

Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies

*Déclaration du Président du Comité international
de la Croix-Rouge, M. Cornelio Sommaruga,
à l'Assemblée générale des Nations Unies*

(New York, 20 novembre 1992)

La fin de la guerre froide avait fait naître l'espoir d'un monde plus pacifique. Il est vrai que, dans le nouveau climat des relations internationales, plusieurs foyers de conflits se sont aujourd'hui apaisés. De nouveaux foyers de violence se sont cependant malheureusement embrasés en d'autres régions du monde et causent aujourd'hui *non pas des milliers mais des millions de victimes*, sur tous les continents.

Dans le souci de subvenir plus efficacement à ces besoins grandissants, la réponse humanitaire au sein des Nations Unies s'est récemment dotée de mécanismes de coordination. Certes utile, cette concertation ne saurait toutefois être suffisante sans être suivie de *traductions opérationnelles* allant de pair avec *un soutien actif des chancelleries dans les capitales*. C'est l'action sur le terrain qui reste déterminante pour les victimes.

Au-delà de la répartition formelle des tâches, une *concertation des approches* est encore nécessaire. Partout la menace de famine pèse sur des milliers de civils. Les bombardements frappant sans discrimination, les déplacements forcés, les tortures et les massacres constituent autant de violations du droit international humanitaire.

La politisation grandissante de l'humanitaire ne contribue pas au respect du droit. S'il est encourageant de constater que l'humanitaire se trouve placé aujourd'hui substantiellement plus haut dans l'agenda de la communauté internationale, sa politisation grandissante est inquiétante et il convient de l'endiguer. A cet effet, une *répartition plus nette des tâches et des responsabilités* s'impose entre organisa-

tions humanitaires qui tentent d'alléger les souffrances et entités politiques qui doivent *s'attaquer aux causes des conflits*.

De surcroît, *une mobilisation pour le respect du droit international humanitaire* est urgente sous peine de voir, par son érosion, chanceler les bases mêmes de l'humanité.

* * *

Coordination et concertation

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ainsi que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge participent activement aux réunions du Comité consultatif permanent inter-agence et de ses groupes de travail au sein desquels l'indépendance conférée à notre institution est judicieusement reflétée par un *statut d'observateur*.

Cette concertation constructive mérite certes d'être poursuivie et affinée: elle permet d'éviter chevauchements ou absence de réponses grâce à une répartition des tâches selon les mandats respectifs des différentes organisations.

Dans le souci de maintenir son indépendance et surtout la rapidité de son action dès les premiers instants suivant l'éclatement d'un conflit, le CICR souligne la nécessité de continuer à lancer ses propres appels financiers. Le fait de présenter aux donateurs une vue synoptique en faisant figurer nos chiffres dans les appels consolidés des Nations Unies ne doit ainsi pas occulter les besoins financiers propres au CICR, qui restent très substantiels. Ces appels devraient par ailleurs clairement refléter la séparation des tâches entre les Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales ainsi que leurs budgets.

Le problème cependant est que trop souvent, après ce fructueux dialogue aboutissant à la répartition de tâches urgentes, le CICR, avec certaines organisations non gouvernementales, dont il faut saluer ici la bravoure, se retrouve trop longtemps seul sur les théâtres opérationnels.

Or, de plus en plus, l'ampleur des besoins exige une conjonction de forces allant au-delà de la seule capacité du CICR, qui doit notamment se concentrer sur la protection.

Le caractère opérationnel des agences humanitaires des Nations Unies doit être renforcé.

La résolution 46/182 prévoit des mécanismes d'alerte rapide, auxquels le CICR participe de cas en cas selon ses principes. Plus importante toutefois que l'alerte rapide qui, en Somalie notamment, avait été donnée, surtout par le CICR, c'est *la réponse rapide* qui fait cruellement défaut.

Ce qui m'inquiète en effet personnellement, c'est que ces atrocités commises contre des populations entières, ces brèches béantes dans les normes d'humanité qui nous protègent tous, cette montée de la violence dans le monde, reflétée sur nos écrans, ne recueillent qu'une réponse si faible et si tardive.

Il est vrai que les besoins existent partout et non seulement dans l'urgence. Mais, une aide prodiguée à temps et sur place, est plus économique et plus efficace qu'une aide tardive ou que l'accueil de centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées.

A cet égard, les efforts de «préparation aux désastres» et notamment ceux entrepris par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en particulier sous l'égide de leur Fédération, méritent d'être encouragés.

Au vu des expériences vécues tragiquement dans certains conflits récents, le CICR met actuellement en place une approche préventive de diffusion qui lui permettrait, par un usage combiné de la formation et des médias, de faire passer le message humanitaire plus largement et plus efficacement, en vue de tenter de prévenir des violations du droit humanitaire par tous ceux qui prennent les armes. C'est, là aussi, une approche qui demandera une large concertation, l'appui des gouvernements, des organisations, des formateurs d'opinion, des médias.

Au-delà de la nécessaire coordination des tâches, *une concertation sur les approches* nous paraît revêtir une grande importance pour améliorer l'efficacité et la qualité de nos réponses.

Les travaux actuellement en cours sous la direction de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le but d'élaborer un *code de conduite* des organisations non gouvernementales sont à saluer, tant il est vrai que les organisations humanitaires doivent faire front commun pour éviter notamment la surenchère de seigneurs de la guerre dans certains contextes.

La consolidation de la paix reste une tâche prioritaire. C'est pourquoi le CICR estime primordial d'assurer une *transition sans heurts de la phase d'urgence à celle de la réhabilitation, de la reconstruction et du développement*: l'établissement d'une telle transition permet, d'une part, de diminuer ou d'éviter de créer la dépendance en préparant la relève et, d'autre part, de limiter dans la durée les actions de secours

conduites par des organismes œuvrant dans l'urgence, comme le CICR.

Sur un plan plus général, la Croix-Rouge internationale, guidée dans son action par les sept Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés aussi par les gouvernements à la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Vienne en 1965, note avec satisfaction que trois de ses principes fondamentaux — *humanité, impartialité, neutralité* — figurent dans la résolution 46/182 et sont ainsi reconnus comme le fondement de toute action humanitaire.

Le caractère impartial de l'assistance, principe qui demande de secourir les individus à la mesure de leur souffrance et de subvenir en priorité aux détreesses les plus urgentes, est crucial: c'est lui qui, au terme du droit existant des victimes à l'assistance, permet aux organisations humanitaires de répondre à l'urgence en donnant toutes garanties de «non-ingérence».

Humanité et neutralité sont au même titre essentielles pour permettre à l'action de conserver son caractère apolitique.

Politique et humanitaire

Il serait certes *illusoire, voire inopportun, de vouloir totalement séparer politique et humanitaire.*

L'action humanitaire se concentre sur les symptômes aigus des crises, crises qui ne sauraient se résorber sans actions politiques s'attaquant aux causes. En outre, si l'humanitaire a besoin du soutien politique, la négociation politique peut bénéficier à son tour des espaces créés par le respect d'un minimum d'humanité dans les conflits.

Nous croyons cependant qu'*humanitaire et politique doivent chacun conserver leur dynamique propre* sous peine de voir la neutralité et l'impartialité de l'action humanitaire mises en péril. Dans des crises où les problèmes humanitaires deviennent la dimension majeure des conflits, je crois qu'il n'est pas sans danger de concevoir l'action humanitaire comme un autre moyen de l'action politique ou, à l'inverse, comme un alibi des Etats pour ne pas assumer leurs responsabilités sur un plan politique.

En liant l'humanitaire au politique, on court le risque de faire rejeter l'humanitaire au nom de la politique.

A ce propos, il nous faut nous interroger également sur *l'opportunité de recourir à l'usage de moyens militaires pour renforcer l'action humanitaire*, voire, en certaines circonstances, pour assurer la protection des personnes chargées de la mettre en œuvre. L'efficacité de notre action est, il est vrai, très directement tributaire des conditions

d'extrême insécurité dans lesquelles nous sommes appelés à agir. Dans l'ex-Yougoslavie et plus largement encore en Somalie, l'usage d'escortes armées pour assurer la protection de convois humanitaires s'est révélé malheureusement nécessaire. De telles mesures ne sauraient pourtant n'être qu'un palliatif temporaire et exceptionnel qu'il faut se garder de considérer comme une solution acceptable et durable. En effet, si l'on doit se résigner à recourir à ces moyens, cela ne signifie-t-il pas que l'on abandonne en fait tout espoir d'obtenir des belligérants non seulement qu'ils respectent l'action humanitaire mais surtout qu'ils respectent des civils et des prisonniers sans défense? C'est le respect des emblèmes protecteurs, notamment ceux de la croix rouge et du croissant rouge si souvent violés, que nous devons exiger et restaurer. C'est à ce prix aussi que l'action humanitaire ne perdra ni l'impartialité qu'elle se doit de préserver pour agir efficacement en faveur de toutes les victimes, sans discrimination, ni son corollaire de nécessaire indépendance à l'égard de tous les belligérants.

Pour ces mêmes raisons, il nous paraît *dangerueux de vouloir jumeler l'action humanitaire visant à répondre aux besoins des victimes avec des mesures de nature politique tendant à résoudre les différends qui opposent les parties.*

A l'occasion de la constitution par le Conseil de sécurité (résolution 780), d'une Commission d'enquête sur les violations graves, une *distinction mérite également d'être faite entre justice et assistance humanitaire*: si le CICR et les organisations humanitaires sont prêts à prendre beaucoup — trop, diraient certains — de risques pour prodiguer aide et protection aux victimes, leur rôle n'est pas celui d'un juge d'instruction et encore moins d'un procureur. Mais que les Etats assurent ce rôle qu'ils se sont donné déjà, rappelons-le ici, dans les dispositions finales communes aux quatre Conventions de Genève de 1949, et plus récemment dans le Protocole additionnel I de 1977 (article 90), voilà une volonté que nous saluons et que nous invitons à universaliser car elle peut éviter de nouveaux crimes et faciliter, parallèlement à d'autres démarches, le rétablissement d'un dialogue et de la paix.

Appel pour une mobilisation humanitaire

Je le répète, l'humanitaire ne traite que les symptômes aigus des crises: tout en lui assurant les moyens indispensables à son efficacité opérationnelle sur le terrain, tout en facilitant son action par les autorisations nécessaires, les Etats ne peuvent se reposer exclusivement sur l'action d'urgence humanitaire. *Une approche globale des problèmes*

au niveau des causes est indispensable et celle-ci relève de la compétence des gouvernements.

L'engagement humanitaire facilite certainement, mais ne peut jamais remplacer à terme la négociation, le dialogue nécessaire au niveau politique, militaire et économique.

Les violations permanentes du droit humanitaire, dont nous sommes les témoins, sont le signal d'une menace dont la communauté internationale doit de toute urgence tenir compte. Si nous permettons aujourd'hui que des populations entières soient affamées, déplacées, menacées, terrorisées, massacrées en arguant du fait que leur situation est trop lointaine, trop complexe ou trop dangereuse..., nous devons être prêts à accepter que, plus tôt que nous le pensons peut-être, nos familles et nous-mêmes serons soumis aux mêmes risques, aux mêmes attaques, aux mêmes crimes, à la même indifférence: ce qui est en jeu, c'est *le respect de principes essentiels à la survie de l'humanité*.

Dans toutes ces situations, c'est le respect des règles humanitaires existantes qui aurait permis de sauver des centaines de milliers de vies et d'éviter que des populations civiles entières ne soient forcées à l'exil pour chercher l'assistance et la protection dont elles ont besoin.

Il n'est plus tolérable que, dans tous ces conflits dont les conséquences débordent leurs frontières, le sort des victimes demeure tributaire du bon vouloir des parties concernées. Nous devons faire savoir plus fermement aux belligérants qu'ils sont redevables et responsables de leurs actes devant la communauté internationale. L'article premier commun aux quatre Conventions de Genève ne laisse à cet égard aucune ambiguïté, les Etats contractants s'engageant «à respecter et à faire respecter le droit humanitaire, en toutes circonstances». C'est là une obligation juridique évidente qui relève d'abord de la responsabilité individuelle des Etats en conflit, mais qui simultanément s'inscrit dans un cadre plus large, chaque Etat étant tenu de faire respecter ce même droit. C'est pourquoi, lorsqu'un Etat en guerre viole l'engagement qu'il a contracté en adhérant aux Conventions, tous les autres Etats en deviennent également responsables s'ils s'abstiennent d'agir pour qu'il y soit mis fin.

Comment enrayer cette érosion du droit humanitaire que nous observons, comment progressivement l'inverser?

J'estime qu'un meilleur respect des engagements humanitaires passe par le rappel de la coresponsabilité de la communauté des Etats tel que prévue à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève. Les Etats doivent donc également être prêts à faire pression sur d'autres gouvernements pour assurer le respect des Conventions même en dehors de leurs frontières.

Une réunion ad hoc des Etats parties aux Conventions de Genève, par exemple, permettrait au CICR, au-delà des démarches qu'il fait auprès des belligérants et des préoccupations qu'il ne cesse publiquement d'exprimer, de demander et de mieux obtenir des gouvernements, seuls responsables devant les hommes, que les normes du droit international humanitaire deviennent, elles aussi, les normes d'un comportement moral, individuel et étatique aussi reconnu et évident que celui qui est régi par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Nous avons proposé au Conseil fédéral suisse, dépositaire des Conventions de Genève, de convoquer une assemblée multilatérale de ce type pour que, dans le cadre d'un forum exceptionnel et grave, le droit humanitaire retrouve concrètement sa place dans les préoccupations et les responsabilités de la communauté internationale.

* * *

Ce n'est plus un équilibre de confrontation qui assurera notre sécurité individuelle et collective, mais bien *un équilibre de solidarité*. Cet équilibre de solidarité comprend naturellement l'humanitaire, que ce soit le respect du droit humanitaire ou l'appui aux organisations humanitaires, mais cette solidarité doit aussi s'étendre à des mesures de reconstruction, de développement des mécanismes pour assurer une économie et un environnement bénéfiques à tous, un règlement pacifique des conflits dans le respect des instruments de droit international, des valeurs communes d'humanité. Pour réaliser cette tâche qui nous est commune, nous devons nous assurer chacun d'être à même de remplir notre mandat, non pas seulement en devisant sereinement dans une salle agréablement chauffée à Manhattan, mais aussi en agissant efficacement sur le terrain en faveur et à côté des victimes, au plus froid de l'hiver continental comme au cœur de la sécheresse désertique.

Pour conclure, je voudrais saisir cette occasion pour *remercier*, au nom du CICR, tous *les gouvernements, les organisations du système des Nations Unies, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur Fédération ainsi que les organisations non gouvernementales* qui contribuent avec le CICR à l'effort humanitaire commun de protection et d'assistance des victimes de conflits.

Enfin, le CICR souhaite aussi *rendre hommage à toutes les femmes et à tous les hommes* qui, sur le terrain, locaux ou expatriés, protègent et assistent les victimes souvent au risque de leur propre vie et se souvenir ici de toutes celles et de tous ceux qui sont tombés en accomplissant cette grande tâche humanitaire!