

## Cornelio Sommaruga : la force de la conviction

par JACQUES FORSTER

Cornelio Sommaruga a assumé la présidence du Comité international de la Croix-Rouge de mai 1987 à décembre 1999 : des années de profonds bouleversements dans le système des relations internationales, des années très difficiles aussi, qui ont vu de nouvelles formes de violence armée se répandre sur pratiquement tous les continents, confrontant le CICR à d'importants défis.

Quels sont ces défis ? Comment le CICR y a-t-il répondu ? Il appartiendra, bien sûr, aux historiens de répondre à ces questions. Mais, au moment où le président Sommaruga termine son mandat, nous souhaitons esquisser des réponses pour évoquer l'action de celui qui a incarné l'institution pendant plus de douze ans et qui, par sa présence, son énergie, ses convictions, s'est fait le champion d'une action humanitaire impartiale et indépendante, proche des victimes de la violence armée.

### *Un monde transformé et tourmenté*

Lorsque Cornelio Sommaruga devient président du CICR, la guerre froide est encore bien là, malgré les signaux d'ouverture lancés par Mikhaïl Gorbatchev. Lorsqu'il quitte ses fonctions, fin 1999, le monde est profondément transformé par la fin de la bi-polarité Est-Ouest, mais recherche toujours un régime stable des relations internationales.

C'est une période où s'ouvrent de nouvelles perspectives. Le dialogue entre États s'enrichit de thèmes peu en vogue dans les salons diplomatiques pendant toute la guerre froide : droits de l'homme, démocratie, État de droit, corruption, dépenses d'armement... C'est aussi le temps où se manifeste l'espoir que l'acceptation quasi générale des valeurs fondamentales de la Déclaration universelle des droits de l'homme permettra la mise en place de mécanismes efficaces de maintien de la paix et de résolution des conflits. La globalisation de l'économie mondiale, qui fait des pas de géant, laisse aussi espérer que l'interdépendance croissante des économies réduira les risques de conflits internationaux.

---

JACQUES FORSTER est vice-président du Comité international de la Croix-Rouge.

Mais c'est aussi une époque pleine d'incertitudes et porteuse de nombreux facteurs de tension. La montée des inégalités sociales dans pratiquement toutes les régions du monde, la dégradation de l'environnement naturel accroissent la vulnérabilité des populations les plus pauvres et contribuent à rendre encore plus fragile le tissu économique et social de nombreux pays. Pour beaucoup, le fossé s'élargit entre les valeurs diffusées par le monde occidental riche et la réalité quotidienne. La fragmentation répond à la globalisation et engendre la naissance ou la renaissance de nationalismes, de sentiments forts d'appartenance à une mouvance religieuse, à une communauté ethnique. Cette aggravation des tensions est accompagnée, dans de nombreux pays, d'un affaiblissement considérable de l'État qui, souvent, n'est plus à même d'assurer les fonctions les plus élémentaires de maintien de l'ordre public et des services de base à la population (éducation, santé). Dans certains cas, la décrépitude de l'État est elle-même une cause de la violence armée débridée, lorsque des éléments des forces armées, privés de salaire depuis des mois ou des années, se mettent à vivre de brigandage en rançonnant la population.

Ce nouveau contexte géopolitique et les nombreux conflits ont focalisé l'attention — de façon sélective il est vrai — sur l'action humanitaire et favorisé la multiplication des acteurs humanitaires.

C'est dans ce monde en mutation, traversé de forces contradictoires et dans lequel l'action humanitaire est incontestablement devenue plus complexe, difficile et dangereuse que Cornelio Sommaruga a présidé aux destinées du CICR. Les défis n'ont pas manqué pour que le CICR puisse continuer à remplir sa double mission, qui est :

- de protéger directement, par sa présence, les victimes de situations de violence armée,
- de faire progresser le respect des normes du droit international humanitaire par tous les acteurs de la violence armée et de contribuer au développement de ces normes.

#### *Être présent sur le terrain*

La vulnérabilité accrue de nombreuses sociétés s'est traduite par le développement de nouveaux types de conflits impliquant de nouveaux acteurs de la violence armée. Ce sont, d'une part, les conflits dans lesquels des bandes armées sans structures de commandement effectives tuent, violent, mutilent sans aucune retenue. Et, d'autre part, des conflits avec

des combattants bien structurés, dont le but de guerre génocidaire est l'élimination physique ou la déportation d'un groupe ethnique ou religieux — là aussi sans faire de distinction entre combattants et non-combattants.

Cette négation totale des principes de base du droit international humanitaire est sans doute le défi le plus considérable auquel le CICR ait été confronté ces dernières années. Pour une institution dont les principes d'action sont fondés sur le dialogue avec tous les acteurs de la violence, sur la volonté de faire changer les comportements en convainquant plutôt qu'en dénonçant, la tâche est immense. Comment l'affronter, alors qu'à plusieurs reprises des belligérants s'en sont pris délibérément au principe même de l'action humanitaire en assassinant des collaborateurs du CICR ou d'autres organisations humanitaires?

La stratégie opérationnelle du CICR, réaffirmée dans les conclusions de l'*Exercice Avenir*, peut se résumer en un mot : **proximité**. La présence sur le terrain des conflits, aussi difficile soit-elle, demeure la pierre angulaire de l'action de l'ensemble du CICR : proximité des victimes, bien sûr, pour remplir sa mission de protéger leur vie et leur dignité, mais aussi proximité de tous les acteurs de la violence armée, ainsi que des centres de pouvoir. La capacité d'agir du CICR, et donc aussi la sécurité de ses collaborateurs, sont fonction de la connaissance et de la compréhension intimes du contexte des conflits dans ses dimensions historiques, économiques, politiques, culturelles et psychologiques. Cette stratégie est très exigeante vis-à-vis des collaborateurs du CICR qui, en plus de leurs multiples autres qualités et compétences, doivent être à l'écoute de sociétés en crise. De cette proximité culturelle dépend aussi la capacité du CICR à faire partager par les parties au conflit les valeurs de base du droit international humanitaire, en sachant trouver dans les traditions locales des équivalences — et on les trouve toujours — qui illustrent l'universalité du principe d'humanité.

Les collaborateurs nationaux du CICR ont évidemment un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de cette stratégie, de même que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge des pays en conflit avec lesquelles le CICR coopère étroitement. La motivation, les compétences et le courage de ces derniers permettent au CICR de conserver une présence et une action auprès des victimes dans les contextes conflictuels qui, pour des raisons de sécurité, ne sont pas accessibles aux délégués expatriés.

Cette présence sur le terrain des conflits est aussi une condition de l'activité normative du CICR, qui tend à faire accepter par les États des règles nouvelles visant à mieux protéger les victimes de la violence armée. La crédibilité du CICR en la matière a deux fondements : la qualité de son expertise juridique en matière de droit international humanitaire, certes, mais aussi son expérience directe des effets de telle méthode de combat ou de telle arme sur les combattants et sur la population civile.

### *Faire progresser le droit*

Sous la présidence de Cornelio Sommaruga, les activités du CICR dans le domaine du droit international humanitaire ont été très intenses, et elles ont porté des fruits aussi bien par les progrès réalisés vers l'universalité du droit de Genève que par le développement de ce droit via l'adoption de nouveaux traités.

De 1987 à 1998, la progression du nombre d'États ayant ratifié les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels de 1977 a été très impressionnante et encourageante : le nombre des États parties aux Conventions a passé de 165 à 188, alors que le nombre de ceux ayant ratifiés les Protocoles additionnels a plus que doublé (passant de 71 à 152 pour le Protocole I, et de 64 à 144 pour le Protocole II). Il faut cependant rappeler que des États jouant un rôle important dans les relations internationales n'ont pas encore ratifié les Protocoles additionnels de 1977.

Dans les années 90, des progrès importants ont été réalisés pour développer et faire accepter de nouvelles normes prohibent l'emploi de certaines armes. Les armes aveuglantes (laser) ont été interdites par un traité entré en vigueur en 1998 après que le CICR eut, sur la base de ses recherches, convaincu les États que l'emploi de ces armes était en contradiction avec le droit international humanitaire. Ce succès est d'autant plus important que c'est la première fois dans l'histoire qu'une arme est interdite avant d'avoir été employée dans un conflit. Une autre avancée majeure dans laquelle le CICR a joué son rôle est l'interdiction totale des mines antipersonnel, entrée en vigueur en mars 1999.

L'adoption du Statut de la Cour pénale internationale, à Rome en 1998, est un jalon historique dans la lutte contre l'impunité des criminels de guerre. Là encore, le CICR s'est engagé en mettant à disposition son expertise et son expérience pour que la communauté internationale dispose d'une cour forte et indépendante.

Entre l'adoption de normes juridiques internationales et leur mise en œuvre effective au niveau national, il y a trop souvent un fossé, qui s'explique en grande partie par les difficultés juridiques et institutionnelles qui surgissent lorsqu'il s'agit d'intégrer ces normes dans la législation nationale. Pour contribuer à combler ce fossé, le CICR a pris l'initiative de créer, en 1996, ses Services consultatifs qui offrent aux États une expertise juridique et leur proposent des mécanismes de mise en œuvre nationale du droit international humanitaire.

*Les lignes de forces de la présidence Sommaruga*

Dans ce contexte, quelles furent les lignes de force de l'action de Cornelio Sommaruga? Il est toujours délicat, dans un tel domaine, d'établir une hiérarchie, même subjective. Cependant, nous n'avons aucune hésitation à relever tout d'abord que la seule boussole qui a orienté son action est celle du premier des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: le principe d'humanité. Face aux dilemmes auxquels le CICR est quotidiennement confronté quant au choix des priorités, quant à l'attitude à adopter par rapport aux contraintes de la politisation et de la médiatisation de l'action humanitaire, ce principe rappelle que c'est bien l'intérêt des victimes qui prime. Ce rappel constant et élémentaire, à l'origine même de l'action humanitaire, s'est révélé très opportun dans la confusion qui a trop souvent caractérisé la scène humanitaire internationale dans les années 90.

Nous illustrerons d'autres lignes de force en évoquant quelques unes des tâches dans lesquelles le président Sommaruga s'est particulièrement engagé.

Tout d'abord, il a eu constamment à l'esprit que la crédibilité, voire l'originalité du CICR résidaient dans la complémentarité de ses activités opérationnelles sur le terrain auprès des victimes et de son mandat pour faire respecter le droit international humanitaire, ainsi que pour contribuer à son développement. Il eut ainsi à cœur de montrer, par son engagement personnel, que ces deux « bras » de l'action du CICR ne pouvaient que se renforcer mutuellement. Il s'engagea sur ces deux terrains pour favoriser les synergies. L'exemple le plus frappant de cette approche est sans doute la campagne du CICR pour interdire les mines antipersonnel dans laquelle il se lança avec force et enthousiasme. Son point de départ avait été l'expérience sur le terrain des chirurgiens du CICR, jugeant intolérables les muti-

lations et les souffrances provoquées par une arme qui, de plus, frappait le plus souvent la population civile. Le relais fut pris par le président avec l'appel public de février 1994 pour une interdiction totale des mines antipersonnel, puis par le lancement d'une campagne publique sur ce thème — une première dans l'histoire du CICR.

La diplomatie humanitaire du CICR est au service de son action opérationnelle et de son activité dans le domaine du droit humanitaire. Elle a connu ces douze dernières années des impulsions considérables grâce au développement de relations structurées, tant avec les institutions internationales du système des Nations unies et les organisations régionales qu'avec des gouvernements de toutes les régions du monde. On peut mettre au crédit de la présidence Sommaruga une politique de présence et de contacts à haut niveau avec toutes ces institutions. Cette politique vise, certes, à soutenir les activités du CICR, mais elle contribue également à inscrire les impératifs de l'action humanitaire impartiale et indépendante à l'ordre du jour des principaux acteurs politiques et militaires.

Le président du CICR consacre traditionnellement beaucoup d'attention aux relations du CICR avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale. La qualité de cette relation avec ces partenaires privilégiés est en effet essentielle à l'efficacité de l'action du Mouvement dans les situations de violence armée. Cornelio Sommaruga a suivi cette tradition avec constance selon deux axes: la clarté dans l'attribution des responsabilités au sein des opérations internationales de secours et l'appui aux Sociétés nationales pour défendre leur intégrité et leur indépendance.

Nous relèverons finalement la disponibilité exceptionnelle du président pour présenter le CICR et les principes de l'action humanitaire auprès des publics les plus divers, sous toutes les latitudes. C'est un reflet de plus de sa conviction que chaque être humain compte, que chaque individu peut agir pour changer le monde; mais c'est aussi un rappel de la responsabilité de chacun face à l'inacceptable.

Dans la perspective du mandat et de l'action du CICR, les années de 1987 à 1999 virent défiler la longue liste des pays, ou des régions, dont les seuls noms — Grands Lacs, Somalie, Angola, Afghanistan, Balkans, Timor-Est... — évoquent le parcours chaotique et douloureux de la société mondiale dans les dernières années du XX<sup>e</sup> siècle. On pourrait aussi constater avec découragement que les leçons de l'histoire, les déclarations de « jamais

plus » proclamés au lendemain des grandes catastrophes mondiales n'ont pas été entendues.

Nous ne terminerons cependant pas sur cette note pessimiste, car ce n'est pas le message que nous laisse le président Sommaruga. Son engagement pour les valeurs de base de l'action humanitaire, ses convictions fortes, sa constance, plus même, son opiniâtreté, sa foi profonde — malgré tout — dans l'être humain nous montrent qu'il faut persévérer, que les échecs d'aujourd'hui sont le ferment des succès de demain. Ce message fait partie du patrimoine du CICR ; nous le transmettrons à ceux qui nous suivront.