

Nicholas O. Berry, *War and the Red Cross — The unspoken mission*, St. Martin's Press, New York, 1997, 159 pp.

Aujourd'hui, au moment où je commence cette recension, le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont annoncé leur retrait de la région du Kosovo, en République fédérale de Yougoslavie, après avoir reçu des menaces de mort à l'encontre de leur personnel expatrié. Cela m'incite à penser que l'auteur de ce livre pourrait bien avoir raison, non pas tant pour ce qui est de sa thèse fondamentale — selon laquelle le CICR a décidé d'une nouvelle mission non avouée visant à abolir la guerre —, mais plutôt en ce qui concerne sa conclusion. En effet, selon lui, les activités traditionnelles du CICR sont perçues par les acteurs des conflits internes actuels comme une menace pour leurs objectifs, ou, en même temps, comme un moyen de maintenir l'attention des médias sur leur « lutte ».

Les éditeurs de *War and the Red Cross — The unspoken mission* ont envoyé un exemplaire de cet ouvrage à notre Société nationale — comme à d'autres probablement — en le décrivant comme « le livre le plus provocateur jamais écrit sur la Croix-Rouge ». Immédiatement après, plusieurs de mes collègues semblaient certes avoir été provoqués (ou devrais-je dire semblaient préoccupés ?), s'interrogeant sur la thèse de la « mission non avouée » exposée dans cet ouvrage. C'étaient là deux bonnes raisons au moins de le lire, et par la suite la Revue internationale de la Croix-Rouge m'a demandé d'en faire une recension. Essayer de nier l'existence d'un programme secret, en particulier en tant que personne extérieure au CICR, constitue presque une contradiction dans les termes. C'est pourquoi cette critique devrait être considérée comme mes impressions personnelles sur cet ouvrage.

En 140 pages, l'auteur — Nicholas O. Berry, professeur de politique et de relations internationales à *Ursinus College*, Pennsylvanie (USA) — retrace l'évolution récente dans le domaine des conflits armés, et en conclut à maintes reprises que le CICR a décidé d'une nouvelle stratégie cachée : derrière ses actions traditionnelles d'assistance et de protection,

le CICR — selon Berry — tente en outre maintenant de « saper l'institution de la guerre, (...) en incitant les gouvernements et les organismes des Nations Unies à intervenir, (...) en surveillant les cas de brutalité, (...) en évoquant publiquement les abus (...) et en influençant les opérations de l'ONU¹ » — pour ne citer que quelques exemples.

Ce sont là certainement des arguments provocateurs ! Non pas tant pour quiconque sait que la paix — étant l'opposé de la guerre — est le but ultime du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ce qu'exprime le premier des Principes fondamentaux sous-jacents à son travail (à savoir celui d'humanité), ainsi que l'une de ses principales devises (« *per humanitatem ad pacem* »). Mais pour les combattants ou les autres personnes impliquées dans des conflits armés, qui acceptent à juste titre le travail neutre et confidentiel du CICR, cela revient à agiter le proverbial drapeau rouge face au taureau. La déclaration provocatrice citée plus haut les invite à tirer une conclusion erronée, du style: « Laissez le CICR intervenir et vous verrez ce qui arrivera ! » C'est là également une provocation pour le CICR lui-même, au vu du fait que « *inter arma caritas* » (l'autre principale devise de la Croix-Rouge) et les Principes fondamentaux de neutralité et d'indépendance constituent toujours les bases de son travail et ont été récemment reconfirmés dans son propre projet « Avenir »².

Avant tout autre commentaire sur l'argument avancé par l'auteur, selon lequel le CICR a une « nouvelle mission », il convient de souligner le message optimiste sous-jacent contenu dans cet ouvrage, à savoir que la nature des conflits armés a changé radicalement depuis la fin de la guerre froide, et que l'intervention d'un tiers permet dans une bien plus large mesure de limiter la souffrance des victimes de la guerre et même de résoudre les conflits armés. Alors que la prévention et la résolution des conflits deviennent une priorité essentielle pour la communauté internationale, le CICR est effectivement l'un de ces tiers, mais, à mon avis, son intervention ne peut avoir que des effets limités et secondaires sur la manière dont les guerres sont menées ou résolues.

¹ « undermine the institution of war, (...) by inducing governments and UN agencies to intervene, (...) by monitoring instances of brutality, (...) by publicizing abuses (...) and by influencing the operations of the UN ». — La traduction de toutes les citations de cet article émane du CICR.

² « Le CICR face à l'avenir — Comité international de la Croix-Rouge — Projet « Avenir » : les défis, la mission et les orientations stratégiques », Genève, 12 décembre 1997, *RICR*, n° 829, mars 1998, pp. 133-143.

Cet ouvrage fournit un bon aperçu de la nature des conflits armés actuels et la description générale est illustrée par des exemples concrets. Pendant la guerre froide, la plupart des conflits armés étaient soit internationaux, soit présentaient une dimension internationale, les deux superpuissances apportant leur soutien aux factions belligérantes régionales ou nationales. Actuellement, toutefois, les guerres internationales sont devenues « dysfonctionnelles » parce qu'elles sont trop onéreuses et sont considérées comme une menace pour le système économique et démocratique international, dont la nature est maintenant multipolaire et intégrée. Comme le conclut Nicholas Berry en tout optimisme : « Jamais auparavant la guerre n'a constitué un moyen aussi peu attrayant de régler les conflits entre États. Ce que l'on appelle « la longue paix » va durer plus longtemps encore. »³

Après la guerre froide, les conflits sont devenus internes et de plus en plus féroces. Avec le manque d'autorité des gouvernements et les superpuissances n'étant plus impliquées, les différends internes ont dégénéré en guerres. Les civils sont devenus les premières cibles des attaques, ce qui s'est traduit par la « purification religieuse » ou la « purification ethnique », 90 % de victimes civiles et une forte augmentation du nombre de réfugiés. Comme ils impliquent des civils et sont livrés avec des armes portatives, le coût des conflits internes est relativement peu élevé et ceux-ci « restent ainsi des moyens de régler les litiges intérieurs d'une nation ». Dans le cas de certains conflits où règnent des chefs de guerre et où la violence est devenue une fin en soi, le chaos est le seul mot qui puisse à peu près décrire la réalité.

Nicholas Berry illustre l'horreur des conflits internes en citant les exemples de l'ex-Yougoslavie (purification ethnique), du Rwanda (génocide), du Soudan (meurtres et famine, avec un nombre de morts largement supérieur à un million depuis 1983), l'Afghanistan (un million de morts, Kaboul dévastée, une économie primitive et des millions de mines terrestres qui font encore de nombreuses victimes), le Guatemala (meurtres, disparitions, embuscades, migrations forcées et exécutions) et la Tchétchénie (40 000 morts et quelque 400 000 personnes déplacées). L'auteur est déçu en particulier par le désintérêt de la communauté internationale face à certaines de ces guerres, surtout à la lumière de l'argument qu'il

³ « Never before has war been less attractive as a method of settling disputes between States. What is called « The Long Peace » will get longer. »

avance, selon lequel l'intervention d'un tiers peut soulager les souffrances et abrégé le conflit.

Affirmant que l'intervention d'un tiers peut « saboter » ces guerres, « bouleverser les relations de puissance », « étouffer les horreurs du combat » et « être à la base d'un règlement diplomatique », l'auteur cite comme exemples les interventions massives de l'ONU et de l'OTAN qui ont empêché la victoire dans l'ex-Yougoslavie, les opérations humanitaires de grande ampleur menées par les ONG et les organismes des Nations Unies dans la région des Grands Lacs en Afrique, et le rôle des observateurs des droits de l'homme, de journalistes et de hauts fonctionnaires des Nations Unies dans la résolution du conflit au Guatemala. Toutefois, il souligne parallèlement les limites de ces interventions. Pour les organisations humanitaires, la sécurité et l'accès sont les principaux problèmes, étant donné les attaques et des menaces de plus en plus nombreuses dont fait l'objet le personnel humanitaire, le blocage de la distribution des vivres et de l'accès aux réfugiés, et la grande quantité d'armes légères utilisées. Pour les entités politiques puissantes, comme pour ceux qui sont chargés du maintien de la paix et les médias, la question-clé est de savoir comment intervenir dans un conflit, de manière à « en influencer l'issue et à arranger un règlement ».

Nicholas Berry estime que le CICR ne se contente pas d'agir comme une organisation humanitaire — fournissant protection et assistance sur une base neutre et impartiale —, mais qu'il manœuvre également auprès des organisations internationales, des ONG et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la mienne y compris, vraisemblablement). Ces deux activités, paraît-il, étayant la « mission non avouée » qui consiste à compromettre et à résoudre les guerres civiles, le travail opérationnel sur le terrain rendant la guerre dysfonctionnelle et les pressions exercées visant à impliquer des tiers dans le conflit.

Les activités du CICR dans les situations de conflit armé, exposées sur la base du Rapport d'activité 1995 de l'institution, sont présentées comme ayant pour bases juridiques les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977, et sont illustrées par les actions menées en relation avec les conflits armés mentionnés plus haut. Selon Berry, les visites de détenus, la recherche de personnes et les regroupements familiaux, la fourniture de secours, les opérations chirurgicales, les projets agricoles et la diffusion du droit humanitaire international visent tous non seulement « à soulager les souffrances causées par la guerre, mais également à empêcher que ces souffrances constituent un succès en tant que stratégie ». En effet, plus les belligérants utilisent la stratégie guerrière

consistant à prendre pour cibles les civils sans discrimination, plus une telle stratégie est compromise par l'assistance et la protection fournies à ces civils. Plus les causes profondes de la guerre et la dépendance à l'égard des belligérants sont attribuées à un manque de développement socio-économique, plus les secours, la réhabilitation et le développement peuvent être considérés comme des facteurs qui éliminent ces causes. Par conséquent, le travail opérationnel du CICR, et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble, compromet *réellement* l'institution qu'est la guerre, mais j'estime que c'est là plutôt une conséquence de la nature des conflits internes actuels que d'une véritable nouvelle stratégie⁴.

On peut en dire de même des manœuvres entreprises par d'autres tiers. Comme l'explique l'auteur, le CICR a été confronté à « la prolifération d'ONG novices » et à un rôle de plus en plus important des Nations Unies dans les conflits armés, ce qui crée des problèmes de coordination et de confusion des mandats. D'après mon expérience, cela aura pour conséquence de pousser le CICR à saisir chaque occasion d'expliquer son mandat neutre et sa mission limitée d'assistance et de protection des victimes de la guerre, tout en soulignant la responsabilité des autres tiers. Le CICR n'a cessé de défendre son mandat et sa mission initiaux, précisément pour empêcher que ces conflits internes ne l'entraînent dans la politique de résolution ou de poursuite de ces guerres. Mais l'auteur interprète cela comme une stratégie reposant sur un programme caché.

Sur la base de l'analyse détaillée du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe⁵, Berry avance que le CICR « guide la communauté internationale » et « le Mouvement tout entier », affirmant que « le Code a toujours été principalement axé sur la guerre et les secours en cas de guerre ». À l'origine, le Code de conduite a été conçu avec pour objectif premier les secours en cas de catastrophe. La Fédération internationale des

⁴ L'auteur n'aborde que très brièvement le rôle important que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge jouent à cet égard, ainsi que la mission et la stratégie de la Fédération internationale consistant à se concentrer sur les plus vulnérables et à renforcer les Sociétés nationales, comme faisant partie de la société civile. Voir résolution 5 de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève 1995), *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 75, et le Plan de travail relatif à la stratégie pour les années quatre-vingt-dix de la Fédération internationale (document non publié).

⁵ *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, p. 124.

Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et six autres organisations humanitaires internationales l'ont ensuite développé et fait connaître. Le CICR n'a été impliqué qu'ultérieurement, après l'élaboration du premier projet. En cas de conflit armé, le Code « sera interprété et appliqué conformément au droit international humanitaire », ce qui en limite immédiatement la portée, compte tenu du net sens de la souveraineté contenu dans cet ensemble de règles. Une meilleure coordination (à ce jour, 147 ONG ont approuvé ce Code) et un engagement accru des organisations gouvernementales internationales et des gouvernements (certains gouvernements donateurs utilisent le Code en tant que ligne directrice) amélioreront certainement l'aide humanitaire et soulageront ainsi les souffrances causées par la guerre. Toutefois, à l'examen du Code de conduite, l'argument selon lequel il serait le principal véhicule du CICR pour guider la communauté internationale n'apparaît guère plausible.

Il en va de même de l'opinion de Berry sur les « manœuvres » du CICR vis-à-vis de l'ONU. Fondant ses arguments sur des déclarations faites lors de colloques et sur des documents de travail de conférences, il affirme que le CICR, entre autres, « officialise l'engagement de l'ONU à intervenir », « incite l'ONU à s'engager dans une diplomatie préventive » ou « a recours à la procédure de l'ONU pour la codification d'un ensemble plus vaste de règles de droit international humanitaire ». Ces affirmations semblent accorder trop de poids à une stratégie du CICR qui, loin d'être un programme caché, est simplement une conséquence des conflits armés d'aujourd'hui. Ici encore, confronté à une ONU plus opérationnelle (des organismes humanitaires de l'ONU aux opérations de maintien de la paix), le CICR a saisi toutes les occasions, tant de confirmer son mandat indépendant spécifique face aux Nations Unies que de chercher à convaincre l'ONU et ses membres de leurs responsabilités découlant du droit international humanitaire (y compris l'application de ce droit par les troupes de l'ONU et l'obligation générale de respecter et de faire respecter les obligations humanitaires). À mon avis, tout le reste est une interprétation personnelle.

War and the Red Cross est un appel vibrant à l'intervention de tiers dans les conflits armés non internationaux actuels, avec l'idée optimiste que la fin est imminente pour la guerre en tant qu'institution. En effet, le CICR joue un rôle dans ce processus, mais comme nous l'avons indiqué plus haut, il s'agit là bien plus d'une conséquence tenant à la nature de ces conflits que de l'objectif d'une mission non avouée. Cet ouvrage pourrait être interprété comme accordant une foi immense au CICR en matière de résolution des conflits, mais une telle interprétation, si elle était sortie d'un contexte plus large, pourrait faire des délégués du CICR encore davantage la cible des belligérants qu'ils ne le sont déjà aujourd'hui.

Ce n'est que récemment que le CICR a achevé son projet « Avenir », confirmant que : « La mission exclusivement humanitaire du CICR est de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne et de prévenir les souffrances engendrées par ces situations en agissant directement auprès des victimes, en assumant son rôle d'institution et d'intermédiaire neutres et indépendants, [et] en influençant le comportement de tous les acteurs potentiels et actuels de ces violences par le dialogue et la diffusion du droit international humanitaire et des principes du Mouvement ainsi que par une action normative. »⁶ Cette affirmation confirme entièrement le rôle traditionnel du CICR. Ajoutées au travail quotidien que la Croix-Rouge accomplit sur une base neutre et indépendante, les conclusions du projet « Avenir » devraient balayer tous les doutes quant au « programme caché » du CICR dans les situations de conflits armés. La « mission non avouée » n'existe en fait pas.

Wilfried Remans
Chef du Département des affaires internationales
Croix-Rouge de Belgique (Communauté flamande)

Jiří Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé*, Paris, Éditions Unesco, 1994, 490 pages

Jiří Toman, *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot /Unesco Publishing, Paris, 1996, 525 pages

Emmanuelle Stavvaki, *La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, Athènes, Éditions Ant. N. Sakkoulas, 1996, 306 pages

Jean A. Konopka (éd.), *La Protection des biens culturels en temps de guerre et de paix d'après les conventions internationales (multilatérales)*, Genève, Imprimeries de Versoix, 1997, 163 pages

Au cours du conflit de l'ex-Yougoslavie, les biens culturels — lieux de culte, monuments, bibliothèques et musées — ont subi des dommages

⁶ Supra (note 1), p. 137.