

Le CICR face à l'avenir

*ou les cinq grands défis de l'an 2000 pour un organisme plus que centenaire*¹

par Jacques Moreillon

1. De quelques vérités simples en guise d'introduction en vue de provoquer l'intérêt du lecteur.

— Comme institution, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) n'a aucun droit pour lui-même; il n'a d'autres droits que ceux des victimes muettes au nom desquelles il s'exprime.

— Sans la défense des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, dont il est le gardien, le CICR ne serait qu'une agence volontaire de plus, avec un petit budget.

— En fait, le droit international humanitaire ne protège pas d'autres victimes que celles que les gouvernements veulent bien laisser protéger, mais ses principes peuvent et doivent être invoqués, même lorsque ce droit n'est pas applicable.

— Le principal atout du CICR sont les hommes et les femmes qui travaillent pour lui; la préservation et la gestion de ce capital est une de ses tâches les plus importantes et les plus difficiles.

— La radicalisation des antagonismes politiques, économiques et idéologiques sera l'une des caractéristiques des années à venir et l'un des principaux obstacles auxquels le CICR devra faire face.

¹ Le présent article est le fruit de dialogues avec divers membres et collaborateurs du CICR, ajoutés à une réflexion personnelle. Il n'engage en rien le CICR. Il a fait l'objet d'une publication originale dans les *Annales* de l'Institut de Hautes Etudes internationales, de Genève, en 1982.

— Pour agir efficacement en faveur des personnes qu'il a mission de protéger et d'assister, le CICR est condamné à être mononational; il en découle une obligation accrue de s'ouvrir au monde et une difficulté d'autant plus grande d'être accepté par lui.

2. De quelques rappels de faits et de droit pour planter le décor — l'initié pouvant sauter au paragraphe 3.

— Le CICR est l'organe fondateur du mouvement de la Croix-Rouge (1863). C'est un organisme privé, suisse, indépendant, neutre et impartial, qui a pour but de protéger et d'assister les victimes civiles et militaires des conflits armés — internationaux ou non — et des troubles intérieurs, voire des tensions internes.

— Le CICR est à l'origine du droit international humanitaire moderne (1864). Ce droit a pour but essentiel d'assurer le respect de la personne humaine en cas de conflit armé. Il comprend, d'une part, le « droit de Genève », qui tend à sauvegarder les militaires hors de combat ainsi que toutes les personnes qui ne participent pas aux hostilités et, d'autre part, le « droit de La Haye », qui fixe les droits et devoirs des belligérants dans la conduite des opérations et limite le choix des moyens de nuire.

— Les Conventions de Genève de 1949 obligent les Etats parties (ils sont 154, au 30 juin 1983) à laisser visiter sans témoin les prisonniers de guerre et internés civils en cas de conflits internationaux. Elles l'autorisent à offrir ses services lors de guerre civile, mais n'obligent pas les parties à un tel conflit à accepter cette offre.

— Les Statuts de la Croix-Rouge internationale (dont la première rédaction date de 1928) autorisent le CICR à offrir ses services en faveur des victimes de troubles intérieurs et d'autres situations nécessitant l'intervention, sur le plan humanitaire, d'un intermédiaire neutre. C'est ainsi que, depuis 1919, — et surtout depuis 1945 — le CICR a visité plus de 300 000 « détenus politiques » dans quelque 80 pays.

— Il existe, au 30 juin 1983, 130 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le monde, dûment reconnues par le CICR. Depuis 1919, elles sont fédérées au sein de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, organisation plurinationale responsable principalement du développement de ses membres et futurs membres, ainsi que de la coordination des actions de secours en cas de catastrophes naturelles.

— Les Sociétés nationales, la Ligue et le CICR forment ensemble la Croix-Rouge internationale. Ils se réunissent tous les deux ans au sein

du « Conseil des Délégués ». Ajoutez-y les Etats parties aux Conventions de Genève et vous aurez la « Conférence internationale de la Croix-Rouge », la plus haute autorité délibérative du mouvement, qui se réunit tous les quatre ans et a pour mission d'assurer l'unité des efforts de ses membres. Les Statuts de la Croix-Rouge internationale ont été adoptés par la Conférence internationale.

3. Où l'on entre dans le vif du sujet : de quelques réflexions sur la mononationalité du CICR.

Ainsi donc, de fait depuis la fondation de l'institution par cinq Suisses en 1863 et de droit dès 1928, en vertu des Statuts de la Croix-Rouge internationale, tous les membres du CICR sont suisses. En droit suisse, le CICR est une association au sens des articles 60 et suivants du Code civil, comme un quelconque club de boule ou de jodle. Et c'est à ce club — dont les membres recrutés par cooptation peuvent tous être qualifiés de « descendants » directs des cinq fondateurs — que la communauté des Etats a confié le rôle de gardien des Conventions de Genève.

Convenons que dans notre monde « représentatif », prônant l'égalité et la souveraineté des Etats, c'est là situation peu banale ! Et comment donc expliquer que ces mêmes Etats s'en accommodent et qu'aucun d'entre-eux ne propose d'internationaliser le CICR ?

Pour répondre à cette question il convient d'imaginer ce qui se passerait si le CICR était effectivement multinational. Comment composerait-on la délégation qui devrait visiter les « Fedayins » dans les prisons israéliennes ? Serait-ce la même que celle se rendant auprès des pilotes israéliens en mains syriennes ? Quelles nationalités auraient été également acceptables pour le gouvernement de Lagos et pour les sécessionnistes dans la guerre civile du Nigéria ? L'Afrique du Sud, l'Argentine ou la Pologne en état de siège accepteraient-elles des délégués d'un tel organisme ?

Comment cet organisme prendrait-il ses décisions ? A quelle majorité ? Selon quels critères choisirait-il d'offrir ses services ? Devant l'urgence humanitaire d'un conflit qui éclate soudain, comme à Chypre en 1974 ou, plus récemment, entre l'Irak et l'Iran, de quel délai aurait-il besoin pour prendre les décisions qui s'imposent ?

Enfin, comment un tel organisme pourrait-il réellement garantir la confidentialité qu'exige sa fonction ? Admis au cœur même des camps et des prisons, ses délégués s'entretenant sans témoin avec les captifs, comment pourrait-il convaincre que leurs rapports ne « fileraient » pas

vers les services secrets de leurs gouvernements respectifs ou de nations « amies » ?

« Prenons d'autres neutres », diront peut-être certains. « Panachons ces Helvètes d'Autrichiens et de Suédois. » — « D'accord ! mais, dans ce cas, pourquoi pas des Yougoslaves ? Ils sont bien aussi « neutres » parmi les pays socialistes que la Suisse au sein du monde capitaliste. » — « Va pour la Yougoslavie. Mais pourquoi se limiter à l'Europe ? Le Burundi est un petit pays qui ne menace personne et la Birmanie de même. Quant à l'Equateur ou au Pérou, leur participation au Pacte Andin n'est pas un manque de neutralité. »

On le voit bien : il n'y a pas de moyen terme entre l'uninationalité et l'universalité. Or, ce que les Etats veulent d'abord trouver chez le CICR c'est l'indépendance, c'est-à-dire la faculté de décider en toute neutralité (neutre = *ne utrum* = ni l'un, ni l'autre), d'agir sans discrimination, en portant secours aux victimes selon leurs besoins et non selon leur appartenance, décisions qui doivent être prises et actions qui doivent être menées rapidement, discrètement et avec efficacité.

Et cette indépendance, elle est garantie par un triple verrou :

- la mononationalité,
- la cooptation,
- le caractère suisse.

Et voici le *premier défi* que l'avenir pose au CICR : condamné à rester suisse, il doit faire un effort corollaire d'autant plus grand pour comprendre tout ce qui n'est pas suisse et pour s'en faire accepter. Si l'on va jusqu'au bout de cette exigence, cela revient à une véritable « internationalisation de l'esprit ». Certes, il ne s'agit pas d'abandonner les vertus helvétiques ou de renier les valeurs de la civilisation dans laquelle la Croix-Rouge est née ; mais il convient, par un approfondissement des connaissances et par un effort systématique d'empathie, de savoir véritablement se mettre à la place des autres, de comprendre les motifs humains et politiques de leurs actions, les racines de leurs réflexes, les causes de leur sensibilité.

L'acceptation par les autres passe par leur compréhension. Comment, autrement, faire oublier votre couleur ou votre passeport chez ceux que l'un ou l'autre — voire les deux — pourraient *a priori* gêner ? Le membre du CICR, comme le délégué, devra donc, chaque fois que nécessaire, sortir de ses structures mentales originales pour s'efforcer d'atteindre à la véritable universalité humanitaire, qui est celle de l'identification à la douleur humaine à laquelle il doit porter secours.

4. De la radicalisation caricaturale des idéologies et de ses conséquences (in)humanitaires.

A la séance inaugurale de la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, en novembre 1981, à Manille, M. Alexandre Hay, président du CICR, s'exprimait ainsi :

« Nous vivons une époque où les moyens de combattre un ennemi, une idéologie, une croyance, ont beaucoup évolué : terrorisme, prise d'otages, torture sont en effet devenus des instruments destructeurs auxquels il nous faut de plus en plus arracher de victimes. »

Je ferais à un devoir si je ne saisisais cette occasion pour dire la préoccupation du CICR devant cette évolution : l'accroissement de la violence sans discrimination, la violation répétée des principes humanitaires essentiels prennent des proportions angoissantes, particulièrement dans les conflits à caractère idéologique ou racial — qu'ils soient internes ou internationaux — où la lutte prend des aspects de guerre totale. Comme on a voulu anéantir des êtres parce qu'ils appartenaient à telle race ou à tel peuple, ainsi, aujourd'hui, celui qui pense autrement semble perdre sa qualité d'homme à part entière ; il n'est plus semblable et on ne lui applique plus, ni à ses proches, le principe « ne fais pas aux autres ce que tu ne voudrais pas qu'on te fasse », car l'aveuglement idéologique empêche que l'on s'identifie à l'homme qui est en lui. C'est ainsi que se développent tous les terrorismes : le terrorisme d'Etat, qui mène aux attaques de populations civiles, à l'élimination secrète d'opposants, à leur exécution sommaire ou à leur torture dans les lieux de détention ; le terrorisme de groupes ou même d'individus, qui frappent aveuglément tout ce qui, de près ou de loin, femmes ou enfants, nationaux ou étrangers, peut avoir un rapport — si ténu soit-il — avec l'ennemi. Dans l'un et l'autre cas, tous les prétextes sont utilisés pour justifier ces actions injustifiables : « impératifs militaires », « sécurité de l'Etat », « dernier recours des peuples opprimés ». En fait, dans tous ces actes, le CICR constate avant tout le mépris du genre humain et la violation de la règle fondamentale du droit humanitaire qui est le respect du non-combattant. Que restera-t-il donc de l'humanité si l'idéologie non seulement empêche de voir l'homme dans l'ennemi sans défense, mais encore fait voir l'ennemi dans l'innocent ?

Nous en appelons aux gouvernements et aux individus, à ceux qui sont au pouvoir et à ceux qui luttent pour ce même pouvoir : dans l'attente d'une paix que nous souhaitons tous, qu'ils sachent au moins respecter des îlots d'humanité dans leurs conflits, avant que d'être pris dans l'engrenage des violences sans limites ; c'est là le message d'Henry Dunant mais aussi celui des multiples traditions humanitaires qui caractérisent les

différentes civilisations de notre globe, celles d'hier comme celles d'aujourd'hui, au Sud comme au Nord, à l'Est comme à l'Ouest. »

Cette radicalisation des antagonismes politiques, économiques et dogmatiques, ces déviations ou ces caricatures idéologiques, cette politisation forcenée est, à notre avis, le *deuxième grand défi* du CICR dans les années à venir. Comment parler à ceux qui s'assourdissent de leurs propres cris, qui rejettent le dialogue, qui refusent l'universalité de l'homme ? Quel langage trouver pour faire entendre la voix de la victime lorsqu'elle représente le mal absolu pour le tortionnaire, qui justifie ainsi son acte ? N'y a-t-il pas des limites à l'empathie ? N'y a-t-il pas des moments où l'anathème devant l'histoire devrait être lancé, même au prix de l'abandon de la protection immédiate des victimes ?

De récentes expériences ont démontré au CICR qu'une combinaison de fermeté sur les principes et de persistance acharnée dans le dialogue donnent des raisons d'espérer : ses délégués ont obtenu l'accès à des prisonniers dans des circonstances où toutes les raisons objectives auraient dû en faire des « *personae non gratae* ». Il n'y a pas de « solution miracle », mais une approche ferme, tranquille, ouverte, discrète et patiente qui, si elle est pratiquée par des hommes de qualité, appuyés par une institution sur laquelle ils peuvent compter, a permis et devrait encore permettre de donner une réponse au moins partielle aux acharnements et surtout aux déviations idéologiques par une action humanitaire bien comprise et donc admise. Nous voulons croire qu'à l'avenir cela restera possible.

5. De la qualité des hommes et de son importance pour qui n'est ni riche, ni puissant.

« Combien de divisions y a-t-il dans l'armée du CICR ? » pourrait-on parodier.

Quels sont les arguments du délégué du CICR auprès du ministre de l'Intérieur à qui il demande l'accès aux détenus politiques ? Et, s'il l'obtient, comment convaincra-t-il le directeur de prison — de 30 ans son aîné et dans le métier depuis 25 ans — des améliorations qu'il convient d'apporter aux conditions de détention de ses « clients » ?

Les qualités que l'on attend du délégué du CICR sont si nombreuses qu'il est exclu de les trouver dans un seul homme :

— au niveau des connaissances, outre une solide formation de base, il doit connaître le droit humanitaire et la doctrine du CICR (pour cette dernière, dans des domaines aussi variés que la prise d'otage, la détention politique, la peine de mort, les emblèmes du mouvement, la

Croix-Rouge et la Paix, etc.), sans parler des critères de distribution de secours, de la technique de visites de prisons, des méthodes pour remplir une fiche de prisonnier, de l'art de rédiger des notes qui soient efficaces et, naturellement, d'une bonne connaissance des langues.

— au niveau de la personnalité, il doit faire preuve — on l'a vu — d'une empathie exceptionnelle, de fermeté, de patience, de persévérance, de contrôle de soi, d'ouverture d'esprit, de curiosité intellectuelle, de détachement, d'objectivité, d'impartialité, de jugement, du sens de l'observation, et j'en passe, sans oublier l'humour... et certainement la modestie !

— au niveau de la disponibilité, il doit être prêt à partir dans les vingt-quatre heures, disposé à ne pas compter son temps, mentalement libre de s'engager tout entier dans une action.

Le *troisième grand défi* d'avenir du CICR est donc de savoir attirer de tels hommes, les former et les garder ou — alternativement — faciliter leur passage à un avenir personnel harmonieux, lorsque les exigences familiales ou l'usure du terrain exigent un changement d'existence. Cela implique une recherche « tous azimuts » (car de la quantité sortira la qualité), une sélection sévère et permanente, des évaluations individuelles systématiques et correctes, un processus sélectif permanent, le tout accompagné de prestations matérielles suffisantes car si l'homme peut vivre d'idéal, celui-ci ne paie ni le boucher, ni le teinturier et si, de nos jours, on veut des hommes d'envergure, cela a son prix.

L'ensemble du CICR, son administration, son droit, sa doctrine, le Comité lui-même ne servent à rien si les hommes qui les représentent sur le terrain ne sont pas à la hauteur de la situation. Comme la flèche ne prend son propre sens que quand elle touche au but et donne alors sa raison d'être à l'arc et à l'homme qui le tient, ainsi le CICR n'existe vraiment que dans l'action humanitaire, dans ce moment privilégié du médecin qui soigne la victime ou du délégué à qui l'on ouvre la porte de la cellule et qui s'y enferme seul à seul avec le détenu. Pour cette mission, on ne peut faire flèche de tout bois.

6. Des inconvénients d'être pauvre quand on est le seul à faire son métier.

Le budget ordinaire du CICR approche actuellement 50 millions de francs suisses par année, dont 20 sont fournis par la Confédération suisse; le reste l'est par une partie des autres Etats signataires des Conventions de Genève, par les Sociétés nationales et par des dons privés.

Lorsque l'auteur était délégué régional en Amérique du Sud, dans les années 70, il était censé « couvrir » seul ce demi-continent, du

Venezuela au Chili. Advint un coup d'Etat dans un des pays de sa zone: guère plus de 500 détenus politiques, que l'on obtint sans difficulté de visiter régulièrement. A deux délégués on contrôlait la situation. Survint un autre coup d'Etat, ailleurs dans la zone; tel le pompier laissant un petit feu pour un grand, il fallut y courir. Trois mois plus tard on revint dans le premier pays pour constater que la torture s'y était installée, pas encore systématique, mais déjà répétitive.

Or, pour fonctionner valablement et être dûment assisté sur le terrain et à Genève, tous frais de mission et de personnel compris, un délégué régional coûte environ 200 000 francs par an au CICR.

A ce tarif peut-on nous indiquer le prix de la torture ?

En 1981, notre successeur aux mêmes fonctions a dû quitter son poste en Amérique du Sud pour reprendre la tête de la délégation du CICR en Iran. Six mois plus tard le poste n'était pas encore repourvu, faute d'hommes.

En 1981, le CICR a dû renoncer à rouvrir ses délégations régionales de Lomé et de la Nouvelle-Delhi, qu'il avait fermées, pour des raisons financières, cinq ans auparavant. Dans une bonne douzaine de pays, le CICR aurait l'autorisation de visiter des « détenus politiques » mais il ne le fait pas, par manque d'hommes et de moyens. Et ce qu'il y a de dramatique dans cette situation, c'est que personne d'autre n'est susceptible d'aider ces abandonnés. Certes Amnesty International le fait... mais de l'extérieur. Aucun autre organisme ne va systématiquement trouver le détenu là où il se trouve.

Et nous ne parlons pas de l'effort gigantesque de diffusion qu'il conviendrait de faire pour que le terrain soit préparé, à travers le monde, afin d'y accueillir favorablement l'action humanitaire du CICR... le moment venu. Ni de ce qu'il en coûterait pour encourager efficacement les Etats à remplir leur obligation — pourtant formelle — d'enseigner le droit de la guerre au sein de leurs forces armées.

C'est là que nous voyions le *quatrième grand défi* d'avenir du CICR: trouver les moyens d'une politique humanitaire à l'échelle des besoins et de ses tâches statutaires et conventionnelles:

- apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés et aux « détenus politiques »,
- diffuser le droit international humanitaire et les principes fondamentaux de la Croix-Rouge,
- contribuer au développement des Sociétés nationales dans les domaines spécifiques du CICR.

Telles sont les fonctions essentielles du CICR mais pour les remplir valablement — nous ne disons pas idéalement — il faudrait des moyens, en hommes et en argent, à peu près doubles aux siens actuels.

A notre avis, le CICR doit se trouver ces moyens d'ici une douzaine d'années s'il veut bien faire ce qu'il est le seul à pouvoir faire, ni plus, ni moins.

Mais cette croissance, il devra la planifier, la contrôler avec sagesse, car on ne forme pas des hommes par voie « exprès » et il faut prendre garde à ne pas perdre l'âme de l'institution dans une croissance trop rapide. Plus encore: si, au cours de cette progression, on devait sentir que l'esprit se perd, alors il faudrait tout arrêter et ne plus rien laisser s'échapper de la précieuse substance, car rien ne serait pire qu'un grand CICR plein... de vide.

7. De la nécessité de contribuer à la paix et de la difficulté de le faire sans entrer dans l'arène politique.

Le CICR est, en vertu de la tradition et des Statuts de la Croix-Rouge internationale, le gardien des principes de la Croix-Rouge.

Quiconque a vécu une Conférence internationale (où sont présents — rappelons-le — les gouvernements parties aux Conventions de Genève, les Sociétés nationales reconnues, leur fédération, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et le CICR), comprendra aisément l'importance et la nécessité de cette réunion. Pour ceux qui n'ont pas eu cette expérience, il suffira qu'ils lisent attentivement les quatre premiers des principes fondamentaux de la Croix-Rouge pour imaginer la difficulté de la tâche:

HUMANITÉ: Née du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, la Croix-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Elle tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Elle favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre les peuples.

IMPARTIALITÉ: Elle ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Elle s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

NEUTRALITÉ: Afin de garder la confiance de tous, elle s'abstient de prendre part aux hostilités, et en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et philosophique.

INDÉPENDANCE: *La Croix-Rouge est indépendante. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes de la Croix-Rouge.*

Ajoutons à ce rappel l'article des Statuts de la Croix-Rouge internationale (art. 2, parag. 5), qui dit que la Conférence internationale « ne peut s'occuper de questions d'ordre politique ni servir de tribune pour les débats à caractère politique » et l'on comprendra l'ampleur du problème.

Et pourtant, malgré les tensions Est-Ouest, malgré les oppositions Nord-Sud, malgré les déclarations de certains gouvernements ou de certaines Sociétés nationales, ces principes ont été observés dans les grandes lignes. Et s'ils le furent, c'est non seulement parce que le CICR s'y est consacré avec une détermination constante, mais aussi parce qu'il y a été aidé par la grande majorité du mouvement et des gouvernements. Eût-il échoué qu'il en aurait été fait de la Croix-Rouge, car si la gangrène de la politique s'attaquait à ce corps, encore essentiellement sain, elle viderait de sa substance ou le condamnerait à l'amputation, c'est-à-dire à la fin de l'universalité qui fait aussi sa force.

* * *

Dans la défense des principes fondamentaux il est un domaine dans lequel le CICR mène un exercice qui est d'autant plus difficile qu'il est indispensable et c'est celui de la contribution du mouvement de la Croix-Rouge à la promotion de la paix dans le monde. Et c'est là le *cinquième grand défi* d'avenir du CICR.

Le mouvement connaît en la matière essentiellement deux écoles de pensée.

L'une estime que la Croix-Rouge, pour être de son temps et dans son temps, doit suivre étroitement tous les grands problèmes de notre époque et tenter de contribuer à leur solution. L'autre craint qu'en prenant ce chemin, la Croix-Rouge ne s'embourbe dans les méandres de la politique et ne se retrouve paralysée dans son action humanitaire.

Il nous semble qu'il y a entre ces deux écoles beaucoup de faux problèmes, souvent des incompréhensions et quelques procès d'intention. Tout cela provient peut-être d'une question de langage; en fait, le seul usage du mot « paix » provoque auprès de certains interlocuteurs le même réflexe de méfiance que l'emploi des termes « droits de l'homme » provoque chez d'autres... en général d'ailleurs pas chez les mêmes!

Enfin chacun a, pour des motifs nationaux ou personnels, ses préoccupations prioritaires : celui-ci estime avoir de bonnes raisons de craindre une agression de son pays par un autre, celui-là craint plus particulièrement un déséquilibre entre forces nucléaires et forces conventionnelles, le troisième est brûlé dans sa chair par la torture infligée aux siens et le quatrième est atteint dans sa dignité personnelle par la discrimination raciale.

« Et voilà comment », diront les uns, « par glissements successifs, on mène la Croix-Rouge tout droit à la politique et donc à la paralysie ». « Mais comment voulez-vous », rétorqueront les autres, « que la Croix-Rouge garde son crédit — et soit donc efficace — si, de nos jours, elle ignore ces problèmes essentiels ? »

Pour voir clair dans ces divergences de conception, il faut en revenir aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge. On l'a vu, le principe de neutralité dit que, « afin de garder la confiance de tous, la Croix-Rouge s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique ».

Mais cela ne signifie pas pour autant que la Croix-Rouge reste insensible aux problèmes du surarmement, de la torture, de l'agression ou de la discrimination raciale. Cela signifie surtout qu'elle doit le faire sans prendre parti pour tel ou tel gouvernement « afin de garder la confiance de tous ».

* * *

Il est important de signaler que ces notions essentielles ont été bien comprises dans le « Programme d'action de la Croix-Rouge pour la paix » puisqu'il y est précisé que les éventuelles condamnations prononcées par la Croix-Rouge ou ses membres ne sauraient faire « référence à une situation particulière ». Par contre, il a été admis que la Croix-Rouge pouvait condamner certains maux dans un sens général. Cela dit, il est évident que la condamnation est une pratique dont il faut user avec sagesse et prudence, même si elle ne s'adresse qu'à des maux « généraux ».

En effet, le but principal de la Croix-Rouge est d'aider et non pas de condamner. C'est l'ONU qui est chargée du maintien de la paix dans le monde. Ce n'est pas en condamnant que la Croix-Rouge apportera sa contribution la plus utile à la paix mais c'est en s'occupant des victimes des conflits, des catastrophes naturelles ou du sous-développement. D'ailleurs, elle ne pourrait longtemps prétendre faire les deux, car, en

s'engageant dans des activités qui ne lui sont pas spécifiques, elle risque de perdre graduellement son efficacité et ses possibilités d'action dans les domaines où elle seule peut agir.

Cela dit, il est incontestable que, par son existence même, par son universalité, par son esprit d'ouverture à toutes les tendances, par les limites qu'elle a su s'imposer, par la fraternité et la solidarité internationale qu'elle incarne, par l'allègement des souffrances qu'elle provoque au sein même de la guerre, par la diminution des tensions qui est le corollaire de l'acte humanitaire, la Croix-Rouge contribue à un esprit de paix dans le monde. Il faut non seulement en être conscient mais encore viser cet objectif de façon systématique et réfléchie.

* * *

Dans le cadre du problème « Croix-Rouge et Paix », se pose une question particulièrement grave, celle de l'attitude de la Croix-Rouge face au surarmement mondial, car si le champ d'action possible de la Croix-Rouge est limité dans le domaine de la paix, il est encore plus étroit dans celui du désarmement.

Dans son exposé inaugural à la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Manille, en 1981, exposé qui fut publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* de janvier-février 1982, le président du CICR a résumé ce problème de la façon suivante :

« Depuis le début de son histoire, le CICR a estimé que l'action de la Croix-Rouge en faveur des victimes des conflits avait non seulement le but direct d'atténuer les souffrances de ces victimes, mais aussi celui de contribuer à la paix. Or, la voie qui conduit à une paix durable passe par le désarmement et le CICR estime que le mouvement de la Croix-Rouge ne peut se désintéresser des problèmes humanitaires posés par la course aux armements ».

Le président du CICR a continué :

Dire sa profonde préoccupation devant une telle situation n'est certes pas suffisant, mais si le CICR, si la Croix-Rouge n'ont pas pu faire davantage c'est que deux obstacles majeurs s'y opposent. La Croix-Rouge, premièrement, n'a pas les experts techniques hautement qualifiés dont les avis lui permettraient d'intervenir valablement dans les débats sur le désarmement. Secondement, pour être efficace, l'inter-

vention de la Croix-Rouge devrait dépasser le stade des exhortations générales et proposer des procédures pratiques pouvant aboutir à un désarmement; cela faisant, elle entrerait dans le domaine politique. Elle s'écarterait ainsi de ses principes fondamentaux et, plus grave encore, elle risquerait de briser son unité qui fait sa force. La Croix-Rouge va-t-elle donc payer un tel prix pour, peut-être, ne rien obtenir ?

Cela considéré, on ne peut que refuser d'être les témoins passifs du monstrueux développement des armements dans le monde. La Croix-Rouge doit explorer des voies et moyens qui lui permettraient d'agir en matière de désarmement, tout en restant fidèle à ses principes et elle serait impardonnable d'échouer par simple manque de volonté ou d'imagination. Et si l'on conclut que la Croix-Rouge ne peut qu'exhorter les Etats à cesser leur folle course aux armements, notre mouvement doit continuer à le faire.

« Le CICR, quant à lui, est et reste disponible, a conclu le président du Comité international, prêt à répondre aux demandes que les puissances pourraient lui faire si elles estiment qu'il peut, si modestement que ce soit, contribuer à des progrès concrets en matière de désarmement. »

* * *

Ajoutons à cela que, dans le cadre du problème général du désarmement, le mouvement de la Croix-Rouge ne peut ignorer le problème particulier des armes de destruction massive, qu'elles soient chimiques, bactériologiques ou atomiques. En effet, le fondement du droit humanitaire, dont la nature et l'histoire ne peuvent être dissociées de celles de la Croix-Rouge, est la distinction entre combattants et non-combattants; or la caractéristique de toute arme de destruction massive est qu'elle est incapable de faire cette distinction. En 1918 déjà, le CICR élevait sa voix « contre l'emploi de gaz vénéneux » que l'on ne pouvait diriger contre un objectif précis et dont les effets étaient indiscriminés. Dans le même esprit, il soutint les efforts qui aboutirent à l'adoption du Protocole de 1925 sur les gaz. Le 5 septembre 1945, moins d'un mois après Hiroshima et Nagasaki, il s'alarmait publiquement et, en 1948, il amenait la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à adjurer les Etats de proscrire les « armes aveugles... que l'on ne peut diriger avec précision ou qui exercent leurs ravages sans discrimination sur de vastes étendues » ainsi que « l'emploi, pour des buts de guerre, de l'énergie atomique ou de toute autre force similaire ».

L'évolution des choses depuis 1948 n'a rien diminué, on l'imagine, de la préoccupation du CICR mais, plus que jamais, il doit s'assurer que

ses interventions sont susceptibles de contribuer effectivement à la paix et ne seront pas utilisées à des fins politiques.

Ainsi le défi sur ce point est difficile à l'extrême: d'une part, il convient de toujours garder à l'esprit que la raison d'être fondamentale de la Croix-Rouge est avant tout de limiter les souffrances provoquées par les conflits; d'autre part, il ne faut pas oublier qu'il y a une dynamique de la paix et que la Croix-Rouge peut et doit y contribuer de façon décidée et active.

8. Où il est question d'un inventaire non-exhaustif de quelques problèmes qui restent à résoudre.

Les problèmes que l'avenir pose au CICR sont certes encore nombreux et les limiter à cinq « défis » est évidemment arbitraire. Certains de ces problèmes ne se poseront peut-être jamais (espérons-le au moins), et pourtant il serait bon d'y avoir réfléchi « à froid », au cas où ils se poseraient quand même « à chaud »; nous pensons notamment à son rôle dans un éventuel conflit mondial, voire face à une conflagration nucléaire ou « simplement » face à un éventuel acte isolé de terrorisme nucléaire. D'autres questions, non mentionnées, font partie de son quotidien, comme l'émiettement du pouvoir et l'anarchie chez certains de ses interlocuteurs ou les nouvelles formes que prend le problème des réfugiés dans le monde.

Il importera aussi que le CICR continue de réfléchir au droit international humanitaire de l'avenir. Il faut éviter que ce droit ne soit comme certains militaires... toujours d'une guerre en retard. Il faut penser aujourd'hui le droit qui devra protéger les victimes de demain, mais se souvenir qu'en la matière le CICR propose... et les Etats disposent.

Une autre question, enfin, qu'il faut se poser en réfléchissant sur l'avenir du CICR est celle de son champ d'action. Jusqu'à présent, le CICR a tiré sa force, non seulement des victimes au nom desquelles il parle et des principes qui sous-tendent son action, mais aussi des limites qu'il a su mettre à son champ d'activité et de préoccupation.

Jusqu'à présent c'est *parce qu'il n'a pas demandé la libération des détenus politiques qu'il a pu améliorer leurs conditions de détention*; c'est *parce qu'il s'est refusé à condamner l'agresseur qu'il a pu visiter les prisonniers de guerre*; c'est *parce qu'il s'est abstenu de prendre position dans les controverses politiques qu'il a pu prôner un esprit de paix de façon crédible*; c'est *parce qu'il a attendu que toutes les parties lui demandent d'intervenir qu'il a pu être utile dans certaines prises d'otages*; c'est *parce qu'il ne s'est pas prononcé sur le statut politique des*

forces en présence qu'il a été accepté par les rebelles comme par le pouvoir « légal »; c'est *parce qu'il* n'a pas publié ses rapports de visites de prison qu'il a pu retourner les visiter.

Faut-il en conclure que c'est parce qu'il saura se limiter dans le choix de ceux qu'il assiste et protège qu'il pourra continuer de le faire valablement? Ou bien doit-il envisager de sortir de son rôle spécifique d'intermédiaire neutre et indépendant, voire d'agir hors des situations conflictuelles dont il est né: conflits internationaux, guerres civiles, troubles et tensions internes? Actuellement, même dans ces situations, il ne cherchera à en protéger les victimes que si aucun autre organisme ne peut le faire mieux que lui; si d'autres peuvent agir plus efficacement, il se retirera, sauf si sa présence est nécessaire à l'accomplissement d'une *autre* action qu'il serait le seul à pouvoir réaliser. Doit-il revoir cette politique?

Nous l'avons dit, même avec ces limites, le CICR n'a pas les moyens de faire entièrement face à des tâches que lui seul accomplit. Il nous semble donc qu'à ce stade il conviendrait qu'il cherche d'abord à se donner les moyens d'une politique que chacun lui reconnaît, avant d'envisager des fonctions nouvelles qui pourraient lui être contestées.

Nous ne voulons pas fermer la porte à un avenir différent et si la communauté internationale devait demander au CICR d'aller plus loin dans ses tâches, voire si sa propre conscience devait l'exiger de lui, il se pourrait qu'il doive repenser son rôle; mais aujourd'hui, à vues humaines, nous pensons qu'il convient qu'il ne sorte pas de celui que l'histoire et le droit lui ont fixé.

Jacques Moreillon

Membre de la direction du CICR

Directeur des Affaires générales