LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE A L'ŒUVRE [1]

par Jacques Freymond

En 1919, Bela Kun, le révolutionnaire hongrois qui, pendant quelques mois, fut à la tête de la République soviétique de Hongrie, déclara au délégué du CICR qu'il comprenait pleinement la position et le rôle du Comité international. Cette association privée de citoyens suisses qui, indépendante de tout lien gouvernemental, apportait aide et réconfort aux victimes de la guerre, où qu'elles se trouvent et sans aucune distinction de nationalité, de confession ou d'idéologie, lui parut représenter véritablement le peuple suisse. Pour lui, le CICR, en raison même de son indépendance et parce qu'il s'adressait directement aux gouvernements en leur rappelant leurs obligations morales envers les prisonniers qu'ils détenaient et les soldats des forces adverses, appartenait au camp révolutionnaire.

Le jugement de Bela Kun était sensé. Si paradoxal que cela puisse paraître, les bourgeois de Genève qui constituaient le Comité international n'étaient pas conformistes. Quoique appartenant sans doute à « l'ordre établi », ils ne partageaient pas tous ses préjugés, ils n'acceptaient pas ses règles. Ils ne s'opposaient pas directement à la guerre, comme le font les pacifistes, mais, par leur comportement et leur travail, ils montraient qu'ils ne l'acceptaient pas, et que, outre leur intervention pour limiter ses dangers, ses excès et ses maux, ils aspiraient à la paix. Le fait de reconnaître les gouvernements, dont la coopération leur était nécessaire, ne

[1] Conférence prononcée à Londres, le 19 mars 1969, et traduite par nos soins.

signifiait pas qu'ils faisaient le jeu de la politique internationale ni qu'ils cèderaient à des pressions et garderaient le silence quand ils se trouveraient en face d'abus et d'actes de violence.

Bien au contraire ! Le fait que le CICR s'abstenait de publicité et continue à s'en abstenir, préférant envoyer ses rapports et faire connaître ses opinions aux gouvernements d'une manière discrète, ne signifiait pas qu'il ne pourrait pas être franc ni qu'il devrait toujours ménager ses interlocuteurs. Lorsque les principes de la Croix-Rouge sont en danger, il a le devoir moral de rappeler aux gouvernements leurs engagements et de parler haut et clair.

Sa première mission est d'obtenir le respect des principes de la Croix-Rouge, quand bien même il ne peut l'imposer par la force. Mission difficile qui a requis — et requiert encore — des efforts inlassables. L'histoire de l'institution montre combien de temps il a fallu pour parvenir non seulement à la reconnaissance de ces principes par des gouvernements, mais à leur application. Elle témoigne aussi du long chemin qui mène, d'une conférence à une autre, à travers les expériences acquises au cours des guerres successives, à la signature des Conventions de Genève de 1949. Faire progresser le droit humanitaire, cela a été et demeure la tâche principale du CICR. Et si l'on songe à l'accroissement terrifiant des moyens de destruction, aux armes atomiques ; si l'on considère les répercussions qu'a eues la création de nouveaux Etats sur le système international ; si l'on étudie les divers problèmes que soulèvent les guérillas et l'agitation politique dans notre univers chaotique, on ne sera pas surpris d'apprendre que le CICR a toujours eu une tâche de pionnier à accomplir. Tâche relative à l'évolution ou plutôt à l'adaptation et au perfectionnement du droit humanitaire.

Comment, par exemple, devons-nous assurer le respect de la population civile et des combattants dans des guérillas ? Nous savons qu'il est difficile — si ce n'est impossible — dans une guerre de ce genre, d'établir la distinction entre le « soldat » et le « civil ». Le recours au terrorisme répand la guerre dans tout le pays, y entraîne la population tout entière et rend l'application des Conventions de Genève plus difficile de jour en jour. Peut-on obtenir d'un gouvernement ou de la population qu'on considère

comme prisonnier de guerre, protégé par les Conventions de Genève, un terroriste qui a lancé une grenade au milieu d'une foule tranquille, et qui a été capturé et détenu ? Peut-on parler de « prisonnier de guerre » alors que les gouvernements intéressés ne reconnaissent pas même qu'ils sont en guerre ?

Au Vietnam, il s'agit d'une guerre civile internationale : les forces du Front de Libération Nationale ne sont pas toujours en uniforme ; ce sont des ressortissants du pays ; devrait-on faire une distinction entre des hommes capturés en uniforme et d'autres qui ne le sont pas ? Et quel est l'effet de la non-déclaration de guerre par les Etats-Unis ?

Pour citer un autre exemple, peut-on prêter assistance aux victimes, protéger les blessés, les prisonniers et la population civile, si les belligérants se servent d'armes atomiques ou bactériologiques, c'est-à-dire d'armes de destruction massive et indiscriminée ? Cela ne démontre-t-il pas que le passage de la paix à la guerre est devenu impossible à délimiter, que dans l'état de paix belliqueuse dans lequel nous vivons, et en cas de guerre totale, l'application des Conventions de Genève est sérieusement mise en question ? Ces obstacles dont l'importance n'échappe pas à tous ceux qui ne sont pas prêts à se laisser bercer d'illusions doivent être surmontés, et le CICR s'est efforcé de chercher une solution.

Dans le cas de guérillas et de troubles intérieurs, allant des violations des droits de l'homme par les gouvernements aux combats de guérillas où tout un pays est entraîné, on a cherché à interpréter et appliquer plus largement l'article 3 des quatre Conventions de Genève. Le CICR a organisé des réunions d'experts auxquels il a demandé leur opinion en la matière. Ceux-ci, en général, l'ont encouragé à invoquer toujours davantage cet article 3 et à en élargir l'interprétation, recommandation adoptée et mise en pratique avec plus ou moins de succès.

En ce qui concerne la « guerre indiscriminée », le CICR a tenté, en 1957, lors de la Conférence internationale de La Nouvelle-Delhi, d'obtenir la reconnaissance par les gouvernements d'un ensemble de règles interdisant l'usage d'armes de destruction massive. Ce projet s'est heurté à une opposition assez vive des

grandes Puissances — opposition tout à fait compréhensible dans le climat politique et dans la perspective, à cette époque, du recours aux armes atomiques.

La conviction que si une guerre éclatait (une guerre totale), nul ne pourrait empêcher les belligérants de recourir aux armes nucléaires, a amené quelques personnes à penser que le CICR devrait orienter ses efforts dans une autre direction pour assurer le respect, en temps de paix déjà, du droit humanitaire prévu pour le cas de conflit. Dans une guerre totale, aucune protection ne pourrait être garantie à quiconque, civil ou soldat. Il ne restait donc pas d'autre solution que de travailler à prévenir la guerre. Tel est le sens de nombreuses propositions qui ont été formulées par des représentants de Sociétés nationales de la Croix-Rouge, de pays socialistes pour la plupart, au cours d'un certain nombre d'années. C'est également la signification de la X^e résolution, adoptée en 1965 par la Conférence internationale de la Croix-Rouge à Vienne, invitant le CICR à agir quand il estimerait qu'il pourrait contribuer à empêcher la guerre.

Alors même que cette évolution de sa mission suscite quelques réserves, le CICR ne peut, en principe, s'y opposer s'il est évident que son intervention est requise parce qu'aucune autre institution internationale n'est à même d'agir avec efficacité, et s'il demeure une chance raisonnable de succès.

En 1962 déjà, lors de la crise de Cuba, le CICR avait été saisi de la question par le Secrétaire général des Nations Unies. Appuyé par les gouvernements des Etats-Unis et de l'URSS, U Thant avait pensé que le contrôle d'un accord sur l'élimination des missiles nucléaires de Cuba devrait et pourrait être confié à une institution neutre. Le CICR répondit qu'il était prêt, en principe, à rendre ce genre de service, mais à certaines conditions : accord de toutes les parties en cause, liberté totale d'action et certitude que le support logistique nécessaire serait accordé.

Plus récemment, l'« Organisation de l'Unité Africaine » lui demandait d'organiser et de contrôler l'évacuation des mercenaires blancs et des gendarmes katangais qui occupaient Bukavu. Là encore, le CICR estima que, puisque aucune autre organisation internationale n'avait la possibilité d'intervenir et qu'on se trouvait en présence d'un cas d'urgence — une crise locale qui aurait pu

dégénérer en crise internationale — il ne pouvait rejeter cette demande. Mais l'évacuation de près de 2000 personnes (si l'on comptait les femmes et les enfants) supposait une préparation longue et minutieuse. Il fallait obtenir le plein appui du gouvernement de Kinshasa, le retrait partiel des troupes congolaises qui encerclaient Bukavu, la protection de tout le groupe et un accord avec le Ruanda et certains Etats africains et européens assurant le transfert et l'accueil des mercenaires et des Katangais. Ces négociations durèrent quelques semaines, pendant lesquelles la situation militaire s'aggrava constamment. L'armée congolaise décida d'attaquer Bukavu et contraignit le colonel Schramme et ses soldats à se retirer au Ruanda, où ils déposèrent les armes.

Dans ces circonstances, on aurait pu imaginer que le CICR abandonnerait la partie. Mais en acceptant de se porter garant de l'évacuation et de l'organiser, il avait engagé plus que son prestige, son autorité morale. Quoi qu'on ait pensé des mercenaires et des rebelles katangais, ils étaient, une fois désarmés, sous sa protection.

Le Comité international n'est pas, en effet, un instrument que des gouvernements pourraient utiliser, et dont ils pourraient se débarrasser à volonté. Maintenant qu'on lui avait demandé d'intervenir, son devoir était de poursuivre son action conformément à ses principes. C'est ce qu'il décida de faire et il eut raison car, après quelques mois, il lui fut possible d'organiser, avec le concours de la Commission spéciale de l'O.U.A. qui suivait cette affaire, l'évacuation et le rapatriement des mercenaires.

Par delà cette discussion sur le sort des mercenaires, il avait rappelé aux gouvernements qu'ils ne peuvent pas, quand bon leur semble, oublier leurs propres engagements et que, pour citer Albert Sorel, « si l'histoire n'est pas une morale en action, elle n'est pas non plus une action sans morale ». Dans ce monde chaotique où nous vivons, il incombe à une institution internationale telle que le CICR d'assurer par l'action, et non pas seulement par des déclarations ou des dénonciations même énergiques, le respect de quelques principes élémentaires énoncés dans les Conventions et qui inspirent le droit humanitaire.

* * *

Le Comité international affirme sa présence en agissant, plus que par ses déclarations de principe. Et les actions, ce sont ses délégués qui les accomplissent. Ils jouent un rôle déterminant, bien que la ligne de conduite de l'institution soit définie à Genève par un « collège » qui se réunit une fois par mois, et un petit conseil qui a lieu une fois par semaine.

Le délégué connaît la situation parce qu'il est sur le champ de bataille. C'est lui qui devra s'entretenir, avec des gouvernements et avec des généraux, des problèmes qui ont trait à l'application des Conventions de Genève. De son comportement, de ses capacités, de son autorité personnelle dépend le succès ou l'échec de la mission.

Sa tâche est très compliquée. Lorsque des gouvernements sont engagés dans une guerre ou quand leur pays traverse une crise militaire ou politique, ils n'aiment pas ouvrir leur porte à des étrangers. Plus la situation est explosive, moins ils ont tendance à s'occuper de ce qu'ils considèrent comme des effets purement secondaires de la guerre.

Il est tout naturel que des généraux et des colonels s'intéressent davantage à la protection de leurs soldats qu'au bien-être des prisonniers. Le délégué du CICR est toujours l'avocat de la partie adverse ; il doit rappeler aux gouvernements qu'ils ne peuvent adapter leur conduite au comportement de leur ennemi, qu'ils doivent appliquer les Conventions parce qu'ils les ont signées et peuvent espérer une certaine réciprocité, ce qui n'est pas toujours le cas. Il sera donc exposé à des rebuffades.

Mais quelques-uns d'entre eux ont enregistré de grands succès. Pour ne mentionner que des actions récentes, je voudrais souligner la réussite des entreprises du CICR dans la partie sud de la Péninsule arabique. Ainsi, les Yéménites royalistes, politiquement isolés, reçurent des médicaments et une assistance médicale. En outre, le drapeau de la Croix-Rouge a flotté dans le pays, partout où un délégué n'hésitait pas à franchir les lignes de combat. A Aden, le délégué du CICR parvint à convaincre les diverses parties au conflit qu'il ne s'occupait, en aucune manière, de politique. L'autorité du Comité en fut si bien assise qu'il fut appelé à combler les lacunes du service sanitaire résultant du départ des médecins britanniques.

Au Nigéria, l'action des délégués s'exerce des deux côtés. Le blocus établi par le gouvernement fédéral posa au CICR un problème difficile à résoudre, d'autant plus que celui-ci n'était pas équipé pour faire face rapidement au changement de dimensions de l'opération de secours. Mais il a continué ses efforts et, là également, il peut compter sur le dévouement de quelques-uns de ses délégués dans la poursuite de son action, tant du côté fédéral que sécessionniste, aussi bien, il faut le souligner, que sur l'appui considérable que lui apportèrent la Croix-Rouge nationale, les nombreuses agences bénévoles et, ne l'oublions pas, l'UNICEF.

Au Vietnam, il n'a obtenu que des résultats limités jusqu'ici. En effet, et en dépit des démarches réitérées, il n'a pu obtenir l'agrément de la République démocratique du Vietnam à l'installation d'une délégation à Hanoï, et moins encore l'autorisation de visiter les prisonniers de guerre qui s'y trouvent.

Il est vrai que le gouvernement de Hanoï a assuré le CICR qu'il réservait un traitement humain à ces prisonniers. Le Comité a donc dû se contenter d'envoyer en République démocratique du Vietnam des médicaments, du matériel sanitaire et, plus récemment, deux hôpitaux de campagne.

En revanche, le CICR est représenté à Saïgon et les délégués visitent tous les camps de prisonniers de guerre. Ils reçoivent régulièrement des listes nominatives de ces prisonniers.

Autre exemple : lors de la crise de Saint-Domingue, les délégués de la Croix-Rouge ont pu négocier un cessez-le-feu qui permit de prendre soin des blessés et de ramasser les morts. Par la suite, ce cessez-le-feu conduisit à un armistice.

Au moment de la crise du Cachemire, l'Inde et le Pakistan décidèrent d'appliquer les Conventions de Genève.

Le Comité international, on le voit, a une histoire qui est faite d'une suite de succès et d'échecs. Aura-t-il plus de chance à l'avenir et parviendra-t-il à imposer son autorité, au risque même de déplaire à certains gouvernements ? J'estime que, dans une époque comme celle que nous vivons, ces risques doivent être assumés. Le devoir moral passe avant le prestige.

Jacques FREYMOND
Vice-Président du CICR