

CK 28. Okt. 88 18

o.253.0  
o.258.30 - HI/BOU

Berne, le 28 octobre 1988

Note au Chef du Département

Votre visite au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le 7 novembre 1988

Dans la perspective de vos prochains entretiens avec M. Cornelio Sommaruga, Président du CICR, nous vous faisons tenir, ci-joint, une note d'information sur quelques-uns des points de crise sensibles où le CICR est engagé.

Nous vous remettons également une note d'information concernant le message sur la contribution ordinaire de la Confédération au CICR, de même qu'une note d'information sur la question de la collaboration entre le Département et le CICR, plus particulièrement entre nos représentations et les délégations de ce dernier.

Direction des organisations internationales

*F. Muheim*

Muheim

Annexes : mentionnées

Copie (sans annexes) : - DDA, Section alimentaire et humanitaire

Copie (avec annexes) : - Mission suisse à Genève  
- GWB, HI  
- MF

CK 28. Okt. 88 18

CK 28. Okt. 88 18



o.253.0  
o.258.30 - HI/BOU

Berne, le 28 octobre 1988

Visite du Chef du Département au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le 7 novembre 1988

Quelques points de crise sensibles où le CICR est engagé

#### NOTE D'INFORMATION

##### 1. Iran / Irak

###### a) Généralités

L'Iran et l'Irak ont accepté, cet été, la résolution 598 du Conseil de sécurité, qui met un terme aux hostilités et dont le point 3 prévoit la libération et le rapatriement immédiats d'une part des 50'000 prisonniers de guerre irakiens (dont 7'000, bien qu'enregistrés, ont disparu) retenus en Iran, d'autre part des 20'000 prisonniers de guerre iraniens se trouvant en Irak. La question de l'échange de ces prisonniers s'avère difficile à résoudre car si l'Iran la considère comme un cas d'application de la résolution 598, l'Irak est en revanche d'avis qu'il faudrait la traiter en marge de la mise en oeuvre de la résolution.

###### b) Rôle du CICR

Conformément à la IIIème Convention de Genève à laquelle renvoie le point 3 de la résolution 598, le CICR a reçu le mandat de veiller au bon déroulement de l'échange des prisonniers.

- 2 -

Le CICR s'emploie actuellement à persuader les plus hauts responsables iraniens et irakiens d'isoler, par rapport aux autres problèmes en suspens, la question du rapatriement des prisonniers de guerre pour accélérer le processus. Le CICR a lancé à ce sujet un appel d'urgence pour des contributions d'un montant de 12 millions de francs pour 1988.

c) Contributions de la Suisse

A la demande de l'Egypte, nous avons chargé notre Ambassade à Teheran d'intervenir en faveur de la libération et du rapatriement de marins égyptiens détenus avec des prisonniers de guerre irakiens en Iran.

La Suisse a versé en outre 1 million de francs cette année au CICR et devrait encore lui virer, dans les semaines à venir, 600'000.- francs.

2. Ethiopie

a) Généralités

La conjonction de la sécheresse et des hostilités entre forces gouvernementales et groupes rebelles, qui caractérise le Nord du pays, en Erythrée et dans les provinces du Tigré, Wollo et Goudar, a entraîné l'hiver dernier une grande famine et des risques d'exode massif.

b) Rôle du CICR

Jusqu'au printemps dernier, le CICR exerçait ses activités d'assistance médicale et alimentaire dans le Nord de l'Ethiopie, en vertu de l'article 3 de la IVème Convention de Genève qui autorise le CICR à offrir ses services aux populations civiles dans le cadre d'un conflit armé non inter-

national. Il avait en particulier lancé un appel, intitulé "Ouvrir les routes de la survie", destiné à mettre en oeuvre un programme d'assistance de 30 millions de francs consistant à approvisionner un million de personnes à raison de 12'000 tonnes de vivres par mois en moyenne.

Le 7 avril 1988 toutefois, le Gouvernement éthiopien a prié le CICR de cesser ses activités et de retirer ses délégués des provinces du Tigré et de l'Erythrée pour des raisons de sécurité, en d'autres termes parce que le Comité contribuait, à ses yeux, à renforcer la position des rebelles. En dépit de nombreuses démarches, les autorités d'Addis Abeba ne sont pas revenues sur leur décision. Aussi le CICR a-t-il liquidé ses vivres sur place au profit de la Croix-Rouge éthiopienne, seule habilitée, dorénavant, à agir humanitairement dans ces régions.

Aujourd'hui, l'activité du CICR en Ethiopie se limite à surveiller l'échange des prisonniers de guerre avec la Somalie.

c) Contributions de la Suisse en 1988

Tant à Addis Abeba qu'à Berne, notre Département a proposé au CICR de l'appuyer dans ses démarches auprès du Gouvernement éthiopien. Le Comité a cependant jugé préférable, vu les circonstances, d'agir indépendamment.

La Suisse a fourni au CICR, en janvier et en février 1988, 3000 tonnes de farine de blé, ainsi que des sommes en espèces, pour un montant total avoisinant 1,3 millions de francs.

### 3. Soudan

#### a) Généralités

Le Soudan connaît actuellement une guerre civile entre d'une part le Gouvernement de Khartoum qui, avec l'aide de l'Arabie Saoudite, soutient le Nord, islamique et relativement avancé, d'autre part la Sudan People's Liberation Army (SPLA) qui, avec l'appui de l'Ethiopie, contrôle le Sud, chrétien et misérable, jusqu'à la découverte récente de pétrole. Le Sud du pays, en outre, est présentement victime de graves inondations.

#### b) Rôle du CICR

Se fondant également sur l'article 3 de la IVème Convention de Genève l'autorisant à offrir ses services aux populations civiles dans le cadre d'un conflit armé non international, le CICR a proposé un plan d'action d'assistance aux populations dans le Sud, accepté en mai 1988 à la fois par Khartoum et la SPLA.

Par la suite, tant Khartoum que la SPLA se sont rendu compte, en se référant aux événements d'Ethiopie, qu'un appui du CICR pourrait favoriser, de part et d'autre, la situation des belligérants. Aussi, ni d'un côté ni de l'autre, n'a-t-on finalement autorisé le CICR à intervenir.

#### c) Action de la Suisse en 1988

Le CICR ne souhaite pas, pour l'instant, que la Suisse s'entremette pour essayer de lui faciliter la tâche. La Confédération, par ailleurs, n'a pas été appelée à fournir des contributions financières au CICR.

- 5 -

Notre Représentation à Khartoum est d'avis qu'en invoquant des raisons humanitaires, le "Six Men Committee on the Sudan" - chargé par l'"Action Council" (Conseil formé d'anciens chefs d'Etats et de Gouvernements africains) de favoriser la réconciliation au Soudan et la restructuration du pays après la guerre -, pourrait inciter les autorités soudanaises et, surtout, la SPLA à permettre au CICR de mettre en oeuvre, dans l'intérêt des populations civiles, son plan d'action.

L'ancien Conseiller fédéral K. Furgler faisant partie de ce "Six Men Committee", le Directeur de la DOI examine actuellement avec lui les éventuelles possibilités, pour cet organe, d'intervention auprès des autorités soudanaises.

#### 4. Afghanistan

##### a) Généralités

En dépit de la signature en avril dernier à Genève d'un accord mettant en principe fin aux hostilités, des troubles armés subsistent et des prisonniers de guerre sont retenus de part et d'autre, tandis que certains ont disparu. Le pays, par ailleurs, doit être complètement reconstruit.

L'Office du Prince Sadruddin Aga Khan, Coordonnateur des Nations Unies pour les programmes d'assistance humanitaire et économique en faveur des populations afghanes, met actuellement en place un plan d'action, en étroite collaboration avec le HCR, le CICR et les ONG.

##### b) Rôle du CICR

Se basant sur les Conventions de Genève, le CICR déploie de vastes activités en faveur des victimes de ce conflit,

- 6 -

dans les domaines tant de la protection (visites aux détenus), de la recherche (réunions des familles), de la protection et de l'assistance alimentaire et médicale aux personnes déplacées, de l'appui aux hôpitaux soignant les blessés de guerre, dans lesquels il a introduit des programmes chirurgicaux et orthopédiques, que de la diffusion.

Afin de couvrir ses frais en Afghanistan, le CICR a lancé un appel pour des contributions d'un montant d'environ 58 millions de francs.

#### c) Contributions de la Suisse en 1988

En général, la Suisse déploie d'importants efforts, financiers notamment, pour les populations afghanes (mise à disposition d'un avion et de 4 millions de francs en faveur de l'Office du Coordonnateur, engagement de l'ASC, contributions au HCR).

Elle soutient substantiellement les programmes du CICR, auquel elle a versé, fin août dernier, 1 million de francs destinés à élargir son programme d'assistance médicale en Afghanistan et ses activités dans l'intérêt des réfugiés afghans au Pakistan.

### 5. Afrique australe

#### a) Généralités

Les tensions que connaissent l'Angola, l'Afrique du Sud, la Namibie et le Mozambique se reflètent par la présence, dans cette région, de nombreux détenus et victimes ayant besoin d'une assistance médicale et, parfois, alimentaire.

b) Rôle du CICR

Se fondant également sur les Conventions de Genève, le CICR exerce des activités de protection des détenus, de recherche (réunion de familles), ainsi que de secours médicaux et alimentaires en Angola et au Mozambique, cependant qu'il procède à des visites de prisons et assiste des familles de détenus en Afrique du Sud et en Namibie.

Le CICR a prévu un budget, pour 1988, d'approximativement 37 millions de francs pour l'Angola, 12 millions pour l'Afrique du Sud, 2 millions pour la Namibie et 33 millions pour le Mozambique.

c) Contributions de la Suisse en 1988

La Suisse est particulièrement active pour ce qui touche à la question de l'Afrique australe. Dans le cadre de sa politique de disponibilité et de ses bons offices, elle a accueilli sur son territoire en août 1988 des représentants angolais, cubains, sud-africains et américains venus à Genève négocier une solution à la situation prévalant en Angola et en Namibie. Elle est également intervenue à de nombreuses occasions auprès des autorités sud-africaines, lors de l'année écoulée, en faveur de personnes emprisonnées. La Suisse entend en outre apporter un appui médical et sanitaire substantiel au Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT).

La Suisse a soutenu les programmes d'aide aux victimes de conflits du CICR à concurrence de 800'000.- francs pour l'Angola et de 1'000'000 de francs pour le Mozambique.

## 6. Turquie (Kurdes)

### a) Généralités

En été 1988, 60'000 Kurdes provenant d'Irak se sont présentés à la frontière turque. Le Gouvernement d'Ankara, partiellement pour se donner un visage humanitaire vis-à-vis de la communauté internationale qui lui reproche ses écarts en matière de droits de l'homme, les a accueillis dans cinq camps, qu'il a lui-même très rapidement et correctement mis en place. Le statut de réfugiés n'a pas été reconnu par la Turquie aux Kurdes, ce qui empêche le HCR d'intervenir.

Cela étant, la Turquie doit maintenant assurer le suivi de l'opération, notamment en prévision de l'hiver particulièrement rude près de la frontière, où se trouvent deux des camps. Elle n'a pas encore clairement défini ses intentions à cet égard. Elle a toutefois laissé entendre qu'elle envisageait l'alternative qui suit : soit la communauté des nations lui fournissait 300 millions de \$, ce qui lui permettrait d'entretenir ces Kurdes sur son territoire, soit les Etats européens s'engageaient à héberger la moitié d'entre eux, auquel cas ses moyens financiers suffiraient à l'entretien sur place des Kurdes restant. Ce voeu n'a pas rencontré, jusqu'ici, d'échos favorables parmi les Etats occidentaux.

### b) Rôle du CICR

Le Gouvernement s'est montré très hésitant quant à l'opportunité de recourir au CICR, craignant que l'entrée de ce dernier en Turquie ne le contraigne, par la suite, à devoir autoriser la visite de ses prisons. Il a toutefois accepté que le CICR, fin septembre dernier, envoie une mission de reconnaissance dans ces cinq camps.

- 9 -

Le CICR est prêt à mettre sur pied un programme d'assistance en faveur des Kurdes. Il attend toutefois d'y être habilité par le Gouvernement turc.

c) Contributions de la Suisse en 1988

La Suisse s'est d'ores et déjà déclarée disposée, le 26 octobre dernier, à contribuer, sous des formes qu'il reste à déterminer, à l'éventuel programme d'assistance du CICR en Turquie jusqu'à concurrence de 500'000.- francs.

o.253.0  
o.258.30 - HI/BOU

Berne, le 28 octobre 1988

Visite du Chef du Département au Comité  
international de la Croix-Rouge (CICR),  
le 7 novembre 1988

Contribution ordinaire de la Confédération  
au CICR pour 1990 à 1993

#### N O T E D ' I N F O R M A T I O N

La Confédération participe régulièrement au financement des tâches permanentes du CICR depuis 1931 et verse actuellement à ce dernier une contribution annuelle ordinaire de 45 millions de francs, en vertu de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1985, qui déploie des effets jusqu'au 31 décembre 1989.

Le rôle important et unique du CICR dans la plupart des zones conflictuelles d'aujourd'hui, les besoins auxquels il doit faire face, de même que la nécessité d'assurer, par le biais d'une infrastructure appropriée, sa présence active en Suisse et à l'étranger justifient, à nos yeux, le maintien d'une contribution annuelle ordinaire de la Confédération en sa faveur. Compte tenu du parallélisme entre la mission du CICR et des objectifs importants de notre politique étrangère, ainsi que des liens particuliers qui nous unissent à cette institution, nous sommes d'avis que la Confédération doit continuer à soutenir substantiellement le CICR.

- 2 -

En nous appuyant notamment sur le nouveau plan à cinq ans du CICR que son Président vous a adressé fin août dernier, nous avons préparé un projet de message demandant aux Chambres fédérales de maintenir la progression, observée les années précédentes, de notre soutien financier au CICR et de porter ainsi notre contribution ordinaire à 50 millions de francs en 1990 et en 1991, et à 55 millions de francs en 1992 et en 1993.

Le message innove en ce sens qu'il invite la Confédération à prendre en charge non plus la moitié environ du budget ordinaire appelé désormais "budget siège" du CICR, mais, à la suite d'une restructuration budgétaire de ce dernier, la moitié des coûts de l'infrastructure permanente du CICR. Cette infrastructure permanente comprend, en bref, l'ensemble des activités et des unités de travail au siège à Genève, de même que certains postes des budgets extraordinaires (dénommés dorénavant "budgets terrain") entraînant des frais fixes, comme ceux résultant de l'infrastructure permanente du Comité à l'étranger, particulièrement de ses délégations régionales. Le budget siège ayant été allégé par rapport aux anciens budgets ordinaires, la prestation globale de la Confédération demeure approximativement la même que par le passé.

Le message fait actuellement l'objet d'une consultation des offices. Le Président du CICR a également reçu, pour avis, ce texte.

Une fois que notre Département aura finalisé le message, il le soumettra, vraisemblablement en décembre prochain, à l'avis du Conseil fédéral. Celui-ci, après l'avoir approuvé, l'adressera aux Chambres en janvier 1989. Les Commissions du Parlement, puis ce dernier lui-même, examineront le message pendant les sessions de juin et d'octobre 1989. Le nouvel arrêté fédéral devrait être promulgué en décembre 1989. Le versement de la contribution ordinaire totale sera effectué en seize tranches (quatre par année de 1990 à 1993).

o.253.0  
o.258.30 - HI/BOU

Berne, le 28 octobre 1988

Visite du Chef du Département au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le 7 novembre 1988

Question de la collaboration entre le DFAE et le CICR, plus particulièrement des rapports entre nos Représentations et les délégations de ce dernier

#### NOTE D'INFORMATION

Le CICR se veut et est une institution indépendante de la Confédération. C'est dire que la prise en charge par cette dernière de la moitié des coûts de l'infrastructure permanente du Comité ne signifie pas que celui-ci est un instrument de la politique suisse. Il importe d'éviter toute confusion entre la politique fédérale et l'activité du CICR, notamment parce que la neutralité de la Suisse et la neutralité du Comité, bien que complémentaires, sont deux notions distinctes. Pour la Suisse, la neutralité est un statut de droit international librement assumé comme le moyen le plus propre à assurer l'indépendance du pays. Pour le CICR, la neutralité est un moyen d'action, un comportement nécessaire à l'accomplissement de sa mission internationale.

Quoique indépendant, le CICR, en tant qu'institution suisse, neutre et impartiale, est uni par une grande parenté d'esprit à notre pays. Ses objectifs coïncident avec des axes importants de notre politique étrangère. Les actions de protection et d'assistance du Comité sont en concordance avec notre vocation humanitaire. Aussi des liens étroits existent-ils traditionnellement

- 2 -

entre la Confédération et le Comité sur le plan financier, certes, mais aussi diplomatique, dans la mesure où notre Département a coutume d'appuyer certaines actions ponctuelles du CICR lorsque celui-ci le lui demande, juridique, avec la promotion du droit international humanitaire, et opérationnel, dès lors que notre Département et le Comité ont conclu en 1974 un accord de coopération pour des actions intéressant à la fois le CICR et le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes.

La coopération, résultant naturellement de ce parallélisme, entre la Centrale à Berne et le siège du Comité à Genève, intense à tous les niveaux et sur tous les plans mentionnés ci-dessus, peut, à notre avis, être qualifiée d'exemplaire.

En revanche, sur le terrain, des incertitudes naissent parfois de part et d'autre sur la forme qu'une collaboration entre nos représentations et les délégations du CICR pourrait revêtir. Le principe d'indépendance du CICR incite en effet tant les membres de nos représentations que les délégués du Comité à garder certaines distances les uns envers les autres, notamment pour rendre crédible aux yeux des autorités locales la mission impartiale et apolitique du CICR.

Nous nous demandons dès lors si nous ne devrions pas, pour prévenir les doutes qui pourraient surgir sur le terrain quant aux rôles respectifs de nos représentations et des agents du CICR, informer nos postes à l'étranger à ce sujet et leur donner quelques directives (projet de lettre ci-joint).

Il nous intéresserait de recueillir le sentiment du Président du CICR à ce propos.

PROJET MF/AEB

Berne, le

Madame l'Ambassadeur,  
Monsieur l'Ambassadeur,  
Monsieur le Chargé d'affaires,

Les relations entre les autorités fédérales et le CICR sont un sujet qui revient régulièrement en discussion et ne sont pas sans soulever parfois des problèmes. C'est pourquoi j'ai tenu à m'en entretenir avec le nouveau Président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), dans le but d'établir une ligne de conduite de part et d'autre aussi claire et cohérente possible.

Tout d'abord, je voudrais signaler que M. Sommaruga est extrêmement reconnaissant de tout ce que nos Ambassades font pour lui lorsqu'il se rend dans un pays donné. Il n'a eu que louanges pour l'accueil que lui a été réservé par nos collègues dans les nombreuses capitales qu'il a visitées au cours de sa première année de présidence.

Je ne voudrais donc pas manquer d'exprimer, moi aussi, ma gratitude à tous ceux que cela concerne.

Ceci dit, ni lui ni moi ne nous sommes caché que les relations entre les délégués du CICR sur place et les membres de nos ambassades ne sont pas toujours faciles. Il a aisément reconnu que l'attitude des collaborateurs du CICR face aux représentants officiels de la Suisse pouvait parfois manquer d'ouverture ou tout simplement de cordialité. M. Sommaruga, pour sa part, en tant qu'ancien du Département, attache comme nous le plus grand prix à ce que ces relations soient étroites et confiantes, même s'il est convenu de part et d'autre que dans certaines circonstances elles ne doivent pas être trop visibles. Il s'efforcera par conséquent de faire en sorte que les réticences constatées

- 2 -

disparaissent dans toute la mesure du possible.

De notre côté, il s'agit de faire preuve à la fois de sens politique et de tact dans notre manière de préserver et défendre avec la force souhaitable les intérêts du CICR et ceux de la Suisse.

Les contacts entre la Centrale à Berne et le CICR sont traditionnellement étroits. L'actuel Président du CICR a volontiers accepté ma suggestion de les établir sur une base régulière, lui-même étant reçu à Berne au moins une fois par an par des Conseillers fédéraux. Moi-même et mes collaborateurs, de même que ceux de la DDA, sommes fréquemment en contact avec le CICR à divers niveaux. La collaboration qui existe est donc dans l'ensemble excellente.

Un problème qui se pose fréquemment est celui de savoir comment le Département, notamment par l'intermédiaire des Ambassades, peut le mieux aider le CICR. A cet égard, M. Sommaruga part de l'idée que l'initiative doit en règle générale venir de nous. Cela signifie concrètement qu'il appartient à nos Ambassades de suivre avec beaucoup d'attention la situation dans les pays où le CICR est présent, surtout s'il rencontre des difficultés, et de nous transmettre non seulement des rapports, mais aussi des suggestions tenant compte des conditions régnant sur place.

J'ajouterai qu'il nous est aussi fort utile de recevoir des informations confidentielles sur les propos ou critiques d'observateurs étrangers concernant le CICR. Ces informations, qui sont souvent importantes pour agir efficacement en faveur du CICR, sont traitées avec la discrétion requise.

Je me rends compte qu'il n'est pas toujours aisé d'agir selon cette ligne et que les situations sont

- 3 -

d'ailleurs souvent très différentes. Ce n'est qu'une raison de plus pour intensifier, comme je le souhaite, le flux des communications entre nos Ambassades et la Centrale au sujet du CICR.

Je vous remercie d'avance de l'attention que vous accorderez à cette importante question et vous prie d'agréer, Madame l'Ambassadeur, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur le Chargé d'affaires, l'assurance de ma considération distinguée.

Franz Muheim