

Simone Delorenzi, *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale : la politique du CICR depuis la fin de la guerre froide*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1997, 112 pp.

Quels sont les nouveaux problèmes auxquels se heurte l'action humanitaire internationale du fait de la disparition de l'antagonisme Est/Ouest, bientôt suivie de celle de l'Union soviétique elle-même ? En quoi la nouvelle situation du monde a-t-elle modifié la politique du CICR par rapport à ce qu'elle était durant la période de la guerre froide ? Quelles sont les réponses apportées par l'institution aux nouveaux défis apparus depuis 1989 ? Ces questions n'avaient reçu aucune réponse d'ensemble avant la publication de Simone Delorenzi, qui étudie ces divers points avec précision et présente à leur propos une réflexion pertinente. Ce travail novateur est fondé sur une importante documentation émanant, tant du CICR que des Nations Unies, et sur une solide bibliographie. De plus, l'auteur a bénéficié de différents contacts au CICR.

Alors que le monde était dirigé par deux blocs antagonistes, la neutralité du CICR se trouvait contestée par le camp communiste. Néanmoins, si cette situation a pu gêner l'activité de l'institution, les multiples actions qu'elle a entreprises à cette époque lui ont permis de gagner une certaine confiance des pays du bloc de l'Est. Celle-ci a d'ailleurs été obtenue dès avant l'adoption, en 1965, des sept Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoption destinée à montrer l'absence de partialité du CICR et ce sur quoi il fonde son action¹. Par ailleurs, à partir des années 50, le CICR a dû répondre

¹ Dans un article cité par l'auteur, on note qu'en 1962, le CICR avait été choisi pour contrôler les navires soviétiques lors de la crise de Cuba. Par ailleurs, au moment du conflit sino-vietnamien de 1979, « le rôle d'intermédiaire neutre du CICR fut à nouveau reconnu ». Voir François Bugnion, « De la fin de la Seconde Guerre mondiale à l'aube du troisième millénaire : L'action du Comité international de la Croix-Rouge sous l'empire de la guerre froide et de ses suites : 1945-1995 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 812, mars-avril 1995, pp. 240 et 248.

à un défi supplémentaire, lié, d'une part, à l'apparition de conflits d'une nature jusque-là inconnue et, d'autre part, à leur expansion géographique. En cette occasion, le CICR s'est trouvé confronté à de nouvelles méthodes de combat remettant notamment en cause la distinction entre combattants et non-combattants. Aussi, dans les années 70, cette situation a-t-elle entraîné la rédaction des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949. C'est également avec une grande netteté que l'auteur nous montre les enjeux de la politique humanitaire de la guerre du Nigéria-Biafra, à la suite de laquelle le CICR a remis en question une partie de ses méthodes d'action. Peu après, il a dû relever le défi des années 70-80, caractérisé par « l'ère du gigantisme humanitaire ». Simone Delorenzi réfléchit sur la politique de discrétion du Comité international envers les violations des Conventions de Genève, dont il est le gardien. Cette question, toujours d'actualité, est replacée par l'auteur dans sa dimension historique, à travers les débats nés de la création des organisations non gouvernementales « sans frontéristes », ainsi que l'étude de Jean-Claude Favez sur l'attitude de l'institution lors de la Seconde Guerre mondiale². Si le CICR tient à conserver cette discrétion, observée depuis sa création, l'auteur fait remarquer que, dès la fin des années 60, le Comité a adopté une attitude plus offensive en prenant de plus en plus de positions publiques.

La disparition de l'URSS et ses conséquences ont conduit le CICR à se rendre dans une partie du monde où il lui avait été pratiquement impossible d'intervenir pendant un temps considérable. Cela a obligé l'institution à s'adapter à une population beaucoup plus urbanisée, et au niveau de vie plus élevé que celles qu'elle avait l'habitude de secourir depuis les années 50. Mais, depuis 1989, l'enjeu essentiel pour le CICR est l'apparition d'un nouveau type de conflits (« nouveaux conflits » ou « conflits déstructurés »), principalement marqués par une quasi-absence du respect des règles fondamentales du droit international humanitaire, comme de l'emblème, et par une prise à partie toujours plus grande des civils. En effet, les acteurs des « nouveaux conflits » n'ont plus véritablement le souci de donner à leur combat un caractère de légitimité leur imposant un respect minimum du droit international humanitaire. Aussi le CICR doit-il opérer dans des situations souvent caractérisées par une extrême insécurité pour ses délégués, et ceci l'a d'ailleurs contraint à suspendre ou limiter certaines de ses interventions.

² Jean-Claude Favez, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Éditions Payot, Lausanne, 1988.

Ayant procédé à une présentation globale de la situation géostratégique dans laquelle le CICR doit désormais évoluer, Simone Delorenzi expose avec clarté et pertinence les nouveaux enjeux auxquels doit faire face l'institution, à travers l'exemple de la guerre du Golfe, ainsi que des conflits de la Somalie, de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. Ces affrontements sont en effet particulièrement significatifs, notamment du fait de leur importance et de l'ampleur des moyens mis en œuvre par le CICR pour répondre aux défis qui lui étaient lancés.

Le respect du droit international humanitaire ayant été d'emblée un « enjeu politique » de la guerre du Golfe, le CICR a été soumis à une pression politique et médiatique extrêmement forte, et a dû déployer une très grande activité diplomatique. Avant et après le déclenchement du conflit, l'institution a lancé plusieurs appels en faveur du respect du droit de Genève et contre l'emploi d'armes de destruction massive. Le CICR s'est tout d'abord abstenu de donner des informations publiques sur les violations commises de part et d'autre. Juste avant la fin de la guerre, il a condamné Bagdad pour son refus de lui donner accès aux prisonniers occidentaux. En revanche, l'Irak a autorisé l'institution à intervenir au moment du déroulement des deux conflits internes. Plus tard, par son attitude, ce pays a même montré qu'il était convaincu de l'indépendance et de la neutralité du CICR. Mais, l'auteur évoque ici le débat pouvant exister au sein de l'institution entre le souhait de prendre position publiquement pour dénoncer un État violant le droit de Genève — ce qui entre dans le rôle d'autorité morale que s'est attribué le CICR depuis le début de son existence — et sa volonté de rester pragmatique, afin de pouvoir continuer à sauver les victimes de la guerre (ce qui correspond au but même de sa création).

En Somalie, le CICR a, d'une part, devancé les gouvernements occidentaux (États-Unis et France) et, d'autre part, procédé à la plus importante opération jamais lancée depuis la Seconde Guerre mondiale. Or, il a agi dans des circonstances marquées par une très grande insécurité. Ce contexte explique qu'il ait dû demander le respect du droit de Genève, et que, pour la première fois de son histoire, il se soit vu obligé de faire appel à des escortes armées. En outre, il a dû réduire son intervention et évacuer certaines zones de manière temporaire. Il n'empêche qu'il est resté présent, alors que d'autres organisations humanitaires se sont retirées de Somalie.

Dans le conflit de l'ex-Yougoslavie, le CICR a été confronté à des violations d'une telle gravité — dont l'une a notamment entraîné la mort d'un de ses collaborateurs — qu'il a dû alors suspendre sa présence sur

le terrain. Par ailleurs, se fondant sur son autorité morale, il a multiplié les dénonciations publiques contre l'irrespect du droit international humanitaire et de l'emblème. Et l'auteur remarque que si, pour l'institution, cette réaction correspond à une sorte de rupture avec la politique poursuivie jusqu'alors, elle a cependant tenu à conserver son indépendance et une stricte neutralité. C'est d'ailleurs avec raison qu'elle garde ce cap, car cela lui a valu de pouvoir continuer à intervenir dans chaque camp, à la différence des agences onusiennes. Enfin, au Rwanda, le CICR a décidé de rester sur place pour contribuer à alerter l'opinion publique sur l'extrême gravité de la situation. Il a exercé une protection en faveur de plusieurs milliers de personnes. Et, en décembre 1994, désireux que l'on dépasse la vision à court terme de l'urgence d'une situation dramatique, le CICR a exprimé son souci de voir la communauté internationale se préoccuper de l'avenir de la région des Grands Lacs.

À partir de l'étude de ces quatre conflits — différents, certes, par leur nature, mais présentant cependant des traits communs —, Simone Delorenzi définit les grandes lignes de la politique actuelle du CICR. Elle nous montre que les prises de position publiques de l'institution ont non seulement pour objet de dénoncer les violations répétées du droit international humanitaire et de l'emblème, mais également de contribuer à modifier les comportements des belligérants. Néanmoins, cette dernière ambition est malheureusement problématique. Par ailleurs, même pour des conflits très médiatisés, il devient très difficile de faire sortir l'opinion publique de sa torpeur. En outre, pour conserver son rôle d'intermédiaire neutre — indispensable à son action —, le CICR cherche avec raison à allier neutralité, discrétion et appels publics, lesquels sont souvent nécessaires pour son autorité morale. Voulant être toujours plus persuasif, le Comité international rédige ses appels, depuis plusieurs années, dans un style plus concret et plus direct. L'institution veut également conduire les États à prendre leurs responsabilités au regard des trop nombreuses violations du droit international humanitaire, d'autant que chaque Partie contractante aux Conventions de Genève a le devoir d'en faire respecter les règles.

À côté, le CICR s'attache à développer le champ d'intervention du droit international humanitaire. C'est ainsi que se servant de son autorité morale, il a lancé une importante campagne contre la prolifération des mines antipersonnel et des armes provoquant l'aveuglement. En outre, si depuis le début des années 80, l'institution s'attache à diffuser la connaissance du droit international humanitaire, elle élargit aujourd'hui cet objectif en faisant aussi passer des messages comprenant l'expression de valeurs morales. Elle travaille ainsi pour l'avenir, espérant voir un jour

disparaître les excès dans la violence des conflits. Si le CICR n'a jamais détenu un monopole en matière humanitaire, il doit aujourd'hui composer avec de très nombreuses organisations caritatives. D'aucunes prônent une «ingérence humanitaire», à laquelle est venu s'ajouter le «droit d'ingérence» défendu par certains États. Or, l'institution émet de sérieuses réserves face à cette évolution. En effet, elle estime, avec raison, qu'il lui est nécessaire de maintenir une certaine coopération avec les gouvernements. Elle remarque par ailleurs que le «droit d'ingérence» ne se réfère pas au droit de Genève. Sur le terrain, face à ces différents acteurs, le CICR s'efforce de conserver sa neutralité ainsi que son indépendance, et défend pour cela le principe d'une coopération ayant principalement pour objet de mettre en place des opérations complémentaires et non concurrentes. Mais il lui est indispensable de garder ses distances face à des organisations pouvant être perçues comme n'étant pas véritablement neutres. Par ailleurs, à côté des opérations répondant à une situation d'urgence, le CICR agit dans le moyen et le long termes avec le souci de permettre aux populations concernées de sortir d'une économie de guerre et de se réadapter à une économie de paix.

Mais, ainsi que le fait transparaître le titre de l'ouvrage de Simone Delorenzi, l'action humanitaire semble aujourd'hui se heurter à différentes «impasses» en raison, principalement, des conséquences de ces «nouveaux conflits» dans lesquels les règles fondamentales du droit humanitaire paraissent oubliées. La situation est en outre aggravée par le fait que la communauté internationale montre une certaine incapacité à résoudre les problèmes de fond se cachant derrière chacun de ces conflits, qu'elle semble ne pas posséder de réponse réellement adaptée à l'irrespect trop caractérisé du droit international humanitaire et à la trop grande insécurité que cela entraîne sur le terrain.

Véronique Harouel
Maître de conférences
Université de Paris VIII