

Les 125 ans de la
Revue internationale de la Croix-Rouge

ou

QUAND LA MÉMOIRE EST FIDÈLE...

par Jacques Meurant

Les officiers, les soldats, le personnel sanitaire, les populations voisines ou éloignées du théâtre de la guerre, forment autant de catégories de personnes auxquelles devraient s'adresser les hommes de plume, pour leur exposer à chacune dans le langage qui lui convient, ce fonds d'idées et de sentiments humanitaires qu'il est si urgent de faire pénétrer dans les esprits et dans les cœurs.

(Bulletin international des sociétés de secours aux militaires blessés — N° 1, octobre 1869).

Lorsque la deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Berlin en 1869 adopte le principe de la création d'un bulletin dont la rédaction est confiée au Comité international, elle entend au premier chef que ce «journal mette en rapport les comités centraux des divers pays et porte à leur connaissance les faits, officiels et autres, qu'il leur importe de connaître». Et depuis lors, le *Bulletin international des sociétés de secours aux militaires blessés* devenu en 1886 *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, puis enfin *Revue internationale de la Croix-Rouge* en 1919, n'a cessé «de maintenir un courant d'informations et de constituer le lien nécessaire entre les membres du Mouvement interna-

tional de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge». Ce que n'a pas manqué de réaffirmer l'Assemblée du CICR en mars 1988 lorsque, réexaminant la nature et les objectifs de la *Revue*, elle a tenu à souligner que l'organe officiel du CICR est au service de toutes les composantes du Mouvement et qu'il en reflète fidèlement la doctrine et les activités vis-à-vis du monde extérieur.

Cette permanence de la mission de la *Revue* ne s'est jamais démentie au cours des décennies, elle traduit une fidélité à un engagement dont le but est de rapporter des informations et surtout de susciter la réflexion sur la mission du Mouvement, les activités de ses composantes tout en étant constamment ouverte à la vie internationale dans ses manifestations de caractère humanitaire les plus variées.

* * *

L'histoire du Mouvement à travers la *Revue* reste à écrire. Peut-être tentera-t-elle un jour un historien ou un étudiant en quête d'un sujet de thèse.

Notre propos sera plus modeste. En nous référant plus particulièrement aux événements de ces 25 dernières années, plus accessibles au lecteur d'aujourd'hui, nous tenterons de montrer comment la *Revue* a reflété les activités de protection et d'assistance du CICR, suivi l'évolution du droit humanitaire et de la doctrine qui les guident et témoigné des manifestations de solidarité du Mouvement dans sa quête constante de la protection, du mieux-être et de la dignité de l'individu.¹

Peut-être arriverons-nous à dégager les traits saillants de ce qui est un peu l'histoire récente du Mouvement, une histoire qui n'est pas «un long fleuve tranquille».

I. PROTECTION ET ASSISTANCE

1. Le CICR sur les théâtres d'opération

Depuis ses débuts, la *Revue* est au cœur de la guerre; elle nous en montre la face cachée — celle qu'oublie trop souvent les livres d'his-

¹ On lira deux synthèses historiques parues dans l'excellent numéro du Centenaire de la *Revue* (N° 610, octobre 1969), celle de Jean-Georges Lossier: «Regards en arrière — Cinquante années du «Bulletin», pp. 622-628, et celle de Victor Segesvary: «Cinquante années de la «Revue», pp. 629-636.

toire —, avec son long cortège de souffrances. Depuis la guerre de 1870-1871 jusqu'au conflit actuel en ex-Yougoslavie se déploie à travers déclarations officielles, communiqués, rapports et analyses l'activité du CICR sur les théâtres d'opération les plus variés: démarches continues auprès des Etats belligérants pour qu'ils respectent leurs engagements, négociations avec les protagonistes pour accéder aux victimes. En partageant en quelque sorte la vie des délégués du CICR lors des rapatriements de blessés et malades, des échanges de prisonniers, dans la recherche des disparus ou pendant les distributions de secours, le lecteur aura pu mesurer toute l'importance et la valeur de la présence du délégué auprès des victimes, sur le terrain, dans les camps et les geôles.

Etre présent pour assurer la mission de protection et d'assistance, c'est être constamment disponible, c'est entretenir un dialogue permanent avec les autorités et les communautés concernées afin de créer un climat de confiance. C'est aussi prendre le risque de rester seul et démuni, quand tous les autres sont partis, pour aller jusqu'au bout de sa mission, comme ce fut le cas au Kurdistan en 1990, à Bihac en 1993, à Kigali en 1994.

Il est bon de relire les belles pages que Pierre Boissier a consacrées au délégué, «un organisateur systématique et un brillant improvisateur»² qui fait un métier dangereux. Délégués pris en otage, délégués assassinés dans des ambulances, délégués et agents locaux tués dans des embuscades... Il suffit de feuilleter la *Revue* de ces dernières années pour voir combien le CICR a payé un lourd tribut à la cause humanitaire.

Si les rapports et commentaires sur les opérations du CICR constituent une source précieuse d'informations pour l'historien, ils apportent aussi un ensemble de références essentielles pour l'institution elle-même dès qu'il s'agit d'évaluer une opération et d'en relever les lignes de force et les points faibles.

A plusieurs reprises, et notamment depuis les années 1960, la *Revue* a publié des synthèses périodiques d'opérations du CICR engagé dans des conflits de longue durée, des rapports d'évaluation portant sur plusieurs années d'activité³ ainsi que des analyses critiques de situations de crise depuis l'engagement du CICR jusqu'à son retrait.

² Pierre Boissier, «Délégué du CICR, un métier astreignant et fascinant», *RICR*, N° 681, septembre 1975, pp. 513-522 et «Le rôle du médecin dans les camps», *ibid.*, pp. 523-532.

³ Voir, entre autres, Max Petitpierre, «Actualité du Comité international de la Croix-Rouge», *RICR*, N° 626, février 1971, pp. 73-93; Jacques Freymond, «Le Comité international de la Croix-Rouge dans le système international», *RICR*, N° 641, mai 1972,

Exemple notoire, le conflit interne du Nigéria-Biafra de 1967 à 1970 qui entraîna la plus vaste entreprise humanitaire du CICR depuis la Seconde Guerre mondiale et qui en fut aussi une des plus ingrates.

Dans son article «L'aide aux victimes de la guerre civile au Nigéria»,⁴ Jacques Freymond, alors vice-président du CICR, démonte le processus décisionnel et opérationnel de l'action du CICR lors de ce conflit qui suscita un élan de solidarité sans précédent au sein de la communauté internationale. Il relève comme points positifs la rapidité de l'intervention du CICR, l'ampleur de l'organisation de secours qu'il a mise sur pied et témoigne de la ténacité des agents du CICR en dépit des crises répétées et des obstacles de toute nature. Au passif, il souligne les lacunes du droit qui ont empêché le CICR d'évoluer normalement dans la zone sécessionniste et déplore la confusion dans les mandats des diverses organisations humanitaires impliquées.

Au terme de son évaluation, l'auteur en appelle au renforcement et au développement du droit dans le cas des conflits internes et à une meilleure coordination entre les agences humanitaires concernées.

Cet exemple n'a pas été choisi au hasard; il est révélateur des changements profonds qui s'opèrent dans la nature des conflits et la conduite des hostilités. Au Vietnam, le CICR est engagé dans une guerre civile internationalisée à laquelle les dispositions de Genève ne s'appliquent que difficilement; au Proche-Orient, l'occupation des territoires occupés à la suite de la guerre des Six Jours place le CICR devant un problème nouveau, celui de l'applicabilité de la IV^e Convention que conteste le gouvernement israélien. Et lors du conflit indo-pakistanaï, le rapatriement des prisonniers de guerre aux mains d'un des belligérants se révèle tributaire de conditions politiques contraires aux prescriptions de la III^e Convention de Genève.

Face à ces situations nouvelles, le CICR pratique la politique du possible, s'efforçant par un dialogue permanent avec les gouvernements de rappeler à chacun ses obligations. Il n'en demeure pas moins vrai que maints commentateurs s'inquiètent de la menace de politisation qui pèse

pp. 267-289; Walter Bargatzky, «L'unité de la Croix-Rouge dans le monde», *RICR*, N° 670, octobre 1974, pp. 571-583; «Sous la présidence de M. Alexandre Hay, le CICR de 1976 à 1987. La croissance maîtrisée», *RICR*, N° 768, novembre-décembre 1987, pp. 648-667; «Respect du droit international humanitaire: réflexions du CICR sur cinq années d'activité (1987-1991)», *RICR*, N° 793, janvier-février 1992, pp. 78-99.

⁴ N° 614, février 1970, pp. 71-83.

sur l'action humanitaire,⁵ tandis que d'autres estiment nécessaire que le CICR révise ses moyens d'action et devienne plus «professionnel»⁶. S'adapter tout en restant fidèle à sa mission fondamentale de protection et d'assistance sera l'enjeu des années 1970-1980.

2. Politique humanitaire du CICR

Dès les années 1970, en effet, le CICR se trouve confronté à trois phénomènes concomitants: la prolifération des conflits internes aux ramifications tentaculaires, la radicalisation des idéologies et la banalisation de la violence.

«La problématique des activités opérationnelles du CICR s'en est trouvée tout naturellement affectée, dès lors qu'il s'est agi de négocier avec de nouveaux acteurs de la scène internationale tels que les mouvements de libération nationale et les guérilleros, de résoudre des problèmes de plus en plus nombreux que le droit ne couvrait pas, enfin de se donner les moyens juridiques et matériels pour remplir son mandat.

Mais pendant cette période, d'autres facteurs, sans être véritablement nouveaux, sont venus alourdir la problématique de l'action humanitaire.

Ainsi le CICR a-t-il pris conscience qu'il n'était plus le seul à s'occuper «opérationnellement» des victimes des conflits; il a constaté, et de façon de plus en plus marquée, que de nombreuses autres organisations opéraient dans les situations de désastres dues à l'homme: agences humanitaires, d'assistance ou de coordination du système des Nations Unies, et organisations bénévoles non gouvernementales. Ce fait n'a cessé de poser le problème de la coordination des interventions de ces organisations et de leur rôle respectif, notamment dans des situations rendues explosives par leur complexité politique et les problèmes de sécurité»⁷.

Confronté à ces nouveaux problèmes, le CICR a réagi sur deux fronts: sur le plan du droit, il se voue à la réaffirmation et au développement des dispositions des Conventions de Genève de 1949 (voir chapitre II. «Les conquêtes du droit») et sur le plan opérationnel, il est amené, pour en

⁵ Walter Bargatzky, *op.cit.*, p. 579.

⁶ Jacques Freymond, *op.cit.*, p. 280.

⁷ «La croissance maîtrisée», *op.cit.*, pp. 650-651.

garder la maîtrise, à réviser certaines conceptions qu'il avait de l'urgence en raison notamment de la durée prolongée des interventions. Il est allé au-delà de l'urgence limitée en mettant sur pied des programmes de reconstruction qui visent à rétablir dans les pays affectés les structures médicales et hospitalières, voire économiques et à faire appel aux ressources locales. La guerre en Angola en est un exemple particulièrement probant.

Cette adaptation entraîne aussi un développement spectaculaire de la fonction médicale au CICR et de l'Agence centrale de recherches. La *Revue* s'est étendue ces dernières années sur ces divers aspects et a contribué ainsi à mieux faire connaître les responsabilités de la division médicale du CICR, créée en 1977 et chargée de développer des actions médicales en faveur des prisonniers de guerre et des détenus politiques ainsi que des actions d'assistance médicale en faveur des populations déplacées. Elle en a montré l'évolution vers de nouvelles tâches englobant la nutrition, l'hygiène publique, la reconstruction et la formation médicale.

De même, l'Agence centrale de recherches, en décentralisant son action et en recherchant des informations sur le terrain, intensifie ses programmes de recherches en faveur des réfugiés et des détenus politiques. Elle développe non seulement son rôle d'intermédiaire entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais aussi celui de coordonnateur des services de recherches de ces Sociétés nationales et de conseiller technique.

Ces ajustements ont incité le CICR à infléchir sa politique pour mieux anticiper l'évolution des situations et se pourvoir en moyens adéquats, en personnel qualifié comme en matériel logistique, d'où l'accent mis sur l'intensification des programmes de formation et sur la gestion des ressources humaines.

C'est le temps de la «croissance maîtrisée». Jamais les interventions du CICR n'ont été aussi nombreuses dans le monde, avec des succès, des échecs, des «zones grises», mais l'institution s'est toujours efforcée d'éviter que les effets de cette croissance ne viennent éroder les principes sur lesquels s'appuie l'action de l'institution, autrement dit «garantir la fidélité inconditionnelle aux Principes fondamentaux du Mouvement et la continuité de l'œuvre»⁸.

⁸ *Ibid.*, p. 652.

3. Humaniser le politique

La fin de la guerre froide pouvait laisser augurer de l'avènement d'un nouvel ordre mondial ouvrant la voie à des relations plus stables entre les Etats et à l'apaisement des conflits. Las, les événements sont allés trop vite, entraînant la communauté internationale dans un tourbillon de ruptures et d'incertitudes. La mission du CICR s'en est trouvée singulièrement affectée.

Dans de nombreux cas, le CICR s'est vu refuser l'accès aux victimes de conflits et n'a pu leur apporter l'assistance nécessaire. Au Soudan, en Ethiopie, le CICR a été contraint d'interrompre ses activités, les autorités lui ayant interdit l'accès aux zones de combat; en Iran, il n'a pu non plus exercer son activité conventionnelle en faveur des prisonniers de guerre. Dans l'ex-Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda pour ne citer que les cas les plus récents, le CICR doit faire face à des situations plus dramatiques encore. Comment en effet peut-il protéger et secourir les victimes, et ne faire que cela, quand ces conflits tuent par milliers les populations civiles innocentes, détruisent les infrastructures et l'environnement, brisent tous les cadres de référence?

Quelle position adopter face à l'utilisation de la force armée visant à imposer l'acheminement de secours? Comment marquer sa spécificité quand les agents humanitaires œuvrent en ordre dispersé? Comment mieux assurer la coordination des opérations avec celles des agences des Nations Unies et des organisations humanitaires privées? Comment l'aide matérielle peut-elle être vraiment efficace si elle n'est pas assortie de garanties juridiques et de concessions politiques?

Ces questions ne cessent d'interpeller le CICR et de stimuler une réflexion que la *Revue* s'est efforcée de nourrir en sollicitant aussi l'opinion d'experts, théoriciens et praticiens représentant diverses écoles de pensée.⁹

⁹ Dès la fin des années 1960, le nombre d'informations présentées dans la *Revue* sur les opérations du CICR a graduellement diminué, pour une double raison: la quantité des données provenant des théâtres d'opération toujours plus nombreux ne pouvait plus être rapportée dans sa totalité et garder son actualité pour le lecteur, d'autant que dès 1977 la *Revue* de mensuelle est devenue bimestrielle. Le relais a été pris par d'autres publications périodiques du CICR et le *Rapport annuel* présente un panorama complet de l'activité du CICR.

Ce changement d'orientation s'est traduit également par une augmentation des analyses thématiques et des dossiers spéciaux sur des thèmes d'actualité.

Certes le droit existant peut apporter des réponses à ces problèmes, non moins que les efforts entrepris par les gouvernements et les Nations Unies pour faire face, d'une part, aux graves infractions du droit et, d'autre part, aux effets néfastes de l'utilisation massive d'armes conventionnelles et aux menaces d'armes nouvelles. Nous y reviendrons dans le chapitre consacré au développement du droit humanitaire.

Dans le domaine opérationnel, la *Revue* a consacré des dossiers à la problématique de l'assistance humanitaire, lesquels apportent un éclairage intéressant sur la position du CICR à l'égard des problèmes liés au magma du politique, du militaire et de l'humanitaire et qui le confortent dans la défense rigoureuse de ses principes d'action.¹⁰

Trop d'institutions humanitaires réduisent en effet l'action humanitaire à des opérations d'assistance, plus spectaculaires. En vérité l'action humanitaire, si elle veut être efficace, est tributaire d'une démarche juridique dont le but est la protection des victimes. D'où le caractère indissociable de la protection et de l'assistance que le CICR a toujours défendu.

L'expérience a prouvé qu'une opération d'assistance ne réussit à long terme que si elle est effectuée avec l'accord de l'Etat ou des autorités concernées, elle ne peut être fiable que si elle est menée par un organisme impartial et indépendant, comme le CICR, sous la bannière de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge.

Trop souvent, l'action humanitaire sert d'alibi ou d'échappatoire à la solution des différends. A plusieurs reprises, le CICR et d'autres institutions ont rappelé que l'action humanitaire ne peut se substituer à la négociation politique, encore moins servir à la poursuite d'objectifs politiques ou militaires. A ce propos, le concept de «droit d'ingérence humanitaire» entretient bien des ambiguïtés, ne serait-ce que parce qu'il est souvent interprété comme une tentative d'intervention politique, rejetée d'ailleurs par de nombreux Etats. Bref, à vouloir lier l'action humanitaire et l'action politique dans une même négociation, «on risque de politiser l'action humanitaire et donc de la rendre captive des enjeux politico-militaires qui entourent les conflits».¹¹

¹⁰ On consultera notamment le dossier sur l'assistance humanitaire dans le N° 795, mai-juin 1992, pp. 225-274 et le N° 796, juillet-août 1992, pp. 377-396.

¹¹ Allocution de M. Cornelio Sommaruga, président du CICR, à la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, *R/ICR*, N° 803, septembre-octobre 1993, pp. 389-392, *ad.* 391.

En corollaire, il ne saurait y avoir d'amalgame entre l'action humanitaire et l'action militaire. Tout d'abord «l'utilisation de la force armée pour imposer l'acheminement des secours ne saurait trouver de fondement dans le droit humanitaire, l'obligation de faire respecter ce droit excluant... l'usage de la force¹²; elle suscite des doutes quant à son caractère impartial. Ensuite, «le rôle du CICR n'est pas de s'associer à une action armée à but humanitaire mais d'analyser la situation nouvelle créée par cette action pour envisager, *avec l'ensemble des acteurs*, le rôle qu'il est appelé à jouer pour faire respecter le droit international humanitaire et pour collaborer activement à sa mise en œuvre». ¹³

Ces problèmes posent avec acuité la question de la coordination humanitaire entre le système des Nations Unies et les agences humanitaires. Le CICR s'est employé à en défendre le caractère impératif. Par exemple, dans le cas de l'action en faveur des réfugiés et personnes civiles déplacées, victimes de conflits armés, le CICR a souligné la nécessité d'une distribution des tâches concertée entre le CICR, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les autres organismes impliqués en fonction, d'une part, de leurs compétences statutaires et de leurs mandats respectifs et, d'autre part, de la capacité opérationnelle propre à ces institutions à agir dans des contextes politiques instables ou de conflits armés.¹⁴

Ainsi pour faire face aux multiples aspects des situations conflictuelles, le CICR a graduellement bâti une stratégie opérationnelle globale qui intègre dans l'urgence la protection et l'assistance, indissolublement liées, et les activités de reconstruction susceptibles de favoriser le développement des pays affectés.

Cette stratégie est bien résumée par Frédéric Maurice: «... droit, diplomatie et action sur le terrain forment un tout interdépendant: l'assistance aux populations civiles n'est pas réalisable longtemps sans l'indépendance et la neutralité qui permettent d'assurer l'impartialité de l'aide fournie aux populations des forces belligérantes; le droit à l'assistance médicale ou matérielle n'est rien sans les règles relatives à la conduite des hostilités qui prohibent comme méthode de guerre la famine et la

¹² Yves Sandoz, «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?», *RICR*, N° 795, mai-juin 1992, p. 230.

¹³ *Ibid.*, p. 233.

¹⁴ Jean de Courten et Frédéric Maurice, «L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées», *RICR*, N° 787, janvier-février 1991, p. 19.

destruction des biens civils indispensables à la survie des populations; l'action dans les camps de militaires capturés a généralement un effet décisif sur la conduite des armées, notamment par rapport aux civils; la recherche des disparus, la réunification des familles et l'échange de messages entre personnes séparées ou isolées par la guerre exercent également des effets, longtemps après la fin des hostilités actives, lorsque vient le moment de résoudre la multitude des problèmes que pose le rétablissement de la paix.

Le CICR a acquis la conviction que c'est bien l'intégration de ces approches dans un tout cohérent qui rend l'action humanitaire dans la guerre non seulement efficace, mais surtout réalisable et crédible aux yeux des belligérants». ¹⁵

La stratégie opérationnelle du CICR est une tentative de réponse aux exigences de l'humanité souffrante. Elle ne peut seule apporter la solution au combat entre le politique et l'humanitaire. Il est du devoir des Etats, de la communauté internationale de donner suite aux interrogations fondamentales que le CICR posait déjà au début des années 1980. Elles sont toujours aussi lancinantes: «... Comment provoquer cette prise de conscience de l'humanitaire chez les responsables politiques? Comment accroître le réflexe humanitaire dans la politique? Comment montrer qu'il y a, dans toute situation politique, des éléments humanitaires qu'on ne saurait ignorer sans risque?...». ¹⁶

La «mobilisation humanitaire» qu'Alexandre Hay appelait de ses vœux en 1981, ¹⁷ est plus que jamais d'actualité; le CICR entend continuer à y participer en poursuivant sa mission de protection et d'assistance «avec constance, rigueur et humilité», comme le rappelle souvent le président Sommaruga.

¹⁵ Frédéric Maurice, «L'ambition humanitaire», *RICR*, N° 796, juillet-août 1992, p. 387.

¹⁶ Alexandre Hay, «Le CICR et les questions humanitaires internationales», *RICR*, N° 745, janvier-février 1984, pp. 3-10, *ad.* 9.

¹⁷ Le message de la mobilisation humanitaire mérite d'être rappelé: «Face au nombre croissant des conflits, à leur diversité et à leur durée, face aux traitements inhumains qu'engendrent les radicalisations idéologiques, voire religieuses et raciales, face à la dégradation du respect porté aux traités et au droit en général, seule une action concertée de toutes les forces vives de l'humanisme universel, seule une mobilisation des Etats et des peuples serait capable de rehausser de façon déterminante le taux d'humanité dans les conflits... à défaut de supprimer ces conflits» in «Appel du CICR pour une mobilisation humanitaire», *RICR*, N° 751, janvier-février 1985, pp. 29-33, *ad.* 33.

Cette mission continuera à reposer pour une large part sur les épaules de ses délégués. Et même si la barbarie et l'ignorance ambiantes rendent la tâche du délégué plus dangereuse de nos jours, il n'est pas douteux que le mandat du CICR continuera à susciter des vocations. Il y aura toujours des hommes, des femmes possédés par «l'ambition humanitaire» pour reprendre l'expression de Frédéric Maurice, «opérateur» (comme il aimait se qualifier) trop tôt disparu.

*(à suivre)**

* A venir: II — Les conquêtes du droit.
III — Le Mouvement: solidarité et unité.