

Crise des otages de Lima

Quelques remarques sur le rôle d'« intermédiaire
neutre » du CICR

par **Michel Minnig**

Le délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) était l'un des 600 invités de l'ambassadeur du Japon à Lima, ce 17 décembre 1996. Lorsque le commando du Mouvement révolutionnaire Túpac Amaru (*Movimiento revolucionario Túpac Amaru — MRTA*), a opéré une spectaculaire prise d'otages, le délégué, en s'identifiant auprès de lui, ne s'est guère demandé s'il agissait alors en tant qu'intermédiaire : il s'est contenté d'agir, parce que la situation l'exigeait, parce des centaines de personnes se trouvaient menacées dans leur intégrité physique. Ce délégué, c'était moi. En faisant cela, je n'ai fait que répéter le geste humanitaire de centaines de délégués du CICR à travers le monde, le geste d'Henry Dunant à Solférino ou d'autres ailleurs. À savoir : venir en aide à ceux qui sont victimes de la violence. Et c'est bien cela être un intermédiaire neutre, c'est-à-dire se placer volontairement au milieu des affrontements pour tendre une main secourable. Dans ce sens-là, ce terme d'intermédiaire est parfaitement à même de définir ce qu'est l'action du CICR en soi, son fondement humanitaire. Au CICR, on entend par ce terme quelque chose de plus spécifique, se distinguant de la protection et de l'assistance, et qui vise plus particulièrement à servir de messenger entre les parties, pour des raisons humanitaires, et en l'absence d'autre intermédiaire. Et c'est là qu'apparaissent un certain nombre de confusions et de difficultés, certaines intrinsèques au rôle même d'intermédiaire, d'autres à la situation.

Michel Minnig est délégué du CICR. Il était chef de la délégation du CICR à Lima lorsqu'a eu lieu en décembre 1996 la prise d'otages à l'ambassade du Japon au Pérou.

C'est à travers la crise des otages de Lima (du 17 décembre 1996 au 22 avril 1997), au cours de laquelle le CICR, durant 126 jours, a couplé ses activités de protection et d'assistance avec son rôle d'intermédiaire neutre, que nous examinerons *in situ* certains des tenants et des aboutissants de ce rôle, ainsi que les défis qu'il pose à l'institution.

Intermédiaire neutre, confusion et mandat

Les différentes dénominations dont on a affublé ce rôle d'intermédiaire neutre — médiateur, garant, négociateur — sont en elles-mêmes déjà révélatrices de la difficulté à matérialiser, dans une situation de crise, ce concept d'intermédiaire neutre.

« mediator officioso »

Il aurait été paradoxal pour le CICR — qui s'imposa d'emblée durant la première nuit de la prise d'otages, notamment en facilitant la libération d'environ 250 personnes — de refuser le lendemain le rôle que lui confia le gouvernement. Un rôle que ce dernier définit unilatéralement comme étant celui d'un *mediador officioso* (médiateur officieux) : il y avait alors urgence pour le CICR, d'une part, à commencer sans tarder une opération de secours et de protection pour les personnes qui demeuraient toujours à l'intérieur de la résidence aux mains du commando du MRTA, et d'autre part, à promouvoir la libération d'autres otages et poursuivre ses efforts pour que cette crise ne débouche pas, dans l'immédiat, sur une confrontation armée. Pour le gouvernement, choisir le CICR, c'était d'abord confirmer le rôle que l'institution avait joué spontanément et avec succès le 17 décembre, et c'était ensuite s'assurer la coopération d'une entité apolitique, non susceptible d'entrer en compétition avec lui dans cette question extrêmement délicate. Si le terme de *mediador officioso*, dont fut investi le chef de la délégation, allait au-delà des compétences que voulait s'attribuer le CICR dans cette crise, de fait, il n'y a pas vraiment eu de malentendu entre le gouvernement et le CICR sur le rôle qu'entendait jouer ce dernier et sur les limites qu'il s'imposa d'emblée en tant qu'intermédiaire (à savoir, servir de lien entre les parties sans pour autant toucher à la résolution de la crise).

Garant

Le terme « garant » apparaît pour la première fois vers la mi-janvier 1997, lorsque le gouvernement envisage la possibilité d'entamer des discussions formelles avec le MRTA. Dans l'esprit des autorités péruvien-

nes, le garant ne devait pas à être à proprement parler un médiateur, mais plutôt un observateur qui participerait aux discussions entre les parties et qui, en cas d'accord entre elles, veillerait à la bonne exécution des décisions prises. Le CICR, en raison de la place qu'il occupait depuis le déclenchement de la crise, a passé pour ainsi dire naturellement du statut de *mediador* à celui de garant. Un rôle qu'il devait partager avec l'évêque d'Ayacucho, dont l'implication dans cette crise était allée croissant depuis son entrée à la résidence le jour de Noël, « pour des raisons strictement pastorales », selon son expression. Là encore, il aurait été difficile pour l'institution de décliner l'invitation du gouvernement, car si le CICR avait peu à peu abandonné son rôle de « messenger » au profit de l'Église et de son représentant, il n'en était pas moins resté l'un des initiateurs du dialogue, et refuser de s'y associer aurait été contre-productif. Pourtant, à ce stade, davantage encore que lors de ses premiers pas en tant qu'intermédiaire neutre, le CICR a tenu à lever toute ambiguïté sur ce qu'il entendait par son rôle. Dans un communiqué, il a précisé que s'il était disposé à faciliter la mise en place d'une structure de dialogue, sa participation se limiterait exclusivement aux questions humanitaires. Ce qu'il a fait, en fixant les modalités techniques de ce dialogue, en fournissant un endroit marqué par l'emblème protecteur de la croix rouge, en mettant à disposition des moyens logistiques et de transport, mais en s'abstenant de s'associer, autrement que pour des questions humanitaires, aux négociations. Après cinquante jours d'efforts, celles-ci devaient enfin démarrer et se poursuivre officiellement au cours de dix « rounds » officiels sous les auspices d'une commission dite des « garants et de l'observateur ». Cette dernière, outre l'Église et le CICR, s'était élargie au Canada et au Japon. Ces précautions et cette prudence du CICR n'ont pas été superflues, d'autant plus lorsque l'on sait que le temps passant et l'impasse persistant, les membres de cette commission, et l'évêque d'Ayacucho en particulier, jouèrent de plus en plus un rôle de médiateur.

Négociateur

Pour le public en général peu intéressé à ces nuances subtiles entre intermédiaire neutre, garant et médiateur, le CICR était souvent considéré comme le ou l'un des négociateurs de cette crise, en raison du rôle qu'il avait joué dès les premières heures de la prise d'otages, et en raison aussi de sa présence quotidienne tant à la résidence qu'à la « Maison des négociations » où flottaient les couleurs du CICR. Ajoutons également que ce titre de « négociateur » témoignait aussi du respect et de l'admiration que portait le grand public à l'action du CICR. Avec le temps, ce même public a mieux été à même de saisir le sens et les limites du travail humanitaire.

Enfin, pour le CICR, le plus difficile n'a pas tant été de définir sa ligne de conduite — à savoir favoriser un dialogue entre les parties antagonistes sans entrer dans les causes à la racine du différend —, sinon de maintenir fermement ce cap dans une situation en proie au chaos, aux changements et aux malentendus.

Intermédiaire neutre et politique

Par définition, pour le CICR, ce rôle d'intermédiaire, de trait d'union entre les parties reste exclusivement humanitaire, c'est-à-dire apolitique. Pourtant, là plus encore que dans le domaine de la protection et de l'assistance, le CICR évolue au sein d'un contexte hyper-politisé. En effet, les délégués ne se trouvent pas seulement confrontés aux conséquences humanitaires d'une situation de conflit ou de violence, mais encore aux origines de celle-ci. Les exigences liées à l'exercice de la neutralité n'en sont donc que plus grandes.

Si dans la crise des otages, à l'égal d'autres contextes, le neutralité du CICR a été l'outil — « l'arme humanitaire », diront les délégués à Lima — qui a permis au CICR de s'imposer dès le début de la crise à la résidence et de défendre par la suite, 126 jours durant, son accès aux otages, ce même principe a également été l'arme que certains ont retournée contre le CICR et son action.

« Comment peut-on rester neutre entre le bien et le mal ? », se demandaient au Congrès péruvien et dans quelques médias ceux qui assimilaient la position du CICR à un manque de discernement, ou pire encore, à de la lâcheté. Et de fil en aiguille, certains en venaient à s'interroger si ce manque de discernement n'était pas, somme toute, un calcul diabolique et si, sous le couvert de la neutralité, le CICR ne cherchait pas tout bonnement à excuser l'inqualifiable, l'acte terroriste du commando du MRTA. Et rien ne leur a fait changer d'avis : ni les déclarations du CICR, qui répétait sans aucune ambiguïté que la prise d'otages était une violation flagrante du droit humanitaire, ni le soutien massif de la population péruvienne, restée ferme tout au long de la crise, ni les arguments pertinents de ceux qui s'étaient levés pour défendre l'action du CICR. Cette méfiance devait culminer, peu de jours avant le dénouement violent de cette crise, par l'expulsion de l'adjoint du chef de délégation, sous prétexte qu'il avait failli aux devoirs de sa charge. Ainsi, par l'exercice et l'affirmation sans équivoque d'une neutralité censée le placer au-delà des luttes partisans, le CICR s'est paradoxalement retrouvé pris au milieu d'un feu croisé entre ceux qui soutenaient son action et ceux qui la dénigraient. Il

n'a alors pas eu d'autre choix que de continuer à prendre fermement position en faveur de son absence de parti pris.

Pourtant ceci n'a de loin pas été l'unique paradoxe auquel les délégués ont été confrontés : la politisation de l'humanitaire en fut un autre, et non des moindres. En effet, dès les premiers jours de la crise, le gouvernement devait suspendre une des activités traditionnelles du CICR au Pérou, à savoir les visites aux détenus de sécurité. Officiellement, si des motifs de sécurité étaient invoqués pour justifier cette restriction au travail humanitaire du CICR, de fait, on ne cachait guère que cette mesure était essentiellement destinée à exercer une pression sur les preneurs d'otages. Pour le CICR c'était se retrouver *de facto* dans une position où il ne pouvait exercer pleinement l'usage de sa neutralité, c'est-à-dire travailler pour l'ensemble des victimes. Pire, les efforts répétés du CICR en vue de reprendre ses visites aux détenus de sécurité ont été considérés par certains comme un soutien flagrant la cause du MRTA. Et là encore, il a été extrêmement difficile d'expliquer en quoi l'intérêt politique du commando du MRTA — lequel exigeait également la reprise des visites du CICR — différait de l'intérêt humanitaire de l'institution.

De même, au fur et à mesure que la crise s'installait, les membres du MRTA en venaient à considérer avec une certaine suspicion la défense constante, par le CICR des intérêts humanitaires des otages, à un moment où ce même CICR ne pouvait exercer une action identique en faveur des détenus de sécurité.

Mais alors, pourrait-on se demander, à cause justement de cette superposition entre humanitaire et politique (autrement dit, parce que l'humanitaire était au cœur d'un débat politique avec, d'un côté, des otages et de l'autre, des détenus de sécurité), le CICR n'aurait-il pas dû jouer un rôle plus actif dans la résolution du différend ?

Ces questions sont légitimes, mais une intervention plus marquée du CICR aurait sans doute augmenté la confusion, si fréquente entre le politique et l'humanitaire, avec le risque de lui faire endosser certaines décisions politiques. Le dénouement militaire de cette crise — dix-sept morts, soit un otage, deux militaires et les quatorze membres du commando — aura montré que si l'humanitaire peut venir en aide au politique, il doit, en fin de compte, s'en dissocier.

Intermédiaire neutre, protection et assistance

Par le jeu du hasard, à cause de sa réputation et de son savoir-faire, le CICR a été en mesure de jouer un rôle important dans cette crise : non

seulement en tant qu'intermédiaire neutre, mais encore dans le champ classique de son intervention, c'est-à-dire la protection et l'assistance. Sur les quelque 600 otages initiaux, 549 auront été libérés sous les auspices du CICR et, pour les 72 restants, un effort constant aura été déployé afin qu'ils bénéficient de la protection offerte par le droit international humanitaire. Mais c'est aussi une opération vitale que le CICR aura mise en place pour venir matériellement et moralement en aide aux otages dans des domaines tels que l'alimentation, l'eau, le service hygiénique, la blanchisserie, l'éclairage, la lecture et les loisirs en général. Sans compter l'attention médicale et la transmission de nouvelles entre les otages et leurs familles; plus de 9000 messages familiaux auront été ainsi échangés en quatre mois.

S'il est courant que le CICR mène de front plusieurs activités humanitaires dans les contextes où il travaille, il est assez rare qu'il assume la plupart d'entre elles — y compris le rôle d'intermédiaire neutre — au cours d'une seule et même action. Lorsque cela arrive, on ne peut que s'en féliciter, car le bénéfice va naturellement aux victimes. Et cela d'autant plus si l'on considère que ce rôle d'intermédiaire neutre renforce le travail de protection et d'assistance et vice versa.

Mais d'un autre côté, force est de constater qu'il se crée aussi une certaine interdépendance entre les différents axes d'intervention du CICR. Certes, le CICR doit rester en tout temps libre de se retirer de son rôle d'intermédiaire neutre, lorsque les conditions requises pour son intervention ne sont plus remplies. Mais en le faisant, alors qu'il se trouve simultanément engagé dans un travail de protection et d'assistance, cela peut avoir des conséquences néfastes pour le reste de son action. Ainsi, à Lima, un retrait de ce rôle d'intermédiaire aurait certainement fragilisé ses autres activités en faveur des otages, car le CICR aurait alors été privé d'une voix et d'une audience pour promouvoir son rôle et défendre son travail. Plus grave peut-être, son indépendance s'en serait trouvée restreinte car, en son absence en tant qu'intermédiaire, d'autres se seraient peut-être levés pour interférer dans des affaires de nature purement humanitaire. De même, si le CICR avait été contraint de suspendre son soutien matériel et moral aux otages, sa crédibilité en tant qu'intermédiaire neutre en aurait souffert, car il aurait perdu du même coup une des raisons de son existence, à savoir servir directement l'intérêt des victimes. Bien sûr, il serait présomptueux de vouloir mathématiser cette relation d'interdépendance entre les différentes activités du CICR, mais, *a contrario*, il est évident qu'un retrait du CICR de son rôle d'intermédiaire neutre serait plus aisé dans une situation où, contrairement à Lima, il n'assumerait pas d'autres tâches humanitaires.

Intermédiaire neutre, sécurité et non-recours à la force

D'une manière générale, on imagine bien que la sécurité du personnel CICR a été l'une des préoccupations constantes du chef de délégation ainsi que du CICR dans son ensemble. Et ceci d'autant plus que ce même jour, tous les esprits étaient frappés par le drame de Novy Atagi, dans le Sud-Caucase, où six délégués du CICR avaient été assassinés. À Lima, de nombreuses négociations auront été nécessaires, afin que le CICR puisse faire prévaloir son point de vue auprès des parties en matière de sécurité. Et il aura fallu quatre suspensions — momentanées — de son action avant qu'il ne parvienne à délimiter clairement un espace humanitaire et un certain nombre de règles lui permettant de mener sa tâche avec un minimum de risques.

En ce qui concerne les garanties de non-recours à la force que le CICR demandait aux parties comme condition à son travail d'intermédiaire neutre, la question est encore plus complexe. On en veut pour exemple les premières heures de la crise. Il était en effet bien difficile pour le CICR, dans ce contexte de confrontation potentielle, d'obtenir des parties une déclaration de non-recours à la force avant qu'il ne se décide à agir. En effet, n'était-ce pas là, outre la libération d'un certain nombre d'otages, la raison même de son intervention ? Il s'agissait de passer du champ de la confrontation à celui du dialogue, et donc au non-recours à la force. Agir de manière inverse eût été tout simplement placer la charrue avant les bœufs.

Il n'est certes pas dans la nature des délégués du CICR de prendre des risques inconsidérés et, sitôt passée l'incertitude de ces premiers moments, dès que le contact a été établi entre les parties, l'une des premières requêtes du CICR a porté sur l'instauration d'un cessez-le-feu, comme condition *sine qua non* à son intervention humanitaire. Il aurait été naïf, cependant, de considérer que ce cessez-le-feu engageait les parties à ne pas faire usage de la force et à rechercher une solution pacifique. Ce n'est que beaucoup plus tard, lors du sommet de Toronto, le 1^{er} février 1997, entre les chefs d'État du Pérou et du Japon, qu'a été exprimé clairement et pour la première fois le principe d'une négociation, et donc du non-recours à la force, pour autant que l'intégrité des otages ne soit pas mise en danger. Avant cette prise de position, même si le CICR avait reçu des assurances quant à la sécurité de ses membres durant leur présence effective dans la résidence, la recherche d'une solution pacifique n'était qu'une des options.

Le non-recours à la force est devenu officiellement la règle avec la mise en place d'une structure de dialogue : dix séries de négociations et

une série de rencontres informelles. Et c'est paradoxalement à ce stade que l'option militaire a été utilisée, à la surprise générale, en premier lieu celle des garants.

La logique contractuelle eût voulu qu'un dénouement militaire ne survienne qu'après que la commission de dialogue eut renoncé à sa tâche, ou qu'après qu'une des parties eut dénoncé son engagement à rechercher une issue pacifique. Mais là encore, si la question paraît aisée à formuler en théorie, elle l'est beaucoup moins en pratique. D'une part, parce que la commission de dialogue n'était pas en possession d'éléments qui lui auraient permis de justifier son retrait et, d'autre part, parce qu'un tel retrait aurait été interprété comme l'annonce d'une action militaire, avec les dangers que cela aurait représenté pour la vie des otages. Du côté gouvernemental, la logique du silence obéissait à un principe simple : l'effet de surprise était un élément capital pour la réussite de l'opération.

Si, dans la première phase de la crise, il a été presque impossible d'obtenir un engagement de non-recours à la force, l'affirmation solennelle de ce principe par la suite n'a eu aucune valeur absolue.

Intermédiaire neutre, initiative, exclusivité

D'une manière générale, le CICR conditionne son intervention en tant qu'intermédiaire neutre à la requête des parties. À Lima au contraire, les développements dramatiques de la prise d'otages et la présence du chef de délégation dans l'ambassade ont incité le CICR à intervenir de lui-même et à offrir ses services, à l'instar d'une situation relevant de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949.

Mais plus encore : le CICR, qui a pour habitude de mettre un terme à ce rôle d'intermédiaire lorsque d'autres personnes ou organisations peuvent l'assumer à sa place, l'a poursuivi. Il a en effet considéré qu'il était de son devoir, dans l'intérêt des victimes, de continuer cette tâche en coopération avec les autres « garants ». Cela, dans le respect de son indépendance et des limites de son mandat humanitaire.

Intermédiaire neutre et doctrine

L'intervention du CICR dans une situation de prise d'otages n'a pas commencé à Lima. En d'autres occasions déjà, le CICR a été confronté à ce genre de crise. Cela a été le cas en Colombie en 1980, dans des circonstances assez analogues à celles du Pérou. De ces expériences

vécues sur le terrain et des analyses qui en ont été faites ensuite sont nées un certain nombre d'idées directrices, incluses par la suite dans ce que l'on appelle la « doctrine » du CICR. Et d'emblée, comparant cette doctrine en matière de prise d'otages à l'action développée à Lima, plus particulièrement dans le rôle d'intermédiaire neutre, on est frappé par la convergence qu'il y a eu ici entre une approche doctrinale et sa mise œuvre sur le terrain. Preuve s'il en est, de la pertinence de cette doctrine et de son adéquation à la réalité. Cependant, s'il est exact de parler de convergence entre doctrine et action, il serait erroné d'y voir une conformité de l'une par rapport à l'autre. Et c'est tant mieux, car on enlèverait alors à l'action ce dynamisme qui la caractérise et dont la doctrine elle-même doit se nourrir, au risque, sinon de se dessécher.

Ceci amène à se poser quelques questions de fond, à réfléchir sur les incidences, pour l'avenir, de la doctrine actuelle de l'institution.

En matière d'initiative, de décision d'agir, le CICR à Lima sera certainement allé au-delà de ce que prévoit la doctrine ; il en est de même en ce qui concerne la détermination de l'institution à poursuivre son travail d'intermédiaire en dépit de l'intervention d'autres acteurs. Ceci aura sans doute contribué à sauver des vies humaines, à faciliter de nombreuses libérations d'otages, ainsi qu'à créer les conditions nécessaires au démarrage du dialogue. Certainement un succès pour l'humanitaire, même si, en fin de compte, l'option militaire l'a emporté.

Pour ce qui est de l'engagement des parties à ne pas recourir à la force durant toute la période où le CICR joue le rôle d'intermédiaire, il sera resté, en deçà de la doctrine. On peut toutefois se demander si cette position est pleinement réaliste, au vu des contradictions engendrées par la situation. En revanche, il est impératif que les parties s'engagent à respecter pleinement l'intégrité des délégués du CICR pendant qu'ils effectuent leur travail.

Il nous paraîtrait également souhaitable que la doctrine prenne davantage en considération l'interdépendance qui se crée entre les activités assistance/protection et celle d'intermédiaire neutre, comme cela a été le cas à Lima. À vouloir analyser les deux séparément, on court le risque d'en arriver à des conclusions trop tranchées et trop sectorielles qui desservent l'action dans son ensemble.

Mais, au-delà des modalités de ce rôle d'intermédiaire, c'est sur la fonction elle-même qu'il conviendrait de s'interroger et, en premier lieu, sur sa définition. Car, on l'a constaté à Lima comme ailleurs, en dehors du cercle des initiés, peu de personnes peuvent clairement définir ce terme.

Au mieux, on l'assimile à l'ensemble des activités du CICR. Et, partant de l'axiome selon lequel ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, ne faudrait-il pas prendre cette tâche pour ce qu'elle est, à savoir un service de « bons offices », dans le sens où l'entend le droit international? C'est-à-dire une action amicale d'un intermédiaire qui, spontanément ou à la demande des parties, cherche à les rapprocher pour les amener à négocier ou à recourir à toute autre méthode de règlement pacifique conduisant à la normalisation de leurs relations? Cela ne devrait aucunement dispenser le CICR de préciser ce qu'est ce service, et surtout ce qu'il n'est pas, car le terme de bons offices lui-même n'est pas exempt d'ambiguïtés. Mais il a au moins l'avantage d'apporter une première clarification linguistique sur la fonction elle-même.

Une fois l'outil mieux défini se pose alors une question bien plus fondamentale encore: celle de son utilisation. Et, là aussi, nous souhaiterions nous interroger franchement, dans l'espoir, peut-être, de lever d'autres ambiguïtés ou hésitations. Les bons offices, pour difficiles et délicats qu'ils soient, ne devraient-ils pas devenir, lorsque la situation l'exige ou à la requête des parties, l'un des créneaux du CICR, au même titre que la protection et l'assistance? La crédibilité du CICR, sa connaissance des contextes de crise, son expertise, tout cela ne le désignerait-il pas, à l'égal d'autres et peut-être mieux que d'autres, pour jouer un tel rôle?

Enfin, cette « action amicale d'un intermédiaire (...) qui cherche à rapprocher les parties » — selon la définition des bons offices — n'est-elle pas, indépendamment des résultats qu'elle peut apporter, le dernier geste que l'on peut faire à l'égard des victimes? C'est alors engager l'humainitaire à aller aussi loin qu'il le peut, jusqu'à la frontière du politique, en affirmant plus que jamais sa différence par rapport à celui-ci.