

IPI**INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE**

Hiérarchisation et ordonnance- ment des mandats du Conseil de sécurité : Le cas de la MANUA

MARS 2023

Introduction

En mars 2023, on s'attend à ce que le Conseil de sécurité de l'ONU renouvelle le mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). Les négociations portant sur le renouvellement de ce mandat se dérouleront à un moment où la crise économique et humanitaire que traverse l'Afghanistan s'aggrave. Les membres du Conseil de sécurité continuent d'avoir des divergences de vues quant au niveau d'engagement politique qui serait approprié entre l'ONU et les autorités de facto, en particulier après le manque de progrès qu'il a bien fallu reconnaître malgré les efforts déployés pour amener les Taliban à modifier l'orientation de leurs politiques de restriction des droits des femmes et des filles afghanes. Les questions relatives à l'engagement politique, aux sanctions, à la gestion des risques et au détournement de l'aide, à l'aide au développement, à la menace du terrorisme et aux violations persistantes des droits de l'homme ont toutes une incidence sur les échanges de vues qui ont porté récemment sur l'Afghanistan et sur le rôle joué par la MANUA dans ce pays.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé conjointement une table ronde le 14 février 2023 afin de débattre du renouvellement du mandat de la MANUA. Cette réunion a permis aux États Membres, à des fonctionnaires de l'ONU, à des parties prenantes de la société civile et à des experts indépendants de partager des vues sur la façon dont ils évaluent la situation en Afghanistan, en toute franchise et dans un esprit de collaboration. Les délibérations qu'ils ont ainsi menées visaient à aider le Conseil de sécurité à prendre des décisions plus éclairées encore quant à la hiérarchisation et à l'ordonnement du mandat de la MANUA, ainsi qu'à l'orientation stratégique de la mission et à ses opérations sur le terrain.

Les participants se sont largement déclarés d'accord pour dire que les tâches prioritaires confiées à la MANUA continuent d'être pertinentes compte tenu de l'action globale menée par l'ONU dans ce pays, malgré la détérioration de la situation sur le terrain. Ils se sont également accordés pour estimer que le libellé actuel du mandat énonce des prises de position vigoureuses et concrètes sur l'engagement politique, les droits de l'homme et le genre, et qu'il permet d'autre part à la MANUA de disposer d'une souplesse suffisante pour hiérarchiser ses tâches en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain.

**STIMSON**

Le 14 février 2023, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier sur le mandat et la stratégie politique de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). Le débat mené à cette occasion faisait partie d'une série d'ateliers portant sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux hiérarchiser, ordonnancer et ancrer dans une stratégie politique les activités prévues dans les mandats des opérations de paix. C'est la première année au cours de laquelle un atelier de cette série est consacré à l'examen du mandat de la MANUA. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les points de vue de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande et du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

1 Résolution 2626 du Conseil de sécurité de l'ONU (17 mars 2022), document des Nations Unies S/RES/2626.

Il est probable que les aspects suivants seront pris en compte lors des négociations qui s'engageront au sein du Conseil au sujet du renouvellement du mandat de la MANUA :

- Maintenir l'équilibre entre le soutien accordé aux efforts accomplis par la MANUA dans le domaine de la diplomatie discrète et l'encouragement des activités de plaidoyer publiques qu'elle entreprend dans de nombreux secteurs relevant de son mandat, en tenant compte des restrictions imposées dans le contexte national ;
- Renforcer le rôle joué par la MANUA dans la coordination et la promotion de l'aide humanitaire avec l'ONU et les partenaires non onusiens pendant une période caractérisée par des crises prolongées ;
- Soutenir l'engagement régional et international en faveur de l'Afghanistan, notamment en ce qui concerne le rôle que la MANUA pourrait jouer en facilitant le dialogue avec les autorités de facto ;
- Assurer la sécurité des membres du personnel de l'ONU et de leurs interlocuteurs tout en poursuivant la mise en œuvre du mandat de la mission ; et
- Maintenir le rythme des progrès importants accomplis grâce aux négociations menées sur la Résolution 2626 (2022) tout en se préoccupant de la question de savoir s'il est nécessaire d'adapter le mandat en fonction de l'évolution récente de la situation dans le pays.

Engagement politique

Les participants ont reconnu les tensions auxquelles la MANUA fait face dans l'exécution des composantes politiques de son mandat et de celles liées à la gouvernance. L'environnement restrictif imposé par les Taliban, rendu encore plus difficile par les sanctions internationales décrétées à l'encontre du régime taliban suite à sa prise du pouvoir par la force empêche la MANUA de progresser aussi rapidement qu'elle le souhaiterait jusqu'au point où il sera possible de mettre un terme à l'engagement politique de l'ONU en Afghanistan. Les participants à l'atelier ont échangé des vues sur

l'efficacité perçue de la MANUA lorsqu'il s'agit pour elle de maintenir l'équilibre entre la mise en œuvre des parties de son mandat liées au dialogue politique et l'adoption, dans le même temps, de positions de principe contre les politiques des autorités de facto et les violations des droits de l'homme.

Certains participants ont exhorté les membres du Conseil de sécurité à privilégier un mode de compréhension souple et réaliste de la façon dont la MANUA met ces parties de son mandat en œuvre, notamment en dialoguant régulièrement avec les autorités de facto. Tirant parti de ses 11 bureaux de terrain disséminés dans les diverses régions du pays, la MANUA continue de s'engager politiquement auprès de tous les acteurs politiques afghans intéressés par le biais de contacts diplomatiques discrets aux niveaux national, provincial et des districts². Certains participants ont fait allusion à la définition de la stratégie de l'ONU donnée par la Secrétaire générale adjointe, qui a déclaré que celle-ci constituait une approche axée sur un mouvement de va-et-vient par laquelle la MANUA tire parti de la fourniture d'une aide humanitaire pour établir des rapports de confiance avec les autorités de facto dans l'espoir de favoriser la prise d'engagements en faveur d'une gouvernance plus inclusive et d'une réduction des restrictions imposées à la population afghane³.

Certains participants ont mis en doute la viabilité de cette stratégie étant donné l'absence de concessions concrètes, jusqu'à présent, de la part des autorités de facto. D'autres ont fait valoir que le Conseil de sécurité devrait continuer de donner à la MANUA le temps et l'espace dont elle a besoin pour mettre cette partie de son mandat en œuvre, vu que les efforts politiques de ce genre, par leur nature même, n'aboutissent que lentement à des résultats. Il serait à craindre qu'en imposant de nouvelles restrictions au niveau d'engagement de la mission avec les autorités de facto, on paralyserait l'engagement politique de la MANUA et on limiterait son rôle, sur le plan fonctionnel, à celui d'un simple mécanisme chargé de permettre la fourniture d'une aide humanitaire. D'autres ont émis des doutes quant à la mesure dans laquelle la MANUA peut promouvoir une gouvernance

² Voir document des Nations Unies S/RES/2626, par. 5 (c).

³ Amina Mohammed, conférence de presse organisée après son retour d'Afghanistan, New York, 25 janvier 2023, consultable à l'adresse <https://www.un.org/sg/en/content/dsg/press-encounter/2023-01-25/deputy-secretary-general-amina-mohammed%E2%80%99s-press-conference-upon-her-return-afghanistan>.

inclusive compte tenu du recalibrage important suivi par les institutions étatiques afghanes après la prise de pouvoir par les Taliban, ainsi que de l'absence de constitution écrite⁴. Ils ont fait valoir qu'en établissant un dialogue avec les autorités de facto, on court le risque de cristalliser leur modus operandi et de légitimer leurs prétentions à une reconnaissance internationale.

Dans le cadre de ces échanges de vues portant sur l'engagement politique de la MANUA, plusieurs participants ont émis une mise en garde en faisant valoir que la mission ne devait accepter aucun compromis mettant en cause ses valeurs et principes pour réaliser des gains pratiques ; ils ont insisté sur le fait que la mission devait, sans laisser subsister la moindre équivoque, défendre les droits de l'homme, et en particulier ceux des femmes et des filles, dans le cadre de sa stratégie politique globale. Ils ont souligné que les droits des femmes sont l'une des pierres angulaires de l'engagement politique de l'ONU, et qu'en les traitant comme s'ils ne constituaient qu'une priorité parmi d'autres, on ne faisait qu'affaiblir l'approche globale adoptée par l'ONU. Certains participants ont encouragé la MANUA à ancrer son engagement politique dans les besoins et perspectives des femmes afghanes (y compris de celles qui résident à l'intérieur du pays), en particulier compte tenu du fait que les civils afghans ont des attentes élevées quant à l'influence que la MANUA peut exercer dans ce domaine.

Activités de surveillance et de communication concernant les droits humains, l'accent étant mis sur le genre

Les participants ont souligné qu'il importait que le Conseil maintienne, dans le libellé du mandat de la MANUA, des termes exprimant sa ferme détermi-

nation à protéger et promouvoir les droits humains, en particulier compte tenu de la détérioration de la situation des femmes et des filles dans le pays⁵. Outre les passages relatifs aux activités de surveillance et de communication concernant les droits humains, le mandat actuel contient des parties qui insistent fermement sur la participation concrète des femmes, l'intégration de la dimension de genre dans tous les domaines d'exécution du mandat, et la promotion de l'autonomisation des femmes et des filles, des dispositions dont l'importance a encore été renforcée récemment depuis que les Taliban ont interdit aux femmes et aux filles de participer aux activités de la vie publique⁶. Reconnaisant les gains réalisés, au prix d'efforts considérables, suite à l'intégration de ces parties lors du tout dernier renouvellement du mandat, certains participants ont adressé une mise en garde aux membres du Conseil en faisant remarquer qu'il valait mieux renoncer à relancer les négociations sur ces questions de crainte de perdre les acquis enregistrés dans le traitement des problèmes qui y étaient liés.

Considérant qu'une majorité de participants estimaient que le libellé du mandat était satisfaisant, la plupart des intervenants ont concentré leurs propos sur les divers moyens que la MANUA pouvait utiliser pour renforcer la mise en œuvre de son mandat en matière de droits humains. En premier lieu, la mission pourrait élargir le rôle qu'elle exerce en facilitant le dialogue infranational entre les différentes collectivités et les autorités de facto, en veillant à ce que des représentants des femmes y participent. Depuis la prise de pouvoir par les Taliban, la MANUA s'est assurée que les lignes de communication avec les autorités locales restent ouvertes pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire et la mise en œuvre de certaines parties de son mandat, au nombre desquelles les dispositions relevant des droits humains et du genre. Cette manière de procéder a permis à la MANUA d'élaborer, aux fins de l'exécution de ses activités, des approches géographiquement

4 Andrew Watkins, « One Year Later: Taliban Reprise Repressive Rule, but Struggle to Build a State » (Un an après : les Taliban réintroduisent un régime répressif, mais ont du mal à édifier un état), United States Institute of Peace, 17 août 2022.

5 La MANUA est chargée de dialoguer avec toutes les parties prenantes « de la protection et de la promotion des droits humains de tous les Afghanes et Afghans, de mener des activités de surveillance, de communication et de sensibilisation concernant la situation des civils, la prévention et l'élimination de la violence, y compris une approche centrée sur les rescapées pour prévenir la violence sexuelle et fondée sur le genre et y répondre, la prévention de la torture, la surveillance des lieux de détention et la promotion des droits des détenus, ainsi que pour mener des activités de surveillance et de communication concernant les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels ». Voir document des Nations Unies S/RES/2626, par. 5(e).

6 Security Council Report, « Afghanistan: Closed Consultations » (L'Afghanistan : consultations à huis clos), 27 janvier 2023.

spécifiques qui tiennent compte des variations observées dans la façon dont les décrets nationaux ont été appliqués (y compris dans le cas des restrictions applicables aux droits des femmes et des filles). Les participants ont encouragé la MANUA à continuer d'utiliser ces approches géographiquement spécifiques pour configurer son approche globale afin de profiter des éventuelles possibilités d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre de personnes possible.

En second lieu, la MANUA pourrait tirer parti de l'avantage comparatif dont elle jouit en menant des activités de surveillance et de communication concernant les violations des droits humains et du droit humanitaire, le cas échéant⁷. La MANUA est la seule instance présente dans le pays qui soit actuellement capable de mener systématiquement des activités de documentation et de communication sur les violations commises contre l'un quelconque des droits humains. En mai 2022, les autorités de facto ont dissous la Commission indépendante des droits humains de l'Afghanistan, qui avait été le principal organisme national chargé de mener des activités de surveillance et de documentation sur les violations des droits humains et du droit humanitaire à l'échelle internationale⁸. Les groupes de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme ont également été forcés de mettre un terme à leurs activités dans la plupart des provinces, de crainte de subir des représailles.

Dans ce contexte, les participants ont souligné que la visibilité de la MANUA et sa présence concrétisées par ses 11 bureaux sur le terrain constituent, pour les collectivités, la preuve qu'elles peuvent compter sur le précieux soutien symbolique que représentent ces manifestations. Certains se sont déclarés désireux de voir la MANUA condamner plus ouvertement les autorités de facto pour leurs

violations des droits humains, en particulier ceux des femmes et des filles, en mettant l'accent sur les attentes élevées des Afghans à l'égard de la mission. Bien que les participants comprennent les appels lancés pour inciter la MANUA à faire largement connaître ses activités au public, en particulier en ce qui concerne la promotion de l'égalité des genres et des droits humains, ils ont reconnu qu'il importe de préserver le caractère discret de certaines initiatives afin d'éviter de manquer des occasions d'engager un dialogue à l'avenir ou de mettre en danger les personnes qui prennent part à ces initiatives.

Aide humanitaire

Les participants ont appelé l'attention sur la complexité des tâches à entreprendre par la MANUA dans le cadre de l'exécution du mandat qui lui a été confié à l'échelle d'un pays qui connaît la famine, le déclin économique, une pauvreté persistante et de rudes conditions climatiques⁹. Bien que plus de 28 millions de civils aient besoin d'une aide humanitaire d'urgence, seulement 1,8 milliard de dollars, sur les 4,4 milliards de dollars demandés dans le plan d'action humanitaire d'urgence 2022 pour l'Afghanistan, a été reçu (soit 40 % du total)¹⁰. Compte tenu de ce contexte, les participants ont affirmé que la fourniture et la coordination d'une aide humanitaire devait continuer d'être une importante priorité pour la MANUA¹¹. L'atténuation des répercussions profondes des mesures récemment prises par les Taliban pour interdire aux femmes de travailler pour des ONG nationales ou internationales constitue un défi de taille à l'heure actuelle, alors que le pays fait face à une crise humanitaire de grande ampleur¹². Cette interdiction a forcé plus de 150 ONG et organisations fournissant une aide à interrompre la totalité ou une partie de leurs

7 Le droit humanitaire ne s'applique qu'aux parties de l'Afghanistan où règne un conflit armé entre les Taliban et l'État islamique. Voir Projet RULAC (Rule of Law in Armed Conflicts – Primauté du droit dans les conflits armés) de l'Académie de Genève, « Non-International Armed Conflicts in Afghanistan » (Conflits armés non internationaux en Afghanistan), consultable à l'adresse <https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-afghanistan#collapse4accord>.

8 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Commentaire de Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, sur la dissolution de la Commission indépendante des droits de l'homme de l'Afghanistan », communiqué de presse, 19 mai 2022.

9 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies, « La participation des femmes à la fourniture d'une aide doit se poursuivre : Déclaration des responsables du Comité permanent interorganisations sur l'Afghanistan », 28 décembre 2022.

10 BCAA, Afghanistan : Aperçu de la suite donnée au Plan d'action humanitaire 2022 (1er janvier-31 décembre 2022) », 6 février 2023.

11 Document des Nations Unies S/RES/2626, par. 5 (a) et 5 (b).

12 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « One Year in Review: Afghanistan since August 2021, a Socio-Economic Snapshot » (Bilan après un an : l'Afghanistan depuis août 2021, instantané socioéconomique), 5 octobre 2022.

activités et a gravement compromis les programmes de fourniture d'aide de l'ONU¹³.

Tirant parti de sa présence sur le terrain et de ses relations avec les autorités de facto, la MANUA peut continuer de dialoguer avec les parties prenantes nationales et infranationales, les organisations de la société civile, les ONG internationales et les donateurs afin de promouvoir la fourniture d'une aide humanitaire¹⁴. À l'occasion de sa récente visite en Afghanistan, Martin Griffiths, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, a négocié avec les Taliban l'introduction d'exemptions aux mesures récentes interdisant aux travailleuses humanitaires d'exercer leurs activités, ce qui a permis à certaines femmes de travailler dans des secteurs de l'éducation et de la santé¹⁵. Dans le même ordre d'idées, l'ONU prend régulièrement contact avec les autorités de facto pour résoudre des questions qui retardent et entravent la fourniture d'une aide, telles que les restrictions à l'accès et à la liberté de mouvement qu'ils ont imposées aux organisations humanitaires¹⁶.

Contraintes opérationnelles

Les participants ont appelé l'attention sur plusieurs contraintes opérationnelles et financières auxquelles la MANUA et les entités de l'ONU doivent actuellement faire face et qui ont des incidences sur l'exécution du mandat, au nombre desquelles les conséquences involontaires des sanctions internationales¹⁷. La MANUA, au même titre que de nombreuses organisations humanitaires exerçant leurs activités en Afghanistan, signale des retards dans les transferts de fonds à destination de ce pays, ainsi que des refus de

procéder à ces opérations. Le système bancaire officiel continue de bloquer les transferts en faisant valoir qu'il doit appliquer des pratiques de réduction des risques, ce qui a fait obstacle au fonctionnement des mécanismes de paiement et provoqué des ruptures dans les chaînes d'approvisionnement¹⁸. De nombreuses organisations indiquent également que le manque de liquidités disponibles à l'intérieur du pays constitue un obstacle à l'exécution des programmes.

Pour remédier à cette situation, l'ONU et la MANUA ont facilité les transferts de liquidités importées et les ont distribuées à 19 organismes et programmes de l'ONU, ainsi qu'à 15 ONG exerçant leurs activités dans le pays. Au niveau international, la MANUA a entrepris des démarches visant à obtenir que le Département du Trésor des États-Unis dégèle les avoirs de la Banque centrale de l'Afghanistan afin d'atténuer la pression à laquelle l'économie afghane est soumise, d'augmenter les volumes de liquidités disponibles dans le pays, et de libérer les fonds nécessaires pour verser les traitements des employés du secteur public¹⁹. Les efforts déployés par la MANUA pour coordonner des solutions temporaires robustes avec le système de l'ONU au sens large, en ayant recours à des mécanismes tels que la Facilité d'échange humanitaire, se sont heurtés à la résistance manifestée par les autorités de facto²⁰.

D'importantes considérations relatives à la sécurité et à la sûreté ont également une incidence sur la portée de l'action que la MANUA est disposée et apte à poursuivre. Les responsables de la mission continuent d'éprouver des préoccupations au sujet du risque de répercussions auquel sont exposés les Afghans qui coopèrent avec l'ONU, et en particu-

13 Patrick Wintour, « Afghan Aid at Risk from Taliban Ban on Women, Warns United Nations » (Selon les Nations Unies, l'aide fournie à l'Afghanistan risque d'être perturbée à la suite de l'interdiction décrétée par les Taliban à l'égard des femmes), *The Guardian*, 6 janvier 2023.

14 Document des Nations Unies S/RES/2626 (2022), par. 5 (a).

15 Voir Charlotte Greenfield et Michelle Nichols, « Top U.N. Officials Seek to 'Water Down' Bans on Women in Afghanistan » (De hauts fonctionnaires de l'ONU cherchent à atténuer la rigueur des mesures interdisant aux femmes de travailler en Afghanistan), *Reuters*, 25 janvier 2023.

16 Martin Griffiths, « Note d'information présentée par le Coordonnateur des secours d'urgence au Conseil de sécurité sur la situation humanitaire en Afghanistan », New York, 23 juin 2022.

17 Le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la Résolution 2615 pour créer une exemption humanitaire au régime de sanctions imposées en 1988 à l'encontre des Taliban, de manière à affirmer que l'aide humanitaire et les autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constituent pas une violation des mesures de gel des avoirs prises à l'encontre des personnes et entités dont le nom figure dans la liste de celles qui sont associées aux Taliban. Voir Agathe Sarfati, « While Afghans Wait, States and Banks Decrypt the Humanitarian Exception in the Taliban Sanctions Regime » (Pendant que les Afghans attendent, les États et les banques s'efforcent de comprendre ce que signifie l'exemption humanitaire prévue dans le régime de sanctions décrétées à l'encontre des Taliban), *IPI Global Observatory*, 14 avril 2022.

18 Griffiths, « Note d'information présentée par le Coordonnateur des secours d'urgence ».

19 Shakiba Mashayekhi, « The Limits of the UN Assistance Mission in Afghanistan under Taliban Rule » (Les limites de la Mission d'assistance de l'ONU en Afghanistan sous le régime taliban), Stimson Center, 6 octobre 2022.

20 Griffiths, « Note d'information présentée par le Coordonnateur des secours d'urgence ».

lier les membres du personnel national faisant partie de son effectif. Les préoccupations éprouvées au sujet de la sécurité de son personnel national et de ses partenaires locaux ont obligé la MANUA à privilégier les modes d'action discrets en dépit des demandes qui lui ont été adressées pour qu'elle adopte des modalités plus visibles dans le cadre des activités qu'elle poursuit pour faire connaître et condamner les abus commis par les Taliban en matière de droits de l'homme. Le Conseil de sécurité devrait en outre veiller à tenir compte des risques et mesures de représailles auxquels le personnel national de l'ONU et ses partenaires locaux peuvent être exposés dans le cadre de leur collaboration avec ses services.

Enfin, les participants ont suggéré que la MANUA collabore avec les États membres aux activités de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale pour augmenter le budget de la mission au cours de l'année à venir, de manière à donner à la MANUA une souplesse opérationnelle suffisante pour lui permettre d'exécuter la gamme complète des activités qui lui sont confiées. Plus particulièrement, les participants ont souligné la nécessité, pour la mission, de disposer d'un financement plus important et de ressources accrues pour mener ses activités de surveillance du respect des droits de l'homme et établir son Unité d'atténuation des risques.

Engagement international et régional

Les participants ont reconnu d'un commun accord que la MANUA a le potentiel de servir d'intermédiaire entre la communauté internationale et les autorités de facto. À l'heure actuelle, les membres du Conseil ont des vues divergentes sur les réactions qu'il conviendrait de manifester face aux restrictions imposées aux femmes et aux filles par les autorités de facto, ainsi que quant à la mesure

dans laquelle elle devrait se préoccuper de la composante « activités de plaidoyer » du mandat dont elle doit s'acquitter en menant des activités de surveillance et de communication concernant les droits de l'homme. Bien que les membres du Conseil n'aient pas réussi à se mettre d'accord sur le contenu d'un document final officiel sur l'Afghanistan en janvier 2023 en raison de ces divergences, ils ont adressé une lettre confidentielle aux autorités de facto, par l'entremise de l'ONU, pour exprimer les préoccupations qu'ils partageaient à l'égard de ces restrictions²¹.

Un moyen d'élargir l'engagement politique en Afghanistan pourrait consister à améliorer l'alignement entre l'action de l'ONU et celle des partenaires régionaux. Les pays de la région et ceux dont la population est majoritairement musulmane, au nombre desquels l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, l'Ouzbékistan, le Pakistan, le Qatar et la Turquie, pourraient tirer parti de l'influence qu'ils exercent auprès des autorités de facto afin de réaliser des objectifs politiques clairement définis. Dans une déclaration conjointe diffusée récemment, la Chine et l'Iran ont également « lancé un appel aux dirigeants afghans pour qu'ils forment un gouvernement inclusif dans lequel tous les groupes ethniques et politiques joueraient un rôle réel, et pour qu'ils mettent un terme à toutes les mesures discriminatoires prises à l'encontre des femmes, des minorités ethniques et des autres religions »²². Les participants ont souligné que la MANUA devait continuer d'exécuter la partie de son mandat visant à promouvoir la coordination régionale afin de fédérer les efforts déployés pour soutenir son action dans le pays. Ils se sont félicités, à cet égard, de la visite rendue récemment en Afghanistan par Amina Mohammed, Secrétaire générale adjointe de l'ONU, Sima Sami Bahous, Directrice exécutive d'ONU Femmes, et Mohamed Khaled Khari, Sous-Secrétaire général²³.

21 Security Council Report, « Afghanistan: Closed Consultations » (Afghanistan : Consultations à huis clos).

22 « China, Iran Call on Afghanistan to End Restrictions on Women » (La Chine et l'Iran exhortent l'Afghanistan à mettre un terme aux restrictions imposées aux femmes), *AP*, 16 février 2023.

23 Ibid. La visite que de hauts fonctionnaires de l'ONU ont effectuée en Afghanistan faisait partie d'une série plus vaste de rencontres qui ont compris des consultations de haut niveau sur l'Afghanistan avec les dirigeants de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), de la Banque islamique de développement, des groupes de femmes afghanes à Ankara et Islamabad, et des ambassadeurs et envoyés spéciaux en Afghanistan en poste à Doha. MANUA, « High-Level UN Delegation Led by the Deputy Secretary-General Calls on Afghanistan's De Facto Taliban Authorities to Reverse Course on Recent Decrees Limiting Women's and Girl's Rights, Says Afghans Must Not Be Abandoned » (Une délégation de haut niveau de l'ONU dirigée par le Sous-Secrétaire général exhorte les autorités taliban de facto à faire machine arrière en renonçant à appliquer les décrets récemment adoptés pour limiter les droits des femmes et des filles; selon cette délégation, les Afghans ne doivent pas être abandonnés), communiqué de presse, 20 janvier 2023.

Les participants ont estimé que l'action récemment entreprise par l'Organisation de la coopération islamique (OCI) au sujet de l'Afghanistan constituait un exemple d'intervention susceptible d'avoir un effet sur l'intensification du dialogue mené à l'échelle régionale. Les 57 États membres de l'OCI ont convoqué une réunion d'urgence le 11 janvier 2023, à l'issue de laquelle ils ont diffusé un communiqué critiquant sévèrement les interdictions imposées aux femmes pour les empêcher de faire des études universitaires et de travailler pour des ONG²⁴. L'OCI a annoncé récemment qu'elle avait l'intention d'envoyer une délégation d'intellectuels islamiques en Afghanistan dans le cadre d'une mission de suivi « afin de poursuivre le dialogue engagé avec les autorités de facto sur les mesures qu'elles ont prises pour priver les filles et femmes afghanes de leurs droits fondamentaux à l'éducation, à l'emploi et à la justice sociale, étant donné que ces droits constituent une priorité majeure pour le monde islamique »²⁵. Il se peut que ces initiatives offrent à la MANUA une possibilité de renforcer la coordination régionale et d'améliorer l'efficacité des efforts régionaux complémentaires.

Conclusion

La MANUA continue de jouer un rôle important en Afghanistan, et l'action qu'elle a entreprise en collaboration avec toutes les parties prenantes intéressées aux niveaux national et infranational, au nombre desquelles les organisations de la société civile, les ONG internationales et les autorités de facto ne fera qu'augmenter en importance à un moment où la communauté internationale s'efforce

de coordonner les interventions visant à remédier à la détérioration de la situation humanitaire et en matière de droits de l'homme. Les chances de succès des efforts accomplis par la MANUA pour exécuter son mandat au cours de l'année écoulée ont été gravement remises en question. Cela est dû à divers facteurs, au nombre desquels l'absence de concessions concrètes qui auraient pu être faites par les autorités de facto sur une vaste gamme de questions, en particulier la gouvernance inclusive et le respect des droits de l'homme.

Les participants ont estimé d'un commun accord que les priorités de la MANUA restent valides et contribuent à positionner le soutien fourni au peuple afghan par la communauté internationale. En outre, la MANUA a un rôle crucial à jouer en promouvant les efforts de plaidoyer et de soutien entrepris en faveur du respect des droits des femmes compte tenu des restrictions et des mesures régressives qui continuent de leur être imposées. Ils ont toutefois été unanimes à considérer que l'évolution des événements au cours de l'année à venir revêtira une importance cruciale pour déterminer la mesure dans laquelle la MANUA pourra amener les autorités de facto à entreprendre des réformes, si minimes soient-elles, et à montrer qu'elles sont capables de respecter les normes internationales. Cela exigera que la MANUA réussisse à maintenir l'équilibre entre les initiatives de diplomatie discrète et les activités publiques de plaidoyer dans plusieurs domaines relevant de son mandat. Cela nécessitera également que la communauté internationale manifeste un soutien politique unifié dans tous les domaines d'exécution du mandat de la MANUA.

24 Organisation de la coopération islamique (OCI), « Communiqué final de la réunion extraordinaire du Comité exécutif sur 'les événements survenus récemment en Afghanistan et la situation humanitaire dans ce pays' », 11 janvier 2023.

25 OCI, « Le Secrétaire général à la Réunion extraordinaire de l'OCI : Nous souhaitons envoyer une deuxième équipe d'oulémas en Afghanistan pour poursuivre le dialogue portant sur la décision visant à priver les femmes afghanes d'éducation et d'emplois », 11 janvier 2023.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York et à Manama (Bahreïn).

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils et de la sécurité humaine s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA
TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org