

Discours liminaire de Cornelio Sommaruga, président du Comité international de la Croix-Rouge, prononcé lors d'une conférence sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix. Celle-ci était organisée par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la Recherche (UNITAR), l'Institute of Policy Studies (Singapour) et le National Institute for Research Advancement (Japon). Elle s'est tenue à Singapour, du 24 au 26 février 1997.

Action humanitaire et opérations de maintien de la paix

par Cornelio Sommaruga

C'est pour moi un honneur et un privilège de prendre la parole devant cette conférence consacrée à une question de grande importance pour le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Organisation humanitaire œuvrant dans le monde entier, dont le mandat est de fournir protection et assistance aux victimes des conflits armés, le CICR a été directement concerné par de nombreuses missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies.

Permettez-moi tout d'abord de préciser que le maintien de la paix est une tâche essentielle des Nations Unies. Les organisations — comme le CICR — qui sont confrontées quotidiennement aux horreurs de la guerre, ne peuvent que saluer les efforts soutenus déployés dans ce domaine. Les opérations de maintien de la paix s'inscrivent dans cette mission primordiale des Nations Unies. Elles sont particulièrement importantes pour nous, dans la mesure où elles peuvent influencer sur notre action et requérir de fréquents contacts entre nos délégués et le personnel militaire des Nations Unies sur le terrain.

Je commencerai par examiner brièvement l'évolution des tâches de maintien de la paix, avec ses implications pour les organisations humanitaires, avant de faire ressortir certains points essentiels concernant les rapports entre les opérations de maintien de la paix et l'action humanitaire.

L'évolution des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Il me semble que, jusqu'ici, nous avons connu trois phases distinctes, bien qu'étroitement liées, des opérations de maintien de la paix; chacune d'elles a eu des implications différentes sur l'action humanitaire.

Les opérations traditionnelles de maintien de la paix

Pendant la première phase, les Nations Unies ont développé et mis en pratique ce que l'on appelle aujourd'hui des opérations traditionnelles de maintien de la paix. L'accent y était mis sur le consentement et la coopération, ainsi que sur le non-recours à la force, excepté en cas de légitime défense. Ces missions ont consisté à veiller au respect d'accords de cessez-le-feu et d'armistice dans le cadre de conflits armés internationaux, à surveiller des frontières, à jouer le rôle de tampon entre belligérants, à assister à des opérations de retrait de troupes, et à contrôler ou même organiser des élections. Elles se sont clairement révélées à la fois distinctes des activités humanitaires et complémentaires de ces dernières. Le CICR se félicite du bon degré de coopération et de complémentarité atteint lors de nombreuses opérations de ce type, menées avec succès.

Les opérations élargies de maintien et d'imposition de la paix

Dans la période de l'immédiate après-guerre froide, le concept de maintien de la paix a acquis une dimension plus large et plus ambitieuse. Les opérations ont conduit les Nations Unies à s'engager toujours davantage dans toute une série de conflits armés non internationaux, ainsi qu'à participer au processus de reconstruction politique nationale, notamment la réhabilitation de structures étatiques effondrées. Certaines des tâches assignées aux forces de maintien de la paix n'étaient plus clairement distinctes de l'action humanitaire, par exemple dans des contextes où il s'agissait notamment de distribuer des secours humanitaires. Dans certains cas, l'attribution floue des responsabilités s'est vue aggravée par le fait que les objectifs politiques des forces de maintien de la paix et d'imposition de la paix étaient peu clairs et leurs mandats mal définis.

Le CICR a pris conscience du danger de voir les activités humanitaires englobées dans un processus politique, et devenir elles-mêmes politisées.

Il est donc devenu nécessaire de réaffirmer que les efforts politiques déployés en vue de résoudre les conflits, tout comme le soutien militaire nécessaire, doivent être clairement dissociés de l'action humanitaire, laquelle ne peut être subordonnée aux objectifs politiques des opérations de maintien de la paix. C'est pourquoi le CICR a vivement préconisé la création d'un espace humanitaire, mettant ainsi l'accent sur la nécessité de préserver une place pour une action humanitaire indépendante dans les situations de conflit.

Je tiens également à souligner que les forces des Nations Unies, en remplissant des mandats plus larges dans des situations de conflit armé, ont été confrontées à des problèmes totalement nouveaux, tels que ceux relatifs aux méthodes et aux moyens de combat, à la détention des prisonniers et à la protection de la population civile. La question de l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix a ainsi acquis un caractère extrêmement actuel. Elle a incité le CICR et le Secrétariat des Nations Unies, travaillant en étroite collaboration, à rédiger, avec les conseils d'anciens commandants de missions de maintien de la paix des Nations Unies, des lignes directrices à l'intention des missions militaires des Nations Unies. Ces lignes directrices reposent sur les principes fondamentaux du droit international humanitaire et devraient pallier les problèmes juridiques dus au fait que les Nations Unies ne sont pas parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels.

L'année dernière, j'ai discuté de ces lignes directrices avec l'ancien secrétaire général, qui les a trouvées extrêmement précieuses. J'ai récemment abordé la même question avec le nouveau secrétaire général, qui s'est montré d'un grand soutien en la matière, comme il l'était déjà auparavant, lorsqu'il occupait son ancienne fonction de chef du Département des opérations de maintien de la paix. C'est pourquoi je suis convaincu que ces règles, intitulées *Directives on International Humanitarian Law for the United Nations Forces*, seront bientôt distribuées aux troupes des Nations Unies. Nous sommes très heureux d'avoir contribué à cet effort, car nous sommes certains qu'un comportement exemplaire de la part des soldats recrutés dans le cadre des missions des Nations Unies ne pourra que renforcer la crédibilité et l'efficacité de telles missions.

Moins d'enthousiasme pour les opérations de maintien de la paix

Certains signes indiquent aujourd'hui que les Nations Unies entrent dans une nouvelle phase en matière de maintien de la paix, une phase marquée par une volonté politique affaiblie et une tendance générale à

prendre ses distances. Il semble que les expériences de Mogadishu, Kigali et Srebrenica aient freiné l'enthousiasme des États membres pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. J'espère que ces signes de recul ne constituent qu'un phénomène passager, un intervalle qui reflète l'époque actuelle d'incertitude; car le rôle des Nations Unies, qui consiste à garantir le respect du droit international, et par là même à sauvegarder ou à rétablir la paix, reste crucial. Mais, conséquence immédiate du fléchissement actuel de l'enthousiasme en faveur du maintien de la paix, l'un des défis les plus importants auxquels les organisations humanitaires se trouvent confrontées aujourd'hui, est la tendance à remplacer l'action politique par l'assistance humanitaire.

Ce manque d'engagement en faveur des efforts de paix a favorisé l'escalade de la violence et un mépris absolu pour la vie des non-combattants, tout en restreignant les possibilités d'action humanitaire. En l'absence d'une action politique décisive, notre travail est devenu plus périlleux et, dans certaines situations de conflit, il a même été pratiquement paralysé, malgré tous nos efforts.

La dimension tragique du mépris croissant pour les valeurs humanitaires nous est apparue clairement avec l'assassinat, de sang-froid, de trois délégués du CICR au Burundi en juin dernier; nous l'avons constatée une nouvelle fois avec les horribles événements qui se sont déroulés dans un hôpital du CICR à Novy Atagi, en Tchétchénie, le 17 décembre: cinq infirmières et un délégué ont été lâchement assassinés dans leur sommeil, par un commando d'hommes masqués armés de fusils munis de silencieux. Plus récemment encore, des membres du personnel médical de Médecins du Monde et des observateurs des droits de l'homme des Nations Unies ont été assassinés au Rwanda.

Devant de tels actes de barbarie, on peut se demander s'il reste aux organisations humanitaires un autre choix que celui de placer leurs opérations sous protection militaire. Ce n'est pas la première fois qu'une telle question est soulevée. Le CICR s'est déjà trouvé confronté à ce problème en Somalie, lorsque, face aux besoins urgents de centaines de milliers de civils mourant de faim, il a dû prendre la décision exceptionnelle de placer ses convois sous la protection de milices armées. Cette expérience nous a toutefois prouvé que des mesures de ce genre comportent de sérieux inconvénients à long terme. En effet, si nous avions à recourir plus généralement à de telles dispositions, l'action humanitaire perdrait le caractère neutre et impartial qu'elle doit préserver pour pouvoir venir en aide à toutes les victimes. Le recours à des

gardes armés pour protéger les locaux du CICR contre le banditisme est cependant devenu inévitable.

Les caractéristiques de l'action humanitaire

Je tiens maintenant à exprimer ma vive préoccupation quant à la manière dont le mot « humanitaire » est utilisé inconsidérément. En effet, une grande partie des réactions actuelles de la communauté internationale à un conflit sont aujourd'hui qualifiées d'« humanitaires ». Un usage aussi général de ce mot risque de brouiller la perception du caractère spécifique des opérations humanitaires, qui exigent, en particulier dans des situations de conflit, le respect scrupuleux d'un certain nombre de principes fondamentaux et l'adhésion à ces mêmes principes. Il s'agit notamment des principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité, qui sont au nombre des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il est d'ailleurs de plus en plus fait référence à ces principes dans les résolutions des Nations Unies, ainsi que dans le contexte des opérations humanitaires et de maintien de la paix de l'ONU. C'est pourquoi il me paraît important que nous nous mettions d'accord sur ce qu'ils signifient. Permettez-moi donc d'examiner brièvement leur contenu et leur sens.

L'humanité

En vertu du droit international humanitaire, les civils ont le droit fondamental d'être protégés contre les attaques, la torture et les autres atteintes à leur intégrité physique et morale. Le terme « humanitaire », tel qu'il est utilisé dans le droit international humanitaire, confère des droits et soumet à des obligations tous ceux qui sont concernés par un conflit armé, à savoir, principalement, les parties au conflit et les victimes, mais également des États tiers et des organisations internationales et non gouvernementales. Le droit international humanitaire met l'accent sur le droit des victimes à recevoir une assistance humanitaire. Le devoir correspondant qui incombe à l'État dans lequel se déroule le conflit est de consentir que soit menée une action de secours humanitaire et impartiale, afin de fournir l'aide essentielle à la survie de la population civile, notamment sous forme de vivres, de médicaments et de matériel médical.

Ces règles de base entraînent deux conséquences majeures: tout d'abord, l'assistance humanitaire ne doit comprendre aucun élément susceptible de contribuer à l'effort militaire; ensuite, la distribution de secours doit obéir au seul critère des besoins. En d'autres termes, l'action humanitaire ne vise qu'à soulager les souffrances et à introduire dans des

situations de conflit des valeurs fondamentales d'humanité, telles que le respect de la vie et de la dignité humaine.

L'action humanitaire, par sa nature même, ne peut en aucun cas être coercitive. Le recours à la force contre la volonté des parties à un conflit — même pour des raisons humanitaires valables, par exemple pour permettre la fourniture de l'assistance — transformerait nécessairement l'action humanitaire en opération militaire.

Je tiens à souligner que la simple menace d'employer la force dans le but de faciliter l'action humanitaire peut compromettre celle-ci, en particulier parce qu'une telle menace ne peut être maintenue indéfiniment. Elle contribue, en effet, à faire perdre sa crédibilité à l'action militaire, tout en entravant les efforts déployés pour fournir l'aide humanitaire sur la base de l'accord conclu entre les parties.

L'impartialité

L'impartialité est le corollaire du principe d'humanité en ce qui concerne les souffrances humaines; elle peut être définie comme l'absence de toute discrimination basée sur la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou tout autre critère similaire. Le CICR, comme d'autres organisations humanitaires, s'efforce de soulager les souffrances, en donnant la priorité aux cas et aux besoins les plus urgents. En pratique, l'impartialité n'est pas nécessairement synonyme d'égalité de traitement. Il s'agit en d'autres termes de fournir à chacun ce qui semble approprié pour répondre à ses besoins fondamentaux.

Sans impartialité, la confiance risque d'être perdue et il devient généralement difficile de pouvoir compter sur la poursuite d'une coopération entre les parties. Par conséquent, l'impartialité relève aussi bien de la pratique que de la perception, et risque d'être contestée quotidiennement par l'une ou l'autre des parties concernées.

La non-discrimination en tant que composante de base de l'impartialité est difficile, sinon impossible, à garantir dans des situations où des mesures de coercition sont prises, qu'il s'agisse de l'imposition de sanctions économiques, voire du recours à la force militaire. Dans de telles situations, il est particulièrement vital de maintenir une distinction claire et d'éviter toute association étroite entre forces militaires et organisations humanitaires, principalement afin de dissiper tout soupçon de complicité.

La neutralité

La neutralité signifie ne pas prendre parti dans les hostilités, et ne jamais s'engager dans des controverses d'ordre politique, religieux ou

idéologique. Pour le CICR, la neutralité n'est en rien synonyme d'indifférence ou de passivité. Le CICR n'est en effet jamais neutre lorsqu'il s'agit de souffrance humaine.

La neutralité n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour parvenir à une fin. Son objectif essentiel est de gagner la confiance de toutes les parties à un conflit, afin que le libre accès à toutes les victimes puisse être obtenu. La neutralité implique donc l'absence de tout rapport avec le différend qui est à l'origine du conflit, ou avec quelque élément qui pourrait être considéré comme y étant lié. La neutralité signifie également s'abstenir de tout ingérence, directe ou indirecte, dans les opérations militaires en cours.

Par sa nature même, le Conseil de sécurité des Nations Unies ne peut être neutre. Son rôle principal est de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité; c'est là essentiellement une tâche politique. La protection et l'assistance humanitaires doivent être fournies sans distinction défavorable motivée par la nature ou l'origine du conflit armé ou les causes que les parties belligérantes défendent, ou celles qui leur sont attribuées. En revanche, la décision d'engager des opérations de maintien de la paix vise avant tout à maintenir et/ou à rétablir la paix et la sécurité internationales, comme le conçoit le Conseil de sécurité.

L'indépendance

Ce n'est qu'en restant indépendant que le CICR peut servir les intérêts de *toutes* les victimes et réussir à remplir son rôle d'intermédiaire neutre dans des affaires humanitaires, rôle qui lui a été conféré par la communauté internationale. Je tiens à souligner ici que c'est certainement grâce à son indépendance que le CICR a pu avoir accès et rendre des services d'ordre humanitaire à des membres des forces de maintien de la paix détenus en Somalie et en Bosnie-Herzégovine.

Cela dit, l'indépendance du CICR ne devrait pas être vue comme une retraite dans l'isolement. En fait, le CICR considère qu'il est vital que les organisations se concertent, dans un esprit de complémentarité, sur les opérations qu'elles mènent sur le terrain. Je suis parfaitement conscient que la multiplicité des agences humanitaires peut créer une certaine confusion et que nous devons renforcer nos efforts de coordination. Pour ma part j'aborde généralement cette question — lorsque je participe à des forums ou des discussions aux Nations Unies — comme un outsider très intéressé !

La gestion des relations et la coopération entre les opérations de maintien de la paix et l'action humanitaire

Après cet aperçu de l'évolution des opérations de maintien de la paix et ma brève présentation de quatre principes essentiels de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, je voudrais souligner ce que je considère être les points-clés en matière de gestion des relations et de coopération entre les opérations de maintien de la paix et les opérations humanitaires.

1. Les missions militaires des Nations Unies constituent un élément essentiel de la gestion réussie d'un conflit. Dans certains contextes chaotiques, elles peuvent se révéler indispensables pour assurer le respect du droit international humanitaire et rétablir ainsi les conditions de sécurité nécessaires à la conduite d'activités humanitaires. Cela dit, il conviendrait que les opérations de maintien de la paix, et spécialement celles d'imposition de la paix, se distinguent clairement, de par leur nature, des activités humanitaires. Les forces militaires ne devraient pas être directement impliquées dans l'action humanitaire. En effet, si c'était le cas, les organisations humanitaires seraient associées, dans l'esprit des autorités et de la population, à des objectifs politiques ou militaires qui vont bien au-delà des préoccupations d'ordre humanitaire.
2. L'action humanitaire n'est pas destinée à résoudre les conflits mais à protéger la dignité humaine et à sauver des vies. Elle devrait être menée parallèlement à un processus politique visant à s'attaquer aux causes sous-jacentes d'un conflit et à parvenir à un règlement politique. Elle ne devrait pas devenir un outil destiné à masquer l'absence de décision d'entreprendre une action politique appropriée, ou à compenser son insuffisance. Rien ne peut remplacer la volonté politique de trouver une solution politique. Un tel engagement politique est essentiel si l'on veut que les opérations de maintien de la paix et l'action humanitaire restent efficaces. C'était l'une des importantes leçons que nous avons tirées du génocide du Rwanda en 1994. Ce n'était d'ailleurs pas la première: nous avons déjà appris la leçon en Somalie, au Libéria et en ex-Yougoslavie.
3. Il est indispensable que les institutions humanitaires travaillant dans des situations de conflit armé préservent le caractère strictement apolitique et impartial de leur mission. La fourniture de l'assistance humanitaire ne doit pas être liée aux progrès réalisés dans les négociations politiques, ou à tout autre objectif politique. Cela conduirait en fin de compte à une distinction inacceptable entre «bonnes» et «mauvaises» victimes, ou entre victimes «méritantes» et «non mé-

ritantes». L'aide humanitaire et l'action politique doivent non seulement être dissociées l'une de l'autre, mais également être perçues comme étant réellement distinctes. Il conviendrait que les organisations humanitaires observent un code de conduite, tel que celui qui a été établi par la Croix-Rouge et quelques grandes organisations non gouvernementales, et adopté par quelque 80 institutions. Ce code de conduite est destiné à éviter, dans leurs opérations, la concurrence et les approches divergentes susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs humanitaires.

4. Sans ignorer combien il est important de parvenir à une cohérence d'ensemble renforcée dans les opérations menées à divers niveaux dans des situations de conflit, les organisations humanitaires doivent maintenir leur totale indépendance de décision et d'action, en consultation étroite avec les forces de maintien de la paix, à chaque stade et à tout niveau, dans un esprit de complémentarité. Des consultations devraient déjà avoir lieu dans la phase préparatoire des missions de maintien de la paix susceptibles d'affecter des activités humanitaires, en particulier lorsque ces missions ont pour but de créer des corridors de sécurité pour l'acheminement de l'assistance humanitaire. Au cours des opérations, un échange régulier d'information sur la manière dont les mandats respectifs sont remplis devrait avoir lieu, aussi bien sur le terrain qu'au siège. Cela devrait contribuer à renforcer le respect et la compréhension mutuels des missions et des contraintes des uns et des autres. Les forces de maintien de la paix peuvent jouer un rôle décisif en faisant part de leurs analyses de situations aux organisations humanitaires, en particulier sur des questions relatives à la sécurité.
5. Prenons le cas où les activités humanitaires sont dans l'impasse, malgré tous les moyens de mise en œuvre prévus par le droit international humanitaire et en dépit des efforts de persuasion déployés à tous les niveaux. Si le Conseil de sécurité opte pour une intervention armée, sa décision devrait, à mon sens, faire partie d'un plan d'action cohérent et détaillé visant à rétablir la paix, et qui prend en considération, non seulement les préoccupations d'ordre humanitaire mais aussi les problèmes politiques. Le premier but à atteindre pourrait être de rétablir les conditions nécessaires au déroulement des activités humanitaires. Cependant, la nature politique et les conséquences d'une intervention de ce genre devraient être clairement évaluées, tout comme leur lien avec les efforts déployés en vue de garantir le respect du droit international.
6. Il est aussi d'une importance primordiale que les forces envoyées pour servir sous le drapeau des Nations Unies bénéficient, lors de leur

formation, d'une instruction détaillée dans le domaine du droit international humanitaire. Le CICR est en tout temps disposé à contribuer à ces efforts, destinés à faire connaître et respecter le droit international humanitaire, en formant des instructeurs et en mettant à disposition le matériel didactique qu'il a mis au point.

Je voudrais finalement aborder un sujet qui, à mon sens, mérite une attention spéciale et que j'appellerai l'impératif de l'action préventive.

L'impératif de l'action préventive

C'est une évidence que d'affirmer que la meilleure alternative à une intervention est la prévention, et je suis intimement persuadé que la communauté internationale doit investir beaucoup plus dans les mesures préventives. En effet, de telles mesures peuvent sauver potentiellement des milliers de vies et empêcher des destructions à grande échelle. Qui plus est, elles sont beaucoup moins coûteuses que n'importe quelle opération de maintien de la paix ou de secours humanitaire. Comme l'a déclaré l'ancien secrétaire général des Nations Unies, «la diplomatie préventive est le problème le plus important qui se pose à nous aujourd'hui... Elle nous coûterait environ un pour cent de ce que nous payons après qu'un conflit ne dégénère».

Le défi de l'action préventive est de trouver des moyens de garantir que la lutte pour le pouvoir et les ressources ne plonge pas des communautés entières dans le tourbillon de la violence. Il s'agit de créer des modèles de développement, des institutions, des cultures politiques et des valeurs éthiques. Nous devons encourager une culture qui respecte les valeurs humaines fondamentales. Nous devons demander instamment à la communauté des États de chercher à résoudre le problème crucial du transfert des armes classiques.

Ce défi dépasse largement les capacités du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, même si les Sociétés nationales jouent un rôle précieux sur le plan national en s'attaquant à certaines des causes fondamentales des conflits. Quant au CICR, il s'attache en priorité, sur le terrain, à faire connaître les principes humanitaires, et en particulier à promouvoir le droit international humanitaire et à le faire respecter.

Je souhaite sincèrement que, grâce à nos efforts concertés et collectifs, basés sur la distinction claire entre nos mandats et nos rôles respectifs, nous réussissions de mieux en mieux à prévenir la violence et les conflits.