

# Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 et leur signification pour le Mexique

par Antonio López de la Rosa

## Introduction

A l'occasion de la prochaine célébration du 10<sup>e</sup> anniversaire des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, la rédaction de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* a courtoisement invité la Croix-Rouge mexicaine à fournir un article sur cet événement, en mettant l'accent sur l'importance pour elle de ces instruments juridiques, sur les efforts qui ont été déployés en vue de leur diffusion et, plus important encore, sur la contribution apportée par la Société nationale à leur ratification.

Nous avons jugé qu'il serait judicieux de présenter le travail réalisé à ce jour pour la diffusion, l'étude et l'application du droit international humanitaire au Mexique en parallèle avec une analyse et une évaluation de l'action conduite dans ce domaine par notre Société nationale.

## 1. Législation en vigueur au Mexique relative au droit international humanitaire

Notre système juridique, fondé sur la Constitution politique des Etats-Unis du Mexique promulguée en 1917, favorise la signature et l'application de tous les accords internationaux conclus par le Gouvernement mexicain, conformément à l'article 133 :

« *Article 133.* La présente Constitution, les lois du Congrès de l'Union qui en découlent et tous les traités présents et futurs qui lui sont conformes, conclus par le Président de la République et approuvés par le Sénat, constituent le Droit Suprême de toute Union. Les juges de chaque Etat se conformeront à ladite Constitution et aux lois et traités afférents, quelles que puissent être les dispositions contraires figurant éventuellement dans les Constitutions ou Lois des Etats ».

Il faut encore mentionner deux autres articles :

« *Article 76.* Il incombe au Sénat de :

I. Analyser la politique extérieure appliquée par l'exécutif fédéral sur la base des rapports annuels soumis au Congrès par le Président de la République et le Secrétaire du Département concerné; ainsi qu'approuver les traités internationaux et conventions diplomatiques conclus par l'exécutif de l'Union ».

« *Article 89.* Les compétences et obligations du Président sont les suivantes :

...

X. Diriger les négociations diplomatiques et conclure des traités avec les puissances étrangères, en les soumettant à la ratification du Congrès fédéral ».

Le Mexique est Partie aux Conventions de Genève depuis leur révision et élaboration en juillet 1906, par décret présidentiel du 2 août 1907.

Les dispositions constitutionnelles mentionnées datent de la première décennie du siècle et sont postérieures à l'entrée en vigueur des premiers instruments de droit international humanitaire dans notre pays; mais il convient de souligner qu'à cette époque déjà, il existait un esprit de collaboration internationale visant à la signature de traités à un tel niveau.

Si l'on se reporte à l'histoire du Mexique, il est intéressant de noter que lors de la Révolution mexicaine de 1910, la protection des victimes du conflit se fonda sur l'esprit humanitaire des Conventions auxquelles avait adhéré quelques années auparavant le Gouvernement mexicain. Il s'agit peut-être bien de la première application des normes contenues dans le droit international humanitaire (DIH) à une situation de conflit armé interne.

Depuis lors, le Mexique s'est plié aux modifications et révisions des Conventions de Genève (CG) intervenues tant en 1929 qu'en 1949. Les Conventions du 12 août 1949 ont été ratifiées le 29 octobre 1952. Conformément à notre Constitution, ils constituent depuis lors des dispositions de « Droit Suprême » dans notre pays.

Depuis l'entrée en vigueur des Conventions de Genève au Mexique, il ne s'est par bonheur présentée aucune situation nécessitant d'y recourir, puisque le pays n'a pas connu de conflit depuis la Révolution mexicaine.

Néanmoins, le Mexique a toujours contribué au développement et à la diffusion du DIH, surtout dès le début, en 1974, des travaux entrepris sur la base des projets de Protocoles additionnels présentés à la communauté internationale par le Comité international de la Croix-Rouge. A cette

occasion, la délégation du Mexique était dirigée par MM. Miguel Martin Bosch et Antonio Eusebio de Icaza, désignés comme rapporteurs à la Commission I de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Des Protocoles additionnels du 8 juin 1977, le Mexique n'a adhéré qu'au Protocole I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (PI), en date du 10 mars 1983.

## 2. Situation du droit international humanitaire au Mexique

Au Mexique, l'absence de situations concrètes suscitant une application directe du DIH explique que l'on en vienne souvent à mettre en question l'utilité, l'efficacité et la valeur des concepts sur lesquels il se fonde.

De fait, il n'existe pas véritablement de relation immédiate entre le contenu de ces instruments et la réalité nationale immédiate. En matière de prévention, autrement dit pour le développement des connaissances nécessaires à la création d'une infrastructure adéquate, cette situation peut s'avérer préjudiciable, puisqu'il n'y a pas de réalité à laquelle rattacher le contenu du DIH et permettant de faire comprendre au public l'importance de celui-ci. Heureusement, le pays ne semble guère menacé dans l'immédiat par des situations justifiant l'application du DIH, si l'on considère les résultats de la politique du Mexique, l'éducation et la coexistence pacifique, ainsi que les concepts d'une coexistence harmonieuse entre tous les peuples, autant de facteurs inhérents à l'idéologie que s'est façonnée depuis quarante ans le peuple mexicain.

A propos des articles relatifs à l'obligation des Etats signataires des Conventions de Genève de «... respecter et faire respecter...» ces dernières (art. 1 commun) et de ceux relatifs à la diffusion des Conventions et du Protocole I — pour ce qui concerne le Mexique — (art. 47, 47, 127 et 144 des quatre Conventions de Genève, respectivement; art. 83 du Protocole I), on peut faire les commentaires suivants:

- a. Concernant la première responsabilité mentionnée, le **principe du respect de la libre détermination des peuples et de la non-ingérence dans les affaires intérieures** a dans une certaine mesure limité les prises de position vis-à-vis de pays justifiant de tels rappels à cette responsabilité, alors que des déclarations ont été faites concernant le règlement pacifique de conflits, la limitation du recours à la force, le choix des méthodes et moyens de combat, la paix et la coopération internationale. Toutefois, ces interventions se sont toujours appuyées sur les principes des droits de l'homme et autres traités internationaux, et non pas sur le DIH.

b. Concernant **la diffusion**, on ne saurait prétendre qu'au sein même du gouvernement, il existe une connaissance complète, ni même suffisante, en matière de DIH; ainsi, parmi les forces armées, on donne bien connaissance du contenu des Conventions et de leurs Protocoles additionnels, mais d'une manière plus informative que formative, et ce qui est plus grave encore, en limitant cet enseignement aux échelons supérieurs de la hiérarchie.

Au Mexique, le système éducatif, qui, de par la Constitution, relève de la responsabilité de l'Etat (art. 3), ne prévoit nulle part l'enseignement du droit international humanitaire. Certaines universités possédant des facultés de droit, de relations internationales et autres, traitent bien du DIH, mais là encore de façon plutôt informelle. Certaines d'entre elles offrent un cours sur les droits de l'homme, mais uniquement au niveau de l'après-licence. Si nous mentionnons ce fait, c'est parce que, dans le cadre de ces cours, le DIH est traité dans le contexte des droits de l'homme.

### **3. Croix-Rouge mexicaine**

La contribution la plus importante à la diffusion du DIH au Mexique est probablement celle apportée par la Croix-Rouge en sa qualité d'auxiliaire des pouvoirs publics. Le travail réalisé dans ce domaine à différents niveaux est toutefois récent, compte tenu de la date d'entrée en vigueur des Conventions de Genève et du Protocole I.

Les activités commencèrent officiellement en 1982, avec le Programme national de diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le manuel sur lequel se fonde ce programme prévoit sept niveaux de diffusion, sur la base du schéma qui prévaut à l'échelon international:

**I. Société nationale. II. Forces armées. III. Services gouvernementaux. IV. Milieux de l'enseignement supérieur. V. Milieux médicaux. VI. Grand public. VII. Diffusion en période de crise.**

L'accent est mis sur l'information ou la formation aux différents niveaux mentionnés, en fonction des besoins et possibilités du moment. Ce programme est d'une application relativement simple, mais il exige du temps.

Le premier niveau est donc celui de la Société nationale, du fait qu'en son propre sein, le DIH et les Principes fondamentaux sont mal connus.

Nous n'avons vraisemblablement pas couvert encore à 100% ce besoin au sein de la Croix-Rouge mexicaine (elle ne compte pas moins de 387 délégations réparties sur un territoire de quelque 2 millions de km<sup>2</sup>), mais nous disposons néanmoins de bases suffisantes pour étendre maintenant nos activités à une plus large échelle.

Nous avons déployé une activité permanente: deux séminaires nationaux; une semaine de diffusion (avec la participation du CICR); un cours national et une réunion nationale de diffuseurs du DIH; un cours inter-américain organisé en collaboration avec le CICR et de nombreux cours et séminaires locaux, nationaux et régionaux.

Par ailleurs, nous disposons désormais d'une infrastructure qui nous permet d'étendre notre activité au-delà de l'institution: nous avons travaillé avec les services de la Marine, les universités et pour 1987, il est prévu d'élargir le programme à l'armée mexicaine; de plus, nous avons préparé des cours pour diplomates et futurs diplomates.

La Croix-Rouge mexicaine a en outre mis l'accent sur un aspect essentiel, qui est celui de l'étude du droit international humanitaire. L'absence d'enseignement spécifique du DIH au Mexique se traduit à court terme par une pénurie d'experts en la matière, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Croix-Rouge, situation qui ne contribue évidemment pas à simplifier le problème.

Si le Mexique compte un certain nombre de spécialistes gouvernementaux qui ont participé à des conférences internationales sur le DIH, ils sont malheureusement fréquemment absents du pays. Il n'existe pas véritablement de liaison entre les services gouvernementaux et les ONG pour l'étude des Conventions et des Protocoles. La Croix-Rouge mexicaine s'est efforcée de promouvoir une telle coordination mais, à ce jour, les relations sont restées très informelles.

Un autre aspect important est le fait qu'au Mexique, l'unique ressource bibliographique complète sur le DIH se trouve à la bibliothèque de la Croix-Rouge et que c'est là que se retrouvent tous les spécialistes en la matière.

Les conditions socio-économiques du pays nous indiquent la voie à suivre pour la promotion du DIH au Mexique. Nous estimons que la meilleure garantie de progrès dans ce domaine réside dans la diffusion, en mettant l'accent sur une information plus directe du public, l'encouragement de travaux de recherche (à ce jour, nous n'avons pu soutenir que 5 thèses de licence) et le renforcement de la coopération avec les autorités concernées. Il s'agit là d'une tâche aussi complexe qu'ambitieuse. Nous nous en sommes acquittés de notre mieux jusqu'à présent et nous allons poursuivre nos efforts en insistant sur les travaux académiques.

## 4. Le Protocole additionnel II

Pleinement conscients de la raison d'être du Protocole II, qui représente à notre sens un complément nécessaire pour la protection des victimes de conflits armés, nous désirons toutefois soumettre quelques réflexions très particulières à son sujet. Nous n'en ferons pas de même au sujet du Protocole I, puisqu'il est déjà en vigueur dans le pays, mais nous contenterons d'attendre que vienne le moment où les circonstances exigent son application pour juger de son efficacité.

Examinons tout d'abord le Préambule du Protocole II :

«... *Rappelant* également, que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme offrent à la personne humaine une protection fondamentale,»...

Jusque-là, le Protocole II nous semble parfaitement compatible avec la législation mexicaine.

La Constitution contient dans son premier chapitre, relatif aux garanties individuelles, toute une série de dispositions qui constituent, implicitement et explicitement, une véritable déclaration des droits de l'homme tels qu'ils furent ratifiés presque trente ans plus tard dans le cadre de pactes internationaux et régionaux, à l'échelon interaméricain.

Par ailleurs, il existe toute une série de traités et conventions qui, d'une façon ou d'une autre, concordent avec le Protocole II et à la plupart desquels le Mexique est Partie. Ainsi, les conventions internationales et interaméricaines sur les droits de l'homme; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, etc.

A notre sens, chacun des accords mentionnés au précédent paragraphe est implicitement contenu dans le Protocole II, bien que leur champ d'application soit différent. En ce sens, nous voyons une complémentarité essentielle entre le Protocole II et lesdites conventions (de fait, nous adhérons pleinement à la thèse de la complémentarité entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire).

Nous sommes partisans de faire dans tous les cas une interprétation clairement humanitaire dans la perspective d'une éventuelle adhésion, non seulement au Protocole II, mais à n'importe quel instrument du DIH.

Puisque le Mexique dispose de tout un système cautionnant cette compatibilité de la norme internationale (Protocole II) avec la Constitution et qu'il s'agit d'offrir une protection totalement humanitaire fondée sur le respect de la personne humaine, nous sommes d'avis que rien ne devrait différer l'adhésion.

Le délai écoulé entre la signature des Protocoles et l'adhésion du Mexique au Protocole I est considérable. Il s'écoulera peut-être plus de

temps encore jusqu'à ce que le Mexique adhère au Protocole II, pour les motifs que nous avons déjà évoqués: diffusion insuffisante, pénurie d'appuis en faveur de la ratification dans les milieux académiques, carence d'études sérieuses venant enrichir la bibliographie dans une perspective spécifiquement nationale.

Il ne faut pas oublier que le Mexique a ratifié les Conventions et adhéré au Protocole I sans réserve aucune.

Notre insistance en faveur de l'adhésion du Mexique au Protocole II revêt un caractère totalement humanitaire, s'appuyant sur la nécessité de disposer de tous les instruments utiles pour que, le moment venu, rien ne vienne entraver les activités de protection et d'assistance. Le Mexique étant favorable à des principes tels que la limitation de l'usage de la contrainte ou la restriction des méthodes et des moyens de combat, il semble logique qu'il puisse disposer d'un instrument issu de cette même préoccupation; par ailleurs, la protection offerte est de nature identique.

Bien entendu, nous ne considérons pas cependant que le fait d'adhérer au Protocole II puisse constituer une reconnaissance de situations déterminées de caractère interne ou qu'il entraîne la modification ou l'altération des données juridiques individuelles ou collectives. Une telle idée est totalement exclue par le fait que le Mexique, en ratifiant les instruments du DIH ou en y adhérant, a accepté de ne poser ni modifier aucune condition juridique (art. 3 commun et art. 4 du Protocole I).

## **Conclusion**

Alors que l'on s'apprête à fêter le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, ceux-ci continuent de représenter pour la Croix-Rouge mexicaine un ensemble de normes humanitaires complémentaires indispensables pour assister et protéger les victimes des conflits armés toujours plus intenses et nombreux.

Il est certain qu'ils contiennent toute une série d'aspects techniques qui exigent une étude constante et minutieuse de la part de tous ceux qui sont partisans de leur application. Quoi qu'il en soit, nous espérons que le nombre des Etats y adhérant sera toujours plus nombreux, car ces instruments constituent à notre sens une précieuse contribution à la paix, dans un monde qui en a tellement besoin.

**Antonio López de la Rosa**

*Directeur national  
du Droit International Humanitaire  
Croix-Rouge mexicaine*