

Action humanitaire : protection et assistance ¹

par Jean-Pierre Hocké

Au moment où tant de drames se jouent en tant de points du globe, je ne pense pas que votre Commission se contenterait d'un exposé technique sur la nature et les conditions de l'assistance humanitaire. Un tel exposé paraîtrait inutile, car il serait hors du contexte d'une réalité tragique. Pensons à ce qui se passe au Liban, aux combats de grande envergure qui pourraient reprendre incessamment sur le Planalto, en Angola, au sort des populations afghanes et khmères, pour ne citer que ces cas-là.

Le problème n'est pas de savoir ce qu'il faut faire, mais comment effectivement parvenir aux victimes pour les *assister*, les nourrir, leur prodiguer des soins médicaux, et surtout pour les *protéger* efficacement.

Si la volonté des organisations humanitaires, celle du CICR en particulier, demeure inébranlable, d'atteindre les personnes qui ont besoin de secours partout où elles se trouvent, l'autorisation que les organisations humanitaires doivent obtenir de ceux qui en contrôlent l'accès est loin d'être automatique. De plus en plus, malgré les diverses conventions en vigueur et l'engagement pris de respecter les principes humanitaires fondamentaux, les autorités, légales ou non, font dépendre cet accès aux victimes d'une qualification juridique préalable et de conditions telles, qu'en vérité elles retardent ou empêchent l'action humanitaire.

En me fondant sur l'expérience de ces quinze dernières années, je constate que ces exigences se sont singulièrement multipliées. Deux illustrations tendent à confirmer cette dangereuse évolution au cours des dix dernières années.

Premier exemple, la guerre civile au Nigéria, où, dès août 1968, il devint évident que, quel que soit le soutien dont un Etat souhaitait faire bénéficier, soit le gouvernement légal du Nigéria, soit les autorités séces-

¹ Exposé présenté à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, à New York, le 11 novembre 1983.

sionnistes du Biafra, la communauté internationale ne permettrait pas que l'affrontement entre les belligérants passât par la mort de faim de centaines de milliers d'innocents, d'enfants en particulier. Un pont aérien humanitaire en résulta, accepté avec générosité par Lagos.

Second exemple, le conflit du Kampuchéa, où, au printemps 1981, le CICR fut soumis à une pression incroyable, de la part de divers cercles officiels ou particuliers, pour l'amener à favoriser l'aide passant par la frontière khméro-thaïlandaise en faveur des victimes à l'intérieur du Kampuchea. Rien ne justifiait l'envoi de quantités de nourriture et de semences plus importantes que celles qui étaient nécessaires aux civils qui pouvaient être atteints par cette voie. Le CICR, fidèle à ses principes d'impartialité et de neutralité, tint bon malgré les menaces et les calomnies.

Je voudrais souligner qu'il s'agissait pour le Comité de respecter une des règles d'or des organisations humanitaires, selon laquelle il faut séparer très clairement l'humanitaire et le politique. A cet égard, il m'apparaît de plus en plus que les gouvernements devraient faire de même. Trop souvent, en effet, le sort des victimes, de populations entières parfois, est, d'emblée, lié à l'enjeu politique et devient ainsi un objet de marchandage.

Tout d'abord, cette confusion de l'humanitaire et du politique est contraire à l'engagement pris de respecter celui qui, militaire ou civil, n'est plus à même de nuire et de permettre qu'on le protège et qu'on l'assiste. Ensuite, pareille pratique empêche l'activité humanitaire de diminuer la tension extrême qui résulte des hostilités. Enfin, l'effort humanitaire ainsi freiné, voire paralysé, il ne sera plus possible aux responsables politiques de trouver rapidement les conditions favorables à une reprise du dialogue entre belligérants, en vue de régler leur différend. En d'autres termes, les tentatives pour détourner l'action humanitaire de son but unique, *protéger et assister les victimes*, ne peuvent qu'aggraver toute situation conflictuelle. Si une telle pratique se perpétuait, le CICR et d'autres organisations humanitaires deviendraient de simples pourvoyeurs de secours et de soins médicaux, que l'on utiliserait au gré des fluctuations de l'intérêt immédiat des gouvernements et des parties à un conflit.

Le CICR, pour sa part, est fermement décidé à s'opposer à de telles tendances: il en va de sa vocation de protection dans les situations de conflits internationaux ou non internationaux, de troubles ou de tensions internes.

Enfin, les raisons qui conduisent à ces crises, les besoins vitaux des victimes qu'elles créent, la survie simplement de ces dernières impliquent,

ainsi que j'ai essayé de le démontrer, *qu'il n'est pas possible, dans ces crises, de dissocier la protection de l'assistance*. Cependant, le CICR ne souhaite, ni ne peut être seul à s'opposer à laisser relier la politique et l'humanitaire et à garantir ce lien indissociable entre protection et assistance.

Au cours de ces dernières années, de façon de plus en plus marquée, de nombreuses organisations ont opéré sur les théâtres des désastres dus à la main de l'homme. Elles peuvent être classées en trois groupes principaux :

- le CICR, appuyé par le mouvement entier de la Croix-Rouge;
- les agences humanitaires, d'assistance ou de coordination du système des Nations Unies;
- les organisations bénévoles non gouvernementales.

La présence simultanée sur le terrain de ces diverses organisations est un sujet de préoccupation, à la fois :

- pour les gouvernements hôtes, auxquels se pose le problème du rôle de ces organisations, de la liberté d'action et de mouvement à leur accorder, dans des situations rendues explosives par leur complexité politique et de sécurité,
- pour les gouvernements donateurs, pour lesquels subsiste, non sans fondement, la préoccupation lancinante d'une répartition effective et efficace des tâches à accomplir par les institutions humanitaires, ainsi que de l'engagement coordonné de ressources financières et matérielles qu'ils mettent à leur disposition.

Permettez-moi de dire ici franchement que, selon mon expérience, le problème est beaucoup plus politique que technique. Il existe, en effet, et c'est tant mieux, des compétences comparables — médicales, logistiques, mobilisation de secours — en plusieurs des organisations dans les trois groupes que j'ai identifiés. Ce qui les différencie, pour certaines très fondamentalement les unes des autres, ce sont les principes ou les règles qui les animent et les guident.

En partant de ces critères, l'on parvient à une catégorisation différente de ces organisations :

- celles qui s'appuient sur des conventions ou des déclarations sanctionnées par la communauté des Etats; ainsi les Conventions de

Genève, pour le CICR; la Convention sur les réfugiés, pour le HCR; la Déclaration sur les droits de l'enfant, pour l'UNICEF;

- celles créées en vertu de résolutions des Nations Unies, par exemple, le PAM ¹ ou l'UNDRO,² qui ont essentiellement une vocation d'assistance ou de coordination;
- enfin, la multitude d'organisations bénévoles à travers le monde, qui ont la compétence de leur compétence; elles peuvent motiver et conduire leur action comme bon leur semble; elles ne sont liées ni par une convention, ni à un mandant quelconque.

Loin de moi l'idée d'émettre le moindre jugement de valeur, qui laisserait entendre que, sur ce plan, les unes sont meilleures que les autres. En revanche, je souhaite suivre le fil conducteur qui lie et relie protection et assistance. On ne sera donc pas surpris que le CICR estime que celles des organisations, à qui la communauté internationale a confié la double responsabilité de la protection et de l'assistance, doivent assumer à plein cette double tâche. Plus encore, il estime que les autorités intéressées, la communauté des Etats et les organisations internationales ou privées engagées dans l'assistance doivent permettre et soutenir la protection que ces organisations s'efforcent de donner aux victimes des désastres imputables à la main de l'homme. Car c'est bien ici que se situe le cœur du problème: trop souvent, au cours de la décennie écoulée, une avalanche de secours s'est déversée sur certains pays, sans que les conditions de leur utilisation précise aient été arrêtées avec les autorités compétentes.

L'émotion, un certain esprit de concurrence, il faut bien l'admettre, la précipitation ont permis à des responsables politiques d'accepter l'assistance, tout en refusant la protection. Certes, la victime doit d'abord survivre, donc manger et recevoir des soins médicaux; cependant, dans la durée, elle doit aussi conserver sa dignité, bénéficier des libertés reconnues à chaque être humain, conserver un avenir, garder l'espoir.

A cet égard, quel espoir reste-t-il pour des millions de réfugiés à travers le monde, qui sont confinés dans des camps, pour le quart de million de civils coincés depuis quatre ans à la frontière entre la Thaïlande et le Kampuchéa, au milieu du champ de bataille, pour plus de trois millions d'Afghans au Pakistan, enfin pour les Palestiniens à travers le monde arabe et dans les territoires occupés par Israël?

¹ Programme alimentaire mondial.

² Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes.

Si l'on doit parler de coordination, c'est en premier lieu pour assurer tout simplement que des hommes et des femmes, leurs enfants aussi, conservent l'espoir, au-delà de l'arbitraire de la violence qui les frappent si souvent injustement.

* * *

Ceux qui ont œuvré dans ces situations savent bien qu'aucune recette, aucun schéma ne peuvent comme par enchantement résoudre les problèmes. Chaque crise présente des particularités telles, que l'on est, chaque fois, confronté à une situation nouvelle. C'est pourquoi, il est indispensable qu'entre organisations humanitaires s'établisse un climat de dialogue et de confiance qui, seul, permettra, le moment venu, de désigner le coordinateur, la "lead agency", qui, par sa vocation, ses mandats et sa spécificité, est le plus apte à diriger la manœuvre dans un cas donné.

Si, plus souvent qu'à leur tour, en raison des mandats de protection qui leur ont été confiés, le CICR, d'une part, dans les situations conflictuelles, le HCR, d'autre part, dans les exodes de réfugiés, sont appelés à coordonner l'action internationale, il leur appartient de le faire de manière à éviter de donner l'impression de défendre un monopole, de vouloir éclipser les efforts de toutes les autres — les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur fédération, la Ligue, les Agences du système des Nations Unies, les Organisations non gouvernementales — en un mot, toutes les entités, sans lesquelles il est difficile d'imaginer qu'une action humanitaire puisse réussir pleinement.

C'est avec ce souci et cette expérience à l'esprit que le CICR a pris l'initiative, au cours des quinze dernières années, à l'occasion de ses actions d'envergure, de mettre sur pied un mécanisme de consultation avec ses différents partenaires. Le Comité se propose dès à présent de le répéter plus fréquemment pour aboutir à une concertation régulière.

* * *

Dans un monde de plus en plus politisé, où s'affrontent sans retenue idéologies et doctrines incompatibles, certes le CICR doit engager, avec les autorités, une négociation dont dépendra le sort des prisonniers qu'elles détient et des populations placées sous leur contrôle, mais cette négociation ne peut, comme je l'ai indiqué, sortir du cadre humanitaire. Cela est également vrai pour les autres organisations précitées.

A la réflexion, il m'apparaît que, chaque fois que cela est nécessaire, nous devons pouvoir compter, parallèlement à nos propres efforts, sur l'appui politique de la communauté internationale.

Ce soutien pourra prendre plusieurs formes. Ce que Sir Robert Jackson ¹ a accompli en Asie du sud-est dans ce domaine est remarquable. Certaines des propositions présentées par le Prince Sadrudin Aga Khan dans son rapport à l'Assemblée générale devraient certainement être prises en considération. Des initiatives de gouvernement à gouvernement pourraient prendre à certains moments le relais des initiatives multilatérales. En un mot, ce dont les organisations humanitaires ont besoin, c'est d'un « paratonnerre politique », qui les mettent, autant que faire se peut, à l'abri de la controverse politique ou des exercices de propagande, qui limitent leur action, voire temporairement l'annihilent.

* * *

Il est temps de résumer :

- L'assistance est indissociable de la protection, dès l'instant où il s'agit de venir en aide aux victimes des conflits internationaux ou non internationaux, des situations de troubles ou de tensions internes;
- Des groupes vulnérables, en particulier les réfugiés, exigent l'application de cette même règle, même en l'absence d'hostilités ouvertes;
- Le double mandat de protection et d'assistance a été donné, par des conventions, au CICR et au HCR, bien que chacune de ces deux institutions opèrent dans des situations différentes;
- Il est indispensable que les autres organisations internationales ou bénévoles, qui ne sont pas liées par cette double responsabilité, aident le CICR et le HCR à réussir *réellement* à garantir aux victimes la protection à laquelle elles ont droit. Cela ne signifie pas que leur seul choix se limiterait à travailler sous le drapeau de l'un ou de l'autre. En revanche, leur responsabilité serait engagée, dès l'instant où, consciemment ou non, ces organisations permettraient à des autorités d'accepter l'assistance et de rejeter la protection;
- La véritable concertation qui doit s'établir entre les organisations humanitaires repose sur la nécessité vitale d'aboutir à une coordination opérationnelle, qui assure l'indissolubilité du binôme protection/assistance;
- Ce but ne peut être atteint, puis préservé, que si les organisations humanitaires, fondées ou non sur le droit international, bénéficient du

¹ Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les opérations humanitaires au Kampuchéa (Ed.).

soutien politique résolu, d'une part, des autorités qui bénéficient de leur action et, d'autre part, des gouvernements donateurs qui leur fournissent les moyens d'agir;

— Ce soutien s'est effrité dans des crises récentes. Il importe de le rétablir totalement et rapidement; il en va de la survie de millions d'êtres humains. De plus, la communauté internationale redécouvrira que l'action humanitaire peut faciliter la solution des crises;

— Dès l'instant où ces données sont retenues et que les engagements sont respectés, la coordination matérielle des actions d'assistance en découlera presque naturellement. Elle doit constituer la meilleure garantie possible d'une utilisation rationnelle des ressources mises à disposition des institutions par les donateurs;

— Les caractéristiques particulières qui distinguent chaque nouvelle urgence, empêchent d'imaginer des schémas rigides, valables dans tous les cas d'interventions des organisations humanitaires. Plus d'attention doit être prêtée à ces différences; elles n'empêchent toutefois pas la systématisation des techniques d'action et des méthodes de travail. Une saine représentation régionale et une expertise équilibrée accéléreraient considérablement les réponses concrètes qu'il faut trouver au défi que lance chaque nouveau flot de victimes.

* * *

Il y a certes plusieurs autres points que je me devrais d'évoquer et de développer. Cependant, il m'importe de respecter l'emploi du temps de votre Commission et je souhaitais m'en tenir à l'essentiel.

Je ne voudrais pas terminer cet exposé sans vous remercier très sincèrement, Monsieur le Président, ainsi que chacun d'entre vous, membres de la Commission, de la possibilité que vous m'avez offerte de porter à votre attention les difficultés, les doutes, et, pourquoi vous le cacher, l'angoisse, qui, jour après jour, ponctuent le travail acharné des délégués du CICR et de leurs collègues et amis des autres institutions humanitaires.

Je vous sais gré de ce dialogue fructueux que vous nous offrez. Comme nous-mêmes, vous êtes parfaitement avertis de la profonde détresse de dizaines de millions d'hommes, de femmes et d'enfants à travers le monde et tout aussi conscients de leur inaltérable espoir.

Jean-Pierre Hocké

*Membre de la Direction du CICR
Directeur des Activités opérationnelles*