

Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés : possibilités d'action et limites

par

JEAN-LUC BLONDEL

A l'évidence, un sujet aussi important que la prévention (en particulier, la prévention des conflits armés) a figuré, dès la création même de l'institution, dans les préoccupations du Comité international de la Croix-Rouge. C'est d'ailleurs en pleine conscience du dilemme « prévenir la guerre » ou « prévenir les souffrances engendrées par la guerre » que Gustave Moynier présenta à la Conférence internationale de Genève, en octobre 1863, l'objectif de ce qui allait devenir le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Écoutons-le :

« On a prétendu qu'au lieu de chercher des expédients pour rendre la guerre moins meurtrière, nous ferions mieux d'attaquer le fléau à sa racine, et de travailler à la pacification universelle et perpétuelle du monde. Il semblerait vraiment, à entendre nos contradicteurs, que nous ne tendons à rien moins qu'à légitimer la guerre, en la faisant envisager comme un mal nécessaire. Cette critique est-elle sérieuse? Je ne puis le croire. Assurément nous désirons autant et plus que qui que ce soit, que les hommes cessent de s'entr'égorguer, et répudient ce reste de barbarie qu'ils ont hérité de leurs pères. (...) Bien plus, je suis

JEAN-LUC BLONDEL est chef de la Division de la doctrine et de la coopération au sein du Mouvement, Comité international de la Croix-Rouge.

persuadé qu'en organisant des secours pour les blessés, en adressant aux populations des appels chaleureux en leur faveur, en excitant la pitié par la relation de leurs misères et en mettant à nu pour les besoins de notre cause le lamentable spectacle d'un champ de bataille, en dévoilant les terribles réalités de la guerre et en proclamant, au nom de la charité, ce que la politique a trop souvent intérêt à tenir caché, nous ferons plus pour le désarmement des peuples que ceux qui ont recours aux arguments économiques ou aux déclamations d'un sentimentalisme stérile.»¹

Les espoirs de Moynier demeurèrent vains et ni les « progrès de la civilisation », ni l'exemple des cruautés sur les champs de bataille n'ont eu, à ce jour, l'effet dissuasif escompté. Progressivement, le CICR et le Mouvement ont choisi de privilégier une position non partisane à l'égard des conflits (au sens où l'entend le principe de neutralité), c'est-à-dire d'œuvrer en priorité en faveur des victimes, sans prendre parti sur les causes desdits conflits. L'« esprit de paix » ne sera cependant pas abandonné et il resurgira avec force après l'expérience de la Première Guerre mondiale, comme en témoigne l'Appel du 19 juillet 1921 du CICR et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge² « à tous les peuples du monde pour les exhorter à combattre l'esprit de guerre qui plane encore sur le monde », que l'on trouve dans la Résolution V de la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1921). Peu après, la XI^e Conférence internationale (Genève, 1923) exprimait « son désir de voir la Croix-Rouge s'affirmer en toutes occasions comme symbole de paix, estimant que cette conception ne s'écarte pas de l'idée des fondateurs de la Croix-Rouge, mais est en complète harmonie avec l'esprit et la tradition de l'institution ».

Dans son rapport final *Un ordre du jour pour la Croix-Rouge*³, Donald Tansley consacre quelques pages à la paix, pour signaler d'ailleurs les divergences de vues sur le sujet au sein du Mouvement : il s'agit là, alors, d'une préoccupation certaine du Mouvement, laquelle

¹ *Compte rendu de la Conférence*, pp. 8 et 9.

² Aujourd'hui : Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

³ Réévaluation du rôle de la Croix-Rouge — Donald Tansley, *Rapport final : Un ordre du jour pour la Croix-Rouge*, Genève, 1975.

ne peut cependant se traduire aisément et de manière uniforme dans l'action commune de toutes les composantes. C'est exactement à cette époque qu'est prise la décision d'établir un programme d'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme facteur de paix. De nombreuses consultations, la création d'une *Commission sur la paix* (qui ne fut dissoute qu'au Conseil des Délégués de 1995) et deux conférences mondiales y seront consacrées, à Belgrade (1975) et Aaland/Stockholm (1984). Les Conseils des Délégués de 1977 (Bucarest) et 1983 (Genève) seront eux aussi saisis de cette problématique.

Menés dans le contexte de la guerre froide et reflétant, au sein du Mouvement, les tensions Est-Ouest, ces travaux sont aujourd'hui relativement dépassés. Un résultat positif et durable apparaît cependant dans la définition de la paix que le Mouvement s'est donné et que l'on retrouve dans le Préambule de ses Statuts : La Conférence internationale (Genève, 1986) déclare que,

« par son action humanitaire et par la diffusion de ses idéaux, le Mouvement favorise une paix durable, laquelle ne doit pas être entendue comme la simple absence de guerre, mais comme un processus dynamique de collaboration entre tous les États et les peuples, collaboration fondée sur le respect de la liberté, de l'indépendance, de la souveraineté nationale, de l'égalité, des droits de l'homme, ainsi que sur une juste et équitable répartition des ressources en vue de satisfaire les besoins des peuples. »

Revenons à une époque plus récente, pour examiner le rôle — et les limites — de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et du CICR en particulier, en matière de prévention des conflits armés. Tout d'abord, penchons-nous sur le concept même de prévention et son acception dans le débat qui est mené dans les enceintes politiques.

Définitions et usages du concept de prévention

Les dictionnaires donnent de nombreuses acceptions des termes « prévenir » et « prévention ». Toutes ne sont pas utiles pour notre propos. Nous relèverons cependant les significations suivantes, que nous reprendrons plus tard, pour décrire l'action possible du CICR ou des autres composantes du Mouvement :

- *avertir, alerter, informer* — l'avertissement donné en temps opportun, l'alerte avancée, l'information, la communication sous toutes ses formes ;
- *précéder, devancer* — il s'agit là de l'anticipation (préparation, formation, développement des capacités opérationnelles), liée à la prévision ;
- *éviter, détourner, empêcher* — il y a là un sens plus immédiat, ponctuel, urgent (prévention d'un conflit spécifique, prévention des violations du droit humanitaire, de la résurgence des conflits).

On trouve évidemment dans la littérature un grand nombre de nuances à propos du concept de prévention. Il est en outre utile de rappeler dans ce contexte l'apport de la médecine ou de l'action sociale. Pour ne pas multiplier les exemples, mentionnons simplement les trois niveaux de prévention, tels que les définissent John Middleton et Mark Pulford :

« En médecine, la *prévention primaire* consiste à empêcher la survenue d'une maladie, en agissant avant le début du processus pathologique. (...) Les lois protégeant la santé et la sécurité, les campagnes de vaccination ou de lutte contre le tabagisme ainsi que les programmes d'éducation sexuelle peuvent être cités à titre d'exemples dans ce domaine. La *prévention secondaire* vise à prévenir une maladie symptomatique en la détectant à un stade précoce. Les examens médicaux et le traitement rapide de l'affection diagnostiquée constituent le principal exemple de prévention secondaire. La prévention tertiaire tend, dans un processus de maladie chronique, à empêcher qu'un épisode de maladie symptomatique entraîne une infirmité, un handicap ou la mort. La *prévention tertiaire* englobe non seulement le traitement du malade et sa rééducation, mais aussi les adaptations apportées à son environnement physique et les services de soins à domicile. Les expressions « réduire le mal au minimum » ou « limiter l'ampleur des dégâts » pourraient aussi décrire ces processus. »⁴

4 « Towards Primary, Secondary and Tertiary Prevention of War », *Medicine and War*, Vol. 10

(1994), p. 294-305 ; citation : p. 295.

On voit immédiatement les parallèles à tirer avec la prévention des conflits : éducation et formation pour en éviter l'irruption, avertissement et action, limitation de l'extension ou de la résurgence. Citons encore ces définitions tirées de la littérature récente :

« Les deux conceptions possibles du terme prévention sont celle de la *diplomatie préventive* et celle de l'action sur les *situations pré-confliktuelles*. (...) La diplomatie préventive correspond à des actions à court terme, cherchant à influencer les acteurs potentiels d'un conflit à la veille de son déclenchement. L'autre conception de la prévention consiste à essayer d'agir non sur les acteurs, mais sur des situations diagnostiquées comme pré-confliktuelles, autant que possible en temps utile, c'est-à-dire bien avant qu'un conflit soit considéré comme probable. »⁵

« Il est important d'établir une distinction entre les causes profondes structurelles du conflit et les causes immédiates qui déclenchent l'escalade du conflit. (...) La prévention structurelle doit être nettement axée sur les besoins économiques et humains et sur la conduite des affaires publiques (gouvernance) ; outre l'aide au développement, elle doit comprendre le renforcement des capacités locales et l'octroi d'une assistance pour l'observation des élections et des droits de l'homme. (...) Les causes immédiates de conflit sont souvent elles-mêmes le résultat de décisions délibérées, prises par des responsables déterminés ou par des politiciens démagogues qui veulent régler de façon violente des questions litigieuses. De « mauvais dirigeants » peuvent à tel point exploiter la vulnérabilité de certains groupes ou l'existence de clivages socio-économiques que la violence devient un moyen de renforcer la mainmise des démagogues sur le pouvoir. »⁶

Dans le même sens que Maurice Bertrand, mais sur un plan plus large, examinons également le concept de vulnérabilité, en relation avec les notions de désastre ou de catastrophe. Un désastre,

⁵ Maurice Bertrand, « Vers une stratégie de prévention des conflits? », *Politique Étrangère*, n° 1, Printemps 1997, pp. 111-123 (cette citation : p. 111).

⁶ Fred Tanner, « Conflict prevention and conflict resolution: limits of multilateralism », *IRRC*, n° 839, September 2000, pp. 541-559 (cette citation : p. 544).

nous rappelle le Dr Perrin citant G. Wilches-Chaux, est « la convergence à un moment donné et en un lieu donné de deux facteurs : le risque et la vulnérabilité ». ⁷ Le *risque* dépend du phénomène auquel peut être soumise une personne ou une population (tremblement de terre, inondation, agression violente, etc.) et de la *vulnérabilité*. Mentionnons à ce propos quelques lignes de la Stratégie 2010 de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au chapitre 6 :

« La vulnérabilité, concept à la fois relatif et dynamique, dépend de l'aptitude d'un individu ou d'un groupe à faire face, à un moment donné, à des menaces particulières. Elle peut être associée à certains éléments caractéristiques de la pauvreté, mais elle est aussi le propre des individus isolés, en situation d'insécurité, sans défense contre les risques, les chocs et le stress. »

L'impact d'une catastrophe, ou d'une crise, dépendra ainsi autant du phénomène à l'origine de la crise (risque) que de la vulnérabilité préalable des personnes ou des communautés affectées et de leur capacité à réagir. Ces observations seront importantes quand nous aborderons le domaine de la prévention : une situation de catastrophe peut en effet révéler des vulnérabilités latentes, lesquelles peuvent constituer le point de départ d'une réflexion approfondie sur la prévention des crises ou la diminution des risques de résurgence. La réflexion devra porter sur les trois dimensions suivantes : (a) les phénomènes provoquant des crises, (b) les différents types de vulnérabilité (humaine, institutionnelle, etc.), (c) les populations (victimes actuelles et potentielles) et les systèmes dans lesquels elles vivent et qui sont censés les protéger.

Il convient de remarquer également que, eu égard à la fragilité des situations engendrées par les combats, toute situation dite d'*après*-conflit est aussi, potentiellement, une situation de *pré*-conflit. En ce sens, l'action curative et l'action préventive se rejoignent. À cet égard, le concept du *continuum* (urgence — relèvement — développement) n'est plus utile (souvent évoqué au début des années 1990, il est

⁷ P. Perrin, *Guerre et santé publique*. CICR, Genève, 1995, p. 354 et suiv.
Manuel pour l'aide aux prises de décisions,

aujourd'hui largement abandonné), car il n'y a guère de séquence chronologique dans de telles situations. L'idée du *contiguum*, formulée à la même époque, a davantage de consistance, mais il faut aller encore plus loin, avec un certain réalisme : il y a la durée en parallèle de situations de développement partiel, de fragilité, de risque de récurrence de violences. Les trois dimensions d'une action humanitaire responsable que sont la *prévention*, la *correction* (contrôle, assistance supplétive) et la *construction* (renforcement des structures et des capacités) vont donc de pair. Dans tous les cas, quelle que soit la définition utilisée, le concept de prévention met en évidence la notion de durabilité, de consolidation ; il s'agit donc d'une préoccupation et d'un travail à long terme. Dans le domaine humanitaire, on verra aussi que le souci de la prévention requiert une série de tâches permanentes et, de manière spécifique, des actions ponctuelles en période de crise.

Mentionnons encore, dans ce chapitre consacré aux usages du concept de prévention, la dimension *sécurité humaine*, telle qu'elle est comprise dans le monde politique. Les deux premières rencontres ministérielles qui ont été consacrées à ce thème à Lysoen, Norvège (20 mai 1999) et à Lucerne, Suisse (11-12 mai 2000)⁸ se sont penchées sur ce point, d'abord sous une forme très générale en Norvège, où l'accent a été mis sur la nécessité de renforcer la capacité des Nations Unies et des organisations régionales à élaborer des stratégies de prévention des conflits. La deuxième rencontre a donné quelques indications plus précises :

« La prévention des conflits est le meilleur moyen d'empêcher la détérioration de la sécurité humaine. La prévention des conflits demande que l'on s'attaque à leurs causes profondes, telles que la pauvreté, les atteintes à l'environnement et le manque de perspectives économiques. Guidés par cette conviction, les ministres et les représentants ont estimé que, pour créer un environnement propice à la prévention des conflits et à la promotion de la sécurité humaine, il convenait d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de protection sociale, en tant

⁸ La troisième rencontre sur la sécurité humaine a eu lieu à Petra, Jordanie, en mai 2001 ; elle a permis la poursuite de cette réflexion.

que première étape des stratégies de prévention. La mise en place de régimes solides de protection sociale — grâce, notamment, aux activités indépendantes, à l'éducation et aux services de santé — donnerait aux pays les instruments sociaux nécessaires pour, non seulement prévenir les conflits et les crises, mais aussi, le cas échéant, y faire face et les gérer de manière efficace, opportune et durable. »

La première rencontre a donné du concept de sécurité humaine une définition quasi identique à celle que la deuxième a proposée de la prévention, ce qui nous laisse penser que ces concepts sont presque interchangeables :

« En substance, par *sécurité humaine* il faut entendre l'absence de menaces diffuses pesant sur les droits des individus, sur leur sécurité ou même sur leur vie. La sécurité humaine est devenue à la fois une nouvelle façon de mesurer le degré de sécurité prévalant dans le monde et un nouvel agenda pour une action menée à l'échelle planétaire. La sécurité est le trait caractéristique de l'absence de peur, comme le bien-être est le but visé par l'absence d'état de manque. La sécurité humaine et le développement humain sont donc les deux côtés d'une même pièce ; ils se renforcent mutuellement et chacun d'eux induit un environnement propice à l'autre. »

Les deux rencontres ministérielles illustrent les éléments d'un « agenda pour la sécurité humaine » par une liste de domaines où une action politique plus résolue doit être engagée pour limiter les effets négatifs des pratiques politiques et militaires actuelles : élimination des mines antipersonnel, contrôle du marché des armes légères, protection des enfants confrontés à des conflits armés, protection des civils dans les conflits armés, sécurité du personnel humanitaire, promotion de la Cour pénale internationale, lutte contre le crime organisé à l'échelle transnationale, promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Bien entendu, le concept de sécurité humaine n'est pas né de ces rencontres. Il résulte plutôt de la mise en valeur, vers le début des années 90, de nouveaux critères pour juger du développement humain : au lieu de mettre l'accent sur la sécurité territoriale et armée,

cette nouvelle réflexion veut orienter la préoccupation politique et économique vers le développement humain durable. Le PNUD a établi une liste de sept dimensions principales de la sécurité humaine : économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique.⁹ Afin d'illustrer cette nouvelle lecture de la sécurité humaine, citons trois témoignages, tirés du rapport du PNUD :

« La sécurité humaine signifie la confiance dans le lendemain. Ce n'est pas tant une question de nourriture ou d'habillement qu'un problème de stabilité politique et économique. »

« Nous sommes heureux et nous nous sentons en sécurité quand nous avons assez à donner à manger à nos enfants. »

« Le sentiment d'insécurité provient surtout de la violence et de la délinquance, ainsi que de la crainte des agissements de la police. La satisfaction des besoins essentiels est également un élément important de la sécurité. »

Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (« Rapport Brahimi », du 17 août 2000), dans son premier point (action préventive), indique également :

« Le Groupe d'étude fait siennes les recommandations du Secrétaire général ayant trait à la prévention des conflits contenues dans le rapport du millénaire et dans les observations formulées à la deuxième séance publique du Conseil de sécurité sur la prévention des conflits en juillet 2000, en particulier l'appel qu'il a lancé à " tous ceux qui s'occupent de prévention des conflits et de développement — l'ONU, les institutions de Bretton Woods, les gouvernements et les organisations de la société civile — [pour qu'ils s'attaquent] à ces problèmes de façon plus cohérente ».

Prévention des conflits armés

La préoccupation relative à la prévention des conflits armés n'est pas entièrement nouvelle dans le débat contemporain.

⁹ Voir notamment le Rapport mondial sur le développement humain, PNUD/UNDP, New York, 1994

L'histoire de l'humanité est, à certains égards, traversée par la lutte entre les « fauteurs de guerre » et les « pacifistes ». Sans entrer dans une étude historique, même succincte, nous pouvons illustrer ce point par les différentes étapes d'une réflexion sur la prévention des conflits armés : de « si tu veux la paix prépare la guerre », on est passé à « si tu ne veux pas la guerre, connais la guerre », puis à « si tu veux la paix, prépare ... la paix ». (Nous n'avons cependant pas la naïveté de penser que ce sont là des étapes strictement chronologiques ; une réflexion « philosophiquement correcte » tiendra compte des contributions complémentaires de ces trois affirmations.) En termes de droit et de politique de principe, la communauté internationale vit aujourd'hui sous le signe de la Charte des Nations Unies et notamment de son article 2, par. 3, qui stipule que « Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger. » La recherche sur la prévention des conflits s'inscrit dans ce cadre.

Avec des nuances ou des sous-chapitres plus spécifiques, les différents auteurs, et donc la plupart des gouvernements, distinguent les phases suivantes dans la prévention des conflits armés (il ne s'agit pas d'un ordre chronologique, mais plutôt d'un ensemble d'activités, dont l'intensité varie suivant l'urgence des situations) :

- *alerte avancée (early warning)* : analyses politiques, précises et fiables, établissement et utilisation de banques de données adéquates, etc. ;
- *diplomatie préventive* : action politique « en amont » d'un conflit, exercice de pressions, médiation(s), bons offices, intervention d'un envoyé spécial, missions d'enquête et de dialogue, tables rondes, soutien aux forces politiques modérées, aux dirigeants prônant la concorde, etc. ;
- *action d'organisations non gouvernementales* ou de représentants de la « société civile » : observateurs, médiations, rencontres informelles, promotion de groupes ou de personnes d'influence dans la prévention de la non-violence, etc. ;
- *mesures militaires* (de tiers) : envoi d'observateurs, force d'interposition, contrôle des flux d'armements, démilitarisation de troupes, etc. ;

- *mesures juridiques* : enquêtes, réformes légales, réformes du système de police, arbitrage, soutien administratif ou juridique au système judiciaire, défense des minorités, etc. ;
- *mesures économiques et sociales* : réformes économiques, aide extérieure, recherche de nouvelles sources d'emploi, réhabilitation ou développement du secteur agricole, des moyens de transport, etc. ;
- *éducation* : enseignement des droits de l'homme, renforcement des structures et de lieux de dialogue, soutien aux médias encourageant le dialogue et l'entente, éducation civique, échanges entre groupes, formation à la bonne gestion des affaires publiques, etc. ;
- *actions d'ordre humanitaire* : aide aux plus vulnérables, soutien aux organismes humanitaires locaux, rapatriement et réintégration des réfugiés, regroupements familiaux, trêves, etc.

Nous pouvons aussi rechercher et mettre en œuvre les mesures qui s'imposent selon les trois « moments » porteurs de conflits (potentiels) :

- les causes systémiques (conditions préalables), notamment, divisions historiques, manque de ressources, héritage d'un passé colonial ;
- les facteurs favorisant l'émergence d'un conflit (causes proches), notamment, régime autoritaire, corruption, disponibilité d'armes, désintégration des structures unificatrices ;
- les éléments entraînant le conflit (facteurs de déclenchement), notamment, répression, actes de violence, crise économique soudaine, provocations militaires.

Ces différents éléments peuvent, à l'évidence, s'appliquer tant à des situations porteuses de tensions, mais non encore conflictuelles (prévention primaire), qu'à des situations de fortes tensions ou de violence armée partielle (prévention secondaire) et des situations d'après-conflit (prévention tertiaire). En situation de conflit armé, il est préférable de parler de diminution ou de réduction de la violence (*conflict mitigation*, éventuellement *conflict transformation*). En tout temps, il est indéniable que les facteurs de consolidation (réduction de la vulnérabilité, consolidation de la paix, renforcement des mécanismes démocratiques et participatifs, renforcement des capacités locales, etc.) sont complémentaires des mesures de limitation de la violence

(contrôle des violations du droit, sanctions, diffusion « à chaud » des règles humanitaires, trêves, etc.). La plupart des documents consultés mettent l'accent sur le renforcement des capacités locales porteuses de paix ou les forces politiques, culturelles, religieuses « saines » au plan local. Certes, il faut trouver un équilibre entre l'intervention externe (nécessaire) et l'action des acteurs locaux, mais c'est toujours de l'initiative ou de l'action de ces derniers que découleront les solutions durables. D'où l'importance d'éléments tels que le partage, la communication, le dialogue, la participation, le travail communautaire.

En matière de limitation, il y a lieu de s'interroger sur les effets positifs que peut avoir l'*interdiction de nouvelles armes* ou de nouvelles technologies militaires (sous-entendu, plus meurtrières) ou la limitation des transferts d'armements. Le CICR possède, dans ces domaines, une expérience partielle qu'il partage avec les États.¹⁰ Il convient toutefois de signaler que la plupart des guerres menées aujourd'hui (et sans doute demain) ne sont pas caractérisées par un recours massif à des armements de haute technologie et il est probable que les limitations dans ce domaine, bien que souhaitables et nécessaires, n'auront qu'un effet limité sur l'étendue ou la cruauté des combats.

Ajoutons encore une dimension relativement nouvelle, celle de la possible *répression pénale* des abus commis lors d'un conflit armé, à travers la poursuite des auteurs présumés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité devant la Cour pénale internationale ou d'autres instances judiciaires spécifiques dotées d'un mandat analogue. Reste cependant posée la question de savoir si un tel mécanisme est suffisamment dissuasif pour limiter non seulement les abus commis lors d'un conflit, mais encore le recours à la force pour régler les différends entre et au sein des nations. Le présent document ne cherchera pas à y répondre, mais cet élément méritait d'être mentionné.

Au terme de ce chapitre, il nous faut aussi mentionner certaines des critiques qu'a suscitées le concept de prévention des

¹⁰ Voir l'étude du CICR intitulée *La disponibilité des armes et la situation des civils dans les conflits armés* (juin 1999), ainsi que les contributions de l'institution au débat sur l'article 36 (Armes nouvelles) du Protocole I

additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 ou aux travaux de révision de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques.

conflits. Celles-ci ressemblent à celles qui ont été formulées à l'endroit de la non-violence ou relèvent une certaine naïveté (ou hypocrisie) politique de leurs promoteurs :

- la prévention, « mode politique », est la marque des pays riches (volonté de paix pour maintenir leur « civilisation », leurs acquis sociaux et économiques), qui veulent contraindre le reste du monde à ne plus recourir aux armes ;
- prévenir une crise, pour parler cru, c'est veiller à ce qu'il ne se passe rien ; les gouvernements ne peuvent en tirer aucun bénéfice politique et n'ont donc en principe pas d'intérêt dans ce domaine. Leur seule motivation pour contribuer à la prévention d'une crise, c'est le coût financier qu'elle aurait ; pire encore, leur implication dans le règlement d'une crise peut leur permettre de promouvoir leurs propres intérêts, y compris dans le domaine économique ;
- la prévention des conflits est une nouvelle forme de non-violence (un *remake* politiquement correct du pacifisme) qui pérennise des structures basées sur des inégalités, alors que la paix véritable doit se fonder sur la justice sociale ;
- les acteurs politiques ne manquent nullement d'informations sur les crises potentielles et n'ignorent pas quelles solutions sauraient au mieux les prévenir. Ce qui manque, c'est une volonté politique de paix dans la justice, qui impliquerait nécessairement une perte de pouvoir ou de privilèges. De leur côté, les organisations qui disposent d'informations pertinentes et pourraient lancer des alertes avancées n'ont aucune influence décisive sur les acteurs politiques.

Le rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés

Le Projet *Avenir*¹¹, élaboré en 1997 par le CICR, affirme une volonté accrue de mettre l'accent sur la prévention des conflits armés :

« En matière de prévention, le CICR agit en invitant les États à prendre dès le temps de paix les mesures qui s'imposent sur le

¹¹ « Comité international de la Croix-Rouge — Projet « Avenir » : les défis, la mission et les orientations stratégiques, 12 décembre 1997 », *RICR*, n° 829, mars 1998, pp. 134-143.

plan national, notamment dans la diffusion du droit international humanitaire et l'adoption de sanctions pénales en cas de violations de ce droit. Il stimule également l'enseignement du droit international humanitaire et la réflexion sur les principes qui le sous-tendent, auprès des publics intéressés. Il s'efforce également, mais plus ponctuellement, de contribuer à atténuer des tensions par ses opérations et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur les situations d'urgence dans le cadre de la diplomatie humanitaire.»¹²

Dans l'exercice de son mandat, le CICR porte en permanence son attention sur la dimension de la prévention. À certains égards, toutes les activités du CICR, que ce soit à travers les diverses opérations sur le terrain ou dans le traitement « thématique » de sujets comme les femmes et la guerre, les personnes déplacées, les enfants touchés par les conflits armés, contribuent, à des degrés divers, aux trois dimensions suivantes de l'action humanitaire : (a) objectif normatif et éducatif, (b) objectif correctif et curatif, (c) objectif prévisionnel et préventif.

La structure même et l'organisation interne du CICR démontrent clairement l'intention préventive de l'institution, en particulier à travers :

- le rôle actif confié aux délégations régionales dans l'analyse des situations, l'anticipation des crises, le vaste travail de formation et de communication en matière de droit international humanitaire, la coopération avec les Sociétés nationales pour les préparer à l'action en cas d'urgence ;
- le rôle pionnier de sa Division de la santé et des secours dans l'approche cohérente de l'action médicale et sanitaire dans les situations de conflit, qui met en exergue les dimensions de la prévention, de la santé primaire, de la protection de l'environnement et du relèvement ;
- l'immense travail de développement et de mise en œuvre du droit international humanitaire et la participation active de l'institution aux travaux juridiques internationaux destinés à assurer une

¹² *Ibid.*, p. 140.

meilleure protection à l'être humain et à prévenir l'excès de violence, l'usage d'armes excessivement cruelles (armes à laser) ou dont les effets provoquent des maux superflus (mines, etc.);

- la formation au droit international humanitaire et l'éducation, dans de nombreux milieux — forces armées, écoles, universités, etc.;
- sa Division de la protection, qui soutient un pan important de ses activités en matière de prévention de la torture et de promotion de conditions de détention décentes, etc. En organisant des ateliers sur la protection avec des représentants d'organisations non gouvernementales et d'institutions des Nations Unies, le CICR s'attache également à faire connaître ses idées, contribuant ainsi à une meilleure perception globale de la protection, dont la prévention est un élément;
- la création d'un mécanisme interne d'analyse et de prospective, le comité de diplomatie humanitaire, qui doit jouer un rôle moteur dans les domaines de l'alerte, de l'anticipation et de la mobilisation politique.

Le CICR contribue ainsi à prévenir les abus et à préserver la dignité humaine par une série de tâches *permanentes*. Il convient de mentionner ici le travail de formation et d'éducation au droit humanitaire, qui constitue un élément de l'action du CICR sur tous les continents. Les programmes élaborés en coopération avec les ministères de l'Éducation, en Europe orientale et en Asie centrale, ou le programme «Explorons le droit humanitaire» en sont de bons exemples. Les objectifs de ces programmes sont les suivants :

- développer la conscience des limites de l'utilisation de la force, en vue d'assurer la protection des victimes dans les situations de conflit armé;
- favoriser une meilleure compréhension, et donc une responsabilisation accrue face aux situations de crise nécessitant une réponse d'ordre humanitaire;
- créer une aptitude à interpréter les situations de violence et de conflit dans une perspective humanitaire et à promouvoir des attitudes et des services humanitaires.

La diffusion des principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que du droit international

humanitaire, notamment auprès de la jeunesse, vise à diminuer les abus, à protéger les personnes et les groupes vulnérables, tout en contribuant à l'instauration d'un climat de respect de la dignité humaine et à la promotion de valeurs telles que la solidarité, le partage, l'attention aux plus faibles. Dans ce sens, la promotion du droit international humanitaire et des principes fondamentaux va au-delà du cercle même des composantes du Mouvement, pour influencer les attitudes et les comportements des acteurs de la vie politique, y compris les personnes appelées à faire usage de la force.

Le soutien du CICR aux *Sociétés nationales* doit lui aussi être considéré dans la perspective du renforcement de la « société civile », des acteurs humanitaires locaux, de la consolidation durable d'organisations « qui fonctionnent bien ». Les Sociétés nationales jouent un rôle crucial pendant toutes les phases de l'action humanitaire, dans :

- l'analyse des situations, la préparation à l'action ;
- le secours aux victimes et la limitation de la violence à travers la diffusion des règles et des comportements humanitaires ;
- la consolidation de la paix, après le conflit, par l'assistance au relèvement et à la reconstruction, y compris dans le domaine des valeurs humaines, de la communauté.

Quand on parle de prévention des conflits, il ne fait guère de doute que la question des *minorités* (groupes ou sous-groupes nationaux ou étrangers) doit recevoir une attention particulière, étant donné que les causes profondes (immédiates aussi !) des conflits résident très souvent dans la situation même de ces minorités. Hormis une consultation, puis la publication d'une importante étude sur le sujet¹³, le CICR n'a pas mené, à ce jour, d'analyse systématique des besoins des populations. Les éléments qui ressortent à ce stade sont les suivants :

- la problématique des minorités intéresse le CICR. Toutefois, définir ce qu'est une minorité reste un exercice périlleux. Au plan interne une suggestion de définition est ainsi formulée : groupe vulnérable ou objet de discrimination, placé dans une situation telle qu'il peut devenir victime ou générateur de violence ;

¹³ Jean-Luc Chopard, *Minorities and Cross and Red Crescent Societies*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1993.

- en situation de conflit, le CICR s'occupe naturellement de minorités, qui représentent justement une catégorie importante de victimes; toutefois, son intervention ne met pas en exergue le fait que ces victimes appartiennent à une minorité;
- en situation de paix, l'approche est plus délicate, car il faut déterminer les limites de l'action du CICR (mandat, compétences, etc.). Un angle d'approche utile est celui de l'action (soutenue par le CICR) des Sociétés nationales;
- l'étude de J.-L. Chopard indique que les axes préventifs se rapportent essentiellement à l'action des Sociétés nationales des pays concernés: par la participation des différents groupes minoritaires au sein de la Société, afin que celle-ci soit représentative de la population (plan institutionnel), par la mise en œuvre du principe d'impartialité dans les programmes engagés (plan opérationnel), en œuvrant au rapprochement des différentes communautés et en attirant l'attention sur les conditions de vie et d'intégration des minorités (rôle préventif).

La participation à la prise de décisions, le partage des ressources et la recherche, dans le dialogue et l'échange, de solutions aux crises qui menacent en permanence les communautés humaines, sont des éléments décisifs pour prévenir l'irruption de la violence meurtrière.

Si l'on se penche maintenant sur la question, plus ponctuelle, de la capacité du CICR à prévenir, ou à contribuer à la prévention d'une crise pouvant conduire à un conflit armé, il convient de rappeler que, s'il tient bien sûr à promouvoir un esprit de paix, le CICR n'en est pas pour autant une organisation pacifiste. Les principes de neutralité et d'impartialité, en particulier, fondent sa retenue dans la qualification des conflits ou quant à une intervention dans le champ — miné — des causes directes de conflits armés. Sa vocation d'apporter protection et assistance aux victimes des conflits, quelles qu'elles soient, entraîne une discipline de principe dans ce domaine. S'il est « pour la paix » en général, le CICR ne pourra que difficilement se prononcer sur une situation spécifique, où son jugement serait obligatoirement interprété politiquement; il limiterait ainsi sa propre action. Cela ne signifie pas cependant que le CICR n'a aucun rôle à

jouer dans le domaine de la prévention de crises. Les exemples en ce domaine sont peu nombreux, mais significatifs.

Le plus remarquable est celui de la « crise des missiles », en octobre 1962, qui a vu le CICR accepter, sous réserve de l'accord des États directement intéressés, de recruter et de détacher des inspecteurs neutres chargés d'inspecter les navires soviétiques en route vers Cuba et de certifier qu'ils ne transportaient pas de missiles balistiques.¹⁴ Même si la crise devait se résoudre sans que le CICR accomplisse une telle mission, il ne fait guère de doute que l'institution aura ainsi, dans une mesure certes limitée mais bien réelle, contribué au dénouement pacifique d'une tension politique majeure, qui aurait pu dégénérer en conflit mondial.

Immédiatement après, la XX^e Conférence internationale (Vienne, 1965), prenant connaissance de cette initiative, adopta une résolution (n° 10) qui

« encourage le Comité international de la Croix-Rouge à entreprendre, en liaison constante avec l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de sa mission humanitaire, tous les efforts susceptibles de contribuer à la prévention ou au règlement de conflits armés éventuels, ainsi qu'à s'associer, d'entente avec les États en cause, à toutes les mesures appropriées à cet effet... ».

La Conférence suivante (Istanbul 1969), dans sa résolution XXI, devait d'ailleurs confirmer l'invitation faite au CICR de prendre des initiatives humanitaires, en associant les Sociétés nationales aux efforts d'apaisement des tensions. La XXI^e Conférence internationale recommanda en effet

« qu'en cas de conflit armé ou de situation constituant une menace pour la paix, le CICR, en cas de nécessité, invite les représentants des Sociétés nationales des pays intéressés à se réunir avec lui, ensemble ou séparément, pour examiner les problèmes humanitaires qui se posent et à étudier, avec l'accord des

¹⁴ Voir à ce sujet Thomas Fischer, « The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis », *RICR*, n° 842, juin 2001, pp. 287-209.

Gouvernements intéressés, la contribution que la Croix-Rouge pourrait apporter à la prévention du conflit ou à la réalisation d'un cessez-le-feu ou à l'arrêt des hostilités... ».

Le CICR n'a certes jamais eu la prétention de se lancer dans ce que nous pourrions appeler « la grande médiation » mais il a pu et peut jouer un rôle d'avertissement dans les situations de tensions (exemples passés : démarches auprès du gouvernement yougoslave en 1990-1991 ; crise engendrée par l'occupation du Koweït en 1990). De même, il est utile de mentionner les situations où le CICR a contribué à prévenir l'escalade de la violence ou a joué un rôle médiateur non négligeable : conflit armé en République dominicaine (1965), expulsion de ressortissants iraniens par l'Irak (1969-1974, organisant en mai 1972 une rencontre à Genève entre les dirigeants des Sociétés nationales d'Irak et Iran, dans l'esprit de la résolution d'Istanbul mentionnée plus haut), pourparlers entre le gouvernement de El Salvador et le FMLN (1984). Citons également l'action du CICR dans le Chiapas mexicain au début de 1994.¹⁵ Même en cas d'« échec de la paix », donc au sein même des conflits, le CICR joue un rôle, notamment en veillant au respect des Conventions de Genève, de leurs Protocoles additionnels ou d'autres traités à vocation humanitaire.

Pour le CICR, la *prévention des violations du droit humanitaire* est une tâche essentielle. Le droit (la règle de droit) protège : prévenir sa violation, c'est protéger des personnes, c'est travailler à leur sécurité. La sécurité du droit est, pour une large part, celle des personnes, et l'un des objectifs d'une politique attentive à la prévention des conflits est à juste titre la sécurité légale (juridique, judiciaire). Développer et diffuser le droit humanitaire, veiller à ce qu'il soit respecté (c'est-à-dire, à ce que les personnes protégées bénéficient pleinement des effets de ce droit) est un but que le CICR poursuit à travers l'ensemble de ses objectifs opérationnels, comme la protection des enfants contre l'enrôlement forcé, des femmes contre les abus dont elles sont spécifiquement la cible, des personnes déplacées, etc. Même au cœur des combats, le CICR, fidèle au droit international humani-

¹⁵ B. Mégevand, « Entre insurrection et gouvernement. L'action du CICR au Mexique

(janvier-août 1994) », *RICR*, n° 811, janvier-février 1995, pp. 107-121.

taire, veille à prévenir les excès ou l'escalade de la violence, à empêcher les abus, la torture. Il s'agit d'éviter que des adversaires n'arrivent au « point de non retour », où la haine et le désir de vengeance prennent définitivement le pas sur les efforts d'apaisement ou de réconciliation.

L'action dans la période (dite) d'après-conflit

Les remarques faites à propos de la prévention des conflits valent aussi, *mutatis mutandis*, pour les actions à entreprendre en vue de prévenir la résurgence d'un conflit. En effet, la nature même des conflits, leur durée et le risque permanent d'une reprise des actes de violence sont similaires, sur de nombreux points, dans la réflexion sur le pré-conflit et l'après-conflit. Souvent, le curatif rejoint le préventif. Pour notre objet, relevons en particulier les éléments suivants, auxquels il convient de porter attention :

- différencier l'action sur les situations, ou les structures, de l'influence à exercer sur les acteurs (politiques, économiques et militaires) ;
- identifier les causes, indirectes mais profondes d'un conflit, qui perdurent (parfois sous une autre forme) après la fin des hostilités et qui représentent en conséquence un risque de résurgence de la violence.

L'action politique et humanitaire menée pendant le conflit peut jouer un rôle positif dans l'instauration des conditions susceptibles de consolider le processus de paix. Notons en particulier :

- la nécessité de planifier et d'organiser l'aide extérieure en évitant au maximum les « effets secondaires négatifs » ;
- l'enseignement des règles du droit international humanitaire et le contrôle constant, correctif, de son application ;
- la distribution des secours et de toute aide externe dans le strict respect du principe d'impartialité, afin d'éviter de susciter, dans la population, un sentiment de partialité, de favoritisme (le principe d'impartialité reste essentiel pendant la phase de reconstruction) ;
- l'identification et la promotion des acteurs stabilisateurs (ONG cherchant la réconciliation, « foyers mixtes », églises, etc.).

La mise en œuvre du droit international humanitaire ne cesse pas à la fin des hostilités actives (rapatriement de prisonniers, recherche de disparus, etc.). Un certain nombre de mesures de

réparation doivent être prises, qui vont au-delà du droit international humanitaire (mais qui peuvent résulter, par exemple, d'une violation dudit droit), en particulier :

- dédommagement des victimes ; recherche des disparus, informations sur leur sort ;
- poursuite des auteurs présumés de violations du droit international humanitaire ou de crimes contre l'humanité ;
- rapatriement des réfugiés, retour des déplacés et réintégration dans les communautés d'origine (en prenant en compte le fait que leur départ avait peut-être été motivé par des tensions au sein de ces communautés).

La paix doit être planifiée, construite. Cette construction s'élabore déjà pendant le conflit, dans les directions suivantes (liste non exhaustive) :

- renforcement de la société civile, acteurs locaux, autonomie des organisations locales et nationales ; tout comme pendant le conflit, il faut éviter les dépendances durables, la destruction des mécanismes locaux d'adaptation ;
- ne pas se limiter au secteur politique (réforme agraire, sécurité sociale, élections, par exemple), mais renforcer les systèmes de santé et de production alimentaire, préserver les ressources naturelles et développer le système éducatif ;
- impliquer les acteurs économiques externes dans la reconstruction, tout en veillant à utiliser et renforcer les ressources locales — formation et emploi des élites (éviter l'exode économique).

Comme dans les phases antérieures (prévention des crises, réduction de la violence pendant un conflit), il est essentiel d'identifier et de soutenir les acteurs de stabilité, notamment les organisations travaillant à la réconciliation, à la « reconstruction des mentalités ». Cela ne va toutefois pas sans risque politique, dans la mesure où le soutien à tel ou tel groupe peut être ressenti comme un parti pris. Au sein du Mouvement, c'est bien sûr le soutien solidaire de toutes ses composantes qu'il faudra privilégier pour renforcer la Société locale et lui donner les moyens de fournir les services humanitaires qu'attend sa communauté.

Pour (ne pas encore) conclure

Le présent article n'est qu'une étape dans une réflexion largement en cours, et ne peut proposer de conclusion définitive. Nous aimerions cependant déjà mettre en évidence deux axes de pensée et de conviction :

La prévention est un élément de la protection. La prévention ne couvre pas des activités fixées une fois pour toutes : ce concept, à l'instar de la protection, désigne une préoccupation, un objectif opérationnel. Le droit international humanitaire est lui-même un élément central de la protection des victimes de conflits armés. L'élaboration et le développement du droit international humanitaire, sa diffusion et sa mise en œuvre sont des éléments constitutifs de la protection de la personne humaine. Prévenir sa violation, c'est protéger les personnes et les communautés.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a sans doute une capacité limitée à prévenir les conflits armés, bien qu'il puisse contribuer activement et de façon positive à l'instauration d'un climat de respect de la personne humaine, notamment par le travail d'éducation et de promotion de la dignité humaine qu'il mène à travers ses volontaires et ses collaborateurs. Il peut en revanche faire état d'un plus en matière de *prévention de la résurgence d'un conflit*. Sa contribution au renforcement des conditions propices à la réconciliation, à la reconstruction du tissu social, est un facteur de consolidation de la paix. Le Mouvement, grâce à la complémentarité des mandats et des compétences de ses composantes, peut ainsi effectuer là un travail essentiel, qui s'étendra dans la durée.

●

Abstract

The role of the ICRC in preventing armed conflict : its possibilities and limitations

by JEAN-LUC BLONDEL

The ICRC's role and ability to help prevent the outbreak of armed conflict have always been a matter for concern and consideration. As early as 1863, in the debate which led to the foundation of the Red Cross and Red Crescent Movement, Gustave Moynier drew attention to the link between preventive action and assistance for victims of armed conflict. The notion of prevention has become rather broad, and the article spells out the different meanings given to it by scholars and practitioners. In addition, a wide range of practical methods and techniques have been worked out. The ICRC's role and possibilities will doubtless always be rather limited. However, since its Avenir project of 1997 to determine its future course of action, much thought has gone into identifying just what the ICRC can do to help prevent the outbreak of armed conflict. Moreover, with its humanitarian activities in armed conflict the ICRC may contribute to ending hostilities and reaching a settlement, and thereby prevent a resumption of conflict.