
Faire mieux accepter le Comité international de la Croix-Rouge sur le terrain

par

JEAN-DANIEL TAUXE

A quoi ressemble ce «terrain» de nos jours? Une première évidence s'impose en cette fin de XX^e siècle marquée par une multitude de conflits aux caractéristiques très diverses: peu d'entre eux sont considérés comme des conflits internationaux. Pourtant, de nombreux foyers de tensions interétatiques subsistent dans le monde ou se développent à l'occasion de l'émergence de nouveaux États. Par ailleurs, bien des conflits internes sont influencés par de nouveaux paramètres parfois non reconnus du point de vue juridique. Ce sont précisément ces conflits que nous examinerons dans cet article.

Le déclin de l'autorité et de la légitimité de nombreux États entraîne une fragmentation des pouvoirs, l'effondrement des pouvoirs publics et, parfois, des situations très chaotiques dans lesquelles personne ne peut être responsabilisé et où nul n'est en mesure de restaurer un minimum d'ordre. Cette tendance pourrait se renforcer à l'avenir, car de plus en plus d'États émergent sur la scène internationale. Les Nations Unies comptaient 108 États membres en 1963, 144 en 1983 et 189 en 1998. Beaucoup d'entre eux sont faibles et instables. Par ailleurs, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

JEAN-DANIEL TAUXE est directeur des opérations du Comité international de la Croix-Rouge.

dérive vers des tendances perverses : chaque «ethnie», chaque «peuple» rêve plus ou moins confusément de s'ériger en État-nation, sur des bases essentiellement identitaires, et ce processus de morcellement semble n'avoir pas de fin.

Les conflits ne sont plus l'expression d'une confrontation globale entre superpuissances. Jusqu'en 1989, de nombreux affrontements étaient des conflits internes «internationalisés», en ce sens que même lorsque leurs causes étaient très locales, ils étaient alimentés – sur les plans idéologique, financier et militaire – par les deux blocs. Ils étaient ainsi, du moins en partie, structurés de l'extérieur, ce qui pouvait avoir à la fois pour effet de les entretenir, mais permettait aussi de les contenir. Aujourd'hui, au contraire, nous avons affaire à des guerres civiles où les facteurs locaux sont prédominants, en apparence sans intervention politique externe. Cette apparence est trompeuse car d'autres facteurs externes ont souvent une influence déterminante sur la tournure que prennent les conflits. C'est le cas notamment dans des contextes comme l'Angola, l'ex-Yougoslavie, la Colombie, la région des Grands Lacs en Afrique, la Sierra Leone et le Libéria, où l'influence des aspects économiques et identitaires prédomine. Trop souvent, la seule réponse politique est d'essayer de contenir géographiquement ces situations, à l'instar d'une escouade de pompiers.

Les guerriers ont repris la place des soldats

Force est de constater qu'il est parfois devenu très difficile d'établir une distinction entre combattants et non-combattants. Le droit international humanitaire étant en bonne partie fondé sur cette distinction, ce phénomène pose problème. À cela s'ajoute le fait que les belligérants, autrefois soutenus par des puissances extérieures, doivent maintenant trouver localement les moyens de poursuivre leurs activités militaires. Une nouvelle économie de guerre se développe, basée sur le «banditisme militaire», où les comportements criminels et guerriers sont si inextricablement mêlés qu'ils deviennent difficiles à dissocier. Ces comportements, très prédateurs pour les populations civiles, sont parfois liés aussi au trafic de drogue, d'armes ou de pierres précieuses à l'échelle planétaire, et à des intérêts économiques souvent clairement identifiables car ils sont liés au contrôle des ressources énergétiques. Ce sont bien là, à nos yeux, les nouveaux vecteurs des conflits modernes.

Dans certains contextes, les chaînes de commandement, attribuées des armées traditionnelles, sont remplacées par des structures décisionnelles

beaucoup plus difficiles à identifier. La hiérarchie et la discipline s'estompent et l'on a le sentiment d'avoir affaire à des groupes armés éclatés, sans idéologie précise, sans objectif militaire défini, «sans foi ni loi», n'ayant pas la moindre idée de ce qu'est le droit de la guerre, probablement parce que ce droit émane d'un univers qui n'a que peu de points communs avec celui dans lequel ces groupes évoluent. Que l'on ne s'y méprenne pas : ces groupes ont leurs propres règles et leurs codes d'honneur et ils ne sont pas totalement imperméables à certains principes élémentaires d'humanité. Mais nous devons admettre que pour ce type de combattants, pour qui leur arme est un instrument de travail et un signe de reconnaissance sociale, l'approche du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) doit se diversifier.

Faisant un retour en arrière de quelques siècles, le phénomène des conflits privés réapparaît, souvent sous la forme de grand banditisme, de milices armées commanditées par des entreprises ou des gouvernements, ou défendant leurs propres intérêts. Cette privatisation des conflits inquiète mais ne surprend guère dans l'ère de la mondialisation et de la prédominance de plus en plus marquée de l'économique sur le politique.

Les conflits «identitaires»

Les formes que prend cet autre type de conflit contemporain sont également en contradiction avec les fondements même du droit international humanitaire. Dans un schéma classique, une armée combat une autre armée avec l'idée d'un gain politique ou territorial et les civils ne subissent que ce que les militaires et le droit des conflits armés appellent les dommages collatéraux (ou dommages incidents), certes parfois considérables. Rien de tel dans nombre de conflits actuels, souvent appelés «conflits identitaires», où les civils sont les cibles premières des belligérants. Lorsque l'on poursuit une politique de «purification ethnique», il n'est pas forcément primordial de mettre hors de combats les troupes ennemies : il peut être plus simple et suffisant de tuer, de violer et de brûler les habitations pour terroriser les populations civiles et les faire quitter les régions visées. D'ailleurs, dans cette logique, les victimes idéales sont celles qui devraient être les mieux protégées par le droit humanitaire, parce qu'elles sont les plus vulnérables et les moins à même de se défendre. Dans ce type de situations de conflit, on préférera s'en prendre en priorité aux femmes et aux enfants. Ce n'est pas par méconnaissance du droit ou des principes élémentaires d'humanité que l'on tue sauvagement, c'est par haine. Haine sou-

vent d'autant plus forte qu'elle est motivée par la peur de l'autre et dirigée contre des voisins, des gens avec qui l'on a cohabité longtemps et que l'on connaît bien. Faire de la diffusion opérationnelle pour obtenir l'accès aux victimes dans ce type d'environnement constitue un vrai défi pour le CICR. Il faut pourtant y parvenir car il s'agit de mieux faire accepter l'institution.

L'acceptabilité du CICR et l'accès aux victimes sont menacés

Lorsque le respect dû aux victimes des conflits n'est pas compris, les acteurs humanitaires se voient refuser l'accès à ceux qui ont besoin d'aide. Aujourd'hui, par exemple, les dangers encourus par les délégués du CICR sont sans commune mesure avec ceux rencontrés par leurs prédécesseurs, il y a une quinzaine d'années, dans des situations plus classiques. Parce qu'ils sont des témoins gênants, parce que leur action est un frein ou tend à contrecarrer les objectifs des combattants, parce qu'ils sont riches dans des pays pauvres, les délégués sont trop souvent considérés comme des cibles parfaitement légitimes par les prédateurs de l'humanitaire.

Comment secourir et protéger les victimes dans de telles conditions ?

1. Établir et entretenir un dialogue avec tous les acteurs de la violence et se faire connaître d'eux

La spécificité du CICR doit résider dans sa capacité à établir et à entretenir un réseau de contacts non seulement avec les acteurs officiels et reconnus, mais également avec tous ceux, plus clandestins ou niés, qui agissent directement ou indirectement sur les événements.

- Le CICR doit mieux identifier et reconnaître les nouveaux acteurs directs et indirects des conflits armés actuels, notamment dans les pays où les structures s'effondrent car ce sont eux qui influencent ces situations.

- Le CICR devra sortir de son isolement « diplomatique » sur le terrain. Il lui faudra établir des contacts dans la société civile et ne pas se contenter de traiter avec les structures officielles. Il est nécessaire que les démarches s'adressent non seulement aux responsables politiques et militaires, mais aussi à tous les interlocuteurs susceptibles d'intervenir et d'influencer les crises.

- Dans les contextes où la violence est d'origine ethnique, il est vital d'être en contact avec les acteurs, qu'ils soient décideurs ou exécutants, afin d'élaborer des normes minimales qui s'inspirent de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 et du Protocole II de 1977 et qui soient acceptables pour tous, dans le contexte culturel local. Leur acceptation précède en fait toute action humanitaire.

- Le CICR doit élaborer de nouvelles méthodes d'approche et de persuasion face à ces acteurs et trouver un message qui améliore le sort des victimes. Pour ce faire, il est indispensable de mieux comprendre les motivations et les intérêts des parties impliquées dans le conflit.

2. Faire respecter le droit dans les situations non couvertes par le droit international humanitaire

Ni le droit international ni les législations nationales ne sont aujourd'hui en mesure de fournir des réponses adéquates aux problèmes qui se posent dans des situations de chaos ou de conflits identitaires. Rappelons que dans ces contextes la déliquescence du pouvoir permet aux intérêts privés dont le seul objectif est le profit à court terme plutôt que le bien commun de se placer au premier plan. Le champ est alors libre pour un renforcement des systèmes et réseaux parallèles, où le recours au droit classique risque de n'avoir que peu d'effets. La réalité du terrain prouve qu'il ne suffit pas dans ces circonstances de rappeler les règles et obligations émanant du droit international humanitaire – qui d'ailleurs ne s'applique pas aux situations de troubles ou de violence interne. Le CICR doit donc s'adapter le plus rapidement possible à ces contextes nouveaux en constante évolution et formuler son message d'une autre manière, plus appropriée aux circonstances.

Par ailleurs, et conséquence logique pour certains, le rôle des organisations humanitaires devient essentiel pour pallier les carences politiques et matérielles provoquées par la désagrégation des corps constitués et des services publics et pour faire face aux conséquences désastreuses qui en découlent pour les populations concernées. Force est de constater, sur la base des expériences des dix dernières années, que les organisations humanitaires ne sont pas en mesure de combler un tel vide.

Les stratégies choisies par le CICR

Même s'il n'existe pas de stratégie spécifique face à ce genre de dilemme, quelques possibilités sont toutefois envisageables :

- L'examen d'approches non juridiques fondées sur des normes éthiques ancrées dans la coutume, qui pourraient être invoquées dans les situations non couvertes par le droit international humanitaire (cela devrait rester une exception et non constituer la règle).

- La diffusion systématique de la connaissance du droit humanitaire et de ses principes, selon un message simplifié et adapté à chacun des destinataires et aux différentes cultures.

- L'examen d'approches visant à instaurer des pratiques commerciales responsables qui tendraient à minimiser les risques de conflits.

- Le soutien à tout processus tendant à mettre un terme à l'impunité pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Conclusion

Dans les situations qui ne sont pas directement couvertes par le droit international humanitaire – en l'absence d'éléments constitutifs d'un conflit armé, international ou non – le CICR se doit d'agir car les besoins humanitaires qui en découlent sont considérables.

L'initiative humanitaire doit alors s'appuyer sur cet ensemble de règles universellement reconnues et fondées sur l'éthique qui protègent les victimes contre l'excès de violence et contre l'abus du pouvoir. Ne com-mettons cependant pas l'erreur de croire que la seule invocation du droit sera suffisante. La présence sur le terrain et l'action dans la proximité restent indispensables pour assurer une protection minimale des victimes contre la violence.

Abstract

What can be done to increase the acceptability of the ICRC in the field?

by JEAN-DANIEL TAUXE

The author begins by observing that most conflicts today are non-international in character and do not follow the pattern of classical warfare. Indeed, they are marked by a decline in State monopoly on the use of force and by the proliferation of private players who resort to violence for reasons that more often than not are linked to economic interests. At the same time, many of these conflicts are ethnic in origin and are particularly cruel in that the killing and displacement of civilians are not incidental but are the main object of the violence. The author doubts whether in such situations classical international humanitarian law provides adequate tools for influencing the behaviour of the “fighters” (who have replaced combatants, with their rights and duties under the laws of war). He pleads for an imaginative approach, based on general and universally accepted ethical rules and on action in the field, close to the victims.

THE REVIEW