

LES RELATIONS ENTRE LES SERVICES DE SANTE MILITAIRE ET LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES - LE POINT DE VUE DU CICR

P. PERRIN

Med Trop 2002; 62 : 414-417

RESUME • La définition classique de l'action humanitaire est : toute action qui a pour but d'alléger les souffrances des victimes. On peut élargir cette définition en y incluant la notion de prévention. Ceci donne à l'humanitaire un champ d'action très vaste. Les militaires sont volontiers impliqués dans les secours en cas de catastrophes naturelles. Leur support logistique est le plus souvent déterminant pour faire face à l'ampleur des besoins des victimes. Dans les conflits armés l'intervention du militaire dans l'humanitaire pose des problèmes complexes. Le CICR agit dans les situations de conflits armés, et s'est préoccupé depuis plusieurs années de l'implication grandissante des militaires dans le domaine de l'humanitaire, puisque cette tendance a des incidences directes non seulement sur ses activités opérationnelles, mais aussi sur sa vision de l'humanitaire. C'est donc dans ce cadre de réflexion que sera analysé les relations entre les Services de santé militaire (SSM) et le CICR. Cet article a pour but d'analyser la nécessité de clairement faire la distinction entre les activités politiques et humanitaires et par voie de conséquence entre les acteurs qui s'y réfèrent. Dans cette optique, le rôle des SSM sera étudié en fonction des principes qui sous-tendent toute action humanitaire. Enfin, l'on identifiera des pôles de concertation et de collaboration entre le CICR et les SSM.

MOTS-CLES • Activités humanitaires - Activités politiques - Militaires.

.....
RELATIONSHIP BETWEEN MILITARY HEALTH CORPS SERVICES AND HUMANITARIAN ORGANIZATIONS. VIEW-POINT OF THE ICRC.

ABSTRACT • The classic definition of humanitarian action is any operation conducted for the purpose of helping to reduce human suffering. This concept can be expanded to include a notion of prevention. This expanded definition has opened a wide range of applications for humanitarian assistance. Military personnel are frequently involved in relief operations after natural disasters. Military logistic support is a key factor for coping with the massive needs of victims. However military intervention in humanitarian operations during wartime poses complex problems. The ICRC intervenes during military conflict and has, for several years, expressed its concern over the growing involvement of military forces in humanitarian operations. These considerations provide the backdrop for analysis of the relationship between Military Health Corps Services and the ICRC. The purpose of this article is to evaluate the need to make a clear-cut distinction between political and humanitarian objectives and thus between the actors associated with these goals. In this regard, the role of Military Health Corps Services will be presented in function of the principles underlying any humanitarian program. This article will also discuss areas of agreement and cooperation between the ICRC and Military Health Corps Services.

KEY WORDS • Humanitarian action - Politics - Military.

La définition classique de l'action humanitaire est : toute action qui a pour but d'alléger les souffrances des victimes. On peut élargir cette définition en y incluant la notion de prévention, où l'action humanitaire a pour but de prévenir les souffrances.

Ceci donne à l'humanitaire un champ d'action très vaste. La souffrance est universelle et multiple. On évoque le terme humanitaire pour les interventions en faveur des chômeurs, des personnes en fin de droits, des handicapés, des victimes de catastrophes naturelles, des victimes de la guerre.

Les militaires sont volontiers impliqués dans les secours en cas de catastrophes naturelles. Leur support logistique est le plus souvent déterminant pour faire face à l'ampleur des besoins des victimes. Dans les conflits armés l'intervention

du militaire dans l'humanitaire pose des problèmes complexes du fait que le même acteur poursuit à la fois des objectifs politiques tels que le maintien ou le rétablissement de la paix et des objectifs humanitaires.

« Every soldiers, whether backed by a nation, regional organization or the UN, comes connected to political governance. Military intervention for political ends may often be a welcome part of the international community's response to conflict, but it detracts from the clarity of purpose of both the military and the humanitarian to try and fuse the two together in one field » (1).

Le Comité International de la Croix Rouge (CICR) agit dans les situations de conflits armés, et s'est préoccupé depuis plusieurs années de l'implication grandissante des militaires dans le domaine de l'humanitaire, puisque cette tendance a des incidences directes non seulement sur ses activités opérationnelles, mais aussi sur sa vision de l'humanitaire. C'est donc dans ce cadre de réflexion que sera analysé les relations entre les services de santé militaire (SSM) et le CICR.

• Travail du Comité international de la Croix Rouge CICR (P.P., Docteur en médecine, Médecin-Chef), Genève, Suisse

• Correspondance : P. PERRIN, Comité international de la Croix Rouge, 19, avenue de la Paix, CH-1202 Genève, Suisse • Fax : +41 22 733 96 74 • E-mail : pperrin.gva@icrc.org •

LE MILITAIRE ET L'HUMANITAIRE

Il y a quelques années, la tendance était d'opposer l'humanitaire et le militaire. Pour certains la tendance actuelle serait d'intégrer l'humanitaire dans la gestion politique globale des conflits armés. Ces approches extrêmes reflètent la complexité des réponses apportées aux conflits armés, et comportent le risque de faire tomber les débats dans la polémique. Le but de cette présentation est de montrer clairement les données de la problématique afin d'identifier les zones de coopération et aussi les limites dans l'action des uns et des autres.

La complexité des conflits armés peut être illustrée de diverses manières : par exemple, l'analyse de leurs causes, celles des réponses qui y sont apportées tant sur le plan politique que sur celui des conséquences humanitaires. Cette complexité est accrue par l'évolution souvent chaotique des conflits où le va-et-vient entre les phases de crise, de conflit, de transition post conflictuelle sont fréquents et parfois peu prévisibles. Dans ce contexte il devient essentiel de définir plus précisément ce que sont les interventions humanitaires, non pour les opposer, mais pour clairement les distinguer des interventions politiques.

GUERRE POUR LES DROITS DE L'HOMME ET ACTIONS HUMANITAIRES

Les interventions humanitaires sont définies par leur but, mais aussi par les principes qui régissent leurs stratégies et leurs moyens d'action. Ainsi, l'approche politique des conflits armés peut viser au rétablissement du respect des droits de l'homme, si nécessaire, en s'opposant aux systèmes politiques en place afin d'induire ou de provoquer des changements politiques les amenant à plus de conformité avec les principes démocratiques basés sur le respect des droits de l'homme (DH). Il s'agit d'un objectif politique.

« Une conception des DH qui ne comprendrait pas un projet institutionnel et politique, donc également social et économique, ne serait que vaine » (2).

Tandis que l'humanitaire vise au soulagement des souffrances des victimes de conflits armés, si nécessaire en influençant le comportement des acteurs directement ou indirectement impliqués dans les conflits armés, mais sans remettre en cause des systèmes politiques auxquels ils appartiennent. De plus, pour atteindre leur objectif, les acteurs politiques peuvent poursuivre une stratégie coercitive allant jusqu'à l'utilisation de la force armée alors que la stratégie des acteurs humanitaires est basée sur la persuasion.

La confusion qui existe entre les acteurs militaires et humanitaires tient au manque de clarté dans les objectifs et les stratégies de leurs interventions. Lorsque les Etats interviennent militairement pour rétablir la « Sécurité Humaine » d'un groupe de populations, il s'agit d'une action politique pour forcer un gouvernement à respecter les droits fondamentaux de ces populations. Il s'agit d'un projet politique s'inscrivant dans un projet de démocratisation des gouvernements, dont l'objectif général est de mieux garantir la sécurité globale au sein de la communauté des Etats. Il ne s'agit pas ici de déterminer si ce type d'interventions est juste ou

non, mais simplement de les restituer dans leur cadre politique et de les distinguer des interventions humanitaires. Le concept de « guerre humanitaire » qui a été évoqué pour définir ce qui est en fait une « guerre pour les droits de l'homme » est un non-sens. Le but d'une guerre ne peut pas avoir un objectif humanitaire, mais bien politique.

LES PRINCIPES A LA BASE D'UNE ACTION HUMANITAIRE

Pour distinguer une action humanitaire, on peut s'appuyer sur les principes suivants.

L'impartialité est certes un principe qui se définit en fonction des victimes : pas de discrimination entre les divers groupes de victimes dans un conflit armé. Par extension, on peut aussi l'appliquer à la non-discrimination entre les victimes des diverses situations de conflits armés, notamment envers celles des conflits oubliés.

Le principe de neutralité est sujet à des controverses, car il est souvent mal compris. La neutralité est un principe tactique. Il s'agit de rester neutre par rapport aux parties au conflit comme un moyen pour obtenir l'accès aux victimes. En aucun cas la neutralité ne doit être comprise comme une caution donnée aux systèmes en place. Et dans des circonstances exceptionnelles les organisations humanitaires doivent savoir déroger à ce principe et condamner sans ambiguïté les systèmes politiques coupables de violations graves du Droit International Humanitaire (DIH).

La persuasion des autorités pour qu'elles facilitent l'accès et l'action en faveur des victimes est le principe de base qui régit le comportement des humanitaires vis à vis des acteurs des conflits. La persuasion n'exclut pas une certaine pression, mais qui ne s'aventure pas dans la coercition. Dès lors qu'une activité est imposée par la force, elle perd son caractère humanitaire.

La non violence découle du principe précédent. Dès lors qu'une intervention provoque la souffrance et la mort, même si elle est faite au nom du respect des droits de l'homme, elle perd son caractère humanitaire.

L'indépendance se définit selon plusieurs critères. Une action humanitaire doit être basée sur la définition des besoins des victimes, et non sur des demandes injustifiées émanant des acteurs politiques. Cette indépendance doit aussi se manifester envers les donateurs. Une action humanitaire n'a pas pour but de s'inscrire dans la démarche géopolitique des Etats. Enfin, les agences humanitaires doivent garder la maîtrise de leur stratégie.

La non-réciprocité est liée au principe précédent. L'action est basée sur les besoins des victimes et non sur une répartition égale de l'aide entre les parties au conflit.

La durabilité de l'action humanitaire. Ce principe découle de l'évolution de l'action humanitaire au cours des dix dernières années. La responsabilité des organisations humanitaires envers les victimes va au-delà de l'action immédiate et ponctuelle. Elle s'étend aussi aux activités visant à la restauration de l'autosuffisance aux victimes.

La cohérence de l'action est essentielle. Elle peut se définir selon le déroulement de l'action à un moment donné afin que toutes les activités tendent vers le même objectif.

La prévisibilité est un principe liée à chaque organisation. Il est basé sur des critères d'action spécifiques à chaque organisation qui permettent aux autres acteurs de prévoir l'attitude de chaque acteur dans un contexte donné.

«The term humanitarian in the notion of «humanitarian intervention» is itself open to a whole spectrum of interpretations. The broadest one includes any form of intervention against any form of human suffering, whether caused by flood, famine, war, civil conflict, or tyranny. The narrowest one implies staying away from the political and the military dimensions, from states and coercion altogether. It postulates that an intervention ceases to be humanitarian if its motives include a selfish calculus of economic or strategic interests, or if its means or consequences lead it to choose sides, to be selective among its beneficiaries, or, even worse, to threaten or inflict suffering or death in the name of protection and peace» (3).

Ces principes permettent de distinguer les activités proprement politiques des activités humanitaires.

LA CONFUSION ENTRE LE MILITAIRE ET L'HUMANITAIRE

La confusion vient du fait que les forces militaires veulent à la fois contrôler la violence, garantir la sécurité et en même temps mener des actions humanitaires. Vice versa, des acteurs humanitaires s'immiscent dans le jeu politique. La perception par les victimes et les Parties au conflit des rôles respectifs des deux types d'acteurs est totalement floue, limitant la marge de manœuvre des uns et des autres, notamment en accroissant l'insécurité pour les acteurs humanitaires, perçus comme des acteurs politiques.

«Military operations should be clearly distinct from humanitarian activities. Particularly at the height of hostilities, military forces should not be directly involved in humanitarian action, as this would or could, in the minds of the authorities and the population, associate humanitarian organizations with the political or military objectives that go beyond humanitarian concerns. The primary aim of military operations should be to establish and maintain peace and security and help sustain a comprehensive political settlement» (4).

Dans ce contexte, les services de santé militaire ont une position difficile du fait qu'ils représentent le plus souvent l'élément humanitaire des forces militaires. Il est certain que l'éthique professionnelle les porte tout naturellement à porter secours aux victimes de conflits armés. Les principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance font partie des codes de conduite de notre profession. Toutefois, les SSM font partie intégrante des acteurs politiques et en ce sens ils peuvent être amenés à se situer dans une logique politique plutôt qu'humanitaire, comme par exemple lors des interventions d'imposition de la paix. Dans ce cadre, les actions humanitaires menées par les SSM peuvent entraîner une certaine confusion au niveau de l'humanitaire et du politique. Ainsi, ils sont considérés par les belligérants et par les populations comme étant eux-mêmes parties au conflit. Dans ce type de situations l'implication du militaire dans l'humanitaire porte préjudice à l'ensemble des activités humanitaires en leur faisant perdre leur caractère impartial et neutre. Pour que le CICR puisse jouer plei-

nement son rôle d'intermédiaire neutre, il est essentiel qu'il soit perçu comme étant impartial et neutre. Ce rôle permet au CICR, par exemple de visiter les prisonniers de tous bords, y compris ceux des forces de rétablissement et de maintien de la paix

L'ACTION DES SERVICES DE SANTÉ MILITAIRE

L'action des SSM s'inscrit dans ce contexte. Ce n'est pas au CICR de décider de leur positionnement dans les conflits armés. Cette responsabilité leur revient. Le CICR tient simplement à les rendre attentifs aux conséquences de leur choix.

Dans les situations de catastrophes naturelles, les interventions des SSM sont clairement humanitaires. Devant l'ampleur des besoins les moyens militaires sont souvent indispensables.

Dans certaines situations de conflits armés l'utilisation des moyens militaires peut être considérée sous l'angle purement logistique. En Ethiopie en 1984-1985, le CICR a utilisé la logistique de plusieurs armées non impliquées dans le conflit. Deux éléments sont à retenir. Le CICR gardait la maîtrise des objectifs et de la stratégie, la logistique militaire était mise à sa disposition. La maîtrise des interventions humanitaires doit demeurer au sein des organisations humanitaires.

«There are, however, times when military support is the only way that aid can be delivered promptly (such as to eastern Zaire during and after the Rwandan conflict). But the main lesson of recent operations is that it is the humanitarian agencies that should be the demanders of military support; if it is foisted on them, they risk losing the appearance, if not the reality, of being neutral» (5).

Depuis une décennie, la plupart des contextes humanitaires sont largement politisés et l'utilisation de la logistique militaire prend d'emblée une connotation politique qui peut s'avérer contre productive pour une approche strictement humanitaire de ces situations. Ainsi, l'implication des SSM doit être analysée non seulement en terme de moyens disponibles, mais aussi selon leur compatibilité avec les principes humanitaires :

- quel est le degré de neutralité des entités politiques auxquelles ils appartiennent ;
- quel est le degré d'indépendance des SSM pour définir les objectifs de leur action, notamment la sélection des populations concernées (impartialité) ;
- les SSM ont-ils la possibilité de situer leur action dans le temps en se fixant des objectifs à moyen terme sur plusieurs années dans un contexte donné (durabilité).

LE CICR ET LA COOPERATION AVEC LES SSM

Si le CICR considère qu'il y a des limites dans l'action humanitaires des SSM, il admet volontiers qu'il existe aussi des possibilités de coopération. Les SSM peuvent aider au renforcement de l'action du CICR. Les conflits armés actuels sont caractérisés par le fait que les populations civiles et les services socio-économiques, dont les services de santé, sont devenus les objectifs de la guerre.

La pleine application du DIH dans ces conflits aura une implication importante sur la santé des victimes. Par exemples : le respect des moyens essentiels à la survie des populations, la protection des services de santé tels que les hôpitaux, les moyens de transport sanitaires, les services de prévention, sont autant d'éléments qui ont un impact sur la santé. Dans ce domaine les SSM ont un rôle à jouer dans la sensibilisation des forces armées pour que celles-ci appliquent les règles du DIH. Il s'agit d'une responsabilité partagée par tous les membres des forces armées. Elle est toutefois plus importante pour les SSM du fait que leur action est aussi basée sur le respect de l'éthique commune à tous les professionnels de santé. Ainsi, ils doivent veiller à ce que les stratégies militaires respectent les populations civiles, notamment en s'élevant contre l'utilisation d'armes interdites. Cette responsabilité s'étend aussi au développement de nouvelles armes dont les effets iraient à l'encontre des principes d'humanité.

Sur le plan pratique, le CICR contribue avec les SSM pour la promotion du DIH. Ainsi, l'armée suisse organise chaque année un cours de DIH, auquel participe le CICR, pour les jeunes médecins militaires appartenant à toutes les armées du monde. Il s'agit d'une prise de conscience importante du rôle des SSM dans les situations de conflits armés. Toutefois, il faut aller au-delà et étudier l'impact de ces cours sur la réduction des violations du DIH. L'analyse systématique de ces violations, notamment dans le domaine de la santé, permettrait de tirer des enseignements utiles et de proposer des stratégies pour les prévenir. Dans ce domaine, les mécanismes d'une collaboration plus étroite entre le CICR et les SSM méritent d'être étudiés.

Le CICR insiste sur la nécessité de distinguer clairement les acteurs politiques et humanitaires. Lorsque les moyens militaires sont directement engagés dans le rétablissement et le maintien de la paix, ils ne devraient pas, en même temps, être engagés dans des interventions humanitaires. On doit analyser cette position sur le plan de l'éthique. Dans ces situations, en demandant la non intervention du militaire dans l'humanitaire n'allons-nous pas à l'encontre du principe de l'obligation de moyens. En d'autres termes, peut-on demander aux forces militaires de ne pas mettre leurs ressources à disposition pour faire face aux besoins des victimes ? L'obligation de moyens n'est pas une fin en soi, elle doit être analysée avec celle de résultats. L'intervention du militaire dans l'humanitaire peut avoir des effets bénéfiques immédiats pour certains groupes de victimes, mais elle contribue au blocage de l'action des autres acteurs humanitaires, et à moyen terme, elle ne propose pas de solution aux problèmes des victimes.

« Moreover, many civilian humanitarians argue that military force complicates their work because, in the short run, it works against the impartiality and neutrality that have traditionally underpinned their work; while in the long run, it solves none of the structural problems that led to the eruption of grisly violence » (6).

Dans ces situations, le CICR favorise la concertation avec les forces militaires afin de promouvoir la sécurité des populations et celle des travailleurs humanitaires, mais en

demandant le respect mutuel des rôles des forces militaires et des agences humanitaires.

En dehors de ces situations, l'utilisation de moyens militaires à des fins logistiques est envisageable, surtout lorsque les organisations humanitaires sont dans l'incapacité de faire face à l'obligation de moyens. Le CICR collabore avec les SSM en contribuant à la formation des professionnels des SSM aux techniques d'assistance aux populations en situations d'urgence. De nombreux médecins militaires suivent les cours HELP organisés par le CICR.

CONCLUSION

La gestion des conflits armés comporte la gestion des crises politiques et de leurs causes, et celle de leurs conséquences humanitaires. Il est difficile pour un même acteur d'être à la fois sur les deux fronts. Et pour les acteurs militaires, il est essentiel de distinguer l'utilisation de la force militaire dans des environnements conflictuels et celle de la logistique militaire dans des environnements stables.

Ceci n'exclut pas, loin de là, qu'une concertation s'établisse entre tous les acteurs dans le respect de l'indépendance des uns et des autres. Plus spécifiquement, il est indéniable que les liens particuliers existent entre les SSM et les organisations humanitaires, dont le CICR, du fait des principes de l'éthique médicale auxquels se réfèrent les SSM. Tout en reconnaissant que les SSM font partie intégrante des acteurs politiques, le CICR cherche à promouvoir la concertation avec eux dans le but de promouvoir la connaissance du DIH au sein des forces armées, et au-delà son respect pendant les conflits armés. Ainsi, par cette concertation le CICR peut sensibiliser les SSM sur la nécessité d'influencer leur hiérarchie sur la manière dont sont conduites les hostilités. Par exemple, veiller à ce que l'utilisation des armes n'inflige pas des souffrances inutiles en regard des objectifs militaires recherchés, au plan de la prévention, s'assurer que la recherche dans le domaine militaire n'aboutisse pas au développement de nouvelles armes dont les effets seraient excessifs et contraires aux accords internationaux ■

REFERENCES

- 1 - DOBBINS C - Can soldiers be aid workers - Crosslines - Global Report May-June 1997.
- 2 - DE SENARCLENS P - Jalons pour une histoire des droits de l'homme. In « Introduction à l'étude des droits de l'homme ». Université de Genève.
- 3 - HASSNER P. - Hard Choices (1998) - From War and Peace to Violence and Intervention, 16 p.
- 4 - TAUXE JD - The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict 45th Rose-Roth Seminar, 2 March 2000.
- 5 - IISS - Strategic Comments - Military support for humanitarian aid operations - NO.2 22 February 1995.
- 6 - WEISS TG - A research note about military-civilian humanitarianism: more question than answers. *Disasters* 1997; 21 : 95.m