à base élargie vaguement défini.

Le service de renseignements militaires du Pakistan (ISI), qui a établi le régime des Talibans, insiste pour que les futurs dirigeants du pays accueillent en leurs rangs des Talibans « modérés ». Pour légitimer ce gouvernement hautement centralisé, on aurait recours au système traditionnel de la Grande assemblée afghane (ou *Loya Jirga* en pachtoun).

Cependant les dures leçons de l'histoire montrent que, à long terme, un gouvernement central fort entraînerait toujours la domination d'un groupe en fonction de l'ethnie, de la langue ou de la religion, et constituerait un régime abusif

La nation multiethnique d'Afghanistan a été littéralement concoctée par l'Inde britannique et par la Russie tsariste à la fin du XIX^e siècle pour servir d'État-tampon. Son premier dirigeant moderne, Amir Abdur Rahman Khan (1880-1901), a été

« En cette période critique de son histoire, l'Afghanistan a besoin de la même chose que les Américains, c'est-à-dire un gouvernement fédéral décentralisé fondé sur une solide constitution nationale. »

et injuste. Il n'existe aucune personne ou tribu, aucun parti, clan ou groupe ethnique, aucune combinaison possible de ces groupes capable, en soi, de rétablir la paix et de gouverner avec justice l'Afghanistan post-taliban.

Une contribution durable ?

Il ne s'agit pas d'établir qui devrait gouverner l'Afghanistan mais comment le pays pourrait se gouverner lui-même. Une coalition établie sous l'égide des États-Unis s'apprête à instaurer de profonds changements en Afghanistan. En cette période critique de son histoire, l'Afghanistan a besoin de la même chose que possèdent les Américains, c'est-à-dire d'un gouvernement fédéral décentralisé fondé sur une solide constitution nationale. Il pourrait s'agir de la plus valable contribution des États-Unis et de sa coalition anti-terroriste internationale pour aider l'Afghanistan et éradiquer à tout jamais le terrorisme planétaire.

choisi avec soin par l'empire britannique parmi des petits princes guerriers d'un des clans pachtoun. Pour le remercier d'avoir cédé à la Grande-Bretagne le contrôle des affaires étrangères du pays, les Anglais lui versaient de l'argent et des armes pour conquérir et écraser une myriade de groupes ethnolinguistiques. Reconnu pour sa grande cruauté et surnommé « Amir de fer » par ses maîtres coloniaux, ce roi a établi les assises d'un régime colonialiste interne centralisé corrompu et oppressif à l'endroit de certaines tribus des Pachouns et des groupes ethniques non Pachouns.

L'instauration, de 1965 à 1973, d'une monarchie constitutionnelle, a accordé un bref répit au pays, jusqu'à sa défaite après un coup d'état au palais. Un régime communiste d'inspiration soviétique a été établi en 1978. L'événement a jeté le pays dans un tourbillon de guerres par procuration et préparé l'arrivée au pouvoir du régime taliban et la regrettable

présence de l'Afghanistan dans l'arène du terrorisme mondial.

Le régime des Talibans, miroir du XIX^e siècle

Malheureusement, la tendance historique à monopoliser l'autorité centrale est ancrée dans la culture politique de l'Afghanistan. C'est ainsi que les partis des Mudjaheddins (qui ont pris le pouvoir à Kaboul en 1992) ont insisté pour imposer à nouveau une forte autorité centrale (le modèle familial de l'ancienne monarchie) sur l'ensemble du territoire. Les visées des Talibans dirigés par Mullah Muhammad Omar, qui se proclame lui-même Amir al Mu'mineen (Commandant des Fidèles), et leur stratégie de terreur ressemblent étrangement à celles de « Amir de fer », le protégé des Britanniques : la conquête militaire et la subjugation, une fois de plus, de tous les territoires autonomes n'appartenant pas aux Pachtouns.

On constate une troublante similitude entre les événements sanglants de la fin du XIX^e siècle et ceux de la dernière décennie du XX^e siècle. Dans les deux cas, on a eu recours à un islamisme extrémiste pour terroriser et écraser les supposés ennemis de l'État. Les Talibans ont toutefois innové en négociant des alliances avec les mouvements terroristes internationaux. L'ancienne monarchie et le régime des Talibans ont aussi en commun certains mythes. Le premier, inventé par l'Inde britannique et entretenu par les généraux et les politiciens pakistanais, allègue que seuls les Pachtouns ont le droit de gouverner en Afghanistan—un mythe qui a quasiment provoqué la destruction du pays. Si on ne le fait pas tomber, le pays risque de ne jamais connaître une paix durable.

Népotisme, copinage et colonialisme interne

Pour toutes ces raisons, la question ne consiste pas à se demander *qui* devrait diriger l'Afghanistan, mais *comment* il faudrait gouverner le pays après la chute du régime taliban. Il importe de contrer fermement toute tentative de la part d'une famille, d'une tribu, d'un clan ou d'un groupe ethnique—pachtoun ou autre—visant à rétablir un puissant régime

centralisé. Les cliques qui manipulent de tels régimes au sein de sociétés multiethniques comme l'Afghanistan tendent à favoriser le népotisme, le copinage et le colonialisme interne.

La communauté internationale devrait plutôt encourager et faciliter l'instauration d'un gouvernement qui reconnaîtrait le rôle crucial des collectivités autonomes

Il faudra investir beaucoup de temps et de patience pour instaurer la structure de gouvernance qui convient en Afghanistan, sous l'égide d'un gouvernement transitoire dévoué et honnête. Cette tâche devra s'effectuer sous la surveillance d'une force de maintien de la paix mandatée par les Nations Unies en Afghanistan. La composition du gouvernement transitoire

« Il importe de contrer fermement toute tentative de la part d'une famille, d'une tribu, d'un clan ou d'un groupe ethnique—pachtoun ou autre—visant à rétablir un puissant régime centralisé. Les cliques qui manipulent de tels régimes au sein de sociétés multiethniques comme l'Afghanistan tendent à favoriser le népotisme, le copinage et le colonialisme interne. »

locales constituées à l'ère du jihad anti-soviétique des années quatre-vingts. Elle devrait également appuyer un gouvernement qui soutient l'autodétermination à l'échelle des villages, des sous-districts, des districts et des provinces. Un gouvernement pleinement engagé à établir une large structure fédérale à l'image d'une société afghane pluriethnique.

La seule façon de garantir l'autonomie locale et l'intégrité politique de tous les segments de la mosaïque sociale confessionnelle et ethnique consiste à adopter une nouvelle constitution nationale et une structure gouvernementale fédérale décentralisée. Les peuples afghans pourront alors commencer à rebâtir leurs collectivités décimées et reprendre confiance en l'avenir au sein d'une société démocratique multinationale.

constitue un facteur de réussite-clé. Même si l'ancien roi Mohammad Zahir Shah peut et doit jouer un rôle dans ce gouvernement, il faudra prendre toutes les mesures possibles pour empêcher ses anciens collègues vénaux de s'immiscer dans le nouveau gouvernement post-Taliban. Il faudra également empêcher les éléments corrompus et abusifs associés aux nombreuses factions guerrières et au régime communiste précédent de reprendre le pouvoir.

Malgré la lourdeur de la tâche, ces efforts sont amplement justifiés puisqu'ils permettront d'affranchir les peuples afghans du joug de la terreur. Plus encore, si les États-Unis et ses partenaires de la coalition internationale peuvent aider les Afghans à instaurer un gouvernement juste et compatissant, ils créeront un précédent et feront la preuve qu'il est possible d'éradiquer les sources du terrorisme international. ☺

Une version de cet article a été publiée dans le *New York Times* du dimanche 14 octobre 2001.



Un arrangement fédéral pour l'Afghanistan

PAR REETA CHOWDHARI TREMBLAY

Le fédéralisme pourrait être l'arrangement le plus pertinent pour l'Afghanistan. Ce fédéralisme devra toutefois y adopter un visage bien particulier. Il ne saurait en effet reproduire les traditions et les conventions des systèmes fédéraux occidentaux.

Le discours occidental sur le fédéralisme a toujours été tenu dans la tradition d'une charpente de relations centre-état, avec un accent particulier sur la centralisation ou la décentralisation. Dans le cas de l'Afghanistan, il faut un nouveau départ et considérer le fédéralisme comme un projet à la fois *territorial et non territorial*. Dans la perspective d'un projet territorial, le fédéralisme vise à maintenir le fragile équilibre entre une union indestructible et des unités tout aussi indestructibles. Mais dans l'optique d'un projet non territorial, le fédéralisme veut plutôt imposer une représentation culturelle et identitaire dans une société multiculturelle.

La diversité culturelle en Afghanistan

L'Afghanistan est l'un des pays les plus pauvres du monde. Sa population est divisée, voire déchirée entre les ethnies, les langues et les religions. La population de l'Afghanistan (comprenant quelques cinq millions de réfugiés vivant dans des contrées limitrophes, dont le Pakistan et l'Iran en particulier) atteint grosso modo vingt-cinq millions de personnes, et ceci en un territoire enclavé un peu plus petit que le Texas.

Le groupe le plus important, les Pachtouns, constitue environ 40 % de la population. Les Pachtouns parlent le pachtou (parent éloigné du perse), vivent dans l'est et le sud du pays, et sont répartis dans un amalgame de tribus et de clans. Le deuxième groupe en importance (représentant un tiers environ de la population) est celui des Tadjiks, qui, eux, parlent perse. Originaires des vallées et

des montagnes du nord et du nord-est de Kaboul, ils sont ethniquement apparentés aux Tadjiks d'Asie centrale. Le lointain massif du centre de l'Afghanistan est le berceau des Hazaras (comptant pour 8 % à 9 % de la population afghane). Les Hazaras parlent un perse nommé *hazaragi*. Le dernier plus grand groupe de même dimension est celui des Ouzbeks, qui parlent *ouzbeki*. Cela est sans compter une douzaine d'autres minorités ethniques et linguistiques.

Les différences socio-économiques entre les Pachtouns, majoritaires, et les autres groupes tribaux sont nettement moins significatives que leurs distinctions ethniques, culturelles et politiques. Les relations que les Pachtouns entretiennent avec les non-Pachtouns sont marquées par des règles interdisant les mariages entre Pachtouns et non-Pachtouns, les différences de langues, parfois de religion, et, enfin, par des échanges économiques attestant généralement le statut supérieur des Pachtouns. D'ailleurs, ils ont longtemps été la communauté politique dominante. Sous le règne du roi Zahir Shah, les plus hauts postes du gouvernement étaient monopolisés par l'élite de la classe supérieure, le plus souvent d'origine pachtoun.

L'Islam en Afghanistan embrasse un large éventail de croyances. Les groupes ethniques majoritaires sont principalement les Sunnites, à l'exception des Hazaras qui sont chiites. Cependant un nombre important d'Afghans observent la tradition *sufi*, soit une tradition musulmane qui favorise la tolérance et son existence paisible auprès des autres religions. La tradition *wahabi* est récemment arrivée d'Arabie Saoudite et les Talibans, qui ont reçu leur instruction musulmane dans des camps de réfugiés pakistanais, sont les disciples de la tradition intolérante *wahabi*.

Nouvelles institutions, nouvelles structures

Plusieurs décideurs internationaux estiment que l'un des moyens de raviver la démocratie et de parvenir à un consensus vers la construction d'une institution serait que l'ancien roi, Zahir Shah, réunisse la Grande Assemblée—*Loya Jirga*—qui est composée de chefs des tribus traditionnelles, d'intellectuels et de bureaucrates. La tâche de *Loya Jirga* consisterait à formuler une constitution démocratique, laquelle créerait des structures de représentation et de gouvernance équitables.

L'état afghan n'est pas aussi archaïque que les médias nous le laissent entendre, même si l'Afghanistan a en effet subi d'immenses chocs durant l'occupation soviétique et post-soviétique. En 1919, le roi Amanullah Khan a mis en place les fondations d'un État-nation moderne. La première constitution a été promulguée en 1923. Celle-ci a permis à la minorité chiite d'observer ses propres rituels religieux et à sauvegarder les autres droits minoritaires. Le gouvernement d'Amanullah Khan a conduit diverses réformes sociales et économiques, dont la réforme du territoire et la restructuration d'un système d'impôts.

Alors a commencé une époque de succession de régimes, ponctuée par des périodes troublées. Le général Nadir, qui a pris le pouvoir après l'exécution du roi Habibullah en 1930, a réclamé une *Loya Jirga* pour endosser une nouvelle constitution. Cette *Loya Jirga* l'a proclamé roi du même coup, déclaré la religion musulmane religion d'État, et approuvé le pouvoir très personnalisé du roi.

En 1933, sous le règne du roi Mohammad Zahir Shah, l'État a modernisé sa bureaucratie (laquelle avait considérablement grandi), son armée et ses forces policières. L'éducation a alors été vigoureusement promue.

En 1963, King Zahir a démocratisé la constitution, et interdit aux membres de la famille royale toute participation aux affaires gouvernementales. La nouvelle constitution a accordé à la langue perse, celle des grandes minorités, le même statut qu'à la langue pachtou. Cette constitution a également permis l'établissement de partis politiques. De 1963 à 1973, quatre premiers ministres ont été nommés et, en 1973, la république d'Afghanistan a été proclamée. Des femmes et des minorités ont été représentées dans le nouveau gouvernement. Afin de satisfaire un certain nombre de demandes des minorités, l'État a assigné deux membres de la communauté hazara et un de la communauté ouzbek aux dossiers ministériels du planning, des mines et du commerce.

Au début des années cinquante, l'étude du Coran s'est ajoutée à l'éducation occidentale diffusée par le gouvernement en place. À la fin des années soixante, l'éducation comptait pour environ 20 % des dépenses gouvernementales. L'Université était mixte. Les femmes, tout comme les minorités, profitaient de ce système d'éducation, lequel était en grande partie responsable de faire avancer leurs demandes auprès du gouvernement, notamment à l'égard de l'insertion des minorités.

Bien que la religion fût un sujet obligatoire dans les écoles gouvernementales, la plupart des ouvrages portaient sur les aspects de la vie moderne. Dans les écoles traditionnelles, le sufisme était largement étudié.

Fédéralisme nouvelle approche : une option viable

Afin de commencer à tenter de régler la crise en Afghanistan, le roi Zahir Shah pourrait invoquer les traditions démocratiques de l'ancienne constitution pour en réclamer une nouvelle. Cependant, cette fois, une attention plus soutenue devrait être accordée aux structures de gouvernance et de représentation. Le *fédéralisme multiculturel*, en tant que projet territorial et non territorial, semble être la structure la plus adéquate pour l'Afghanistan.

Un des mandats du fédéralisme multiculturel est de reconnaître la culture des divers groupes du pays et de s'assurer que les groupes minoritaires, qui ne correspondent pas aux normes dominantes régionales, ne soient pas sans pouvoirs ou marginalisés. Un des défis majeurs du fédéralisme en

Afghanistan serait d'équilibrer les exigences du territoire et du non-territoire de la nation afghane multiculturelle et multitribale. Étant donné la diversité culturelle et le pluralisme social en Afghanistan, le système fédéral aura à lutter constamment pour satisfaire les exigences et les intérêts à la fois de l'identité des groupes et de l'égalité de tous les citoyens. Même en Occident, l'exploration des questions de nationalité, de pluralisme culturel et d'une « communauté politique » multiculturelle est tout récente.

Il serait bon d'examiner des exemples de ce genre parmi les fédérations qui ont essayé de résoudre la question de la représentation territoriale et non territoriale. En Inde, notamment, l'Assemblée constituante en a fait quasiment son cheval de bataille. Récemment, même les sociétés multiculturelles occidentales se sont lancées dans cette lutte.

Historiquement, en Inde, les auteurs de la constitution n'étaient pas seulement sensibles aux identités des groupes mais ils ont su innover en lançant une longue et complexe discussion non traditionnelle sur la « communauté politique ».

S'appuyant sur des traditions indigènes hindu, insistant sur les identités collectives telles la famille, les castes et les tribus et, enfin, se réclamant de théories « importées » au sujet du concept de l'individualisme, les pères fondateurs de l'État indien ont tenté d'équilibrer constitutionnellement les principes contradictoires de la citoyenneté *égale* et des droits collectifs. Ils ont également voulu équilibrer le laïcisme et les droits religieux des communautés, l'égalité fondamentale pour tous les citoyens avec des mesures particulières accordées aux castes et aux groupes défavorisés, et, enfin, une langue officielle de même que la protection des droits linguistiques des minorités.

L'approche de réconciliation du territoire et du non-territoire est un défi indubitablement plus grand que le simple modèle fédéral occidental (basé sur les territoires distincts des provinces et des états). Mais cela représente le meilleur espoir pour la nation en Afghanistan, divisée par les religions, les langues et le loyalisme des tribus.

Traditionnellement, le fédéralisme définit deux niveaux de gouvernement : un central-fédéral, et un autre, constitué par un ensemble de gouvernements régionaux. Il ne reconnaît toutefois pas

constitutionnellement les gouvernements locaux. Cependant on tend à admettre de plus en plus que les gouvernements locaux peuvent accorder une représentation démocratique, notamment aux minorités et aux femmes. Il y a une forte tradition d'autonomie locale en Afghanistan, et une structure fédérale devra comprendre trois paliers de gouvernement—central, régional et local—avec leur propre juridiction.

C'est précisément à l'égard du niveau local qu'on pourrait tirer avantage des structures traditionnelles afghanes. Celles-ci pourraient être délivrées de certaines de leurs significations d'origine (elles ont souvent été basées sur des chefferies héréditaires) pour plutôt se renouveler ainsi :

- représentation égale,
- droits démocratiques,
- liberté de contestation et de participation.

Une fois de plus, l'Inde est un très bon exemple.

En 1992, le parlement indien a donné une base constitutionnelle au gouvernement en reconnaissant constitutionnellement les panchayats (organisations traditionnelles locales). Les panchayats forment le troisième tiers du gouvernement, avec vingt-neuf pouvoirs locaux et la représentation obligatoire des femmes et des populations tribales par au moins un tiers des panchayats.

Une telle emphase sur les gouvernements locaux autonomes et sur la décentralisation du pouvoir est directement liée à la réalisation de deux objectifs fondamentaux : 1) assurer une gouvernance efficace et une représentation politique à même l'institution du fédéralisme 2) résoudre le dilemme de la poursuite simultanée de la croissance économique et de la justice sociale.

Mobiliser une société sans développer des institutions appropriées peut mener au déclin politique. Il ne s'agit pas seulement d'instituer la démocratie en Afghanistan, mais encore des institutions vouées à inculquer une culture de tolérance, de confiance et de coopération. Ces institutions doivent également s'appuyer sur les assises des traditions indigènes et sur le respect des diverses communautés ethniques. (6)



Le fédéralisme en Afghanistan : Un outil de désintégration

PAR OMAR ZAKHILWAL

Les forces militaires américaines et britanniques continuent d'attaquer les Talibans et les repères secrets du maître à penser terroriste Oussama Ben Laden en Afghanistan. Cependant, plusieurs observateurs afghans et autres penseurs ont déjà conclu que l'intransigent régime des Talibans est voué à disparaître. Ils tournent par conséquent déjà leur pensée vers l'avenir. Les États-Unis et leurs alliés affirmaient, au départ, que leurs incursions en Afghanistan visaient à contrer les réseaux terroristes et non à engager des mesures pour bâtir un état. Depuis, ils ont conclu que l'un ne va pas sans l'autre. Les hauts dirigeants des États-Unis et de l'Union européenne ont récemment engagé d'intenses discussions auprès de leurs alliés et de divers acteurs de la région ciblée pour discuter de la création d'un gouvernement post-taliban en Afghanistan.

Les idées abondent, mais les opinions varient quant au type de gouvernement le plus susceptible d'assurer la paix et la stabilité en Afghanistan. Au sujet des propositions soumises à ce jour, un haut fonctionnaire du Département d'État américain a indiqué que le régime qui convient le mieux à l'Afghanistan est une incarnation souple du fédéralisme. « Nous avons étudié la situation et l'expérience afghane montre qu'un gouvernement fondé sur une forme de fédération souple s'avérerait efficace et accommoderait un haut degré d'autonomie locale », a par ailleurs précisé le secrétaire d'État adjoint des États-Unis, Richard Armitage.

Il va de soi que les Afghans accueilleraient favorablement toute mesure positive qu'engagerait la communauté internationale pour établir dans ce pays déchiré un gouvernement pacifique et stable. Mais ils restent sceptiques face à tout mécanisme étranger qu'on voudrait leur imposer.

La grave crise qui sévit en Afghanistan est le résultat direct de formules gouvernementales imposées par d'autres et d'interventions étrangères importunes. Un gouvernement qui prend forme

comme celui qui existait auparavant en Afghanistan pour assurer la participation de tous les groupes ethniques au gouvernement du pays. La crise qui perdure en Afghanistan tient à une

« Ceux qui connaissent bien la réalité afghane affirment qu'en plus d'être inefficace, un régime fédéral creuserait le fossé entre les divers groupes ethniques du pays et provoquerait la désintégration du pays. »

ailleurs que dans l'esprit des Afghans—ce qui s'est produit à maintes reprises au cours du dernier quart de siècle—viole le droit fondamental des Afghans à l'autodétermination.

Le fédéralisme, en soi, ne constitue pas un mode de gouvernance viable pour l'Afghanistan. Ceux qui connaissent bien la réalité afghane affirment qu'en plus d'être inefficace, un régime fédéral creuserait le fossé entre les divers groupes ethniques du pays et provoquerait la désintégration du pays.

Le fédéralisme : une option inutile

Les promoteurs du fédéralisme en Afghanistan justifient souvent leur choix en citant les plaintes des minorités qui accusent les gouvernements antérieurs de les avoir marginalisées. Mais ces promoteurs refusent d'indiquer comment on pourrait améliorer un régime unitaire

longue liste de facteurs, mais les plaintes des groupes ethniques face à l'ancien gouvernement n'y figurent pas.

L'ancien régime gouvernemental afghan n'était certes pas sans faille. Aucun gouvernement ne peut se targuer d'une telle chose. Mais en raison du contexte culturel, historique, démographique et géographique compliqué de l'Afghanistan, ce régime particulier permettait des améliorations et s'avérait supérieur à un régime fédéral quelconque. Changer pour changer, sans justification valable, n'entraînerait rien de bon.

La série d'interventions étrangères en Afghanistan a exacerbé la misère dans laquelle s'engloutit le pays depuis l'invasion soviétique et l'ingérence des pays voisins. Ceux-ci ont harcelé l'Afghanistan sans relâche pour promouvoir leurs intérêts au détriment de la paix et de la stabilité. Plutôt qu'une guerre civile, comme l'ont baptisé les

observateurs, le conflit permanent en Afghanistan constitue surtout une guerre par procuration entre voisins. Les spécialistes étrangers qui croient au facteur ethnique font indéniablement fausse route.

La plupart de ces analyses tiennent au fait que les factions guerrières qui s'opposent en Afghanistan sont divisées en ethnies et en régions. Les Talibans, par exemple, sont surtout des Pachtouns du sud et de l'est, alors que les militaires de l'Alliance du nord font partie des Tadjiks, des Ouzbeks et des Hazaras du nord et du centre de l'Afghanistan. Toutes ces factions sont extrêmement ethnocentriques. Chacune a souvent commis de graves crimes à l'endroit de groupes ethniques rivaux tout au long de la guerre intestine qui a secoué le pays. Cette situation a suscité de nombreuses plaintes au sein des groupes ethniques puisque certains (majoritaires) cherchaient à en marginaliser d'autres (les minoritaires) lorsqu'ils occupaient le pouvoir.

Ce que les analystes n'ont pas encore découvert, c'est que chaque faction guerrière afghane s'attire autant la haine de son propre groupe ethnique que des groupes opposés. De plus, contrairement aux affirmations courantes, des groupes ethniques comme les Pachtouns, les Tadjiks, les Ouzbeks, les Hazaras, les Turkmènes, les Baloutchis, les Nooristanais et d'autres, ont évolué depuis vingt-cinq ans. Aujourd'hui, ils forment un groupe mixte avec une culture, une psychologie et un ethos communs. Les Pachtouns de l'est de l'Afghanistan ont plus en commun avec les Ouzbeks de l'Afghanistan du nord et forment plus facilement des liens avec eux qu'avec les Pachtouns du Pakistan, par exemple.

En dépit de leur diversité ethnique, les Afghans en sont venus à constituer une « entité afghane » unique aux plans politique et social. Cette distinction qui en fait de véritables Afghans leur permet de partager un seul et même pays, même si des nations voisines comme l'Iran et

la Russie, ainsi que des factions guerrières au service de maîtres étrangers ont maintes fois tenté de faire éclater l'Afghanistan en se cachant sous le masque du fédéralisme.

Chefs guerriers, petits seigneurs et ingérence étrangère

Lorsqu'on examine l'histoire du régime unitaire afghan, on constate qu'il repose sur les mêmes éléments qu'un éventuel régime fédéral dans ce pays. Le fédéralisme est une forme avancée de gouvernement démocratique qui permet aux citoyens de participer au processus

appuyés par l'Iran et les Junbish-i-Mili du général Dustom soutenus par l'Ouzbékistan et la Russie—ont déjà tracé les frontières de leurs pays indépendants, au cœur même de l'Afghanistan. Ils ont vite compris que le fédéralisme est un concept-clé pour leur ouvrir des portes et les rapprocher de leur objectif ultime. Si leurs groupes ethniques respectifs appuyaient de telles aspirations, l'Afghanistan serait déjà un pays segmenté.

Pour instaurer une paix et une stabilité durables en Afghanistan, le gouvernement en place devrait représenter tous les

« En dépit de leur diversité ethnique, les Afghans en sont venus à constituer une « entité afghane » unique aux plans politique et social. Cette distinction, qui a fait d'eux de véritables Afghans, leur permet aujourd'hui de partager un seul et même pays. »

démocratique et aux prises de décisions à tous les échelons du gouvernement. Mais dans un pays comme l'Afghanistan, où le taux d'analphabétisme est élevé, où l'économie est en ruines et les ressources naturelles mal réparties, un état fédéral tomberait sous l'emprise de chefs guerriers et de petits seigneurs. Le gouvernement central n'inspirerait pas le respect et les guerres intestines se poursuivraient—cette fois pour établir qui obtient quoi. Les pays voisins seraient plus à même d'intervenir dans les affaires de l'État, ce qui finirait par entraîner le clivage permanent de l'Afghanistan le long de bornes linguistiques et ethniques.

En vérité, les deux factions guerrières qui réclament la création d'un état fédéral en Afghanistan—les Hezb-i-Wahdat de Khalili

groupes ethniques. Au lieu de se laisser manipuler par un groupe quelconque au détriment des autres, il devrait donner une tribune à toutes les ethnies et les faire participer aux affaires courantes de l'État. Il devrait attiser chez chaque citoyen un sentiment d'appartenance au gouvernement et au pays, sans égard aux origines linguistiques et ethniques. Aucune raison ne devrait empêcher un régime unitaire de montrer de tels attributs. ⑥



Contexte régional et international : Peut-on envisager la paix et la coopération?

PAR **AMIR HASSANPOUR**

Le régime des Talibans n'est pas uniquement l'incarnation d'une quelconque dynamique interne de la société afghane, ou plus précisément des *diverses sociétés* afghanes. Ce régime a pris forme au fil d'interactions conflictuelles tour à tour divergentes et convergentes engageant de nombreux pouvoirs locaux, nationaux, régionaux et internationaux. Les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie, le Pakistan, l'Iran, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis ont tous contribué, chacun à leur façon, à établir la structure du pouvoir post-soviétique.

Si le régime taliban est né d'un système interétatique, il s'agit également d'une entité façonnée par une série d'acteurs extérieurs à l'État, tant sur la scène nationale qu'internationale. Alors que l'ascension de Khomeini en Iran a conduit les fondamentalistes islamiques à réclamer le pouvoir étatique, la prise du pouvoir politique par les Talibans a tracé la voie à des vagues de guerriers qui se sont donnés pour mission d'établir un véritable empire islamique. Tout comme l'impérialisme occidental ne saurait survivre sans marchés internationaux, les théocraties islamistes ne sauraient s'épanouir sans un empire qui leur soit propre.

Dans les deux cas, les forces supranationales en jeu n'ont pas réussi à garantir la prospérité, la liberté et la paix à cette région riche en capital humain et en ressources naturelles. Existe-t-il un autre régime supranational capable de promouvoir la coexistence, alors que la souveraineté de l'État est régulièrement contestée par les manipulateurs des pouvoirs locaux, régionaux et mondiaux? Si les intérêts des états voisins tiennent à l'identité des détenteurs du pouvoir en Afghanistan, peut-on réaliser une division du travail

fondée sur la reconnaissance mutuelle et la non-intervention?

Une gouvernance ébranlée par les crises modernes

Au fil des ans, plusieurs observateurs de la mondialisation ont constaté que la tradition

***« Les peuples de
ces régions en
sont assez du
néocolonialisme,
du despotisme
islamique ou laïque et
des inévitables
massacres que ces
régimes entraînent. »***

souverainiste du monde occidental moderne accordant à l'État l'exercice exclusif des pouvoirs à l'intérieur des frontières est maintenant dépassée. Les états ne peuvent plus gouverner de façon centralisatrice. Qu'on le veuille ou non, un nouveau mode de division du travail tend à émerger ; des entités supranationales et infranationales manipulent maintenant une bonne portion du pouvoir.¹

Cette « crise de gouvernance » s'est matérialisée en Afghanistan. Les Talibans ont imposé un régime de terreur médiéval qui baffoue les femmes et tous les autres groupes. S'il est vrai que Oussama Ben Laden a ordonné le massacre du 11 septembre, il est fort probable qu'il

ait également formé des terroristes fondamentalistes et les ait expédiés au Kurdistan irakien où ils ont attaqué des villages, tué de nombreux militaires du gouvernement kurde local et instauré un Émirat islamique taliban. Comment le nouvel ordre mondial a-t-il pu donner le jour à un tel régime? On entend souvent dire que la modernité a engendré le nazisme et l'holocauste. Si tel est le cas, l'émirat islamiste des Talibans est né du choc d'intérêts prémodernes, modernes et postmodernes, et son règne de terreur viole toutes ces frontières.

Comment concilier des intérêts conflictuels?

Lorsqu'on tente d'imaginer l'avenir de l'Afghanistan et de ses peuples (brutalisés depuis deux décennies), il faut d'abord s'interroger en ces termes : les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie, l'Inde, la Chine, le Pakistan, l'Iran, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et les états de l'Asie centrale accepteront-ils de laisser l'Afghanistan tranquille? Permettront-ils à cette population diversifiée d'élire en toute liberté un gouvernement démocratique? Probablement pas, car leur intérêt est trop grand pour être mis sous le tapis. En Afghanistan, la gouvernance n'est plus une question interne. En revanche, l'accès au pouvoir d'un régime fantoche dirigé par une ou deux marionnettes régionales ou internationales n'entraînera pas non plus la paix et la prospérité en Afghanistan. Pour convertir ce nid de vipères en un état souverain, il faudra que les parties intéressées modifient radicalement leurs politiques.

L'Afghanistan fait partie d'une série de régions et de zones culturelles géo-stratégiques juxtaposées. Elle longe

¹Selon un observateur, « les faits qui sous-tendent la souveraineté et la territorialité définis par le droit international sont en voie de devenir de la fiction transnationale. Au fur et à mesure que la prolifération des pouvoirs décentralisés infranationaux et supranationaux entraîne le viol des lois anti-gouvernementales dans des territoires incertains, chaque souverain découvre que son propre territoire est contesté, à l'interne comme à l'externe... »; ces forces fractionnelles vont de l'environnementalisme global constructif au fondamentalisme religieux destructif ». Timothy Luke, « Reconsidering nationality and sovereignty in the New World Order », *Political Crossroads* (1997), volume 5, numéros 1 et 2, page 8.

les nébuleuses frontières de diverses régions, telles l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Asie méridionale. Depuis 1978, elle fait partie de la « zone de guerre » la plus imposante et la plus active au monde, qui s'étend du Cachemire, de l'Afghanistan et du Pakistan à l'est jusqu'au Soudan, et à Chypre à l'ouest. Ses peuples ont été victimes de guerres intermittentes, d'invasions, de génocides et d'épuration ethnique notamment au cours de conflits internes et externes impliquant le Cachemire, le Pakistan et l'Inde; l'Iraq et l'Iran; l'Arménie et l'Azerbaïdjan; la Tchétchénie-Russie; Israël, la Palestine, le Liban et la Syrie; l'Iraq et le Koweït; la Turquie, l'Iran, l'Iraq et les Kurdes; la Turquie et la Syrie; la Turquie et l'Iraq; le Soudan et la région vulnérable de la Turquie et de Chypre.

À l'intérieur de cette zone, une « sous-zone de génocide » s'est créée au sein de laquelle les Arméniens, les Assyriens et les Kurdes ont subi plusieurs campagnes d'extinction et d'épuration ethniques dans l'empire ottoman et l'Iraq.²

Il s'avère difficile de concilier les intérêts conflictuels des pouvoirs occidentaux et ceux des divers états face à l'Afghanistan. Il serait plutôt préférable qu'ils acceptent de sauvegarder la neutralité d'un régime démocratique afghan, et que l'Afghanistan accepte à son tour de protéger son territoire et ses citoyens afin qu'ils ne soient pas noyés dans des conflits, des actes terroristes et des conspirations. L'Afghanistan semble avoir joué ce rôle « d'État-tampon » pendant quelques décennies suivant l'ascension soviétique en Asie centrale après la Deuxième guerre mondiale. Évidemment, ce monde bipolaire et plutôt simple n'existe plus.

Quelle place fait-on à la sécurité dans une entente supranationale?

La meilleure justification de l'État-tampon pourrait bien être sa dimension pratique, même s'il ne s'agit pas d'une option à long terme. La zone de guerre n'est ni locale ni régionale. Les États-Unis y jouent un rôle de premier plan, menant la seconde opération majeure de l'après-guerre froide. Il faut aussi prendre très au sérieux la menace d'une guerre nucléaire entre l'Inde et le Pakistan.

À l'instar des conflits européens du XX^e siècle, il se pourrait bien que la crainte des conflits et des soulèvements graves ne suffise pas à éliminer l'option militaire.

Une solution plus viable consisterait à déployer des efforts pour établir un « supra-État » ou conclure une entente

en général. Même au sein des régions développées d'Europe de l'Ouest, l'établissement de l'Union européenne s'est étiolée sur une période d'un demi-siècle.

Cela dit, les notions de gouvernance évoluent plus vite que jamais. Moins de vingt ans après son arrivée au pouvoir

« Il s'avère difficile de concilier les intérêts conflictuels des pouvoirs occidentaux et ceux des divers états face à l'Afghanistan. Il serait préférable qu'ils acceptent plutôt de sauvegarder la neutralité d'un régime démocratique afghan, et que l'Afghanistan accepte, à son tour, de protéger son territoire et ses citoyens afin qu'ils ne soient pas noyés dans des conflits, des actes terroristes et des conspirations. »

supranationale qui répondrait aux exigences les plus fondamentales : la non-agression et la non-interférence. On pourrait songer à des mesures ultérieures pour instaurer une confédération d'états axés sur la coexistence pacifique et la coopération dans des secteurs comme l'éducation, la santé, l'environnement, la technologie, le développement économique et autres. Même s'il existe plusieurs organisations régionales (dont le Conseil de coopération du Golfe, le Projet de coopération économique de la mer Noire, l'OPEP), ces dernières n'ont rien établi de semblable au marché commun européen des années soixante qui, au-delà de l'intégration économique, en est venu à former l'Union européenne.

Quand on jette un regard sur la région du Moyen-Orient, du Proche-Orient et de l'Asie centrale, on ne sent pas que la population soit prête à accepter des structures supranationales. Ces idées mettent en effet du temps à être acceptées par le monde

suite à la révolution la plus populaire du siècle dernier, le régime islamiste de l'Iran commence à craquer sous la pression intense des femmes, des étudiants, des paysans et d'autres groupes dissidents. Aujourd'hui, même certains Islamistes vont jusqu'à contester le concept de la théocratie et revendiquent la séparation de l'État et de la religion.

Dans ce monde instable, l'idée d'une « gestion ou gouvernance confédérale » gagne du terrain.³ Le succès de telles ententes dans la région tient au degré de démocratisation de chaque pays. Les peuples de ces régions en ont assez du néocolonialisme, du despotisme islamique ou laïque et des inévitables massacres que ces régimes entraînent. Les habitants de l'Afghanistan sont les tristes victimes de cette tragédie. Tout indique qu'ils seront une fois de plus perdants, puisqu'on les empêche de profiter d'une évolution démocratique qui marque l'itinéraire du monde depuis deux siècles. ⑥

²Mark Levene fait référence au concept de « zone de génocide » dans « Creating a modern zone of genocide: The impact of nation- and state-formation on Eastern Anatolia, 1878-1923 », *Holocaust and Genocide Studies*, volume 12, numéro 3 (1998), pp. 393-433.

³Voir : Daniel Elazar, *Constitutionalizing Globalization: the Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Lanham, et New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., (1998); et Frederick Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, Westport, Greenwood Press (1996).



L'avenir : Un rôle d'envergure pour la communauté internationale

PAR RALPH LYSYSHYN ET PAUL MORTON

Le régime Taliban devrait être supprimé incessamment. On peut déjà se demander à quoi ressemblera le gouvernement de l'Afghanistan après les actions militaires. D'évidence, l'infrastructure physique du pays devra être reconstruite, autant que ses structures et ses mécanismes gouvernementaux. Face à une telle dislocation sociale et politique, exacerbée par la vacuité de la gouvernance, la reconstruction doit dépasser la simple initiative de mettre un gouvernement quelconque en place pour plutôt soutenir la création d'un système politique complet marqué au sceau des valeurs et des pratiques de la démocratie et de la bonne gouvernance.

La communauté internationale doit s'engager dans les premières étapes de ce changement, et garantir son soutien jusqu'à ce qu'un système de gouvernance correspondant aux besoins des Afghans soit solidement mis en place. Cela suppose des élections, et certainement plus qu'une.

Le « *nation-building* » dans les pays en voie de développement, telle que cette notion est comprise par les anglophones, est considérée révolue depuis quelques années. Cependant on aborde maintenant cette notion sous un angle neuf. Les gouvernements, en effet, ont promis que l'intervention actuelle en Afghanistan ne saurait répéter les erreurs des campagnes précédentes. Tout récemment, Jack Straw, secrétaire britannique des Affaires étrangères, a rappelé l'engagement de la communauté internationale en ce qui concerne la future gouvernance de l'Afghanistan, et évoqué ces quatre principes : primo, l'avenir de l'Afghanistan doit être mis entre les mains de la population de ce pays; secondo, une coalition mondiale est nécessaire pour aider à reconstruire l'Afghanistan; tertio, les Nations Unies doivent conduire ce processus politique; enfin, la politique et

les ressources requises doivent être là pour mener la tâche à terme.

Il est possible d'ergoter sur les détails : le premier et le dernier principe, par exemple, semblent évidents, tandis que les second et troisième paraissent bien-fondés. Si le cercle infernal de la guerre civile et de l'intervention militaire doit être brisé, il est grand temps d'explorer les options d'un soutien international face à la reconstruction d'un gouvernement afghan efficace et représentatif. Cette coalition mondiale doit être créée et travailler immédiatement.

Nombreuses sont les personnes à avoir un intérêt dans le futur gouvernement de l'Afghanistan. Il est par conséquent clair que reconnaître ces personnes et discuter avec elles est impératif pour orienter le cours d'une action bien définie. Il relève des compétences, voire du rôle de la communauté internationale de réunir lesdites personnes et de les soutenir dans leurs négociations. Si la décentralisation ou une structure fédérale s'avère une option valable, et que plusieurs personnes l'approuvent, alors les pays fédérés devront faire en sorte de faciliter cette discussion.

Reste à voir ce que la communauté internationale peut précisément offrir comme soutien dans le domaine de la gouvernance. Quelles sont les options d'un programme efficace de soutien à la gouvernance en Afghanistan? Quelle que soit la stratégie choisie, la communauté doit à la fois soutenir ladite discussion et offrir un soutien technique dans la concrétisation des décisions qui en ressortiront.

Apprendre des efforts du passé

Les solutions pourraient également supposer l'engagement d'un gouvernement interim de l'UN qui

serait à l'image de l'administration transitoire de l'UN au Cambodge (UNTAC) suite au traité de Paris en 1991. Cette approche offre l'avantage d'une présence internationale relativement importante qui neutraliserait l'inévitable vide qui pourrait survenir après la campagne militaire. Le passage de l'intervention militaire à l'intervention non-militaire pourrait se faire en harmonie, notamment par des instances militaires de maintien de la paix. Cela demanderait toutefois un engagement international d'exception.

Un autre aspect positif du modèle UNTAC est que lors de la prise de décisions et de l'établissement de procédures, il permet d'éviter que le gouvernement de l'Afghanistan ne tombe entre les mains d'un parti ou d'un groupe dont les intérêts sont immédiats et non tournés vers une réelle évolution politique. Dans la perspective de ce scénario, la communauté internationale se retrouverait une fois de plus à devoir faire face à un pays brisé et à un gouvernement qui soutiendrait le terrorisme international en maintenant sa propre population dans la terreur.

Un régime interim construit sur les assises du modèle de l'UNTAC fournirait par ailleurs des cibles dans le processus de la nation à construire qui pourraient contribuer à amoindrir le sentiment d'un processus sans fin ce qui a, dans le passé, considérablement discrédité « la nation à construire » en tant qu'activité internationale. Même quand la communauté internationale et l'administration transitoire transmettront le pouvoir à une administration en Afghanistan, elles devront néanmoins y demeurer beaucoup plus longtemps que cela a été le cas au Cambodge.

Par ailleurs, le soutien international pourrait supposer l'engagement d'un

accord-type Dayton de processus de négociations parrainés. À l'exception de l'Union Soviétique au cours des années quatre-vingts, l'influence des gouvernements étrangers en Afghanistan, militaires ou non, a largement contribué à soutenir indirectement les protagonistes du pays. Dans le passé, il s'agissait souvent d'une forme destructive de protection militaire. On peut aisément comprendre, par conséquent, qu'un soutien extérieur pourrait être perçu comme une forme de surveillance au sein des groupes en Afghanistan. Ceci pourrait réduire le besoin d'une importante présence étrangère lors de la négociation d'un traité de paix et d'une structure constitutionnelle. Cependant, dans un pays éclaté comme l'Afghanistan, un processus d'accord-type Dayton gagnerait à être considéré comme un moyen d'assurer une période de gouvernement transitoire définie dans le temps.

Engagement local et soutien international

Ainsi que nous l'avons indiqué au début, quelle que soit la forme que puisse prendre un engagement international en Afghanistan, il est impératif d'introduire un élément de durabilité à cet arrangement. La durabilité sous-entend alors un engagement local et non une présence étrangère sans fin. Cela signifie que le contenu du programme de soutien international doit être conçu afin que l'Afghanistan développe la capacité de se gouverner et non de consolider un régime temporaire.

Cela ne se produira que si le paysage socio-politique est pris en compte. L'élément de centralisation-décentralisation est l'une des clés. Rex Brynen, professeur de sciences politiques à l'Université McGill, souligne le fait que le gouvernement afghan a été assez décentralisé, et encore sous les Talibans. Il n'y a pas de précédent constitutionnel concret en Afghanistan, mais il y a des modèles de gouvernance en place. Si un processus constitutionnel doit réussir à se soutenir lui-même, il doit reconnaître ce fait. Il est évident que tout nouvel arrangement constitutionnel doit tenter d'équilibrer le pouvoir, et reconnaître

de jure le partage du pouvoir. Cependant, le processus lui-même doit reconnaître la décentralisation actuellement présente. Bref, le processus officiel doit être bâti à même les structures en place.

Dans cette tâche, la communauté internationale est en position de fournir un soutien par le biais de son programme d'aide à la gouvernance. Avant même qu'une discussion constructive ne s'engage entre les parties concernées, une structure de références commune s'impose, de même qu'une ébauche des diverses options. Les anciens modèles de gouvernance en Afghanistan sont insuffisants, car ils s'appuient sur les règles non démocratiques des seigneurs de la guerre. La communauté internationale doit aider à construire cette structure de références commune. Un des moyens d'y parvenir suppose de tenir compte de la vraisemblable nécessité d'un modèle qui reconnaîtrait la diversité ethnique et régionale du pays. Il s'agirait de fournir aux parties un compte rendu détaillé des divers modèles fédéraux, qui fourniraient eux-mêmes un aperçu des origines des structures fédérales—dont les opportunités et les défis qui leur sont inhérents—et relier ces modèles possibles au contexte afghan.

Un rôle pour le « monde fédéral »

Les pays fédérés, de par leur nature, ont l'avantage de présenter diverses options de structures de gouvernement décentralisé. Par le biais d'un processus de consultation, les praticiens et les chercheurs de différents milieux fédéraux accordent toute leur attention à cette tâche : mettre les expériences fédérales de leur pays en relation avec les choix qui se poseront à l'Afghanistan, et fournir par là même un outil de qualité à ses bâtisseurs. Un processus semblable a été employé lors de la création de la nouvelle constitution sud-africaine.

Ce faisant, il est important d'admettre que les modèles abstraits et même existants ne sauraient être greffés à l'Afghanistan. Il s'agirait de transformer l'expérience des praticiens internationaux en une ressource significative pour le processus de « *nation-building* » en Afghanistan. Ce type de soutien serait à la base de la

première étape d'une stratégie d'aide fournissant une historique détaillée des options fédérales et des gouvernements décentralisés déjà en place.

La seconde étape d'aide internationale ne pourra être réalisée que lorsque les praticiens afghans auront convenu des grandes lignes d'une structure gouvernementale de base. Ceux qui reconstruiront le pays auront besoin de leur propre vision d'un état afghan transformé mais également des habiletés techniques quant à la façon de gouverner un pays. Une fois de plus, ces pays ayant une structure gouvernementale fédérale auraient une base importante de connaissances quant à la gouvernance dans un système décentralisé. Appliquer lesdites connaissances dans le contexte afghan nécessite toutefois l'établissement d'un programme ayant pour objet de transformer ces connaissances en soutien pratique. La première étape du développement des options prendra un aspect de soutien nettement plus axé sur la technique. Là encore, les praticiens et les spécialistes du monde entier pourraient jouer un rôle de premier plan. De même, l'assistance devrait alors être substantielle et durable.

Le conflit actuel en Afghanistan est parfois décrit comme étant le prochain chapitre du Grand Jeu. L'inévitable suppression de l'actuel gouvernement doit marquer le début et non la fin de cet engagement. Au lendemain de la campagne militaire, les préoccupations humaines seront forcément prioritaires. Sans vouloir pousser démesurément la réflexion, nous pouvons affirmer qu'il serait dans l'intérêt des Afghans, de même que dans le nôtre, d'examiner avec beaucoup d'attention le rôle que pourrait jouer la communauté internationale dans la construction d'un système de gouvernement efficace et représentatif en Afghanistan. (6)