

**CONGRÈS DU CENTENAIRE DE LA CROIX-ROUGE INTERNATIONALE**

Genève, 28 août - 10 septembre 1963

**CONSEIL DES DÉLÉGUÉS**

**La Croix-Rouge, facteur de paix dans le monde**

(point 10 de l'ordre du jour provisoire  
de la séance plénière)

**Rapport présenté  
par le Comité International de la Croix-Rouge**



Genève  
Avril 1963

## LA CROIX-ROUGE FACTEUR DE FAIX DANS LE MONDE

La Croix-Rouge est un facteur de paix dans le monde.

Conçue à l'origine pour atténuer les souffrances de la guerre, elle s'est développée, depuis cent ans, d'un mouvement continu, pour favoriser et faire régner universellement le respect de la personne humaine, la lutte contre la maladie et la souffrance, l'assistance sociale, l'entraide internationale.

Toutes ces activités tendent à atténuer les maux de l'humanité par une action d'homme à homme, empreinte de justice et de charité. Comme telle, la Croix-Rouge propage l'esprit de paix et la bonne entente internationale.

Cette constatation est si importante que la Conférence internationale de la Croix-Rouge a jugé bon de la réaffirmer périodiquement. C'est pourquoi cette question "la Croix-Rouge et la Paix" est inscrite traditionnellement à l'ordre du jour des assises plénières du monde de la Croix-Rouge.

Le Comité international et la Ligue, chacun selon ses attributions, travaillent chaque jour en faveur de la paix, spécialement depuis la fin de la première guerre mondiale. Ils avaient alors pris position à ce sujet dans un appel du 19 juillet 1921.

L'une et l'autre des deux institutions, animées des mêmes principes, mais ayant un champ d'activité différent, ont jugé bon que le rapport présenté cette année au Conseil des Délégués sur cette question fondamentale fût double, chacune d'elles faisant ressortir les mérites de son action propre au service d'un même idéal.

La récente crise de Cuba (octobre-novembre 1962) et l'appel fait au Comité international de la Croix-Rouge par le Secrétaire Général des Nations Unies, alors que l'on pouvait craindre le pire, ont brusquement sollicité l'opinion publique mondiale.

Pourquoi cet appel au Comité international ? Quel fut exactement le déroulement des faits ? Quelles réactions a-t-il suscitées et que faut-il penser de ces réactions ? Enfin quelles conclusions peut-on tirer de cette expérience ?

Tels sont les quatre points que nous examinerons successivement, afin d'éclairer la situation du Comité international de la Croix-Rouge comme facteur de paix dans le monde.

Un élément nouveau et important est intervenu dans la doctrine de la Croix-Rouge internationale depuis le Conseil des Délégués tenu à Frague

en 1961. Bien que les résolutions de ce Conseil doivent encore être soumises, pour approbation, à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge, il est certain que la nouvelle déclaration des principes de la Croix-Rouge, issue des délibérations de Frague, exerce depuis lors son influence sur les idées maîtresses de l'institution.

Cette déclaration assigne notamment à la Croix-Rouge le devoir de "prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances humaines" et de favoriser "la coopération et une paix durable entre tous les peuples".

C'est manifestement dans l'esprit de cette déclaration que le Secrétaire Général des Nations Unies s'est tourné vers le Comité international de la Croix-Rouge pour lui demander de contribuer au règlement pacifique de l'affaire de Cuba. Comprenant que les représentants des Nations Unies eux-mêmes ne seraient pas admis à exercer les contrôles indispensables, U Thant estima que le Comité international de la Croix-Rouge serait, sans doute, la seule autorité internationale dont l'intervention serait acceptée de toutes parts. Le raisonnement était juste, car aucune des Parties au conflit n'en repoussa l'idée.

Quelle devait être l'attitude du Comité international en présence de cet appel ? A notre avis, l'activité que la Croix-Rouge peut développer pour la paix est en quelque sorte une conséquence de ses autres activités pratiques. Elle ne saurait constituer l'objet unique de ses préoccupations, mais il faut, dès maintenant, envisager une orientation du Comité qui tienne compte de cette définition nouvelle des principes de la Croix-Rouge.

Or, dans sa réflexion sur la portée du principe d'humanité sous sa formulation nouvelle ainsi que sur le problème général de la Croix-Rouge et de la paix, le Comité international est précisément aidé par l'expérience vécue à propos de l'affaire de Cuba.

Ainsi que le CICR l'a exposé dans ses deux communiqués de presse, les 5 et 13 novembre, le Secrétaire Général des Nations Unies a sollicité, le 30 octobre 1962, le concours éventuel du Comité pour procéder au contrôle des navires se rendant à Cuba.

Comme l'indiquait l'aide-mémoire remis au Comité international, il convenait de tenir compte "des considérations humanitaires qui pourraient résulter de complications politiques et militaires" ainsi que de la situation qui, faute d'un contrôle approprié, résulterait d'une prolongation du blocus. Celui-ci en effet affecterait sérieusement la population en la privant de nourriture, de secours médicaux et d'autres denrées de première nécessité. En conséquence, le Secrétaire Général des Nations Unies demandait si le Comité international de la Croix-Rouge ne pourrait lui prêter son concours, sur les bases suivantes :

- a) désignation d'environ trente inspecteurs dont la fonction serait d'inspecter la cargaison des navires se rendant à Cuba pour s'assurer qu'elle ne contient pas d'armements;

- b) choix de ces inspecteurs à l'entière liberté de la Croix-Rouge;
- c) règlement de service établi par les Nations Unies, qui supporteraient tous les frais de l'opération et veilleraient à l'entretien et au logement des inspecteurs;
- d) les inspecteurs se rendraient immédiatement à New York pour y recevoir des indications détaillées et gagner ensuite leurs postes de service, aux frais des Nations Unies;
- e) ce travail d'inspection ne durerait vraisemblablement pas plus d'un mois.

Le CICR répondit qu'il pourrait envisager, à titre tout à fait exceptionnel, de prêter ses bons offices aux Nations Unies. Mais il mit, à son acceptation de principe, deux conditions préalables : à savoir que les trois Puissances directement intéressées (Etats-Unis, URSS et Cuba) consentent à l'action qui lui serait demandée et que celle-ci soit conforme aux principes de la Croix-Rouge.

Afin de s'en assurer, il désigna l'un de ses membres, son ancien président, M. l'Ambassadeur Paul Ruegger, pour se rendre immédiatement à New York et procéder surplace aux consultations nécessaires.

La mission de M. Ruegger à New York eut lieu du 6 au 11 novembre. Il y rencontra à plusieurs reprises le Secrétaire Général des Nations Unies et ses collaborateurs ainsi que les chefs des missions à New York des trois Puissances intéressées.

Au cours de ces entretiens, plusieurs principes fort importants furent établis relativement à l'étendue et aux conditions d'exécution du contrôle demandé. Cependant, la conversation continuait, directement, entre les antagonistes et la détente provoquée par l'acceptation de principe du CICR aidant, ces pourparlers aboutirent à un accord qui prévoyait le retrait des missiles soviétiques de l'île de Cuba. Si des envois de nouveaux missiles étaient en cours, on peut penser qu'ils ont alors été déroutés pour regagner l'URSS, moyennant quoi le Gouvernement américain accepta de lever le blocus.

Le contrôle envisagé devenait, de ce fait, inutile et les Nations Unies n'eurent plus qu'à remercier le Comité international du concours envisagé par lui en vue de la sauvegarde de la paix. Elles l'ont fait en des termes qui se réfèrent précisément, d'une part, à l'évolution de la doctrine de la Croix-Rouge provoquée par la Résolution de Frague, et, d'autre part, en enregistrant cette expérience pour le retour de situations analogues.

Il y a donc lieu de réfléchir sur ces événements et d'en tirer les conséquences qu'ils comportent pour l'avenir.

L'acceptation de principe du CICR a été applaudie de divers côtés, spécialement de la part de la Croix-Rouge et de l'opinion américaines, ainsi que de l'Alliance des Croix et Croissants-Rouges de l'URSS. En France, l'important article publié dans "le Figaro" du 6 novembre 1962, sous le titre "le grain

a levé" par M. François-Foncet, président de la Croix-Rouge française, est le témoignage le plus brillant d'une adhésion sans réserve au geste du CICR.

Celui-ci cependant ne rencontra pas que des approbations. Au contraire, les critiques furent nombreuses et certaines particulièrement importantes. En Suisse, notamment, la presse a souvent critiqué les prises de position du CICR. Il en fut de même de plusieurs organes de presse en Allemagne, en Hollande, en Suède, en Espagne. Notons d'ailleurs que ces critiques sont utiles au CICR car elles témoignent, tout autant que les approbations, de l'intérêt qu'on lui porte. Elles proviennent du souci que l'on a, dans le monde, que cette institution ne soit entraînée dans aucune compromission qui, à l'avenir, pourrait porter préjudice à l'accomplissement de ses tâches traditionnelles.

Nous résumerons la plupart des critiques et nous nous efforcerons d'y répondre, afin de justifier l'action du CICR.

Certaines de ces critiques sont des objections de principe. Le Comité international, dit-on, compromet son statut international en acceptant d'entrer sur le terrain politique. Cela lui interdit, à l'avenir, de jouer le rôle d'intermédiaire neutre qui est le sien pour la défense de la dignité humaine et l'allègement des souffrances résultant des conflits. Nous mentionnerons parmi les articles les plus caractéristiques à cet égard ceux des "Basler Nachrichten" (5 novembre), de la "Frankfurter Zeitung" (5 novembre) et du "Bund" de Berne (7 et 8 novembre) ainsi que l'opinion de la "Berner Volkszeitung" (7 novembre). Cette dernière n'hésite pas à conclure que le contrôle des navires en haute mer par le CICR "serait une faute aux graves et durables conséquences"; elle espère que "la réponse finale du CICR au Secrétaire Général de l'ONU sera un non clairement exprimé".

D'autres critiques de principe soulignent que ce contrôle est une tâche relevant de la compétence des Nations Unies et que le Comité international de la Croix-Rouge ne saurait, sans aliéner son indépendance, se charger de cette tâche politique. On peut concevoir, écrit le "Bund" du 7 novembre, qu'une intervention "dans l'intérêt de la paix soit faite sous la forme de bons offices, mais une telle démarche est de la seule compétence des Nations Unies".

Une autre catégorie de réserves et d'objections provient de l'absence de technicité des agents du CICR. Ce Comité, ironise la Frankfurter Zeitung (5 novembre), va-t-il ajouter "à ses collaborateurs habituels qui, jusqu'à présent se sont occupés d'une besogne humanitaire, médecins, infirmières, secouristes, assistants de prisonniers de guerre et de réfugiés, une nouvelle classe de collègues : spécialistes de fusées, techniciens en armement, contrôleurs de radar, et autres experts" ?

Il n'est pas impossible de répondre à ces objections.

Remarquons tout d'abord que, les délibérations du CICR échappant à toute publicité, son action a été mal connue. Les deux communiqués, publiés par lui, étaient nécessairement succincts, afin de ne pas nuire aux négociations. En outre, ils ont été mal interprétés et parfois à contre-sens. Or, ces diverses objections, le CICR se les était faites à lui-même et il y avait répondu après mûre réflexion.

Certes les objections de principe sont graves et le Comité ne les a pas écartées à la légère. Il a d'ailleurs reconnu dans son communiqué du 5 novembre que la tâche en question sortait "du cadre conventionnel et traditionnel" de sa mission humanitaire, mais n'en était-il pas ainsi quand s'est posée, dès 1867, la question de savoir si la Croix-Rouge s'intéresserait au sort des prisonniers de guerre ? La Convention de Genève ne concernait alors que les blessés et les malades des armées en campagne et il ne manquait pas de philanthropes très dévoués à l'oeuvre de la Croix-Rouge pour s'opposer à une extension d'attributions, jugée par eux, alors, hasardeuse. Il n'empêche que l'Agence de Bâle fut créée en 1870 pour s'occuper des prisonniers de guerre durant la guerre franco-allemande et que pendant la première guerre mondiale le Comité refit, à la mesure des circonstances, le même geste en faveur des captifs. Son action fut alors si fructueuse, sous des formes multiples : visites, secours, interventions diverses, qu'il s'en prévalut pour suggérer la conclusion d'une Convention internationale et ce fut la seconde Convention de Genève formant statut des prisonniers de guerre (27 juillet 1929).

L'expérience fut la même au profit des internés civils, qui, durant la seconde guerre mondiale, n'étaient visés par aucun texte de convention, mais qui, au début des hostilités, avaient bénéficié, grâce au consentement des Gouvernements, des dispositions du "projet de Tokio" adopté en 1934 par la Conférence internationale de la Croix-Rouge. Une fois de plus, ces expériences de la seconde guerre mondiale conduisirent à la conclusion d'une nouvelle Convention de Genève, la Convention du 12 août 1949, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Et en ce qui concerne l'extension, après la première guerre mondiale, des attributions de la Croix-Rouge en temps de paix, bien des experts ont alors fait des réserves sur l'opportunité de s'écarter d'une action qui, traditionnellement, n'était dirigée que vers la protection des victimes de la guerre. Cependant, on passa outre, et l'on créa la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge pour coordonner le travail des Sociétés nationales en temps de paix. Fuis, en 1928 et 1952, à La Haye et à Toronto, la Conférence internationale de la Croix-Rouge adopta les statuts de la Croix-Rouge internationale, qui définissent les tâches nouvelles de l'institution et les répartissent entre le CICR et la Ligue.

Le raisonnement n'est-il pas le même au sujet de l'évolution de la doctrine de la Croix-Rouge, présagée par la résolution du Conseil des Gouverneurs à Frague ? Sans doute, on pouvait craindre que la Croix-Rouge ne s'aventurât sur le terrain de la politique internationale. Cependant, c'est précisément en raison de sa neutralité et de son indépendance à l'égard de tous les Etats, que l'on a songé au CICR, non pas pour accomplir un acte d'ordre politique, mais au contraire pour exercer, dans une situation donnée, son intervention d'institution apolitique. D'ailleurs, lorsqu'il lutte contre les maux que causent les conflits, lorsqu'il s'efforce de limiter le recours à certaines méthodes de combat, le CICR intervient, en quelque mesure, sur le plan étatique, afin d'y faire prévaloir un devoir d'humanité, chaque fois que l'importance des intérêts en jeu le lui commande. En exigeant comme condition préalable à toute action de sa part le consentement exprès des trois Etats directement intéressés, le CICR considère qu'il a, par avance, "dépolitisé" l'intervention qui serait requise de sa part dans des circonstances

qui, il faut y insister, auraient pu mener à une guerre nucléaire.

Dans les circonstances du conflit de Cuba, en effet, les adversaires éventuels se trouvaient disposer l'un et l'autre d'engins nucléaires et le premier recours à l'arme atomique, de quelque côté qu'il fût venu, n'eût pas manqué d'entraîner, de la part de l'autre camp, le recours à la même arme. Dans l'hypothèse d'une guerre atomique, la Croix-Rouge peut-elle encore jouer son rôle protecteur ? Que valent ici ses expériences traditionnelles ? Pour ne citer qu'un exemple, comment le signe de la croix rouge pourrait-il encore protéger les hôpitaux situés dans une zone où tout serait détruit, sans discrimination possible, par l'effet, d'une seule bombe ? Le raisonnement simple qu'il vaut mieux prévenir que guérir s'applique ici d'autant mieux que la guérison elle-même est plus aléatoire.

Quant aux qualifications des inspecteurs éventuels, les négociations de M. Ruegger avaient précisément conduit à écarter toute responsabilité technique incompatible avec la nature du CICR. Un certain nombre de principes avaient été admis à la suite des négociations de M. Ruegger. Il demeurait entendu que :

- 1) le CICR désignerait, en dehors de son sein, une équipe d'une trentaine d'inspecteurs qui serait mise à la disposition des Nations Unies et placée sous leur autorité;
- 2) l'emblème de la croix rouge ne serait pas utilisé pour couvrir ce genre d'opération;
- 3) ce contrôle éventuel ne pourrait en aucun cas provoquer un recours à la force. En cas d'impossibilité d'exercer leur contrôle les inspecteurs se borneraient à faire rapport à leur chef de mission;
- 4) les Nations Unies seraient chargées de négocier l'acceptation du contrôle par toutes les Puissances sous pavillon desquelles des navires feraient route vers Cuba;
- 5) les règlements relatifs au contrôle seraient conformes aux principes de la Croix-Rouge;
- 6) le Secrétaire Général accorderait d'accorder une large autonomie au corps des inspecteurs, autonomie qui dépendrait, en fait, grandement de la personnalité de leur chef.

Toutes ces garanties ne pouvaient être divulguées au moment où elles étaient négociées, ce qui explique les erreurs d'appréciation qui ont pu être répandues dans le public. Cependant, elles étaient propres à sauvegarder le caractère neutre et impartial du CICR dans l'accomplissement éventuel de sa tâche nouvelle.

Il convient maintenant de tirer les conclusions de cette expérience pour l'action future du CICR.

L'alerte très vive causée dans l'opinion publique aux Etats-Unis par la fausse nouvelle que le CICR s'était brusquement désisté de ses intentions de prêter son concours aux Nations Unies pour le règlement de l'affaire de Cuba nous fait mesurer quelle déception c'eût été du l'y voir renoncer. Il y a là un précédent d'extrême importance qui fait date dans l'évolution de la mission humanitaire du Comité international, mais il convient de bien préciser les limites de cette évolution. Pour que le CICR se prête de nouveau à une intervention de cette nature, il faut :

- a) que la paix soit menacée par un danger de guerre atomique;
- b) que l'Organisation des Nations Unies reconnaisse l'impossibilité d'intervenir elle-même, seule, pour la sauvegarde de la paix;
- c) que le CICR soit mis à même de prêter son concours à une action efficace, dans le cadre des principes de la Croix-Rouge;
- d) que toutes les parties intéressées acceptent l'intervention du CICR dans ces conditions.

Ce sont là, on le voit, des impératifs qui doivent limiter le nombre des cas où le CICR aurait à envisager de nouveau des interventions semblables. Il est bon toutefois que la possibilité de ces interventions demeure, comme suprême espoir pour l'humanité, en vue d'éviter l'effroyable catastrophe que serait une guerre atomique.

Cela dit, le Comité international, dans sa vie courante, demeure fermement attaché aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-immixtion dans les questions politiques, principes qui ont caractérisé toute son action depuis cent ans.

-----