Le droit international humanitaire au seuil du troisième millénaire : bilan et perspectives

par **CORNELIO SOMMARUGA**, président du Comité international de la Croix-Rouge

La XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se réunit à Genève du 30 octobre au 6 novembre 1999, soit à mi-distance de deux dates symboliques. En effet, le 12 août 1999, nous avons célébré le cinquantième anniversaire des Conventions de Genève. À l'aube du premier janvier 2000, nous entrerons dans un nouveau siècle et un nouveau millénaire.

Ces deux événements doivent nous inciter à jeter un regard rétrospectif sur le passé, pour en tirer les enseignements qui s'imposent ; ils doivent plus encore nous pousser à nous tourner vers l'avenir, pour en mieux comprendre les promesses et les dangers, les espoirs et les craintes.

Tout d'abord le passé.

Le droit international humanitaire sous l'emprise de la guerre froide

Le 12 août 1949, les gouvernements réunis au sein de la Conférence diplomatique, convoquée par le gouvernement suisse pour réviser les conventions humanitaires à la lumière des expériences de la Seconde Guerre mondiale, adoptaient les quatre Conventions de Genève qui sont en vigueur aujourd'hui.

Sur le plan du droit humanitaire, les Conventions de 1949 représentaient un progrès considérable ; deux succès doivent être soulignés en particulier :

- l'adoption d'une convention nouvelle protégeant les personnes civiles en temps de guerre, et
- l'adoption d'une disposition particulière — l'article 3 commun aux quatre Conventions — protégeant les victimes des conflits armés non internationaux.

L'adoption de ces nouvelles conventions peut être considérée comme une réponse — tardive, à n'en pas douter, mais chargée d'espoir — aux souffrances indicibles que les populations avaient endurées au cours des six années de carnage qui venaient de prendre fin.

Mais c'était aussi un succès politique qu'il convient de rappeler.

En effet, la « Grande Alliance », qui avait permis d'abattre le régime hitlérien, s'est disloquée dès l'effondrement de l'ennemi commun, laissant face à face deux blocs antagonistes, deux coalitions d'États, que tout opposait.

Durant les quatre années qui ont suivi la fin de la guerre, les relations entre l'Occident et l'Union soviétique se sont détériorées à un rythme de plus en plus vertigineux. Avec le blocus de Berlin et la guerre civile chinoise, le monde semblait prêt à basculer dans une troisième guerre mondiale bien avant de s'être relevé de la seconde.

Or, en dépit de cet environnement chargé de menaces — ou peut-être en raison de la menace du désastre imminent —, les États sont parvenus à se regrouper autour des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge pour adopter un nouveau régime protégeant les victimes de la guerre. Succès politique d'autant plus remarquable qu'il fut acquis dans des circonstances très défavorables.

Toutefois, force était de constater que l'universalité des nouvelles Conventions de Genève était plus apparente que réelle. En effet, en adhérant aux Conventions de 1949, de nombreux États, notamment l'Union soviétique et ses alliés, ont formulé des réserves qui restreignaient sérieusement la portée de leur engagement.

De fait, la division du monde en deux blocs antagonistes a fait obstacle au respect du droit humanitaire lors de pratiquement tous les conflits qui étaient les fruits douloureux de la guerre froide ; le rôle d'intermédiaire neutre du CICR et les principes qui sous-tendent son action étaient rejetés.

Sachons nous en souvenir et chassons de notre esprit l'idée — fausse — que les choses étaient autrefois plus faciles. Les obstacles étaient différents, mais ils n'étaient pas moins réels que ceux auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés.

La Seconde Guerre mondiale a également conduit à l'effondrement des anciens empires coloniaux et à l'émancipation des pays et des peuples qui revendiquaient à bon droit leur liberté.

Les nouveaux États, issus de la décolonisation, ont ressenti le fait d'être liés par des Conventions à l'élaboration desquelles ils n'avaient pas participé et réclamaient un nouvel ordre international humanitaire qui tînt mieux compte de leurs légitimes aspirations. Cet objectif a été largement atteint avec l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 8 juin 1977. Ces Protocoles ont mis à jour les règles relatives à la conduite des hostilités et restauré le principe de l'immunité des populations civiles qui sous-tend l'ensemble du droit humanitaire.

De la chute du mur de Berlin au conflit du Kosovo

La guerre froide a pris fin il y a dix ans avec l'effondrement du mur de Berlin suivi, peu après, de l'éclatement de l'Union soviétique ; il n'y a pas lieu de regretter cette période qui a été marquée par des guerres effroyables et durant laquelle l'humanité a vécu sous la menace permanente de son propre anéantissement.

Force est toutefois de reconnaître que la fin de la guerre froide n'a pas apporté l'apaisement généralisé que les peuples espéraient. Si des solutions politiques ont pu être apportées à plusieurs conflits importants en Amérique centrale, en Asie, et en Afrique australe, d'autres conflits ont perduré, des facteurs endogènes prenant le relais de l'ancienne confrontation idéologique. Mais surtout, la fin de la guerre froide a libéré des tensions et des haines accumulées dans les années antérieures, qui ont débouché sur des conflits d'une rare violence, notamment dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale.

Alors que le monde a surmonté les anciennes divisions, alors que le monde est enserré dans un réseau d'échanges de plus en plus dense, conséquence du formidable développement des moyens de transport et de communications, alors que se construit sous nos yeux un monde nouveau où les interdépendances sont plus fortes que jamais, nous assistons à la montée des revendications identitaires et des particularismes, conduisant trop souvent à l'intolérance, au rejet de l'autre, à l'exclusion et à la guerre, et débouchant parfois sur cette forme extrême de l'intolérance, que l'on croyait à jamais bannie, le génocide. Les événements tragiques du Rwanda, comme le souvenir douloureux du génocide cambodgien, sont encore présents dans toutes les mémoires.

Mais, alors que la guerre froide imposait, dans une certaine mesure, un modèle uniforme à tous les conflits armés, internationaux ou

non internationaux, la communauté internationale et les organisations humanitaires sont aujourd'hui confrontées à des situations caractérisées par la prolifération des acteurs de la violence, par l'effondrement de toute structure étatique et par une interpénétration croissante entre l'action politique et la criminalité de droit commun. Dans plusieurs pays, on assiste au retour à des formes de guerre privée que l'on croyait abolies; des chefs de guerre se taillent des fiefs sur lesquels ils règnent sans partage, en pillant les ressources des régions qu'ils contrôlent et en rançonnant les populations et les organisations humanitaires.

Alors que la situation des victimes de la guerre est peut être plus tragique qu'elle n'a jamais été, l'action des institutions humanitaires est trop souvent paralysée par l'insécurité. Le Comité international de la Croix-Rouge, comme d'autres institutions, a versé au cours des dernières années un lourd tribut pour prix de sa volonté de venir en aide aux victimes des affrontements, en dépit d'un environnement de plus en plus chaotique. Qu'il me soit permis d'évoquer ici la mémoire de nos délégués, des employés nationaux et des secouristes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui sont tombés, victimes de leur engagement humanitaire et d'un environnement criminel, que ce soit en Europe, au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. Qu'il me soit aussi permis de témoigner de ma solidarité à toutes les autres organisations humanitaires qui ont été, comme le CICR, victimes d'agressions.

Enlèvements, agressions, assassinats, ces événements tragiques sont le reflet d'un mépris croissant pour le droit international humanitaire, pour l'emblème protecteur et pour la personne humaine.

En effet, sur de trop nombreux théâtres d'affrontements, le CICR est confronté jour après jour à des violations graves et répétées du droit humanitaire.

L'Afrique demeure au premier rang de nos préoccupations, en raison des nombreux conflits qui déchirent ce continent et à cause des souffrances particulièrement cruelles qu'ils engendrent, notamment parmi des populations qui, même en temps de paix, se maintiennent avec peine au-dessus du seuil de la subsistance.

Certes, il convient de saluer l'aboutissement des négociations qui ont permis à trois pays africains — l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Mali — de mettre un terme à des conflits qui paraissaient sans issue et de mener, chacun selon les voies qui lui sont propres, des processus de récon-

ciliation nationale appelés à servir d'exemples pour d'autres pays et d'autres conflits.

Mais, pour trois conflits qui prennent fin, combien d'incendies nouveaux sous le ciel de l'Afrique ? Et, surtout, combien de conflits qui s'éternisent, les protagonistes paraissant prisonniers d'affrontements dont ils sont à la fois les acteurs et les victimes ? Citons le Soudan, la Somalie, la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, l'Angola, la Sierra Leone. La liste est longue des conflits qui endeuillent le continent, sans oublier la guerre qui oppose l'Éthiopie et l'Érythrée.

Au Soudan, en Somalie, en Angola, la seule durée des affrontements crée des circonstances particulièrement douloureuses pour des populations civiles qui ont depuis longtemps épuisé toutes leurs réserves et qui sont trop souvent victimes d'exactions de la part des combattants. Si le monde extérieur s'habitue à un conflit qui s'éternise et finit par l'oublier, pour ceux qui le vivent, pour les populations qui en sont les otages et les victimes, c'est une souffrance chaque jour renouvelée.

Au Soudan, la guerre civile a détruit tous les moyens de subsistance — et même de survie — des populations dans une grande partie du pays. Les infrastructures médicales et agricoles ont été détruites et les investissements dans le domaine civil sont pratiquement inexistants. La famine de 1998 a montré une nouvelle fois la nécessité d'une action humanitaire impartiale et neutre. Et sans doute en ira-t-il de même à l'avenir, aussi longtemps qu'un dialogue politique n'aura pas permis de trouver une issue au conflit qui déchire ce vaste pays.

En Somalie, toute forme de structure étatique, toute forme de service public, et surtout toute forme de sécurité autre qu'un système clanique de protection, ont disparu depuis plusieurs années. Les populations sont rançonnées par les chefs de guerre qui se sont partagé le pays. Il faut toutefois reconnaître que les interventions extérieures et le déploiement des forces des Nations Unies n'ont pas permis de reconstituer les bases d'un État somalien qui existe en droit, mais qui n'a plus de réalité sur le terrain. À la vérité, la solution ne peut venir que des Somaliens eux-mêmes, et le temps presse, car de mauvaises conditions climatiques menacent d'aggraver encore le sort tragique des populations civiles.

En Angola, les besoins de secours provoqués par plus de trente ans de guerre civile sont incommensurables et ce pays, pourtant doté de

richesses naturelles enviables, compte au nombre des plus pauvres du continent. Or, le CICR, comme les autres institutions humanitaires, n'a plus accès aux régions contrôlées par l'UNITA, alors que tout donne à penser que les besoins y sont criants. Le CICR est prêt à venir en aide à ces populations, comme à toute autre personne dans le besoin du fait de la guerre, pour autant que des voies d'accès lui soient ouvertes.

Au Burundi comme au Rwanda, l'absence de toute forme de réconciliation entre des communautés qui se disputent une même terre ne permet pas d'entrevoir des perspectives de règlement. En outre, au Rwanda, le sort des détenus demeure l'une des préoccupations prioritaires du CICR. Certes, on ne peut ignorer qu'il se trouve parmi eux des individus qui ont pris part au génocide et qui ont du sang sur les mains; on ne peut oublier l'ampleur des massacres qui ont été perpétrés et la nécessité d'en identifier les responsables et de sanctionner les crimes qui ont été commis. Le droit humanitaire ne dit pas autre chose, tout en rappelant également que tout homme reste au bénéfice de la présomption d'innocence aussi longtemps qu'il n'a pas été reconnu coupable par un tribunal régulièrement constitué. Mais le droit humanitaire enseigne aussi que tout être humain, quelle que soit la gravité des fautes qui lui sont imputées, doit être traité avec humanité, dans le respect de sa personne et de sa dignité. Lorsque des hommes sont entassés dans des cellules où ils ne disposent même pas de l'espace dont ils auraient besoin pour s'asseoir, on en est loin. Aucune exigence de justice ne saurait légitimer de telles conditions de captivité.

La situation de la République démocratique du Congo est particulièrement préoccupante, en raison des conséquences humanitaires qu'elle entraîne et du risque de déstabilisation que pourrait engendrer la désagrégation de cet immense pays situé au cœur du continent. Cinq années de luttes violentes et meurtrières ont amené, de fait, une forme de division de cet État. Le CICR y est actif. Cependant, l'immensité du pays et la pauvreté d'une large part de la population font que les besoins humanitaires y sont immenses. Aucune institution humanitaire ne peut, seule, y faire face.

L'Afrique occidentale, enfin, a été déchirée par deux conflits particulièrement cruels, au Libéria et en Sierra Leone. Les hostilités ont officiellement pris fin dans l'un et l'autre pays, mais les images des atrocités commises à l'occasion de ces conflits, et notamment en Sierra Leone, sont encore dans toutes les mémoires, en particulier les images insoutenables d'enfants mutilés, non pas accidentellement, mais intentionnellement, à coup de hache

ou de machette. Sachons nous souvenir de ces drames, et sachons surtout en tirer les leçons qui s'imposent. Ils montrent une nouvelle fois la nécessité d'une action préventive, car lorsque la violence s'est donné libre cours, il est trop tard pour l'arrêter.

Si les pays d'Afrique ont été secoués par de nombreuses crises et déchirés par de trop nombreuses guerres civiles depuis leur indépendance, ils étaient, en revanche, parvenus à protéger leur continent des guerres entre États. Ce n'est malheureusement plus le cas. L'intervention des pays voisins dans les événements de la République démocratique du Congo a eu pour effet d'impliquer plusieurs pays de la région et de relier entre eux plusieurs foyers d'incendie, rendant les perspectives de règlement encore plus aléatoires.

Mais surtout, deux pays d'Afrique — l'Érythrée et l'Éthiopie — se livrent depuis plus de deux ans une guerre sans merci. Guerre de positions, guerre de tranchées, guerre d'usure, on voit resurgir les images d'un passé lointain que l'on croyait enfoui dans les replis de l'histoire. Ce conflit, dans des régions peu accessibles, ne retient guère l'attention des médias. Et pourtant, il a déjà fait plus de victimes que les événements du Kosovo. Ces victimes, j'ai eu l'occasion d'en rencontrer quelques unes lors d'une récente mission qui m'a conduit non seulement dans les capitales, à Asmara et Addis-Abeba, mais aussi à proximité des zones de combats, dans des camps de personnes déplacées, des centres d'accueil et des hôpitaux. Ne restons pas sourds à leurs souffrances.

Or, beaucoup de ces souffrances auraient été évitées si le droit humanitaire avait été pleinement respecté. En effet, il s'agit d'un conflit international auquel la plus grande partie du droit international humanitaire est applicable, en dépit du fait que l'Érythrée n'a pas encore adhéré aux Conventions de Genève ; ces Conventions codifient, dans une large mesure, des règles de droit coutumier qui s'imposent à ce titre à tous les belligérants. Le CICR est particulièrement inquiet du sort des prisonniers auxquels il n'a pas accès, notamment les prisonniers de guerre éthiopiens aux mains des Érythréens. J'ai eu récemment l'occasion de faire part de cette préoccupation aux plus hautes autorités du pays.

Si maintenant, nous portons nos regards vers les pays d'Afrique du Nord, il convient de rappeler le sort des victimes du conflit du Sahara occidental, notamment celui des prisonniers de guerre dont certains sont détenus depuis un quart de siècle, et cela, alors même que les hostilités actives

ont pris fin il y a des années déjà. Non moins douloureux est le sort de plusieurs milliers de réfugiés, subsistant dans des abris de fortune en plein désert, dans un environnement particulièrement inhospitalier.

Le CICR a fait à leur sujet des démarches régulières, qu'il ne manquera pas de renouveler jusqu'au rapatriement définitif des prisonniers de guerre et jusqu'à ce qu'une solution définitive soit trouvée au sort des réfugiés.

Après des années d'affrontements et de violences qui ont fait des dizaines de milliers de victimes, une lueur d'espoir est enfin perçue an Algérie, au milieu d'indicibles souffrances. Le CICR est heureux d'avoir pu récemment reprendre ses opérations humanitaires dans ce pays meurtri par tant de deuils, afin d'apporter, en coopération avec le Croissant-Rouge algérien, une assistance aux femmes et aux enfants victimes de la violence. En outre, suite à un accord avec les autorités algériennes, les délégués du CICR ont commencé, en octobre 1999, à visiter les personnes privées de liberté.

Depuis trente-deux ans, le CICR est à l'œuvre dans les pays du Proche-Orient, car depuis trente-deux ans, les séquelles du conflit de juin 1967 continuent à peser sur le destin des populations, en Israël, dans les territoires occupés, dans ceux qui relèvent de la juridiction de l'Autorité palestinienne et dans les pays limitrophes. Certes, le CICR ne peut que se réjouir des traités de paix conclus entre Israël et deux de ses voisins, ainsi que des négociations de paix qui ont récemment repris entre Israël et les autorités palestiniennes. Pourtant, de graves préoccupations demeurent. Je pense en particulier au sort des personnes détenues et à celui des réfugiés palestiniens, dont beaucoup ont été déracinés il y a plus d'un demi-siècle, et dont certains ont été déracinés lors de deux conflits successifs, en 1948 puis en 1967, et qui craignent d'être les laissés-pour-compte des négociations en cours ou à venir. On ne doit pas le perdre de vue, en effet, et cela vaut pour ce conflit comme pour les autres : il n'y a de paix que par les hommes, et pour les hommes. On ne saurait apporter de solution durable aux problèmes politiques de notre temps si l'on ne parvient pas à résoudre les drames humains qu'engendre la guerre. Le droit humanitaire n'offre pas seulement un moyen de limiter la violence dans la guerre. Il indique aussi la voie à suivre sur le chemin de la paix. Et cette voie passe nécessairement, au Proche-Orient comme ailleurs, par l'apaisement des souffrances que toute guerre laisse dans son sillage.

Il en va de même pour les séquelles de la guerre du Golfe et, en particulier, pour le douloureux dossier des disparus. En dépit de rencontres périodiques, le sort de ces personnes demeure un sujet de préoccupation.

Dans ce Moyen-Orient traversé par tant de drames, je me plais à souligner les progrès réalisés en vue de résoudre une situation qui a provoqué d'interminables souffrances. À la suite de négociations discrètes, l'Irak et l'Iran sont parvenus à des accords en vue de la libération des prisonniers capturés lors du long conflit qui a opposé ces deux pays. Certains de ces prisonniers étaient détenus depuis près de vingt ans. Des opérations ont eu lieu afin de permettre aux prisonniers qui le voulaient de rentrer chez eux, et le CICR s'est réjoui de pouvoir prêter le concours de ses délégués à la réalisation de ces opérations.

En revanche, il convient de rappeler la situation qui prévaut à l'intérieur de l'Irak. Depuis plus de neuf ans, ce pays est soumis à un embargo économique dont les effets ne cessent de s'aggraver. Bien entendu, il n'appartient pas au CICR de se prononcer sur des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, et telle n'est pas mon intention. De même, il convient de relever les mesures qui ont été proposées, notamment par le biais de la résolution 986 (1995) du Conseil de sécurité, pour en atténuer les effets à l'encontre des populations civiles. En revanche, le CICR se doit d'attirer l'attention sur les conséquences humanitaires de cet embargo, et ces conséquences sont désastreuses. La production agricole a chuté, faute d'engrais; la production d'eau potable a chuté faute de possibilités d'entretenir les réseaux de distribution; les services publics sont paralysés; les hôpitaux et les dispensaires manquent de médicaments. Un grand pays, un pays de près de vingt millions d'habitants est en train de s'enliser sous nos yeux. Il est urgent de faire preuve d'imagination, de trouver des solutions nouvelles qui permettent de sortir de l'impasse actuelle. Car les exemples ne manquent pas: une fois qu'une situation est devenue incontrôlable, il est très difficile d'endiguer les débordements. Le CICR a, pour sa part, sensiblement accru ses programmes de secours en Irak, notamment dans le domaine médical; il continuera à le faire dans le plein respect des résolutions des Nations Unies. Mais les vrais problèmes sont politiques et appellent des solutions politiques.

Je me dois également d'évoquer la situation qui prévaut dans le sud-est de la Turquie. Quelle que soit la qualification que l'on donne aux événements dont cette région est le théâtre — et le CICR ne veut pas s'engager dans une controverse juridique à ce propos —, il s'agit d'affronte-

ments armés, impliquant des forces armées et des moyens militaires, et qui font de nombreuses victimes. Le CICR est prêt, demain comme hier, à venir en aide aux victimes de ces événements, en fonction de leurs besoins et sans aucune distinction de parti.

En Abkhazie, dans le Haut-Karabakh et au Tadjikistan, les hostilités ont été suspendues par des accords de cessez-le-feu conclus il y a deux, trois, voire quatre ans, et le CICR ne peut que se réjouir de voir que le sang a cessé de couler. En revanche, ce n'est pas sans inquiétude qu'il constate, pour chacun de ces conflits, l'absence de règlement politique et même l'absence de progrès significatifs des processus de négociation. Les hostilités ont pris fin, mais les négociations piétinent. Et les problèmes humanitaires provoqués par ces conflits demeurent sans solution : réfugiés et personnes déplacées n'osent pas rentrer chez eux, le sort des disparus ne peut être éclairci, les circuits normaux d'échange sont interrompus, certaines régions demeurent soumises à un blocus de fait ou de droit. Or, nous le savons bien, les forces destructrices sont à l'œuvre. En l'absence de progrès dans les négociations, les incidents se multiplient, la frustration croît et le risque de reprise des hostilités n'est pas loin. Ici comme ailleurs, la paix passe par l'apaisement des souffrances provoquées par la guerre. Les attentats terroristes qui ont eu lieu récemment à Moscou et à Volgodonsk, comme les affrontements sanglants qui se déroulent actuellement en Tchétchénie, montrent qu'en l'absence de progrès politiques, le risque de reprise des hostilités est bien réel. La guerre fait à nouveau des ravages au Nord-Caucase, et nul ne peut en prédire le cours.

Depuis près de vingt ans, l'Afghanistan est à feu et à sang, sans que l'on puisse entrevoir encore le moindre espoir de paix. Vingt ans ! Une génération est née dans la guerre et n'a jamais connu que la guerre. La communauté internationale s'est depuis longtemps découragée devant les innombrables rebondissements de cet interminable conflit. Et pourtant, les besoins des victimes sont immenses. Le CICR, pour sa part, est déterminé à poursuivre son action, mais il ne peut, avec ses seules forces, faire face aux besoins. L'absence de perspective de règlement politique ne nous autorise pas à faire l'impasse sur l'Afghanistan.

Malgré ses enjeux limités sur le plan territorial, le conflit du Cachemire a récemment conduit deux grands pays d'Asie — deux puissances nucléaires — à deux doigts d'une nouvelle confrontation, avec le cortège d'horreurs et de destructions que toute guerre laisse dans son sillage.

Le pire a heureusement été évité, mais la menace d'un nouveau conflit n'est pas écartée pour autant. Le droit humanitaire offre des solutions aux drames humains qu'engendre la guerre et permet par ce biais d'apaiser les tensions. Les instruments sont là. Sachons les utiliser.

L'interminable conflit qui déchire Sri Lanka se distingue par le fait que les affrontements se déroulent essentiellement entre combattants et que les pertes civiles y sont moins nombreuses que celles des forces armées. En revanche, il s'agit d'une guerre sans merci. D'un côté comme de l'autre, on ne fait guère de prisonniers. Disons-le tout net, cette conception de la guerre tombe sous le coup d'une règle ancienne, attestée dans tous les pays et toutes les civilisations, et que l'article 23 de la Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre a codifiée : « Il est interdit (...) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier », comme il est interdit de refuser d'épargner l'adversaire qui s'est rendu à discrétion.

Après une guerre — ou une succession de guerres — s'étendant sur près d'un demi-siècle, l'Asie du Sud-Est a enfin connu l'apaisement, grâce au règlement politique de la guerre civile qui déchirait le Cambodge. Le fait vaut d'être souligné, même si les blessures restent profondes. Espérons que, la paix rétablie, les peuples de cette région trouveront la voie de la réconciliation et de la prospérité.

En revanche, la situation de l'Indonésie requiert une vigilance particulière, cet immense pays, formé de plus de 13 000 îles, étant déchiré par des foyers de tensions qui en menacent la stabilité. Aceh, Iryan Jaya, Ambon, Kalimantan, autant de lieux où la braise rougeoie, tandis que les tensions économiques et sociales laissent entrevoir la menace de nouvelles violences.

Conflit prévisible, conflit annoncé à Timor-Est. Il s'est agi, là aussi, d'une guerre dirigée contre des civils. Alors que tous les signes avant-coureurs d'une crise étaient réunis, alors que les organisations humanitaires présentes sur le terrain ont donné l'alarme à temps, pourquoi a-t-il fallu attendre l'image des exactions commises par les milices et la fuite de dizaines de milliers de civils innocents pour que la communauté internationale se décide à réagir ? Les dispositions prises ont finalement mis un frein aux exactions et permis à des milliers de réfugiés de rentrer chez eux. Mais la question demeure : les signaux préalables n'ont pas manqué ; pourquoi la volonté d'agir s'est-elle manifestée trop tardivement ? Des milliers de vies

auraient été épargnées si les dispositions qui ont finalement été prises avaient été mises en place plus tôt.

La plupart des conflits qui ont endeuillé l'Amérique latine ont fait l'objet de règlements politiques, notamment grâce à la fin de la guerre froide. Néanmoins, deux situations restent préoccupantes aux yeux du CICR.

Au Pérou, si les affrontements armés ont heureusement pris fin, le sort des personnes arrêtées dans le cadre du conflit qui a endeuillé ce pays reste préoccupant. Mais c'est surtout la situation de la Colombie qui doit retenir l'attention. Non seulement la guerre s'y est «installée» depuis plus de cinquante ans, étant entrée dans une espèce de normalité pour une société qui a progressivement perdu le souvenir de la paix, mais surtout, on assiste à une infiltration croissante du crime organisé dans les différentes forces armées, du côté des forces paramilitaires au service du gouvernement comme du côté des mouvements d'opposition.

Reste enfin, sur le continent européen, l'interminable conflit yougoslave. Les profondes blessures laissées par les hostilités précédentes sont toujours ouvertes, et les événements récents du Kosovo ne doivent pas nous faire oublier la nécessité de trouver des solutions aux drames provoqués par les affrontements qui ont déchiré la Croatie, puis la Bosnie-Herzégovine. Là aussi, nombreux sont les réfugiés et les personnes déplacées qui n'ont pu rentrer dans leur foyer, mais pour lesquels des solutions durables dans des pays d'accueil n'ont pas encore été trouvées. Nombreuses sont les familles de disparus qui attendent toujours des nouvelles de leurs proches et ne peuvent, en l'absence d'une certitude, se résoudre à la cruauté d'un décès ni prendre le deuil d'un être cher.

Les événements tragiques du Kosovo sont encore dans toutes les mémoires. Pour le CICR, ce conflit a commencé comme un échec douloureux, puisque nous avons dû, quelques jours après le début des raids aériens, retirer nos délégués de la province où leur sécurité n'était plus assurée. Toutefois, le CICR est parvenu à reprendre contact avec les autorités concernées, puis à reprendre ses opérations sur le terrain, de sorte que nos délégués étaient à pied d'œuvre lorsque les combats ont pris fin et que les réfugiés ont commencé à refluer vers le Kosovo.

La visite de camps de réfugiés kosovars en Macédoine et en Albanie m'a permis de mesurer l'ampleur du désastre que les événements du printemps dernier ont provoqué, et je n'ai pas manqué d'évoquer le sort de ces réfugiés lors des entretiens que j'ai eus peu après au plus haut

niveau à Belgrade, de même que je suis intervenu personnellement auprès des responsables de l'Alliance atlantique pour leur faire part de mes préoccupations quant aux conséquences des bombardements aériens.

Il est encore trop tôt pour tirer tous les enseignements de ce conflit, dont le CICR a rapidement mesuré le caractère exceptionnel, à la fois en raison des moyens militaires dont disposent les pays de l'OTAN et en raison des enjeux sous-jacents de l'intervention de l'Alliance atlantique.

En effet, parmi les motifs avancés par les 19 nations membres de l'Alliance, il s'agissait non seulement d'imposer un règlement politique auquel la négociation de Rambouillet n'avait pas permis d'aboutir, mais aussi de mettre un terme à des exactions commises à l'encontre de la population albanophone de la province. La guerre pour rétablir le droit, la guerre comme sanction de violations massives des droits de l'homme et des lois et coutumes de la guerre, tel était l'un des enjeux de cette intervention.

Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les motifs invoqués pour justifier le recours à la force armée, et je m'en tiendrai strictement aux perspectives qui sont celles du droit humanitaire.

Dans la mesure où elle a mis un terme aux violences qui ont provoqué l'exode de près d'un million d'habitants du Kosovo et permis à ces réfugiés de rentrer chez eux, cette intervention a sans doute atteint l'un des objectifs qui lui étaient assignés. Elle n'en soulève pas moins, au regard du droit humanitaire, des questions qu'il est d'ores et déjà possible d'identifier, mais auxquelles il serait présomptueux de prétendre apporter des réponses sans bénéficier du recul du temps.

En dépit de la précision des armes et des précautions prises, cette intervention a provoqué des victimes parmi les populations civiles. Elle a détruit de larges pans de l'économie yougoslave et n'a pas épargné l'infrastructure économique du Kosovo. On doit dès lors s'interroger sur le rapport entre les souffrances que cette intervention a permis de prévenir et celles qui en ont résulté.

En outre, cette intervention n'a pas permis de rétablir la coexistence entre deux communautés qui revendiquent une même terre, mais que sépare le fossé d'une insondable méfiance que les événements de ces derniers mois ont encore exacerbée. Sur les routes de l'exil, les réfugiés serbes et tsiganes ont remplacé les Albanais du Kosovo.

Enfin, l'utilisation du terme « humanitaire » pour qualifier, et même pour justifier le recours à la force armée ne peut que préoccuper tous les acteurs humanitaires — notamment le CICR — qui fondent leur action sur l'accord des parties. Que le motif premier d'une guerre soit de mettre un terme à des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire ne suffit pas à en faire une « guerre humanitaire ». Nous le savons bien : toute guerre fait couler le sang, toute guerre fait des victimes. Quels que soient les motifs invoqués, il ne peut y avoir, à proprement parler, de « guerre humanitaire ».

Inversement, il est évident que l'inaction face à des violations graves du droit humanitaire, face au mépris des droits de l'homme, face à l'« épuration ethnique » ou encore face au génocide — où que ces crimes se produisent — ne peut que ruiner la force obligatoire des normes protégeant la personne humaine et appeler de nouvelles violences. Les charniers découverts au Kosovo montrent que cette menace ne peut être prise à la légère.

À n'en pas douter, cette intervention — comme la création des Tribunaux internationaux pour la répression des crimes de guerre —, ouvrent de nouvelles perspectives en ce qui concerne le respect du droit international humanitaire et le respect des droits de l'homme. En revanche, il serait erroné de croire que ce modèle d'intervention puisse être aisément transposé à d'autres conflits ou à d'autres continents.

Enfin, les besoins humanitaires provoqués par la crise du Kosovo — qui sont réels et auxquels le CICR s'est efforcé de répondre dans la mesure de ses moyens en étant la dernière organisation internationale humanitaire à quitter la province après le début des bombardements et la première à y retourner aussitôt que les conditions de sécurité l'ont permis — ne doivent pas occulter ceux des victimes des autres conflits. Les blessés, les prisonniers, les réfugiés et les personnes déplacées en Afrique, en Asie ou en Amérique latine ont besoin de notre aide ; la crise du Kosovo ne doit pas les priver des secours dont ils ont besoin.

J'ai évoqué ci-dessus les principales situations dans lesquelles le CICR est engagé, à un titre ou un autre, les conflits dont il s'efforce de protéger et de secourir les victimes. Mais la liste des guerres et des drames qui endeuillent notre planète n'est pas épuisée pour autant. Nous le savons : il y a encore bien d'autres situations d'affrontements, de violences ou de tensions internes, qui sont bien souvent les signes avant-coureurs des conflits à venir, quant elles ne sont pas les séquelles de conflits mal résolus.

Si, après cette rapide chevauchée à travers les crises de notre temps, nous essayons d'en dégager les traits communs, je souhaiterais mettre l'accent sur cinq préoccupations:

La première a trait au sort des populations civiles. Autrefois, la guerre ne décimait que les forces armées; les soldats, aisément reconnaissables à leurs uniformes, se battaient entre eux et auraient considéré comme une extrême lâcheté de s'en prendre à des civils sans défense. Aujourd'hui, nous voyons de plus en plus fréquemment que les civils sont eux-mêmes intentionnellement et délibérément pris pour cibles. La guerre ne vise plus seulement la victoire des armes; elle est dirigée contre les civils, dans le but de modifier la composition ethnique des populations d'un territoire convoité. On s'en prend aux civils, soit pour les obliger à fuir, soit pour les éliminer. La purification ethnique et le génocide sont les formes extrêmes de ces politiques criminelles. Les événements récents de Croatie, de Bosnie-Herzégovine, du Rwanda, du Kosovo et de Timor-Est ne s'effaceront pas de nos mémoires.

Cette évolution sape les fondements mêmes du droit international humanitaire, puisque le principe de l'immunité des populations civiles est l'un des principes qui le sous-tend.

Mais, la menace va bien au-delà: ce sont les fondements mêmes de toute cohabitation, de toute forme de civilisation, qui sont menacés à travers des politiques de «purification ethnique» ou de génocide. La communauté internationale se devait de réagir. Elle l'a fait. Avec des fortunes diverses, il est vrai.

La seconde préoccupation a trait aux mines antipersonnel. Certes, on en a déjà abondamment parlé ces dernières années. Mais je me dois d'élever la voix contre des armes qui frappent sans discrimination, qui mutilent sans espoir de guérison et qui continuent à faire des victimes bien après la fin des hostilités. En fait, il est dans la nature même de ces armes de faire plus de victimes parmi les civils, qui doivent aller aux champs pour cultiver la terre, que parmi les combattants; dans bien des pays, le nombre des victimes de ces armes odieuses augmente lorsque les combats prennent fin, puisque les paysans ont hâte de renouer avec les conditions de vie d'avant-guerre.

Le CICR ne prétend pas connaître le nombre des mines antipersonnel qui infestent le sol de notre planète. En revanche, nous connaissons le nombre des invalides de guerre qui ont été appareillés dans nos ateliers orthopédiques au cours des vingt dernières années. Plus de cent mille

invalides équipés de prothèses par le seul CICR ! La moitié au moins étaient victimes de mines antipersonnel.

L'adoption de la Convention d'Ottawa a représenté une importante victoire dans la lutte contre cette arme des lâches, et je me plais à témoigner de ma reconnaissance et de celle du CICR aux gouvernements, aux Sociétés nationales comme aux organisations non gouvernementales qui ont fait campagne pour l'adoption de cette Convention. Mais encore faut-il qu'elle soit universellement ratifiée — à ce jour, seuls 89 États sont liés par ce traité. Encore faut-il que les clauses en soient respectées. Une nouvelle mobilisation est nécessaire à cette fin.

La troisième préoccupation a trait au commerce des armes légères, qui causent d'indicibles souffrances et déstabilisent les pays qui sont les destinataires de flux d'armes incontrôlés. Il appartient à la communauté internationale de trouver les moyens de contrôler le trafic des armes de toute nature, de mettre un frein à un commerce trop souvent immoral, car on ferme les yeux sur la destination véritable des armes qui sont exportées. Les États ont dans ce domaine un devoir de diligence. C'est tout particulièrement le cas des cinq membres permanents du Conseil de sécurité qui sont aussi les principaux producteurs. Que les États et les entreprises qui exportent des armes gardent en mémoire qu'ils partagent avec les combattants la responsabilité de l'usage qui en est fait.

Enfin, je tiens à relever tout particulièrement le sort des victimes innocentes, notamment celui des enfants pris dans la tourmente de la guerre. Je pense en premier lieu aux enfants-soldats, à tous ces enfants enrôlés, parfois de force, souvent engagés dans les missions les plus périlleuses, car ils n'en mesurent pas le danger. Beaucoup sont tués ou mutilés ; tous sont privés de leur enfance, saccagée dans le fracas des armes et l'horreur des combats.

Mais ce sont aussi les agressions contre les enfants que l'on doit dénoncer, les meurtres, les viols, les violences. Malheureusement, il y en a eu trop d'exemples ces dernières années pour qu'il soit possible de tous les mentionner ici, et il serait injuste de stigmatiser un pays plutôt qu'un autre. En revanche, il convient d'élever la voix pour dénoncer toute attaque dirigée contre des enfants. Aucune argumentation ne peut justifier de tels crimes.

Tout autant que celui des enfants, c'est le sort des femmes qui nous préoccupe, et le CICR a récemment pris l'engagement de porter à l'avenir une attention accrue à la situation des femmes victimes des conflits

armés, et cela à travers toutes ses activités : dans ses programmes de diffusion, pour rappeler que les femmes bénéficient en droit humanitaire d'une protection particulière, dans ses activités de protection et dans ses programmes de secours. C'est l'engagement solennel que le CICR a décidé d'annoncer dans le cadre de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le droit humanitaire au seuil du troisième millénaire

Si maintenant, nous nous tournons vers l'avenir au seuil du prochain millénaire, force est de reconnaître que nous ne voyons pas encore émerger un nouvel ordre international susceptible de remplacer l'ordre de Yalta, qui s'est effondré avec la chute du mur de Berlin.

Le monde est entré il y a dix ans dans une période de transition et d'instabilité, génératrice de nouveaux conflits qui échappent aux schémas auxquels nous étions habitués et qui sont caractérisés par leur imprévisibilité.

Malheureusement, tout donne à penser que ces conflits provoqueront à l'avenir un nombre croissant de victimes, ne serait-ce qu'en raison de la croissance démographique, de la vulnérabilité toujours plus grande des populations, conséquence du développement de l'urbanisation et de la dégradation de l'environnement naturel, et surtout en raison de la prolifération des armes de toute nature.

Selon toutes les analyses, les conflits internes seront beaucoup plus nombreux que les conflits entre États. Conséquence de la disparition de la bipolarité, dans l'ordre interne des États comme sur le plan international, ces nouveaux conflits verront sans doute se multiplier les acteurs de la violence, conduisant dans certains cas à l'effondrement de toute structure étatique et à la résurgence de phénomènes que l'ont croyait révolus, chaque chef de guerre se taillant son propre fief sur lequel il règne en maître.

On céderait à une grave illusion en imaginant qu'on peut s'attendre à un avenir plus facile que les années que nous avons connues.

Toutefois, quelles que soient les perspectives, nous ne devons pas nous laisser gagner par le pessimisme. Les difficultés que l'avenir semble nous réserver ne doivent pas nous conduire à la passivité ni à la résignation. Au contraire, il faut agir.

Et c'est pourquoi le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge propose à la XXVIIe Conférence interna-

tionale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un plan d'action qui est notamment destiné à renforcer le respect du droit humanitaire et, partant, la protection des victimes de la guerre. Ce plan d'action se fonde sur la conviction — fruit de l'expérience du CICR sur le théâtre des conflits — que si l'on veut faire œuvre utile, il faut s'efforcer de prévenir le déchaînement de la violence, plutôt que de réagir lorsqu'on est confronté au déferlement d'une violence sans frein.

La première mesure est évidemment d'assurer l'universalité des traités de droit international humanitaire, notamment des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, de la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels et du Statut de la Cour pénale internationale.

En effet, l'universalité de ces traités sera une garantie supplémentaire de leur respect. Les combattants constateront qu'ils reflètent la volonté de la communauté internationale tout entière, et les belligérants se référeront au même ensemble de règles de part et d'autre du front.

Dans cet ordre d'idées, il convient d'en appeler aux États qui ont formulé des réserves en adhérant aux Conventions de Genève ou aux Protocoles additionnels à ces Conventions pour qu'ils acceptent d'en réexaminer la pertinence à la lumière des circonstances d'aujourd'hui. Toute réserve à un traité multilatéral en sape la force obligatoire et l'universalité, puisqu'elle fait coexister deux règles divergentes portant sur le même objet. Or, beaucoup des réserves aux Conventions de Genève datent de la guerre froide et en portent la marque. Un examen sans passion permettrait sans doute de les révoquer.

Pour que le droit humanitaire soit pleinement respecté, les États sont tenus de mettre leur législation nationale en accord avec leurs obligations internationales. Ils doivent en particulier insérer dans leurs codes pénaux militaires et civils des dispositions permettant d'en réprimer les violations. Ainsi, ceux qui seraient tentés de violer les dispositions du droit international humanitaire sauront qu'ils violent aussi le droit interne de leur État et qu'ils s'exposent de ce fait au châtiment.

Mais pour que le droit humanitaire soit respecté, encore faut-il qu'il soit suffisamment connu de ceux qui doivent s'y conformer et, notamment, de tous les membres des forces armées. Les États parties aux Conventions de Genève se sont engagés à en intégrer l'enseignement dans leurs programmes de formation militaire et à en faire connaître les principes à la popu-

lation civile. Malheureusement, rares sont les États qui s'acquittent de cette obligation avec le sérieux qu'elle mérite. Rares sont ceux qui ont pris des dispositions pratiques dans ce domaine. Or, il est évident que cet enseignement doit être donné dès le temps de paix, qu'il doit être intégré aux programmes de formation militaire, car il fait partie de cette formation, au même titre que le maniement des armes et des appareils. En outre, le droit des conflits armés doit devenir partie intégrante de la doctrine d'engagement des forces armées. Respecter le droit humanitaire, c'est aussi — c'est avant tout — une question de commandement et de discipline militaires.

Enfin, il appartient aux autorités politiques et aux autorités militaires de prévenir et de réprimer les violations du droit humanitaire. Prévenir, par des instructions nettes données aux officiers et aux troupes, et par le maintien d'une discipline sans compromis. Prévenir par l'exemple d'un discours sans concession. Mais aussi savoir user de fermeté dans la répression des violations qui ont été commises. Peu importe si ces violations ont été commises sur la personne d'un ennemi. Un meurtre est un meurtre, quelle qu'en soit la victime, et le meurtre d'un être sans défense est particulièrement odieux. Fermer les yeux sur de tels crimes, c'est laisser la gangrène se développer et l'indiscipline atteindre tous les aspects de la vie militaire.

Cette répression, c'est en premier lieu aux États qu'il appartient de l'organiser et, de ce point de vue, je me dois de rappeler que chacun des États parties aux Conventions de Genève est tenu de poursuivre et de sanctionner toute personne qui s'est rendue responsable d'infractions graves à ces Conventions, quelle que soit sa nationalité et l'endroit où ces infractions ont été commises.

La communauté internationale s'est récemment dotée des moyens d'assurer cette répression sur le plan international également, par le biais de la création des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda. Mais c'est surtout l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale à Rome, le 17 juillet 1998, qui marque une étape décisive dans ce domaine. Nul doute que ces dispositions contribueront de façon exemplaire à renforcer le respect du droit humanitaire, dès lors que tous ceux qui pourraient avoir la tentation d'en violer les règles sauront qu'ils peuvent avoir à répondre de leurs forfaits.

« La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique », écrivait Blaise Pascal. Notre époque parviendra-t-elle à réconcilier enfin ces deux exigences, qui se sont trop longtemps tourné le dos?

Le CICR a salué sans hésiter la création des Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et plus encore l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale ; il s'est réjoui d'avoir pu contribuer à l'aboutissement des travaux qui ont conduit à l'adoption de ce Statut, même si le CICR, en raison de la nature particulière de son mandat, ne peut accepter que ses délégués soient appelés à témoigner devant un tribunal international. Cette seule perspective ruinerait les relations de confiance que le CICR se doit d'établir avec toutes les parties au conflit, avec tous les interlocuteurs, pour pouvoir apporter protection et assistance aux victimes de la guerre, conformément au mandat qu'il a reçu de la communauté internationale.

Enfin, il faut garder à l'esprit qu'en adhérant aux Conventions de Genève, les États se sont engagés non seulement à respecter ces Conventions, mais aussi à les faire respecter en toutes circonstances. Ainsi, chacun des membres de la communauté internationale s'est engagé à veiller à ce que ces traités soient universellement respectés, et à user à cet effet des moyens de pression qui sont les siens : pressions diplomatiques, pressions dans le cadre des organisations internationales, pressions économiques aussi, pour autant que les dispositions prévoyant des dérogations en faveur des populations les plus vulnérables soient respectées.

Cette obligation peut-elle aller jusqu'à autoriser l'usage de la force ? Le droit international humanitaire ne le prévoit pas, mais il ne l'exclut pas non plus. En vérité, c'est à la lumière des dispositions de la Charte des Nations Unies que cette question doit être résolue.

La consultation de plus de 20 000 victimes de la guerre à laquelle le CICR a procédé tout au long de l'année en cours l'a démontré, toutes – je dis bien toutes – sont conscientes de la nécessité de règles qui limitent la violence dans la guerre. Les idées divergent quant au contenu de ces règles et chacun n'est pas également prêt à les respecter, mais toutes les femmes et tous les hommes que nous avons consultés reconnaissaient l'absolue nécessité de règles humanitaires, comme la nécessité d'une protection humanitaire.

Ce que les victimes et les organisations humanitaires attendent des gouvernements, ce n'est pas qu'ils se substituent aux organismes humanitaires en mettant sur pied leurs propres actions de secours, mais qu'ils veillent au respect des règles auxquelles ils ont souscrit. Il appartient aux États de faire en sorte que les traités auxquels ils ont adhéré soient universellement

respectés, et c'est par ce biais qu'ils peuvent apporter une contribution — décisive — à la protection des victimes de la guerre.

Les victimes de la guerre ont mis leur confiance en nous. Sachons donner au monde un message clair en vue de restaurer le respect du droit humanitaire. La protection de la personne humaine et de ses droits fondamentaux est à ce prix. En effet, il ne peut y avoir de respect des droits de l'homme en temps de guerre si le droit humanitaire n'est pas également respecté.

Sachons replacer l'homme et le respect de sa dignité au cœur de la réflexion politique et au cœur de la décision politique, car c'est toujours l'être humain qui est la finalité de l'État comme de la communauté internationale.

Pour les victimes de la guerre et de la violence, les Conventions de Genève sont un espoir, une protection, une lumière dans la pénombre des combats.

Ouvrons nos cœurs à l'appel des victimes. Sachons les écouter et leur apporter l'aide dont elles ont besoin. Sachons leur apporter la protection que leur situation réclame, en nous appuyant sur les Conventions de Genève, partout où nous pouvons le faire, et en les dépassant lorsque c'est nécessaire.

« Quelles que soient leur valeur et leur portée, les textes n'agissent que par les hommes » écrivait le docteur Marcel Junod, délégué du CICR, au terme d'un périple qui l'avait conduit sur tous les continents, avant d'ajouter :

« Souvent, pendant ces missions qui me conduisaient sur tous les théâtres de guerre, j'ai eu moi-même l'impression de livrer un combat.

« Il faut combattre contre tous ceux qui enfreignent les Conventions, les ignorent ou les oublient. Il faut combattre pour les faire appliquer. Il faut combattre pour les dépasser. Il faut combattre pour en faire admettre l'esprit si les textes en sont imparfaits.

« Celui qui accepte cette mission n'est nullement soustrait aux risques de la bataille, mais il demeure aveugle et sourd à ses raisons.

« Il n'y a jamais que deux adversaires, écrivait encore Marcel Junod, mais auprès d'eux — et parfois entre eux — survient un troisième combattant. »

Ce troisième combattant, c'est le délégué du CICR qui s'aventure entre les lignes pour organiser un échange de prisonniers ou pour

apporter des secours. C'est aussi le secouriste de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge qui, en Afrique, en Asie, en Amérique latine, en Europe ou au Proche-Orient, accepte de mettre sa vie en danger pour venir en aide à ceux qui souffrent. C'est encore chaque femme, chaque homme de bonne volonté qui se sent touché par le sort des victimes de la guerre et solidaire de leur souffrance.

Les victimes de la guerre ont mis leur espoir en nous. Sachons répondre à leur attente.

Genève, le 30 octobre 1999