Décembre
December
1999
Volume 81
N° 836

Revue internationale de la Croix-Rouge

Débat humanitaire : droit, politiques, action

Revue fondée en 1869
et publiée par le
Comité international
de la Croix-Rouge
Genève

Review founded in 1869
and published by the
International Committee
of the Red Cross
Geneva

International Review of the Red Cross

Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

DECEMBRE
DECEMBER
1999
VOLUME 81
N° 836

REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

Débat humanitaire : droit, politiques, action

Revue fondée en 1869
et publiée par le
Comité international
de la Croix-Rouge
Genève

Review founded in 1869
and published by the
International Committee
of the Red Cross
Geneva

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS

Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

Mission de la Revue internationale de la Croix-Rouge

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur la politique, l'action et le droit international humanitaires et, en même temps, renforcer le dialogue entre le CICR et les autres institutions ou personnes intéressées par l'humanitaire.

● La *Revue* est au service de l'analyse, de la réflexion et du dialogue sur l'humanitaire en temps de conflit armé et d'autres situations de violence collective. Elle porte une attention particulière à l'action humanitaire elle-même, mais elle entend également contribuer à la connaissance de son histoire, à l'analyse des causes et des caractéristiques des conflits – pour mieux saisir les problèmes humanitaires qui en découlent – et à la prévention de violations du droit international humanitaire. La *Revue* entend stimuler un débat d'idées.

● La *Revue* sert de publication spécialisée sur le droit international humanitaire, rédigée à la fois pour un public académique et pour un public général. Elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit. Elle stimule le débat entre, notamment, le droit international humanitaire, le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés.

● La *Revue* est un vecteur de l'information, de la réflexion et du dialogue relatifs aux questions intéressant le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, à la doctrine et aux activités du Comité international de la Croix-Rouge. Ainsi la *Revue* entend-elle contribuer à promouvoir la cohésion au sein du Mouvement.

La *Revue* s'adresse à plusieurs publics à la fois, notamment aux gouvernements, aux organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux milieux académiques, aux médias et à toute personne spécifiquement intéressée par les questions humanitaires.

Mission of the International Review of the Red Cross

The *International Review of the Red Cross* is a periodical published by the International Committee of the Red Cross (ICRC). Its aim is to promote reflection on humanitarian policy and action and on international humanitarian law, while at the same time strengthening the dialogue between the ICRC and other organizations and individuals concerned with humanitarian issues.

● The *Review* is a forum for thought, analysis and dialogue on humanitarian issues in armed conflict and other situations of collective violence. While focusing particular attention on humanitarian action per se, it also strives to spread knowledge of the history of such activity, to analyse the causes and characteristics of conflicts – so as to give a clearer insight into the humanitarian problems they generate – and to contribute to the prevention of violations of international humanitarian law. The Review wishes to encourage the exchange of ideas.

● The *Review* is a specialized journal on international humanitarian law, intended for both an academic and a more general readership. It endeavours to promote knowledge, critical analysis and development of the law. Its also fosters the debate on such matters as the relationship between international humanitarian law, human rights law and refugee law.

● The *Review* is a vector for information, reflection and dialogue on questions pertaining to the International Red Cross and Red Crescent Movement and, in particular, on the policy and activities of the International Committee of the Red Cross. The *Review* thus seeks to promote cohesion within the Movement.

The *Review* is intended for a wide readership, including governments, international governmental and non-governmental organizations, National Red Cross and Red Crescent Societies, academics, the media and all those interested by humanitarian issues.

Décembre
December
1999
Volume 81
N° 836

Contents Table des matières

XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

711 *Éditorial*

712 *A note from the Editor*

713 **Même la guerre a des limites...**
Cornelio Sommaruga

715 **Significance of the Geneva Conventions for the contemporary world**
Dietrich Schindler

731 **The "failed State" and international law**
Daniel Thürer

763 **Economic sanctions: legal and policy constraints**
Anna Segall

785 **Superior orders and the International Criminal Court: Justice delivered or justice denied**
Charles Garraway

795 **Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies**
ANNE RYNIKER

806 **Circulaire du 6 août 1999**

812 **Bulletin of 6 August 1999**

XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

819 **Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : un plan d'action pour l'humanitaire**
YVES SANDOZ

830 **Keynote address by** LOUISE FRECHETTE, **Deputy Secretary-General of the United Nations**

837 **Keynote address by** DR ASTRID N. HEIBERG, **President of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies**

842 **Keynote address by** CORNELIO SOMMARUGA, **President of the International Committee of the Red Cross**

849 **XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**
Résolutions

877 **27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent**
Resolutions

903 **Le droit international humanitaire au seuil du troisième millénaire : bilan et perspectives**
CORNELIO SOMMARUGA

Croix-Rouge et Croissant-Rouge / Red Cross and Red Crescent

925 Conseil des Délégués, Genève 29-30 octobre 1999 — Council of Delegates, Geneva, 29-30 October 1999

925 Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge Election de cinq membres — Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent Election of five members

927 Attribution de la médaille Henry Dunant — Henry Dunant Medals awarded

928 Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

930 Reconnaissance de la Croix-Rouge du Gabon — Recognition of the Gabonese Red Cross Society

Comité international de la Croix-Rouge / International Committee of the Red Cross

931 Cornelio Sommaruga Président du Comité international de la Croix-Rouge (1987-1999) — Cornelio Sommaruga President of the International Committee of the Red Cross (1987 - 1999)

933 Cornelio Sommaruga : la force de la conviction
JACQUES FORSTER

940 Composition du Comité international de la Croix-Rouge

942 Nouveau directeur du droit international et de la communication — New director for international law and communication

Faits et documents / Reports and documents

943 Ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève par la République du Nicaragua — Ratification of the Protocols Additional to the Geneva Conventions by the Republic of Nicaragua

944 Déclaration du Panama selon l'article 90 du Protocole I — Declaration of Panama in accordance with Article 90 of Protocol I

945 Decision by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia concerning testimony by ICRC personnel

Livres et revues — Books and reviews

946 Judith Gardam (ed.), **Humanitarian Law** (HANS-PETER GASSER)

948 Roy Gutman and David Rieff (eds), **Crimes of War — What the public should know** (PIERRE HAZAN)

951 Sylvain Vité **Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en œuvre du droit international humanitaire** (ERICH KUSSBACH)

954 William G. O'Neill, **A Humanitarian Practitioner's Guide to International Human Rights Law** (RETO MEISTER)

958 Publications récentes — Recent publications

Divers — Miscellaneous

959 Training Seminar on International Humanitarian Law for University Teachers

960 How Does Law Protect in War? — Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law

Un texte paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

Texts published by the *Review* reflect the views of the author alone and not necessarily those of the ICRC or of the *Review*. Only texts bearing an ICRC signature may be ascribed to the institution.

Editorial

Le contenu de ce numéro de décembre 1999 de la Revue est subdivisé en trois parties: deux groupes de textes bien distincts et une information importante. Commençons avec la dernière: après douze ans de présidence du CICR, M. Cornelio Sommaruga quitte ses fonctions à la fin de l'année. M. Jacques Forster, vice-président permanent, retrace les défis auxquels le CICR a été confronté pendant ces années. Le nouveau président du Comité, M. Jakob Kellenberger, entre en fonction le 1er janvier 2000.

Une partie importante de la Revue est consacrée aux résultats de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Comme le veulent les statuts du Mouvement, la Conférence internationale s'est tenue à Genève du 31 octobre au 6 novembre 1999. En sa qualité de «plus haute autorité délibérante du Mouvement», elle réunit, d'une part, les représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de leur Fédération internationale et du CICR et, d'autre part, ceux des gouvernements des États parties aux Conventions de Genève. La Conférence est ainsi un lieu de rencontre où la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge et les gouvernements peuvent ensemble tirer un bilan de l'action humanitaire et lancer de nouvelles initiatives dans ce domaine. — La Revue publie dans ce numéro une brève analyse des travaux de la Conférence et les décisions principales qui y ont été prises, notamment le texte du Plan d'action pour les années 2000-2003. Les résolutions adoptées par le Conseil des Délégués complètent l'information sur les réunions statutaires de 1999.

Comme d'habitude, la Revue publie des contributions individuelles sur des sujets forts divers. Qu'elles incitent le lecteur à réfléchir sur plusieurs aspects importants de l'action humanitaire en cette fin d'année.

LA REVUE

A note from the Editor

The December 1999 issue of the Review *is divided into three parts, comprising two quite different groups of texts and a section concerning an important event. To begin with the last, ICRC President Cornelio Sommaruga is stepping down at the end of the year after more than twelve years at the helm. Permanent Vice-President Jacques Forster looks back at the challenges faced by the ICRC during this period. The new President of the Committee, Mr Jakob Kellenberger, takes up his post on 1 January 2000.*

Another section of the Review *is devoted to the results of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, which took place in Geneva from 31 October to 6 November 1999. Defined in the Movement's Statutes as the "supreme deliberative body for the Movement", the Conference brings together representatives of the National Red Cross and Red Crescent Societies, their International Federation and the ICRC on the one hand, and government representatives from the States party to the Geneva Conventions on the other. The Conference is thus a forum where the Red Cross/Red Crescent and governments can together take stock of humanitarian action and launch new initiatives in that regard. This issue of the* Review *contains a short summary of the proceedings of the Conference and the main decisions taken, in particular the text of the Plan of Action for 2000-2003. The section on the statutory meetings held during 1999 ends with the resolutions adopted by the Council of Delegates.*

As always, the Review *also contains individual contributions on a wide range of subjects. We hope these will prompt our readers to reflect on some significant aspects of humanitarian action at the end of another year.*

THE REVIEW

Même la guerre a des limites...

par
CORNELIO SOMMARUGA

Au moment où ce siècle de grands cataclysmes s'achève, où la plupart de nos repères se font flous, il est nécessaire de réaffirmer la priorité de l'être humain et de sa dignité. Nous — les humanitaires —, nous le faisons quotidiennement aux côtés des victimes et des plus vulnérables, mais nous devons aussi pouvoir le faire avec les acteurs de la communauté des États.

Il y a de nombreuses conférences où les représentants des États se retrouvent, et il y en a d'autres où les organisations humanitaires débattent entre elles. Mais les occasions sont rares où les uns et les autres se trouvent réunis dans une même salle pour se pencher ensemble sur les grandes questions humanitaires de notre temps. Or, c'est ce qui va se passer à Genève à partir de demain. Les représentants de la plupart des 188 États parties aux Conventions de Genève, dont nous venons de commémorer le 50e anniversaire, vont dialoguer avec les représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en présence de nombreux observateurs, en particulier nos amis des ONG et des organisations internationales actifs dans l'action humanitaire.

Cette Conférence est donc le lieu privilégié de la rencontre entre la société civile internationale et les gouvernements. Et nous avons beaucoup à dire aux gouvernements. Qu'un tiers des six milliards d'êtres humains qui peuplent cette planète vivent au-dessous du seuil de pauvreté, avec moins de un dollar par jour. C'est inacceptable et ce n'est pas une

CORNELIO SOMMARUGA est président du Comité international de la Croix-Rouge — Discours prononcé à la cérémonie d'ouverture de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 31 octobre 1999).

fatalité. Que les graves atteintes à l'environnement provoqueront tôt ou tard des catastrophes dont nous ne mesurons pas encore l'ampleur. Que des efforts bien plus importants doivent être entrepris pour enrayer certaines maladies endémiques qui sévissent dans les pays les plus pauvres. Que les catastrophes dites naturelles sont bien souvent causées par l'homme. Et aussi que la guerre, qui semble prospérer sous diverses latitudes, n'autorise pas les exactions dont nous sommes, jour après jour, les témoins privilégiés.

Oui, même la guerre a des limites.

Non, il n'y a pas de fatalité.

On pourrait objecter, à juste titre, que les États ne sont plus les uniques acteurs sur la scène internationale. C'est pourquoi, ce soir, j'aimerais m'adresser également aux représentants des milieux économiques et financiers. Sans aucune volonté polémique. Juste pour leur dire que la globalisation économique a un corollaire indispensable : la globalisation des responsabilités. J'ose croire que la recherche du profit et l'intérêt général de la société humaine ne sont pas nécessairement incompatibles. Car s'ils le sont, alors il nous faudra choisir l'intérêt général.

Nous tous, ici réunis, allons au cours des prochains jours prendre un certain nombre d'engagements. Nous allons débattre, à l'occasion de divers ateliers. Nous serons peut-être parfois en désaccord. Mais nous allons travailler ensemble à promouvoir l'intérêt des plus démunis, des laissés-pour-compte, de tous ceux affectés par les conflits armés et d'autres types de catastrophes.

Car il n'y a pas de fatalité.

Nous pouvons, j'en ai l'intime conviction, opposer au pessimisme de l'intelligence l'optimisme de la volonté.

Car il ne s'agit plus de rêver d'un monde meilleur. Il faut y œuvrer.

Significance of the Geneva Conventions for the contemporary world

by
DIETRICH SCHINDLER

Two contradictory trends characterize the development of international humanitarian law over the past fifty years. The first is the enormous progress accomplished by that part of international law. International humanitarian law has become one of the most comprehensively regulated branches of international law: most aspects of the protection of individuals in armed conflicts and of the conduct of hostilities have been dealt with in detailed provisions. Moreover, the Geneva Conventions of 1949 have attained virtually universal recognition. They have been ratified by more States than any other convention, with the exception of the Convention on the Rights of the Child.[1] Furthermore, a great number of their rules have become recognized as customary rules and

PROFESSOR DIETRICH SCHINDLER taught international and constitutional law at the University of Zurich. He is an honorary member of the International Committee of the Red Cross and former Chairman of its Legal Commission. — This text was presented as an introductory report at the 24th Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law on the theme "50th Anniversary of the Geneva Conventions", International Institute of Humanitarian Law (San Remo, September 1999).

1 The four Geneva Conventions of 12 August 1949 for the protection of war victims have been ratified by 188 States, the Convention on the Rights of the Child of 1989 by 191 States. In comparison, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 has

as constituting *jus cogens*. This remarkable success contrasts, however, with the second trend, the gross violations of the Conventions and the frightening increase in inhumane and cruel acts committed in armed conflicts of recent years. Humanitarian disasters caused by armed conflicts have become one of the major problems of our time. Obviously, legal regulations have not always produced the results expected from them when they were adopted. In this sense, both success and failure characterize the development of the Geneva Conventions in the past fifty years.

I shall first examine the remarkable normative development of international humanitarian law since 1949, and then turn to the causes of the massive violations which occurred in the same period. I shall conclude with some remarks on the outlook for international humanitarian law.

International humanitarian law since the Second World War

In terms of the progress made by international humanitarian law in the last half century, three periods may be distinguished. In the *first period*, covering the time between the end of World War II and the early 1960s, the most important event was obviously the adoption of the four Geneva Conventions of 12 August 1949 for the protection of war victims, the fiftieth anniversary of which we are now celebrating. It is fortunate that their adoption proved possible soon after World War II and was not delayed, as was the revision of the preceding Geneva Conventions in the years after World War I. At that time the belief prevailed that the League of Nations had brought permanent peace to the world. That belief ruled out any consideration of new conventions on warfare. It was consequently not until 1929 that two new conventions, one on the wounded and sick, the other on prisoners of war, were adopted. However, a third convention and perhaps the most urgent one, dealing with the protection of civilians, met with political opposition and had not yet been adopted when the world was again engulfed by war.

142 ratifications, and the International Covenant on Civil and Political Rights has 144. Protocol I additional to the Geneva Conventions of 13 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts, of 8 June 1977, has been ratified by 154 States, and Protocol II additional to the Geneva Conventions of 13 August 1949, and relating to the protection of victims of non-international armed conflicts, by 147 States. The United Nations has 188 member States. (Status in September 1999.)

After World War II, no expectations of permanent peace prevented the revision of the Geneva Conventions. The United Nations nevertheless kept aloof from this enterprise because it was thought that UN participation in the revision of the law of war would undermine confidence in the organization's capability to maintain peace. In conformity with earlier practice, the International Committee of the Red Cross (ICRC) prepared the new treaties and the Swiss government convened the international conference adopting them.

Notwithstanding its abstention, the United Nations exerted a considerable, though little noticed, influence on the Geneva Conventions, for its efforts to bring about an international guarantee of human rights left their imprint upon them. This is not surprising, as the Conventions were adopted only a few months after the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights.[2] The attention paid to human rights had the effect that the traditional law of war was gradually transformed into a human rights-oriented law. Traces of this can already be seen in the 1949 Conventions, which speak of the "rights" of protected persons instead of only imposing obligations on the belligerents, and also stipulate that protected persons cannot renounce their rights.[3] In addition, Article 3 common to the four Conventions constitutes a kind of human rights provision; it regulates the relationship between governments and their own nationals in the event of an internal armed conflict, thus a question traditionally regulated by human rights provisions only. Furthermore, the previously unknown term "international humanitarian law" was introduced by the ICRC in the early 1950s, largely replacing the terms "law of war" and "law of armed conflicts".[4] It soon became generally used, somewhat blurring the distinction between the law applicable in armed conflicts and the law of human rights and giving rise to occasional confusion between these two branches of international law.

In the years following their adoption, the Geneva Conventions attracted surprisingly little interest. They were not considered as being of an immediate relevance. Although they played a certain but rather minor role

2 The Geneva Conventions were adopted on 12 August 1949, the Universal Declaration on 10 December 1948.

3 Article 7 of the First, Second and Third Conventions, Article 8 of the Fourth Convention.

4 The *Annual Report* of the ICRC for 1953 was the first one to use the term "international humanitarian law".

in the wars in Korea and Indochina in the early 1950s, they subsequently almost lapsed into oblivion. In university courses and treatises on international law the traditional chapters on the law of war were simply omitted. Only a few specialists and the ICRC cared about them. In 1956, the ICRC, recognizing that the Conventions of 1949 did not provide sufficient protection for the civilian population against indiscriminate warfare, drafted rules to safeguard the civilian population from the effects of hostilities.[5] They were approved by the International Red Cross Conference in New Delhi in 1957, but elicited virtually no reaction from governments. This discouraged the ICRC from taking further steps for the improvement of international humanitarian law until the United Nations gave fresh impetus in 1968.

A *second period* in the development of international humanitarian law started in the 1960s when several more extensive wars broke out, notably the war in Vietnam, the civil war in Nigeria/Biafra, the wars between the Arab States and Israel and the wars of national liberation in Africa. The latter type of conflicts in particular spurred the United Nations to ever-greater activity. As from 1968, the General Assembly adopted periodical resolutions demanding that wars of national liberation be regarded as international armed conflicts in which the Geneva Conventions were to be applied as a whole and freedom fighters to be treated as prisoners of war. Also in 1968, the International Conference on Human Rights in Teheran[6] and the UN General Assembly[7] adopted resolutions under the title "Respect for human rights in armed conflicts", requesting the Secretary-General, in consultation with the ICRC, to take steps (a) for the better application of existing international humanitarian conventions, and (b) for the adoption of additional humanitarian conventions to ensure better protection of victims and the prohibition and limitation of the use of certain methods and means of warfare. These resolutions opened the door

5 *Draft Rules for the Limitation of the Dangers Incurred by the Civilian Population in Time of War*, 2d ed., ICRC, 1958. Reprinted in D. Schindler/J. Toman (eds.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3d ed., Martinus Nijhoff Publishers/Henry Dunant Institute, Dordrecht/Geneva, 1958, No. 28, p. 251 (4th edition to appear in 2000).

6 International Conference on Human Rights (Teheran), Resolution XXIII of 12 May 1968, reprinted in Schindler/Toman, *op. cit.* (note 5), No. 30, p. 261.

7 United Nations General Assembly, Resolution 2444 (XXIII) of 19 December 1968, reprinted in Schindler/Toman, *op. cit.* (note 5), No. 31, p. 263.

for the elaboration of the two Additional Protocols which were adopted in 1977.

In this period between the 1960s and the 1980s, the United Nations became fully involved in questions of international humanitarian law and, by combining that law with human rights, brought about the adoption of new international humanitarian law instruments. As Frits Kalshoven aptly stated, with UN Resolution 2444 of 1968 "the starting shot had been given for an accelerated movement which brought the three currents: Geneva, The Hague and New York, together in one main stream".[8] In spite of the important role played by the United Nations in this regard, the preparation of the Additional Protocols was left to the ICRC and the convocation of the conference adopting them to the Swiss government. The UN itself also adopted some treaties on questions of warfare during this period, notably the Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques of 1976[9] and the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects.[10]

A *third period*, marked by a particularly intensive and almost revolutionary development of international humanitarian law showing almost revolutionary traits, began after the end of the Cold War in 1989. Never before had humanitarian issues and humanitarian law attracted so much international attention as in this period. And never before did the necessity of humanitarian action and humanitarian law become so evident as it has today.

Since 1989, most armed conflicts have been internal conflicts. During the Cold War, the animosity between the superpowers overshadowed all other conflicts. Internal divergences, stemming from ethnic, religious or political differences, were kept under control by external threats or totalitarian regimes. When it ended, however, many regimes collapsed and internal conflicts were no longer held in check. In several States rival groups, often impelled by ethnic or religious fanaticism, became engaged in embittered struggles. The expectation that the end of the Cold War would

8 Frits Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, ICRC, Geneva, 1987, pp. 22/23.

9 Adopted by UN General Assembly Resolution 31/72 of 10 December 1976, reprinted in Schindler/Toman, *op. cit.* (note 5), No. 18, p. 163.

10 Adopted on 10 October 1980, reprinted in Schindler/Toman, *op. cit.* (note 5), No. 20, p. 179.

lead to a period of peace and democratic regimes all over the world soon vanished. Internal conflicts began to cause even greater humanitarian problems than had occurred during the Cold War period. It was soon realized that only the international community could resolve this situation. For some time, the United Nations obtained satisfactory results by sending observer missions or peace-keeping forces into States affected by internal conflicts. This was the case in El Salvador, Cambodia and Mozambique. However, such operations, which were based on the consent of the warring parties, proved to be impossible or inadequate in later and more complex conflicts, such as those in the former Yugoslavia, in Somalia, Rwanda, Liberia and Sierra Leone. I shall not go into these conflicts and the measures taken, but shall confine myself to pointing out five major developments which international humanitarian law has undergone in this period.

The *first* is the decision of the Security Council that large-scale violations of human rights and international humanitarian law and the ensuing magnitude of human suffering can constitute a threat to international peace and give rise to measures under Chapter VII of the UN Charter.[11] The Security Council, by this decision, affirmed that respect for human rights and humanitarian law constitutes an integral element of the security system set up for the world organization.[12] On the basis of this finding, the Security Council has not only authorized the use of force in several humanitarian disasters since then, but has also set up two international criminal tribunals to prosecute persons responsible for serious

11 See esp. UN Security Council Resolution 794 (1992) on Somalia, Resolution 929 (1994) on Rwanda, but also Resolution 770 (1992) on Bosnia and Herzegovina. See also Resolution 1244 (1999) on Kosovo. In its resolutions on the establishment of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda, the Security Council also determined that "widespread violations of international humanitarian law (...) constitute a threat to international peace and security" (Resolutions 808 (1993) and 827 (1993) on Yugoslavia, Resolution 955 (1994) on Rwanda).

12 This is the wording of paragraph 12 of the preamble to the Resolution of the *Institut de Droit international* on "The application of international humanitarian law and fundamental human rights in armed conflicts in which non-State entities are parties", adopted on 25 August 1999, to be published in *Annuaire de l'Institut de Droit international*, Vol. 68-II. Bothe rightly stated that Security Council action in such cases is based on the assumption that respect for international humanitarian law is a precondition for the restoration of a just peace: Michael Bothe, "The United Nations actions for the respect of international humanitarian law and the coordination of related international operations", in L. Condorelli, A-M La Rosa, S. Scherrer (eds.), *The United Nations and International Humanitarian Law*, Geneva, 1995, p. 226; similarly Luigi Condorelli, *ibid.*, p. 462.

violations of international humanitarian law.[13] By so doing the Security Council has implicitly assumed the role of a supreme guardian of international humanitarian law.

As a *second development*, it should be noted that the distinction between international and non-international armed conflicts has lost much of its significance. The law of internal armed conflict has been increasingly aligned with the law of international armed conflict. This was especially emphasized by the International Tribunal for the former Yugoslavia in its *Tadic* decision (Jurisdiction) of 2 October 1995.[14] One of the causes of this development has been the proliferation of internal armed conflicts and the growing seriousness of their repercussions upon the international community. They can no longer be considered internal affairs of the respective States, as they used to be. Moreover, all-out recourse to armed violence in internal conflicts has become so generalized and so extreme that the difference between them and international wars has steadily diminished. As early as 1968, and again in 1970, the UN General Assembly characterized some basic humanitarian principles as applicable "in all armed conflicts"[15] or in "armed conflicts of all types".[16] In many resolutions on non-international conflicts in the past decade, the Security Council has furthermore called

13 Security Council Resolution 827 (1993) establishing the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, and Resolution 955 (1994) establishing the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994.

14 Reproduced in *Yearbook 1995* of the Tribunal, p. 54 ff., esp. paras 96-137. See also Theodor Meron, "International criminalization of internal atrocities", *American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, pp. 554-577; Meron, "The continuing role of custom in the formation of international humanitarian law", *AJIL*, Vol. 90, 1996, pp. 238-249; Philippe Bretton, "Actualité du droit international humanitaire dans les conflits armés", *Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Paris, 1998, pp. 57 ff., 60-64; Christopher Greenwood, "The development of international humanitarian law by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 2, 1998, pp. 97 ff., esp. 128-133; Christopher Greenwood, *International Humanitarian Law (Law of War)*, Revised Report for the Centennial Commemoration of the First Hague Peace Conference 1899, May 1999, 62-76; Marie-José Domestici-Met, "Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile", *RICR*, No. 834, June 1999, pp. 277 ff., esp. pp. 288-291.

15 Resolution 2444 (XXIII), *loc. cit.* (note 7).

16 UN General Assembly Resolution 2675 (XXV): "Basic Principles for the Protection of Civilian Populations in Armed Conflicts", adopted on 9 December 1970.

upon the warring parties to observe international humanitarian law and to desist from all breaches, without limiting itself to rules on non-international armed conflicts.[17] It is also revealing that practically all humanitarian law treaties concluded in the past few years have been made applicable to both international and internal armed conflicts.[18] It cannot be overlooked, however, that it would not be possible to apply all provisions of the law of international armed conflicts to internal armed conflicts.[19]

The gradual disappearance of the distinction between non-international and international armed conflicts has been facilitated by a *third development*, the growing importance of customary law. The International Criminal Tribunal, in its *Tadic* decision, came to the conclusion that many principles originally applicable in international armed conflicts had only in the course of time become customary rules applicable also in non-international conflicts; it enumerated a considerable number of such customary rules.[20] This finding constitutes one of the most important results of the post-Cold War developments. It shows that non-international armed conflicts are regulated to a much greater extent by legal rules than had generally been assumed. The International Court of Justice, in its Advisory Opinion of 1996 on the legality of the use of nuclear weapons, also affirmed that a great majority of treaty rules on international humanitarian law had become customary. It did not, however, specifically refer to rules on internal armed conflicts.[21]

17 See, e.g., Security Council Resolution 771 (1992), paras 1-3, on Bosnia and Herzegovina; Resolution 794 (1992), para. 4, and Resolution 814 B (1993), para. 13, on Somalia. It must be mentioned, however, that the Security Council has a broad concept of international humanitarian law: the Statutes of the two International Criminal Tribunals include genocide and crimes against humanity in the realm of international humanitarian law.

18 This is the case of the two new Protocols to the 1980 Weapons Convention: Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices as amended on 3 May 1996 (Protocol II), and Protocol on Blinding Laser Weapons (Protocol IV), adopted on 13 October 1995, as well as for the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, of 18 September 1997. The latter is to be observed also in the absence of any armed conflict.

19 Thus, for instance, the law relating to prisoners of war and to occupied territories could not as such be applied in internal conflicts. In the same sense the 1995 *Tadic* decision of the International Tribunal, *loc. cit.* (note 14), para. 126.

20 *Ibid.*, paras 96-137.

21 I.C.J. Reports 1996, pp. 256-259, paras 75-84.

The *fourth important development* has been the influence of human rights law on international humanitarian law. The fact that most contemporary armed conflicts are internal conflicts has accentuated this development, since in these conflicts human rights law and humanitarian law play an equally important role. Most of the serious violations of international humanitarian law are also violations of human rights. In most internal armed conflicts, the Security Council and other UN organs have appealed to the warring parties to respect both humanitarian and human rights law.[22]

The *fifth important development,* finally, can be seen in the statement of the International Court of Justice, in its Advisory Opinion of 1996 on the legality of the threat or use of nuclear weapons, that the fundamental principles of humanitarian law constitute "intransgressible principles of international customary law".[23] In other words, these principles belong to the most fundamental norms of international law, norms which form part of what could be called the unwritten constitution of the international community. They are an indispensable foundation of that community.

All these developments have been brought about by judicial pronouncements or by decisions of political organs of the United Nations, but not by the conclusion of new treaties. Indeed, it would hardly have been possible to attain the same results by treaties, for many governments would have been reluctant to give their express consent to limitations of what had hitherto been considered internal affairs of States. Nevertheless, governments have in the past few years also shown a considerable readiness to adopt new treaties. There are, for instance, the two new Protocols to the 1980 Weapons Convention,[24] that of 1995 on blinding laser weapons, and the amended 1996 text of that on mines; the Ottawa Convention of 1997 on anti-personnel mines;[25] the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court; and the 1999 Second Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict.[26]

22 See Adama Dieng, "La mise en œuvre du droit international humanitaire: Les infractions et les sanctions", in *Law in Humanitarian Crises*, European Commission, Luxembourg, 1995, Vol. I, pp. 311 ff., esp. pp. 350-358.

23 *Loc. cit.* (note 21), p. 257, para. 79. In para. 83, the Court states that in the case under examination there was no need for the Court to pronounce on the question whether these principles are part of *jus cogens*.

24 See note 18.

25 *Ibid.*

26 UNESCO Doc. HC/1999/7 and ILM 38/4 (July 1999), p. 769.

Another important enactment to be mentioned, although it does not take the form of a treaty, are the recently issued and long-awaited rules on the "Observance by United Nations forces of international humanitarian law", promulgated by the UN Secretary-General on 6 August 1999.[27]

In cases where the adoption of conventions could hardly have been successful, private drafts have been elaborated which restate and develop the existing law. The main examples are the 1990 San Remo rules on non-international armed conflicts,[28] the Turku Declaration of Minimum Humanitarian Standards, also of 1990,[29] and the 1994 San Remo Manual on the law of armed conflicts at sea.[30] These private drafts reinforce existing law and contribute to the formation of customary rules. If intergovernmental conferences had dealt with the respective subjects, this might have led to some retrogressive developments.

Non-observance of humanitarian obligations: causes

After having cast some light on what may be called the success story of international humanitarian law, we now turn to the causes of the grave and widespread violations experienced in recent years. First, there is a certain relationship between the progressive development of the law and gross violations of humanitarian principles. All conventions on international humanitarian law, beginning with the Geneva Convention of 1864, were a response to intolerable humanitarian situations. Similarly, the remarkable developments of the past ten years would not have been possible without the gross violations which occurred in the same period. The question remains, of course, to what extent new legal norms have prevented future humanitarian disasters and to what extent they have simply fostered the illusion that the steps needed to avoid them had been taken.

One of the main causes of the present-day non-observance of international humanitarian law is that most armed conflicts are internal conflicts. The great majority of the provisions of the Geneva Conventions apply solely to international armed conflicts. Only Article 3, common to the four Conventions, and Protocol II deal with non-international

27 United Nations, ST/SGB/1999/13 of 6 August 1999. See also *infra*, p. 795.

28 *IRRC*, No. 278, September-October 1990, p. 404.

29 *IRRC*, No. 282, May-June 1991, p. 330.

30 Grotius Publications, Cambridge University Press, 1995.

conflicts. The Conventions are thus insufficiently adapted to the now prevailing form of armed conflicts.

The Geneva Conventions are also based on the assumption that armed conflicts are conducted by armed forces which are under a responsible command, are trained in the conduct of hostilities and act in conformity with international law. Most internal armed conflicts, however, are fought by private groups which lack a clear command structure, are not trained in the conduct of hostilities and not familiar with the principles and rules of international humanitarian law. Internal armed conflicts have, moreover, always been marked by a higher degree of cruelty and hatred than international wars. Humanitarian rules have always had a lesser chance of being observed in internal conflicts than in international conflicts. No fundamental change can be expected in this respect.

The traditional law of war was furthermore based on the expectation of reciprocity. Armed forces expected that they would lose their protection if they disregarded the rules of the law of war vis-à-vis their enemy. In the last few decades, however, the law of war has been transformed into a human rights-oriented law, with the result that reprisals have been prohibited. Reciprocity has therefore lost its relevance, especially in non-international conflicts.[31] Implementation of international humanitarian law no longer depends on reciprocity, but on measures taken by the international community. Another factor which can undermine compliance with that law is the inequality of the means at the disposal of the parties to a conflict. If one party can rely on air power to combat its enemy, the other party, without similar resources, may be induced to resort to means contrary to international humanitarian law, such as terrorist attacks or other acts directed against civilians inside or outside its territory.

The widespread non-observance of international humanitarian law is also due to the incapacity of the international community and the unwillingness of States to take adequate measures to avert humanitarian disasters. Although the Security Council considers gross violations of human rights and humanitarian law to be a threat to international peace and security allowing measures to be taken under Chapter VII of the UN Charter, States have so far mostly been reluctant to consent to the measures needed

31 See Stefan Oeter, "Civil war, humanitarian law and the United Nations", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 1, 1997, pp. 195 ff., esp. pp. 214-215.

to defuse impending internal conflicts. Instead they tend to wait until a crisis flares out of control. Once hostilities and hatred have spread throughout a country and crimes are being committed without punishment, it is much more difficult, or even impossible, to get a grip on the situation. In internal conflicts, therefore, timely measures to prevent humanitarian disasters are of the utmost importance, apparently even more so than the adoption of new legal rules on internal armed conflict.

The United Nations and in particular its Secretary-General are primarily responsible for the prevention of impending conflicts. It would be highly desirable to set up UN services with the task of keeping a watch on emerging conflict situations and analysing possibilities for preventive measures, and to provide those services with the necessary means. Their work could help to forestall much human suffering and to avoid the problems caused by interventions undertaken at a time when a humanitarian disaster has already reached its peak. Yet the United Nations does not currently seem to be able to intensify its activities in preventive diplomacy. As long as it is denied the necessary means, it is up to regional organizations and individual States to engage in the prevention of humanitarian crises and of ensuing violations of humanitarian law.

It follows that the responsibility for large-scale violations of human rights and international humanitarian law in internal armed conflicts must to some extent be attributed to those States which, although they have the means to take adequate preventive measures, are unwilling to do so.

After having thus drawn attention to the grave violations of international humanitarian law, it may be appropriate to emphasize that the Geneva Conventions are by no means ineffective. Although often violated, they have proved their salutary effect. They have secured the protection of great numbers of prisoners of war and detainees and made possible extensive relief operations for victims of war. Their positive effects have been underscored by the large-scale survey "People on War" recently carried out by the ICRC, in which people all over the world were asked about their experience of war.[32]

32 See Gilbert Holleufer, "Peut-on célébrer le 50e anniversaire des Conventions de Genève ?", *IRRC*, Vol. 833, March 1999, p. 135. The final results of the survey had not yet been published at the time of writing this report.

Concluding remarks and outlook

So what is the outlook for international humanitarian law? A globalized and closely interdependent world cannot exist without common values shared by all. The universally recognized principles of human rights and international humanitarian law form part of these common values. The International Court of Justice has rightly stated that the fundamental rules of international humanitarian law constitute intransgressible principles of international customary law. It has thereby confirmed that these rules belong to the indispensable basic principles of the entire international community. Compliance with them is essential for peaceful relations among States in the global village of today. No peaceful coexistence is possible between States which observe these principles and States which aim at the annihilation of certain peoples or groups of people. The conduct of such States inevitably affects other States and provokes counter-measures by them.

Yet the fact remains that human rights and international humanitarian law are far from being universally recognized as non-derogable principles of the international community. The humanitarian disasters of recent years and the gross violations of humanitarian principles are evidence of this. There is an obvious tension between what international lawyers, judicial bodies and most governments consider to be principles indispensable for the cohesion of the international community, and the behaviour of large sections of the world's population. Strong currents, among them nationalism, particularism and various forms of fundamentalism, are working against acceptance of universal humanitarian values.[33] It will take a long time and unwavering determination to overcome such adverse forces and gain due recognition for the fundamental principles of human rights and international humanitarian law in all parts of the world. The steps now being taken for that purpose are extremely important and must be pursued with perseverance. They include the dissemination of

33 Forsythe points to the clash between globalism and "romantic (and dangerous) particularism": see David Forsythe, "1949 and 1999: Making the Geneva Conventions relevant after the Cold War", *IRRC*, No. 834, June 1999, pp. 267/8. Roberts and, similarly, Dieng, refer to fears in post-colonial States that increased diplomatic attention paid to international humanitarian standards could lead to interventions and to a new form of colonialism: Adam Roberts, "The laws of war: Problems of implementation in contemporary conflicts", in *Law in Humanitarian Crises*, European Commission, Luxembourg, 1995, pp. 79/80, and Adama Dieng, *op. cit.* (note 22), p. 363.

knowledge of international humanitarian law, the adoption of new legislation enabling States to comply with their international obligations, the prosecution of war crimes by all States and the establishment of the International Criminal Court.[34]

However, these measures cannot be expected to have a rapid and profound effect on the actual behaviour of whole populations. Moreover, in internal conflicts, which have always been marked by a high degree of cruelty and intense enmity, it will remain difficult to secure observance of international standards of humanity. The task of improving respect for international humanitarian law will therefore be with us until armed conflicts themselves can be prevented.

●

Résumé

L'importance des Conventions de Genève pour le monde moderne

par DIETRICH SCHINDLER

L'évolution du droit international humanitaire au cours des cinquante dernières années a été caractérisée par deux orientations contradictoires. La première est le progrès considérable intervenu dans cette partie du droit international. Le droit international humanitaire est aujourd'hui l'une des branches du droit international dont les règles sont les plus exhaustives : la plupart des aspects de la protection des personnes dans les conflits armés et de la conduite des hostilités ont fait l'objet de dispositions détaillées. En outre, les Conventions de Genève de 1949 ont acquis une reconnaissance pratiquement universelle. Un grand nombre de leurs dispositions sont maintenant reconnues comme étant des règles du droit coutumier et font partie du jus cogens. *Ce succès remarquable contraste toutefois avec la seconde orientation, à savoir les violations flagrantes des Conventions et l'augmentation inquiétante du nombre d'actes inhumains et cruels commis au cours des conflits armés des dernières*

34 These and other measures were recommended in the Final Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims of 1993 and in Resolution 1 of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent of 1995, see *IRRC*, No. 310, January-February 1996, pp. 58 and 79 respectively.

années. Les catastrophes humanitaires causées par la guerre sont devenues l'un des problèmes majeurs de notre temps. Il est évident que les dispositions juridiques n'ont pas toujours donné les résultats que l'on attendait d'elles au moment de leur adoption. À cet égard, l'évolution des Conventions de Genève au cours des cinquante dernières années est marquée à la fois par le succès et l'échec. — L'auteur examine d'abord l'évolution normative du droit international humanitaire depuis 1949, puis analyse les causes des violations massives qui ont été commises pendant la même période.

The "failed State" and international law

by
DANIEL THÜRER

> My sister aged 57, who lived in Sarajevo alone, was killed there. If I had caught the man who killed my sister I would have cut his throat on the spot. Don't think I wouldn't have. However, I think differently now that the passions have cooled. But at the moment I don't know what I would have done to him, out of rage.
>
> Civilian in Bosnia-Herzegovina
>
> A war without rules would be a cruel war where nothing would count. Only winning. And winning is not all.
>
> Guerrilla fighter in Colombia

This article discusses the collapse and internal dissolution of States. These are spectacular processes which are symptomatic of the condition of the community of States and the modern-day system of international law and they are of so elemental a nature that they lead us to reflect on what the future may hold in store. In particular, I am thinking of Somalia, ruled by warlords since 1990; of Liberia and Sierra Leone, which have both been racked by small-scale

DANIEL THÜRER, Dr. jur., LL.M. (Cambridge), is Professor of International Law, European Law, Constitutional Law and Administrative Law at the University of Zurich. While the author is a member of the International Committee of the Red Cross, the views expressed here are his alone. This article is based partly on a previous study by the author, entitled "Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: der 'Failed State'", published in *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Vol. 34, Heidelberg, 1995, pp. 9-47. — ICRC translation of the original German text.

conflicts throughout the decade; of Bosnia-Herzegovina in the early days of its independence; and of Rwanda at the time of the massacres and genocide. Less recent cases also spring to mind: the twenty-year conflict between the parties in Cambodia, brought to an end by the Paris Agreement of 1991; the civil war in Lebanon during the 1980s; and various phases in the development of the Congo, a country which has remained virtually ungovernable since independence was achieved in 1960. The same themes were evident in the chaotic power struggles in China during the 1930s and we can trace them back further still, all the way to the Thirty Years' War in seventeenth-century Europe, out of the brutality, turmoil and suffering of which the classical system of international law was to emerge in the Peace of Westphalia. Failing States are invariably the product of a collapse of the power structures providing political support for law and order, a process generally triggered and accompanied by "anarchic" forms of internal violence. The former Secretary-General of the United Nations, Boutros Boutros Ghali, described this situation in the following way:

> "A feature of such conflicts is the collapse of state institutions, especially the police and judiciary, with resulting paralysis of governance, a breakdown of law and order, and general banditry and chaos. Not only are the functions of government suspended, but its assets are destroyed or looted and experienced officials are killed or flee the country. This is rarely the case in inter-state wars. It means that international intervention must extend beyond military and humanitarian tasks and must include the promotion of international reconciliation and the re-establishment of effective government."[1]

States in which institutions and law and order have totally or partially collapsed under the pressure and amidst the confusion of erupting violence, yet which subsist as a ghostly presence on the world map, are now commonly referred to as "failed States" or "*Etats sans gouvernement*". However, neither expression is sufficiently precise. "Failed" is too broad a term, for, going to the opposite extreme, the aggressive, arbitrary, tyrannical

1 See the Concluding statement by the United Nations Secretary-General Boutros Boutros Ghali of the United Nations Congress on Public International Law: Towards the Twenty-First Century: International Law as a Language for International Relations (13-17 March 1995, New York), Documents, p. 9.

or totalitarian State would equally be regarded as having "failed" — at least according to the norms and standards of modern-day international law. On the other hand, "State without government" is too narrow, since, in the type of State discussed in this article, it is not only the central government but all the other functions of the State which have collapsed. For this reason, the term "failed State" as used in the following text should be understood to mean "disintegrated" or "collapsed" State.

The present article attempts to sketch the broad outlines of the problem of the "failed State" from the combined perspective of international law and of constitutional law in general. The discussion will begin with a description and definition of this phenomenon. This is followed by a general analysis based on positive law, in which special emphasis is given to the reactions of the international community (in particular the Security Council), the problem of the effectiveness of human rights and international humanitarian law, as well as issues of State and individual responsibility under international law. The article concludes with some reflections on the current state of international law and the prospects for its future development.

I. Description of the phenomenon

The term "failed" State does not denote a precisely defined and classifiable situation but serves rather as a broad label for a phenomenon which can be interpreted in various ways. We will now consider the concepts associated with this term from a legal, developmental and sociological perspective.

The political and legal approach

Three elements can be said to characterize the phenomenon of the "failed State" from the political and legal point of view.

- Firstly, there is the *geographical and territorial* aspect, namely the fact that "failed States" are essentially associated with internal and endogenous problems, even though these may incidentally have cross-border impacts. The situation confronting us then is one of an implosion rather than an explosion of the structures of power and authority, the disintegration and destructuring of States rather than their dismemberment.
- Secondly, there is the *political* aspect, namely the internal collapse of law and order. The emphasis here is on the total or near total breakdown of

structures guaranteeing law and order[2] rather than the kind of fragmentation of State authority seen in civil wars, where clearly identified military or paramilitary rebels fight either to strengthen their own position within the State or to break away from it.[3]

- Thirdly, there is the *functional* aspect, namely the absence of bodies capable, on the one hand, of representing the State at the international level and, on the other, of being influenced by the outside world. Either no institution exists which has the authority to negotiate, represent and enforce or, if one does, it is wholly unreliable, typically acting as "statesman by day and bandit by night".

From a legal point of view, it could be said that the "failed State" is one which, though retaining legal capacity, has for all practical purposes lost the ability to exercise it. A key element in this respect is the fact that there is no body which can commit the State in an effective and legally binding way, for example, by concluding an agreement.

The historical and developmental context

The "failed States" existing at present are essentially Third World States which have been affected by three geopolitical factors:

- the *end of the Cold War*, during which the two superpowers had often kept shallow-rooted regimes artificially in power, preserving them as potential allies through supplies of arms or through ideology-based power structures which kept the unity of the State intact by force;
- the *heritage of colonial regimes* which had lasted long enough to destroy traditional social structures, but not long enough to replace them with Western constitutional structures and an effective identity as a new State; and lastly
- general *processes of modernization* which encouraged social and geographical mobility but were not counterbalanced by nation-building processes capable of placing the State on a firm foundation.

2 In this respect, we can distinguish between two different situations: on the one hand, cases such as that of the Democratic Republic of Congo where a total or near total collapse of government authority does not result in massive violence; on the other, cases such as Somalia and Liberia where the vacuum left by the disintegration of the State is filled by a chaos of small-scale group-based wars.

3 Examples include Afghanistan, Angola, Colombia and Kosovo.

While it is true that such extreme situations have so far remained the exception in the world as a whole, others might well arise in the area formerly dominated by the Soviet Union — especially the Caucasus and south-eastern Europe. Indeed, more generally, we might ask whether we are not faced with a chronic pathological trend which — if for quite different social and psychological reasons — could come to undermine hitherto solidly based Western constitutional States. Can we not discern even here in the West, within the rational framework of liberal constitutional democracy, the emergence of disintegrating processes of individualization and desolidarization, which could lead to anomy and anarchy under the pressure of economic crises or ecological disasters? Commenting on the autistically destructive excesses of violence in modern cities, one author has spoken of politics having reached "a new state of aggregation".[4] In the newspapers, we read of the Western world sliding down the same slippery slope as Somalia or Lebanon.

The sociological perspective

The problem of the "failed State" can thus be seen as an elemental phenomenon which, though currently acute in only a few countries, remains latent throughout the world. Sociologically, it is characterized by two phenomena:

The first of these is the *collapse of the core of government*, which Max Weber rightly described as "monopoly of power".[5] In such States, the police, judiciary and other bodies serving to maintain law and order have either ceased to exist or are no longer able to operate. In many cases, they are used for purposes other than those for which they were intended. For example, in the Congo militias disintegrated into armed gangs of looters, military commanders set up in business on their own account using army units for their own enrichment, while State-owned economic resources were exploited for the private benefit of those in power. This kind of situation amounts to a *privatization* of the State or indeed to its *criminalization* where "officials" are involved in drug dealing and arms trafficking. Here, the monopoly of power as a basic function of the State is destroyed and

4 Hans Magnus Enzensberger, *Aussichten auf den Bürgerkrieg*, Frankfurt am Main, 1993, p. 12.

5 Max Weber, *Staatssoziologie*, Johannes Winckelmann (ed.), 2nd ed., Berlin, 1996, pp. 27 ff.

society reverts to that primal condition of *bellum omnium contra omnes* posited by Hobbes. The experience of Bosnia-Herzegovina is symptomatic of the collapse of independent and effective State authority: where the police force was under Serb control, the Serbs were safe; where it was under Croatian control, the Croats were safe; and where it was under the control of both, neither group was safe.

The second typical feature of a "failed State" is the *brutality and intensity of the violence used*. Eyewitness reports from Liberia speak of the whole society — adults, young people and children alike — falling into the grip of a collective insanity following the breakdown of State institutions.[6] These internal conflicts are characterized by a highly unpredictable and explosive dynamic of their own, as well as by a radicalization of violence, the irrationality of which stands in stark contrast to the politically guided and systematically escalated use of military force for which the mechanisms and instruments laid down in the UN Charter for the limitation and control of conflicts on the international level were designed.

II. Analysis in terms of positive law

The UN, State sovereignty and the right to self-determination

If we look at the phenomenon of the collapse of States from the global perspective of international order and especially from the point of view of international law, it is interesting to observe that the States concerned are, in practice, not simply left to their fate. On the contrary, the

6 Cf. Arnold Gehlen's incisive reflections on the socio-psychological consequences of the collapse of the State or the social order : "The immediate effect is that the persons concerned become profoundly *insecure*. The moral and spiritual centres are disoriented because, there too, the certainty of the self-evident has foundered. Thus, penetrating to the very core of their being, insecurity forces people to improvise, compelling them to make decisions *à contre cœur* or to plunge blindfold into the realms of uncertainty, perhaps seeking at any price fundamentals to cling to and give them a sense of purpose. In practice, moreover, insecurity is manifested in the form of fear, defiance or volatility. The effect is to place a heavy burden of control and decision-making on those layers of the personality where life should be lived problem-free amidst the self-evident and the given if people are to be capable of dealing with more demanding situations. In other words, the displacement people suffer due to the shattering of their institutions is expressed as primitivization." Quoted in Heiner Keupp, *Lust an der Erkenntnis: Der Mensch als soziales Wesen*, Munich/Zurich, 1995, p. 105 ff. — ICRC translation

collapse of a State anywhere in the world is seen as a matter for the international community, since the international system as a whole is felt to be endangered if one of its members is seen to be no longer functioning.

In such cases, international reactions have not been manifested primarily through the States as such, either individually or together. This is because while the States clearly had the possibility of taking diplomatic or economic counter-measures (e.g. by breaking off diplomatic relations, withdrawing economic assistance, applying an arms embargo, etc.), such actions make little sense in the context of collapsed States. In practice, therefore, the counter-measures have come chiefly from the organized international community and, above all, the United Nations.[7] Basically, these reactions had to cope with the dilemma of choosing between two fundamental principles of legitimacy in international law: on the one hand, the sovereignty and equality of States and, on the other, the right of peoples to self-determination.

At one extreme, there was an invocation of the old-established practice and theory whereby the identity and continuity of the State cannot be called in question through any temporary loss of unified and effective authority. Furthermore it is also, of course, normal practice that the territory of a State which is no longer effectively functioning is, in principle, protected by the prohibition of violence under international law (in marked contrast to the position under traditional international law, where the territory would have been left open to conquest by powerful neighbours or other imperialist powers with expansionist ambitions).

At the opposite extreme, however, the right of peoples to self-determination was invoked as the basis for the intervention of the organized international community. The UN Charter begins with the words, "We, the peoples ..." and the right of self-determination, based on the UN Charter, has emerged as a fundamental principle of modern international law. In an opinion on Namibia, given in 1970 in relation to the illegal presence of South Africa in the territory concerned, the International Court of Justice had already declared that "the injured entity is a people which must look to the international community for as-

7 On this point, see Matthias Herdegen, *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt im Völkerrecht: "The Failed State"*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Vol. 34, Heidelberg, 1996, p. 68 ff.

sistance".[8] It is interesting to note that, in the case of disintegrating States, the organized international community, or others acting in its name, consider that the invocation of human rights and the right to self-determination authorizes them to intervene in matters of internal affairs — a domain *per se* protected against outside intervention — with the object of restoring the State authority needed for the proper functioning of international law.

Let us now turn to a *pars pro toto* illustration of the very interesting practice of the Security Council in this connection, which we will sketch in greater detail and seek to analyse and evaluate.

Practice of the Security Council

In its reactions to the novel requirements of situations arising out of the collapse of States, the Security Council developed a practice based on a four-tier approach.

1. The most prominent feature of this practice was regular recourse to Chapter VII of the Charter. The landmark development was Resolution 794 of 3 December 1992 on Somalia, in which the Security Council held that "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict" was sufficient in itself to constitute a threat to peace within the meaning of Article 39 of the Charter. This followed Resolution 688 of 5 April 1991 relating to the Kurds of Iraq, in which the Security Council — referring also to the cross-border effects of internal abuses — held that serious breaches of human rights committed by a State against its own citizens constituted a threat to peace. In the case of Haiti, the Security Council, in a cautiously worded resolution,[9] ruled that a form of government irreconcilable with democratic principles represented a threat to peace under Article 39 of the Charter.

Thus, in line with the latest extended practice of the Security Council, it may be taken as given that the mere fact of serious and systematic breaches of human rights or gross infringements of the principle of internal democracy is sufficient to permit forceful intervention by the Security Council in the internal affairs of a State — at least in the case of a

8 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia [South West Africa] Notwithstanding Security Council Resolution 276, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 56.

9 Resolution 841 (1993) of 16 June 1993.

State in which government authority has for all practical purposes broken down.

2. Within the framework of Chapter VII of the Charter, the Security Council, in the cases of Bosnia-Herzegovina, Rwanda and Haiti, authorized the States, and, in the case of Somalia, the already deployed peace-keeping organization (UNOSOM II), to achieve their objectives, if necessary with the use of force.[10] What we see here is the Security Council employing peace-enforcement measures rather than the sanctions which the wording of the Charter specifically empowers it to impose. The reason for this, of course, is that in the aforesaid cases we are not faced with any (actual or potential) aggressor State which could be coerced into behaving in a certain way through sanctions. This means that as far as "failed States" are concerned the Security Council, acting in accordance with its own practice, can intervene to restore internal order, if necessary by military force, as soon as the threshold of a threat to peace under Article 39 of the Charter is reached. In such an eventuality, the Security Council is not obliged to obtain the consent of the State concerned. Such consent could hardly be granted by a "failed State" in the absence of any effective and representative government, but could at most be inferred from the higher interest of the people, by analogy with the civil law concept of *negotiorum gestio* or the criminal law provisions concerning assistance in emergencies.

3. In its most recent practice, the Security Council has interpreted its mandate broadly. Thus, the Council has considered itself competent not simply for maintaining security in the narrow police-keeping sense but also for securing transport infrastructure installations such as airports in order to permit humanitarian operations to be carried out by peace-keeping forces or NGOs, or for preserving safe areas which it has established for the civilian population. In various cases — most notably in Cambodia[11] — the Security Council has moreover taken peace-building action, in the form of far-reaching civil measures ranging from the demobilization of armed forces and steps to develop and consolidate the eco-

10 Resolution 794 (1992) of 3 December 1992, para. 10; Resolution 814 (1993) of 26 March 1993, para. 5; Resolution 837 (1993) of 6 June 1993, para. 5.

11 Cf. Trevor Findlay, *Cambodia — The Legacy and Lessons of UNTAC*, SIPRI Research Report No. 9, Oxford, 1995.

nomic and social infrastructure to the reform of governmental and constitutional structures.[12] Like Somalia, this was another instance in which the ability of the international community to take over complex administrative and political tasks in "failed States" was very much in evidence.[13]

4. Finally, it is interesting to note that, in cases such as those of Bosnia-Herzegovina, Somalia and other "failed States", the Security Council has regularly addressed all relevant parties to the conflict, though without specifically reminding the non-State players of their duty. It would appear, therefore, that — at least in connection with the situation of "failed States" — a door has opened which will allow the measures envisaged in Chapter VI of the Charter for inter-State relations to be used in the internal affairs of States as well.

Overall, it can be seen that the most recent practice of the Security Council with regard to "failed State" situations has not only permitted the States to apply various enforcement measures under a broad mandate but has also created, in the context of its mushrooming peace-keeping operations over recent years, a new normative, institutional and operative regime which far transcends the traditional method and which can be used, at least temporarily, to substitute for a collapsed system of governance without the consent of the State concerned. Thus, following its own understanding and supported by the approval of the community of States, the Security Council has fundamentally transformed the role it was originally intended to play when the UN was established. Having started out as a sort of policeman in the service of international security, the Council now has the subsidiary function of a supranational "government and administration" body supporting the States in performing their internal tasks (Article 2, para. 7, of the Charter).

Protection of human rights

Another significant aspect of the problem of "failed States", seen from the point of view of international and constitutional law, is the

12 Boutros Boutros Ghali, *Building Peace and Development 1994 — Annual Report on the Work of the Organization*, New York, 1994, p. 147 ff., esp. 265 ff.

13 Boutros Boutros Ghali, *op. cit.* (note 12), p. 235 ff.

question of the protection of human rights.[14] The International Conference on Human Rights, held in Teheran in 1968, and — unfortunately not with sufficient clarity — the World Conference on Human Rights, held in Vienna in 1993, both stressed that the fundamental notion of the protection of human dignity without discrimination had found recognition in international law in two sets of regulations which, though separate, *in concreto* overlap and are mutually complementary. These are, on the one hand, the protection of human rights in general and, on the other, international humanitarian law as the law governing armed conflicts.

1. Protection of human rights in general

In failing or failed States, human rights are largely ineffective. Historically, these rights emerged from the traditions of constitutional law and, especially since the Second World War, they have gradually been incorporated into international treaties and customary law. Meanwhile, at the universal and regional levels, a whole host of procedures, mechanisms and institutions have been developed for the protection of human rights. However, the example of "failed States" clearly shows that the protection of human rights provided for in international law is bound up with and dependent on the proper functioning of the State. The so-called "first generation" of human rights was directed essentially against the arbitrary, improper and excessive use of authority by the State. These civil and political rights are designed to protect the individual against State power which, by definition, no longer exists in the "failed State". The second generation of social, economic and cultural rights is, by its own internal logic, a "programmatic law". Thus, they need to be given legislative shape and to be implemented internally, a situation which is inconceivable without the "acceptance" and financial and organizational support of State bodies which are still capable of functioning. As a general rule, the mechanisms to monitor respect for both types of human rights on the international level are simply of a subsidiary nature. They are an extension of prior activity by the State. Hence human rights are asserted primarily against actions by the

14 See Dietrich Schindler, "The Protection of human rights and humanitarian law in case of disintegration of States", *Revue Egyptienne de Droit International*, 1966, p. 1 ff. See also from the same author, "Humanitarian interference and international law", *Essays in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 689 ff.

State authorities, or serve to remind the authorities of the need to carry out their relevant duty. However, where the State and the administrative infrastructure have collapsed, these rights can offer at best peripheral protection.

2. International humanitarian law

a) Applicable law

In the field of international humanitarian law, the situation is more favourable. While this branch of law grew out of the old laws of war and is intended primarily for armed conflicts between States, it is increasingly coming to deal with internal armed conflicts.[15] Article 3 common to the four Geneva Conventions of August 1949 stipulates as follows:

> In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions:
> (1) Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed *hors de combat* by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.
> To this end, the following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above-mentioned persons:
> (a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;
> (b) taking of hostages;
> (c) outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
> (d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court,

15 Hans-Peter Gasser, "International humanitarian law", in Hans Haug, *Humanity for All*, Henry Dunant Intitute/Paul Haupt, Berne/Stuttgart/Vienna, 1993, pp. 491 ff., in particular pp. 554 ff.

> affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.
>
> (2) The wounded and sick shall be collected and cared for.
>
> An impartial humanitarian body, such as the International Committee of the Red Cross, may offer its services to the Parties to the conflict.
>
> The Parties to the conflict should further endeavour to bring into force, by means of special agreements, all or part of the other provisions of the present Convention.
>
> The application of the preceding provisions shall not affect the legal status of the Parties to the conflict.

This rule was extended in 1977 by Protocol II additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of non-international armed conflicts. Its scope is defined in Article 1, para. 1, as follows:

> This Protocol, which develops and supplements Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 without modifying its existing conditions of application, shall apply to all armed conflicts which ... take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol.

A particular advantage of the rules of international humanitarian law applicable to internal armed conflicts is that — unlike human rights law — they call directly to account not only State organizations but also non-State players, whether individuals or groups. However, it must be pointed out, of course, that the extended protection offered by Additional Protocol II is of no practical consequence in failing or failed States. In such States, hostilities are not directed against the government "armed forces" referred to in the Protocol since, by definition, any such military power has ceased to exist. Moreover, owing to the collapse of government authority, the fighting is of an "anarchic" character rather than being carried on in a sustained and concerted manner by "organized... groups... under responsible command" from a part of the State territory under their control. In this case, therefore, Protocol II can be of little service.

Accordingly, when discussing the possible relevance of international humanitarian law to armed conflicts in "failed States", we are thinking primarily of Article 3 common to the four Geneva Conventions of 1949. Unlike Protocol II, this provision is not exclusively intended for use in civil war situations, where rebel forces are fighting the government in order to seize power for themselves or to secede. Conflicts between groups of the same population also fall within the scope of Article 3. At the same time, it is necessary to bear in mind that, in accordance with the wording of this provision, the fighting must have reached the threshold of an "armed conflict" and that the provision itself is applicable only to the "parties" to such a conflict. However, these requirements are to be understood in a broad sense when it comes to practical application. In general, the international humanitarian law treaties are to be interpreted and handled in such a way as to fulfil their aim and spirit, namely assistance and protection for the victims of armed conflicts.[16] Furthermore, in the case of Nicaragua, the International Court of Justice held that the principles laid down in Article 3, which have a customary and mandatory character, reflect "elementary requirements of humanity" which must be respected under all circumstances.[17] This again implies a much wider frame of reference than that of conventional civil war situations. Moreover, it should not be overlooked that the Security Council has on various occasions recalled the need to respect international humanitarian law with reference to "failed State" situations.[18] Finally, the latest developments in international criminal law show that increasing weight is being given to humanitarian needs in internal armed conflict. For example, in its decision of 2 October 1995 on the Tadic case, the Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia ruled as follows: "A State-

16 See Jean Pictet (ed.), *Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War: Commentary*, ICRC, Geneva, 1958, pp. 35 ff., and Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmerman (eds.), *Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions*, ICRC/Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987, pp. 1348 ff.

17 Judgment in the Case concerning Military and Paramiltary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Reports 1986, pp. 14, 122 ff.

18 See the following Security Council Resolutions: 788 (1992) of 19 November 1992; 813 (1993) of 26 March 1993; 911 (1994) of 21 April 1994 and further resolutions on Liberia; 794 (1992) of 3 December 1992 and 814 (1993) of 26 March 1993 on Somalia; 1181 (1998) of 13 June 1998 and 1231 (1999) of 11 March 1999 on Sierra Leone.

sovereignty approach has been gradually supplanted by a human being-oriented approach ... It follows that, in the area of armed conflict, the distinction between interstate wars and civil wars is losing its value as far as human beings are concerned."[19]

It may be noted, therefore, that the principles laid down in Article 3 common to the Geneva Conventions may also be applied in the case of failing and failed States and that the behaviour of parties to internal armed conflicts are to be measured against this "minimum yardstick".[20]

b) Implementation problems

We now turn to the question of the extent to which these provisions can be *implemented* in practice. Once more, we come up against specific difficulties arising from the collapse of the authority of the State. International humanitarian law relies heavily on the hierarchical structures of the State — and above all the military command — both for dissemination and for implementation. This can be seen already from the wording of Article 1, para. 1, of Protocol II, which refers to "organized groups" which exercise such "control" over a part of the sovereign territory of the State "as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol". However, respect for this provision and the success of all the arrangements for the implementation of international humanitarian law both depend on the existence of a military chain of command and a compulsion to comply with international law obligations as required by orders and discipline. This does not apply in the case of an anarchic conflict involving loosely organized clans and other "units", which may be parts of a "private army" or perhaps just bands of plundering, pillaging killers, none of them bound by any professional code of discipline or honour. Where group structures have completely broken down and the fighting is atomized, every combatant is his own commander and the traditional mechanisms for the implementation of international humanitarian law are wholly ineffective.

19 International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Prosecutor *v.* Dusko Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, I.L.M., Vol. 35, 1996, p. 54, para. 97, of the decision.

20 The term used by the I.C.J. in the Nicaragua Judgment, *op. cit.* (note 17), p. 114. See also Ulrich Beyerlin, *Die humanitäre Aktion zur Gewährleistung des Mindeststandards in nicht-internationalen Konflikten*, Berlin, 1975.

Is it possible then for us to find alternative candidates to bear the responsibility of disseminating and implementing international humanitarian law, for example among kith and kin? Is it necessary to develop new and simpler forms of communication? The traditional procedure was to familiarize the military and civilian élites with the complex codes of law and then to have these "cascaded" down in simpler form to those below. Is it not our task to look for simplified, expressive and flexible ways of moulding and transmitting the "message" in such a way that individuals can be reached and motivated? Could this not be done without relying solely on assistance from ICRC delegates "in the field" but also — for security reasons — by radio and television or in the classroom? For example, in Russia, the ICRC has attempted to associate the basic principles of international humanitarian law with Russian literary classics, such as Tolstoy's *War and Peace* (the "MINUNI" project for the university level) or "Legends of the Caucasus" ("MINEDUC" for the primary school). In this way, the familiar figures, events and images of the local culture serve to transfer the basic universal "ethos" of international humanitarian law into the diverse everyday life, experience and dealings of peoples, groups and classes.

Responsibility under international law

The fourth question which needs to be raised in our preliminary legal analysis concerns responsibility for breaches of international law committed in the context of "failed State" situations. Two forms of responsibility must be distinguished;[21] the responsibility of the State to other subjects of international law and the criminal responsibility of the individual for his actions under international law.

1. State responsibility under international law

With regard to the first problem — the liability of the State for violations of international law on the international level — it must be assumed that, by definition, the legal capacity of the "failed State" continues to exist. Though the State is for all practical purposes incapable of act-

21 See Rudolf L. Bindschedler, "Völkerrechtliche Verantwortlichkeit als Verbrechen", Bernard Dutoit/Etienne Grisel (eds), *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne, 1984, pp. 51 ff.

ing, it continues to have rights and obligations. However, in principle, current international law holds that a State cannot be held liable for any breaches if it no longer has institutions or officials authorized to act on its behalf.[22] In particular, the State cannot be held responsible for not having prevented offences against international law committed by private individuals or for not having called them to account for their conduct.[23] The reason for this is that the State does not have the necessary power to act.[24]

Yet this principle requires three qualifications. Article 8 bis of the draft produced by the International Law Commission on the codification of State responsibility provides that "the conduct of a person or group of persons shall be considered an act of the State under international law if the person or group of persons was in fact exercising elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority".[25] Exceptionally, moreover, a State may be held liable for the acts committed by an insurrectional movement if it succeeds in establishing itself as the government of the State or in establishing a new State, i.e.

22 See Jörg Manfred Mössner, "Privatpersonen als Verursacher völkerrechtlicher Delikte", und Joachim Wolf, "Zurechnungsfragen bei Handlungen von Privatpersonen", *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1985, pp. 232 ff.

23 Giuseppe Sperduti, "Responsibility of States for activities of private law persons", Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 10, North-Holland Publishing Company, Amsterdam/New York/Oxford, 1987, pp. 373 ff.; Astrid Epiney, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater*, Baden-Baden, 1992, pp. 205 ff.

24 See Christian Tomuschat, "Gegenwartsprobleme der Staatenverantwortlichkeit in der Arbeit der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen", Georg Ress und Torsten Stein (eds.), *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes*, No. 311, in particular p. 30: "Eine reine objektive Haftung würde allen Traditionen widersprechen. Die Staaten müssen sich in angemessener Weise bemühen, ihre bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen und Schaden von fremden Staaten fernzuhalten. Von einer Verletzung kann immer nur die Rede sein, wenn nicht die gebotene Sorgfalt aufgewandt wird." — See also the decision of the I.C.J. in the Corfu Channel case, which showed that the (Albanian) government could have complied with its obligations of care and information and that the State was liable. Corfu Channel Case, I.C.J. Reports 1949, pp. 18 ff.; and Andrea Gattini, *Zufall und* force majeure *im System der Staatenverantwortlichkeit anhand der ILC-Kodifikationsarbeit*, Berlin, 1991, p. 262.

25 Draft articles provisionally adopted by the Drafting Committee of the International Law Commission, A/CN.4/L.569, 4 August 1998.

in the event of continuity of the subject.[26] And, finally, a government is also free to assume express responsibility for the acts of private individuals after it has overcome the emergency situation.[27]

2. Responsibility of individuals under criminal law

Having seen that, in principle, the "failed State" does not in itself appear liable for breaches of international law, we now come to the second question, namely whether individuals can be held criminally liable for such breaches. We are faced here with the relatively new phenomenon of international law itself providing for the punishment of certain kinds of human conduct or calling on the States to prosecute such offences. For these cases, it regularly stipulates a universal jurisdiction. This means that if such crimes against international law are committed in a "failed State" where the judiciary has collapsed, prosecution and punishment may be effected by any third party State (or, where so empowered, an international organization such as the United Nations).[28] Accordingly, in the event of serious offences against peace and human rights, as well as certain crimes of a specifically cross-border nature, criminal jurisdiction is extended to the whole community of States under the principle of universal law (*Weltrechtsprinzip*).

26 Article 15 reads as follows:

"1. The conduct of an insurrectional movement which becomes the new government of a State shall be considered an act of that State under international law.

2. The conduct of a movement, insurrectional or other, which succeeds in establishing a new State in part of the territory of a pre-existing State or in a territory under its administration shall be considered an act of the new State under international law.

3. This article is without prejudice to the attribution to a State of any conduct, however related to that of the movement concerned, which is to be considered an act of that State by virtue of Articles 5 to 10.", *Ibid.* — See also Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part 1, Oxford, 1983, pp. 177 ff., and *Yearbook of the International Law Commission*, 1975/II, pp. 93 ff., 99 ff., 104.

27 Article 15a reads: "Conduct which is not attributable to a State under Articles 5, 7, 8, 8a, 9 or 15 shall nevertheless be considered an act of that State under international law if and to the extent that the State acknowledges and adopts the conduct in question as its own." *Op. cit.* (note 25).

28 After 24 Pakistani soldiers of the UN force in Mogadishu were lured into an ambush and killed, the Security Council confirmed "that the Secretary-General is authorized under resolution 814 (1993) to take all necessary measures against all those responsible for the armed attacks ..., including against those responsible for publicly inciting such attacks, to establish the effective authority of UNOSOM II throughout Somalia, including to secure the investigation of their actions and their arrest and detention for prosecution, trial and punishment." Resolution 837 (1993) of 6 June 1993, para. 5.

In recent years, moreover, international criminal law has been significantly strengthened through the establishment of ad hoc tribunals to prosecute persons responsible for crimes committed in the territory of the former Yugoslavia (1993)[29] and in Rwanda (1994).[30] Then came a milestone in the development of international law when on 17 July 1998 a diplomatic conference in Rome adopted the statute of an *International Criminal Court* (ICC) with universal jurisdiction, the treaty to come into force as soon as it has been ratified by 60 States.[31] These international criminal courts guarantee the independence and impartiality of the proceedings, a situation which may not, as a rule, be expected of a national judge confronted by the adherents of the "friendly" and "enemy" camps.[32] A new and particularly interesting development is that in all three cases — unlike the war crimes tribunals at Nuremberg and Tokyo after the Second World War — international jurisdiction has also been established for internal conflicts. The Rwanda Tribunal is expressly competent to judge serious offences against the minimum standards laid down for internal armed conflicts in the Article 3 common to the Geneva Conventions.[33] As far as the jurisdiction of the Tribunal for the former Yugoslavia is concerned, this competence was stated in the opinion handed down by the Appeals Chamber in the decision of 25 October 1995 in Prosecutor *v.* Dusko Tadic.[34] The Rome Statute expressly provides for the prosecution of

29 Resolution 827 (1993) of 25 May 1993,see I.L.M., Vol. 32, 1993, pp. 1203 ff.

30 Resolution 955 (1994) of 8 November 1994 and Statute of the ICTR,see I.L.M., Vol. 33, 1994, pp. 1600 ff.

31 See Christian Tomuschat, "Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof", *Die Friedens-Warte*, Vol. 73, 1998, pp. 335 ff.

32 See Daniel Thürer, "Vom Nürnberger Tribunal zum Jugoslawien-Tribunal und weiter zu einem Weltstrafgerichtshof?", *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, 1993, pp. 491 ff.

33 In accordance with Article 4 of the Statute of the Rwanda Tribunal (*op. cit.*, note 30) — and this is its special innovation — the Tribunal is authorized to prosecute serious offences against Article 3 common to the Geneva Conventions and against Additional Protocol II. In contrast to the Tribunal for the former Yugoslavia, there is in this case a clear extension of the responsibility of the individual under international criminal law into the purely internal domain. For this and interesting parallel developments with regard to the law on chemical and biological-bacteriological weapons or mines, see especially Theodor Meron, "International criminalization of internal atrocities", *AJIL*, Vol. 89, 1995, pp. 554 ff.

34 *Op. cit.* (note 19), para. 89 in connection with para. 137. The Tribunal held, *inter alia*, that civil wars have become more frequent and more cruel and that third party States are also directly or indirectly involved. In addition, greater attention had to be paid to the protection of human rights since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights of 1948.

breaches of Article 3 common to the Geneva Conventions,[35] with situations of "internal disturbances and tensions" being specifically excepted.[36] Other serious breaches of the laws and customs of war applicable in internal armed conflicts are also designated as crimes subject to the jurisdiction of the ICC.[37] With regard to violations of Article 3 common to the Geneva Conventions, it is stated that: "Nothing in paragraph 2 (c) and (e) shall affect the responsibility of a Government to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the unity and territorial integrity of the State, by all legitimate means."[38] The jurisdiction of the ICC is complementary to national criminal jurisdictions.[39] In principle, the competence of the ICC applies only where the State itself is unwilling or unable to carry out the investigation or prosecution.[40] We can see in this the struggle to reach a compromise between State sovereignty and the concern of international law to bring about respect for certain fundamental norms for the protection of human beings. The result is a strengthening of the tendency to take decisive action directly on the internal structures of "failed States" through norms and organizational measures. How effective the ICC will be is going to depend on the number of States which decide to ratify it,[41] as well as on how the provisions are interpreted and applied in specific cases.

In can be seen from the foregoing that, in the field of international criminal law too, further inroads have been made into the internal sphere of competence of the State. In particular, the Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda have also been created to take the place of a judiciary which has collapsed or is no longer functioning, i.e. to fill a "sovereignty vacuum". This is in contrast to the war crimes tribunals established after the Second World War, which were chiefly intended to counter

35 Article 8.2(c) of the ICC Statute.

36 "... situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature." Article 8.2(d) of the ICC Statute.

37 Article 8.2(e) of the ICC Statute. Exception is made for "situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature". Article 8.2(f), first sentence. Application is described as follows: "It applies to armed conflicts that take place in the territory of the State when there is protracted armed conflict between governmental authorities and organized armed groups or between such groups." Article 8.2(f), second sentence.

38 Article 8.3 of the ICC Statute.

39 *Ibid.*, Article 1.

40 *Ibid.*, Article 17.

41 As at 1 November 1999, the Statute had been ratified by Senegal, Trinidad and Tobago, San Marino and Italy.

the misuse of State sovereignty whereby the representatives of government authority were given immunity against prosecution. Though the deterrent effect of individual criminal liability must not be overestimated, this principle represents one of the most significant powers of international criminal law in the chaotic circumstances of "failed States". It subsists even in the context of States which are no longer capable of functioning and where, as we have seen, the responsibility of the State is essentially ruled out.

III. Catalyst for the present state of international law and prospects for further development

> If a country is attacked from the outside, the people draw closer together. In an internal conflict, the beastly nature of people is revealed. They turn out to be able to kill children.
>
> Elderly woman in Georgia

> I would like to say how important the level of awareness among people is to enforce a law. There are a lot of people who unfortunately do not know about these rules, these laws. They become victims themselves ... when harm is inflicted on them. They think this is normal. They think this is how it should be, that this is life, because they are ignorant.
>
> Woman in Lebanon whose husband is missing

So far, we have been trying to describe and analyse the phenomenon of the "failed State" and to evaluate it in terms of the current framework of international law. The time has now come to conclude this task with a look at the prospects for the future. Has the end of the Cold War — like the end of the First and Second World Wars — brought us up against a change of paradigm in the international order? Do we now stand, as is sometimes asserted, on the threshold of a new epoch or will the emerging developments prove to be of a more gradual evolutionary nature? In this connection, we shall seek to add a number of observations with regard to the phenomenon of the "failed State". In our introduction, we noted that in "borderline situations", like the present one, international law and constitutional law can only be considered as a whole. Returning to this theme, I should like to raise two questions:

1. In the light of the developments discussed, how does international law stand at present and how could it be reinforced to respond more effectively to the challenges set forth in this article?

2. What can be done internally to establish stable and enduring constitutional structures in States where authority has been eroded or has collapsed altogether?

Development trends at the international level

From the international perspective, we will present a number of remarks on the general trends now apparent, focusing on the themes "centrality of the State", "transitional administrations", "human security" and "humanitarian action". Then, *de constitutione ferenda*, we will raise a number of questions with regard to possible reforms within the international system.

1. General trends in practice

a) Despite all the talk of a new world order, the first and main result of our discussion seems to be that the traditional community of States has responded to the "failed State" problem by an attitude of consolidation and stabilization. The centrality of the State as the basic building block of the international order has been confirmed. Even when States have collapsed, their borders and legal personality have not been called in question. Such "fictitious" States have not lost their membership of international organizations and, on the whole, their diplomatic relations have remained intact. Though they are unable to enter into new treaty obligations, the international law treaties they have concluded remain in force. Moreover, there has never been any question of forcible ("humanitarian") intervention by neighbouring or other militarily stronger States.

b) Nevertheless, though the predominant impression is one of stability, there are also signs of dynamic development. Foremost among them is the establishment of various transitional administrations by the UN Security Council. There is nothing new about institutions of this kind. For example, the League of Nations placed various areas, such as the Saarland and Danzig, under international control. Early instances from the UN period were the trusteeship over West Irian and the plans for the internationalization of Jerusalem and Trieste. In recent years, however, such

administrations have not only increased in number but have also gained considerably in quality and scope. In the UN Secretary-General's *Supplement to an Agenda for Peace*, we read:

> "The negotiated settlements involved not only military arrangements but also a wide range of civilian matters. As a result, the United Nations found itself asked to undertake an unprecedented variety of functions: the supervision of cease-fires, the regroupment and demobilization of forces, their reintegration into civilian life and the destruction of weapons; the design and implementation of de-mining programmes; the return of refugees and displaced persons; the provision of humanitarian assistance; the supervision of existing administrative structures; the establishment of new police forces; the verification of respect for human rights; the design and supervision of constitutional, judicial and electoral reforms; the observation, supervision and even organization and conduct of elections; the coordination of support for economic rehabilitation and reconstruction." [42]

The multifunctional peace-keeping operations hitherto deployed by the UN have met with varying degrees of success: some, such as the UNTAC operation in Cambodia, were by and large successful, at least up to the holding of the elections in 1993; others, such as UNOSOM I and II were more problematic. Even if suitable models should need to be tried out again in future cases, it would seem that this area offers great potential for the development of international law which could, under favourable circumstances, be fulfilled increasingly not only on the universal but also on the regional level.

c) A further shift of emphasis in the most recent practice of the UN and especially the Security Council relates to the question of human security. Here, it seems that the threshold for intervention in the internal affairs of a State under Article 39 and Article 2, para. 7, of the Charter has been lowered. Intervention would now appear to be justified in the view of the international law community if there are systematic human rights violations or a serious disregard of the obligation to make democratic reforms of government. This is the recommendation of the

42 Boutros Boutros Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace*, United Nations, New York, 1995, p. 11.

Commission on Global Governance in a recently published book *Our Global Neighbourhood*:

> "Where people are subjected to massive suffering and distress, however, there is a need to weigh a state's right to autonomy against its people's right to security. Recent history shows that extreme circumstances can arise within countries when the security of peoples is so extensively imperilled that external collective action under international law becomes justified. Such action should always be taken as far as possible with the consent of the authorities in the country but this will not always be possible... It is important that any such action should be a genuinely collective undertaking by the world community — that is it should be undertaken by the United Nations or authorized by it and carried out under its control, as the UN so vigorously tried to ensure in the former Yugoslavia."[43]

This might be the case if the Security Council — which has been accorded such exaggerated significance in the post-Cold War euphoria — were to be rendered once again incapable of action and largely supplanted by the General Assembly through a resurrection of the "Uniting for peace" resolution.

d) Another new approach apparent in the latest practice of the UN is the way in which the political organs of the organization or its peace-keeping forces have taken to handling humanitarian operations. Thus, in various cases, the UN has applied mandatory sanctions against a State under Chapter VII of the Charter while at the same time conducting humanitarian operations as a mark of neutrality and impartiality. The resulting difficulty in identifying its true role leads to the UN being seen (at least locally) in an unfavourable light. In quite general terms, it might be asked whether the UN is not creating an unfortunate combination of *jus in bello* with *jus ad bellum* and whether it might not be better in future to seek new arrangements for a "division of powers" with the specifically humanitarian organizations and institutions.

Questions concerning the relationship between humanitarian and political action will arise in future in a far wider and more fundamen-

43 The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995, pp. 71 ff.

tal context. The load of the many humanitarian projects added to the UN's other operations was perhaps heaviest during the period in office of Secretary-General Boutros Boutros Ghali and is demonstrated in particular by the cases mentioned here. In recent years States themselves have increasingly emerged to take over the role of "humanitarian players". Apart from the "minimalists" who are satisfied by merely *not* violating humanitarian law, there are also "maximalists" who are fired by the ambition of actively helping to end the use of force and to settle conflicts at the same time as providing humanitarian aid.

In Kosovo, NATO has even gone so far as to conduct what is sometimes called a "humanitarian war". In this new situation the question arises whether the aims, roles and methods of certain humanitarian players need to be reconsidered. With this in mind, the following remarks could be made:

- The goals of humanitarian players, namely to protect and assist the victims — all victims — of armed conflicts have not changed.
- Even though there is a tendency for States and international organizations to give a more human perspective to political action, care must conversely be taken that the humanitarian operations of institutional organizations specially set up for such work are not politicized. The actual methods used by humanitarian players are "non-political", i.e. politically neutral, and their task is to protect and assist victims of armed conflicts *impartially,* i.e. taking into consideration only the degree of suffering and need.
- In order to carry out their specific tasks convincingly, the humanitarian players require independence. They should not become instruments of States, international organizations or other political powers which would absorb them into their (political and military) spheres of activity.
- In the modern political environment the independence of the humanitarian processes can no longer be secured by "splendid isolation". Nowadays it is far more important that humanitarian players be regarded as autonomous when carrying out their specific mandates in conjunction with the many other players who share the common goal of putting an end to force and creating the conditions required to establish a stable and just order. Today political practice faces a special challenge, both long-term and short-term, to develop mechanisms and procedures which will allow a coordination of political, military,

humanistic and judicial activities and, from a "holistic" point of view, preserve the scope needed to work autonomously.

- Finally, it is important that politics should be aware of its original basic task, namely to prevent and combat the causes of conflict. Humanitarian activism is not a substitute for the primary responsibility of the State to guarantee a peaceful and equitable life together.

2. Proposals for institutional reform

At the horizontal level, the system has thus shown a general strengthening of the trend towards mutual interdependence and, in the vertical dimension, a certain expansion in the responsibilities of the UN. Nevertheless, it might still be asked whether the time has not come for constitutional or structural changes of a more far-reaching nature.

a) One suggestion is that responsibility for States in complete disarray should be transferred under a new mandate to the UN Trusteeship Council, now that the last trust territory has achieved independence (Palau, 1994). This would obviously require an amendment to the Charter. Alternatively, would it not be possible to set up a new institution separate from the tradition of decolonization, with the task of drawing together peoples which are at odds with each other and supporting efforts for the establishment of State structures?[44] Such an institution could take the form of an organ or agency of the UN, an international organization or perhaps even an NGO along the lines of the ICRC. In this case, it would be important to give appropriate representation not only to the African and Asian States but also to the former European colonial powers in view of their specific experience in this field.

b) Should a rapid reaction force be made available to the Security Council — as the Secretary-General has asked — in order to permit timely peace-keeping or peace-enforcement operations to be carried out in emergencies?

44 See Christian Tomuschat, "International crimes by States: An endangered species?", Karel Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice*, Essays in Honour of Eric Suy, The Hague/Boston/London, 1998, pp. 253 ff., 269 f.

Measures for the re-establishment of State institutions

From our survey of present and possible future developments on the international level it is clear that, while there has been a certain evolution, the overall picture is one of efforts to maintain and preserve the State as the central reference point of the international system. However, while the State as such has seen its existence justified, it still remains to be asked what ways and means can be used at the internal level to re-establish failed or failing States. As the causes of the crisis are usually endogenous in nature, it follows that internal forces should be harnessed for the process of recovery. The cases of Japan and Germany after the Second World War cannot be adduced as precedents for modern practice as there is no comparison with the resources and energies then available to these countries for their constitutional, social and economic reconstruction.

Two models may be proposed for the reconstitution of today's "failed States". The first of these is the formula adopted by England after the Civil War in the seventeenth century and by many continental countries after the Thirty Years War: i.e. the establishment of *Leviathan* to overcome and tame the internal powers that be, not as an end in itself but rather to prepare the way for the later establishment of a liberal power-sharing constitutional State. In the forefront of any such enterprise is the need to secure the State monopoly of power, with top priority in time and resources being assigned to the police and judiciary. The history of the development of criminal law in Germany as a means to overcome the old feudal system offers interesting parallels in this connection.[45] The apparatus established by newly stabilized States for the exercise of authority must be gradually extended in order to provide an effective system of public services. To promote the welfare of the people, this system will also permit the resumption of relations formerly maintained with international development and social work organizations.

The second approach would be an attempt of the people to rebuild the State progressively from the ground up through self-established structures within the framework of civil society. In this way, the consciousness of the public and the will of the State could come together and crys-

45 See Eberhard Schmidt, *Einführung in die Geschichte der deutschen Staatsrechtspflege*, 3rd ed., Göttingen, 1983, pp. 47 ff., 87 ff.

tallize around various points, for example in such domains as transport (roads, ports, airports), health (hospitals), education, agriculture, local government or other tasks and institutions of the public and private infrastructure and thus mobilize popular energies in favour of reconstruction. Partial arrangements could give an impetus to the creation of a comprehensive public sector and representative institutions, which — whether on a federal or decentralized basis — would alone permit government to acquire the necessary legitimacy in the long term.

History provides us with examples of both forms of nation-building through a new social contract and legal engineering. However, neither could be realised in a pure form. The ideal of a spontaneous upsurge and coordination of social forces is a rather romantic notion: free and creative forms of social cooperation tend to flourish not so much in the ruins of a "failed State" as in situations where free scope is available within an organized whole. One authority has written: "Civil organizations depend upon the state for the creation of certain basic conditions. This implies that associational life will not automatically spring up where the state's collapse is beyond the control of the political elite. Rather, civil society is most likely to fill institutional gaps where the retreat of the state is intended, planned and graduated."[46]

On the other hand, for reasons of human rights and self-determination, *Leviathan* is a highly uninviting prospect, even as a stopgap. What we need to find are two things: firstly, combined solutions which permit the creation of gradually civilizing forms of human coexistence and, secondly, the will to achieve political cohesion. Both of these are crucial in bringing about a modern State, driven by principle and based on tolerance and the ability to compromise. At the same time, it is necessary to ensure the promotion of a political culture and a sense of collective identity. As a rule, the external forces of public and private life can provide nothing more than help towards self-help.

The problem of the "failed State" which we have considered in this article may perhaps, with hindsight, come to be seen as nothing more than an isolated episode in the history of international law.

46 Michael Bratton, "Beyond the State: Civil society and associational life in Africa", *Associations Transnationales*, 1991, p. 137.

Nevertheless, this complex phenomenon, which is so difficult to fit into our traditional framework of legal thought, poses fundamental challenges to the order of international and constitutional law. Moreover, we have to ask whether these cases of the collapse of States — however sporadic they may appear on the surface — are not the expression of a much deeper potential threat to our civilization. Faced with the collapse of law and order and political civilization, we are forced to ask whether such autistic aggression is a basic human instinct.

In an essay written in 1930, Freud wrote: "*Homo homini lupus*. Who in the face of all this experience of life and history, will have the courage to dispute this assertion?"[47]

He continued: "The existence of this inclination to aggression, which we can detect in ourselves and justly assume to be present in others, is the factor which disturbs our relations with our neighbour and which forces civilization into such a high expenditure [of energy]. In consequence of this primary mutual hostility of human beings, civilized society is perpetually threatened with disintegration. The interest of work in common would not hold it together; instinctual passions are stronger than reasonable interests."[48]

Freud concludes: "This aggressive instinct is the derivative and the main representative of the death instinct which we have found alongside of Eros and which shares world-dominion with it. And now, I think, the meaning of the evolution of civilization is no longer obscure to us. It must present the struggle between Eros and Death, between the instinct of life and the instinct of destruction, as it works itself out in the human species. This struggle is what all life essentially consists of, and the evolution of civilization may therefore be simply described as the struggle for life of the human species."[49]

Though its fragility is regularly revealed, the State based on the rule of law, thanks to the force of effective authority and the legitimacy thereof, has largely been able to control the destructive instincts of some sections of mankind and to provide support for the blossoming of the constructive "instinct of life". As far as civilization is concerned, its contribu-

47 *The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud*, Toronto 1961 (reprinted 1978), Vol. XXI, p. 111

48 *Ibid.*, p. 112.

49 *Ibid*, p. 122.

tion, together with that of international law, has been to bring about objective systems of order separated and distanced from group identities. Our own modern State system has emerged out of the many different sources of power of the mediaeval empire. However, the age which now stands before us will be marked by a steady waning of the old sovereign State[50] and could lead to a new proliferation and fragmentation of socio-political forces. Thus, one of the main challenges will be to transpose the achievements of the constitutional state system to the international level, so that mankind is saved from sliding back into the barbarity of the past and that today's "failed States" remain an isolated phenomenon.

Can we draw any general conclusions from all of this? One interesting point is that the borderline situations we have been dealing with bring back into clear focus the civilizing value of the State as a source of its own internal law and order and as a member of the international community based on the rule of law. Particularly instructive also was the observation that international law is consistently striving to ensure recognition for the statehood of "failed States" and to restore their institutions.

●

Résumé

L'« État déstructuré » et le droit international

par DANIEL THÜRER

L'« État déstructuré » ("failed State") est caractérisé par l'absence de toute structure officielle qui soit capable de garantir l'ordre et la justice. Un « État sans gouvernement » est toujours le résultat de situations de violence non-contrôlée qui empêchent les autorités constituées de fonctionner correctement. Le phénomène n'est certes pas nouveau, mais les quelques exemples actuels d'« États déstructurés » rappellent la fragilité de tout ordre constitué, de l'État du droit. L'auteur examine les problèmes posés par les États sans gouvernement, tant sous l'angle du droit international que sous celui des

50 Christoph Schreuer, "The waning of the sovereign State: Towards a new paradigm for international law?", *European Journal of International Law*, 1993, pp. 447 ff.

principes généraux du droit constitutionnel. Il s'intéresse particulièrement au comportement de la communauté internationale face à ces situations. Est-il concevable que, dans de tels cas, les (autres) États ou les Nations Unies puissent assurer un respect minimal de la dignité et de la sécurité de la personne humaine ? Quelles sont les possibilités pratiques pour mettre en œuvre les garanties accordées par les traités relatifs aux droits de l'homme ou par le droit international humanitaire ? L'auteur arrive à la conclusion que les quelques exemples de "failed States" n'annoncent pas la fin de l'État en tant que tel. Toutefois, beaucoup de questions restent posées, qui demandent une réponse, afin de permettre une évolution des institutions tenant compte des contraintes de notre temps.

Economic sanctions: legal and policy constraints

by
ANNA SEGALL

IN its first 45 years, the United Nations Security Council adopted resolutions on economic sanctions in only two cases: Rhodesia (1966) and South Africa (1977). Since the end of the Cold War, the Security Council has increasingly resorted to collective economic sanctions. Sanctions have been imposed on Iraq, the former Yugoslavia, Haiti, Somalia, Libya, Liberia, Angola, Rwanda and Sudan. As can be seen from these examples, UN sanctions may be imposed in peacetime as well as in times of armed conflict.

In recent years humanitarian organizations, including the International Committee of the Red Cross, have become concerned about sanctions, particularly comprehensive trade sanctions, because of their humanitarian consequences. During their field operations, these organizations have been able to observe the severe humanitarian consequences of some of the sanctions regimes mentioned above. Sanctions may adversely affect not only the humanitarian situation of the population of the target State but also the delivery of humanitarian assistance.

Because of the increasing frequency with which the international community resorts to economic sanctions and because of their humanitarian consequences, it is important to examine the legal framework within which sanctions may be imposed, legal limitations on their imposition and policy reasons for calling for limitations on the Security Council's exercise of its power to impose sanctions.

ANNA SEGALL is a member of the ICRC Legal Division. The views expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect the views of the ICRC.

Legal framework — Chapter VII of the United Nations Charter

The Security Council can call for collective economic sanctions under Article 41 of the UN Charter if it has first determined, under Article 39, the existence of a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, and if the sanctions are imposed to maintain or restore international peace and security.

Before reviewing the legal and policy considerations limiting the Security Council's power to impose economic sanctions, it is important to put the Council's sanctions power in its legal and political framework. The purposes for which the United Nations was established are set out in Article 1 of the Charter. The principal purpose is undoubtedly the maintenance of international peace and security, which Article 1.1 envisages as occurring through the procedures set out in Chapter VI for the pacific settlement of disputes or the collective enforcement measures provided for in Chapter VII.

If the Security Council determines the existence of a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, it shall make recommendations or decide on measures to maintain or restore international peace and security.[1] These may be measures under Article 41 "not involving the use of armed force", such as economic sanctions, or measures under Article 42 involving "such [military] action (...) as may be necessary to maintain or restore international peace and security".

Limitations on sanctions

Under the UN Charter and international law

There is an argument that the Security Council is not obliged to give effect to human rights law or international humanitarian law when it imposes collective economic sanctions under Article 41 of the UN Charter. This argument is based on the wording of Article 41,[2] which

1 Charter of the United Nations, Article 39.

2 Article 41 of the UN Charter reads as follows: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations".

appears to give the Security Council unfettered power in relation to the imposition of economic sanctions (provided the threshold requirement of a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression is satisfied and the purpose of the sanctions is to maintain or restore international peace and security), and on Articles 1.1, 25 and 103 of the Charter.[3] This interpretation suggests not only that collective enforcement measures taken by the Security Council can override the separate treaty obligations of Member States under international human rights and humanitarian law, but also that the Council is not bound by principles of justice and international law in its application of collective economic sanctions under Article 41.

This argument has not prevailed and it is evident and generally accepted that the Security Council is bound to observe the principles of human rights law and international humanitarian law when designing, monitoring and reviewing sanctions regimes.[4] The power to impose sanctions must be viewed in the context of the UN Charter as a whole and should be exercised in accordance with the purposes and principles of the Charter, which include the promotion of human rights[5] and the prevailing norms of international law.[6]

3 Article 1.1 of the Charter provides that the purposes of the United Nations are *inter alia* to maintain international peace and security through the use of collective security measures and the promotion of the peaceful settlement of disputes. Article 25 states that "Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter". Article 103 provides that the obligations of Members of the United Nations under the Charter prevail over conflicting obligations under any other international agreement.

4 There are difficulties with the argument based on the unfettered nature of the power in Article 41 and the language of Articles 103, 25 and 1.1. In relation to Article 103, it is important to note that it applies only to conflicting obligations under any other international *agreement*. This language does not extend to obligations under customary international law. Many of the obligations under the major human rights and international humanitarian law treaties should now be regarded as forming part of customary international law.

5 The preamble to the Charter reaffirms faith in fundamental human rights and in the dignity and worth of the human person. Article 1.3 states one of the purposes of the UN to be to achieve international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all. Article 55 provides that the UN shall promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all.

6 The notion that the Security Council should comply with human rights law and international humanitarian law when imposing economic sanctions is confirmed by Article 24 of the Charter, which gives the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security (Article 24.1) but requires it to exercise its powers for the maintenance of international peace and security in accordance with the purposes and principles of the UN (Article 24.2).

To determine legal limitations on the imposition of economic sanctions in times of armed conflict, it is necessary to look at the provisions of international humanitarian law and the non-derogable provisions of human rights law. To determine legal limitations on the imposition of economic sanctions in peacetime, it is necessary to look at human rights law. On the basis of human rights law and international humanitarian law, and of elementary considerations of humanity, many authors have argued that a sanctions regime should not bring the standard of living of a significant segment of the population below subsistence level.[7] Along the same lines, others have argued that sanctions may not deprive people of the basic human right to life and survival.[8]

A growing acceptance of this approach — that there are limits to the extent of suffering which sanctions may legitimately cause — can be seen from recent practice and statements of the Security Council and the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, resolutions on economic sanctions adopted by the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, and the Statement of the Inter-Agency Standing Committee on the humanitarian impact of sanctions.

Limitations under international law — in times of armed conflict

International humanitarian law does not refer specifically to economic sanctions, nor deal with their effects on the civilian population. However, when sanctions are imposed in the context of an armed conflict — whether international or internal — general rules on the protection of civilians against the effects of military operations do apply.[9] Thus

7 See L.F. Damrosch, "The civilian impact of economic sanctions", *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993; and M. Kulissa, "Von Märchen und Mechanismen: Gefahren und Chancen der Sanktionen des Sicherheitsrats", *Vereinte Nationen*, Vol. 3, 1996, pp. 89-96.

8 G.A. Lopez and D. Cortright, "Economic sanctions and human rights: Part of the problem or part of the solution?", *International Journal of Human Rights*, Vol. 1, No. 2, 1997, p. 8.

9 See H.-P. Gasser, "Collective economic sanctions and international humanitarian law — An enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity: An unavoidable clash of policy goals?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, 1996, pp. 871-904.

the decision to impose such measures must take international humanitarian law into account, in particular the rules relating to medical and food supplies to different categories of protected persons.

A comprehensive sanctions regime, indeed any regime of sanctions which is capable of affecting the civilian population, must provide for "humanitarian exceptions". This is necessary whether the sanctions are imposed by a State or by the Security Council. States and the Security Council are bound to take into account the relevant rules on the protection of the civilian population, and of vulnerable groups within the civilian population, against the effects of armed conflict.

These rules can be summarized as follows:

1. The prohibition on starvation of the civilian population

Civilians may not be deprived of access to supplies essential to their survival; starvation of civilians as a method of warfare is prohibited.[10] It is therefore prohibited to impose a blockade, siege or regime of economic sanctions with the purpose of causing starvation among the civilian population.[11]"

2. The right to humanitarian assistance

Civilians have a right to receive humanitarian assistance. This right is assured in two ways: by provisions requiring States, subject to certain conditions,[12] to allow the passage of relief goods, and by provisions

10 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977, Articles 54, 69 and 70; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), of 8 June 1977, Article 14.

11 The applicability to naval blockades of the prohibition on starvation is affirmed by the 1994 San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea (San Remo Manual), which, although not legally binding, represents a modern restatement of the laws applicable to naval warfare:

"102. The declaration or establishment of a blockade is prohibited if:

(a) it has the sole purpose of starving the civilian population or denying it other objects essential for its survival; or

(b) the damage to the civilian population is, or may be expected to be, excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated from the blockade".

Published in *IRRC*, No. 309, November-December 1995, pp. 595-637.

12 Amongst these conditions, the State allowing passage must be satisfied that there are no serious reasons for fearing that consignments may be diverted from their destination, that there is effective control over the operation, that

allowing humanitarian agencies to provide assistance, subject to the consent of the parties. The provisions differ according to whether the armed conflict is international or non-international.

In *international armed conflicts*, the following rules apply:

(i) States shall allow the free passage of:

- medical and hospital consignments and objects necessary for religious worship intended only for the civilian population; and
- essential foodstuffs, clothing and tonics intended for children under 15, expectant mothers and maternity cases. [13]

(ii) The rule in paragraph (i) above has been extended by Additional Protocol I of 1977, which provides that humanitarian and impartial relief actions shall be undertaken, subject to the agreement of the parties concerned, if the civilian population is not adequately provided with clothing, bedding, means of shelter, other supplies necessary to their survival and objects necessary for religious worship.[14] The parties to the conflict and all States shall allow and facilitate passage of these relief consignments, equipment and personnel.[15] The parties to the conflict shall protect relief consignments and facilitate their rapid distribution.[16]

(iii) The ICRC and other impartial humanitarian organizations may, subject to the consent of the parties to the conflict, undertake humanitarian activities for the protection and relief of protected persons.[17]

In *non-international armed conflicts*, the following rules apply:

(i) Humanitarian and impartial relief actions shall be undertaken, subject to the consent of the State concerned, if the civilian population is suffering undue hardship owing to a lack of the sup-

no definite advantage may accrue to the military efforts or economy of the enemy and that distribution will be carried out under the supervision of the Protecting Power or the ICRC. See Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949 (Fourth Convention), Article 23, and Protocol I, Article 70.

13 Fourth Convention, Article 23.

14 Protocol I, Article 70.1. Protocol I has not been ratified by two major Security Council powers: the US and France. The French government, however, has announced its intention to ratify, and the US Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (NW9A) states that the prohibition of starvation as a means of warfare "should be observed and, in due course, recognized as customary law".

15 Protocol I, Article 70.2

16 Protocol I, Article 70.4

17 Articles 9/9/9/10 common to the 1949 Geneva Conventions.

plies essential for its survival, such as foodstuffs and medical supplies.[18]

(ii) The ICRC and other impartial humanitarian organizations may offer their services to the parties to the conflict.[19]

3. Relief supplies in naval blockades

The same principles apply to naval blockades, that is:

(i) States must allow the free passage of essential foodstuffs for children, expectant mothers and maternity cases and of medical goods and objects necessary for religious worship for the civilian population generally.[20]

(ii) Humanitarian and impartial relief actions shall be undertaken, subject to the agreement of the parties concerned.[21]

These obligations are stated more forcefully in the San Remo Manual, which provides that the blockading power must allow transit of relief shipments through the blockade.[22] As indicated in the Commentary on the San Remo Manual, however, the issue as to whether such an obligation exists under the Protocol is still heavily debated.[23]

18 Protocol II, Article 18.2.

19 Article 3 common to the 1949 Geneva Conventions.

20 Fourth Convention, Article 23.

21 Protocol I, Article 70. It should be noted that the expression "subject to the agreement of the parties" does not give the parties absolute freedom to refuse their agreement to relief action. This was made clear at the 1974-1977 Diplomatic Conference, where it was stated that "a Party refusing its agreement must do so for valid reasons". See commentary on Article 70, Protocol I, in Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC/Martinus Nijhoff, Geneva, 1987, para. 2805.

22 The relevant provisions of the San Remo Manual are as follows:

"103. If the civilian population of the blockaded territory is inadequately provided with food and other objects essential for its survival, the blockading party must provide for free passage of such foodstuffs and other essential supplies, subject to:

(a) the right to prescribe the technical arrangements, including search, under which such passage is permitted; and

(b) the condition that the distribution of such supplies shall be made under the local supervision of a Protecting Power or a humanitarian organization which offers guarantees of impartiality, such as the International Committee of the Red Cross.

104. The blockading belligerent shall allow the passage of medical supplies for the civilian population or for the wounded and sick members of armed forces, subject to the right to prescribe technical arrangements, including search, under which such passage is permitted".

23 Para. 103.2 of the "Explanations". See L. Doswald-Beck (ed.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, International Institute of Humanitarian Law, Grotius Publication, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

4. Relief supplies for occupied territories

In occupied territories, in addition to its duty of ensuring that the civilian population receives food and medical supplies[24] the Occupying Power is under an obligation to accept and facilitate relief operations on behalf of the said population if the whole or part of the population is inadequately supplied.[25] Moreover, all States Parties "shall permit the free passage of these consignments and shall guarantee their protection".[26] This means that relief consignments for the population of an occupied territory must be allowed to pass through the blockade, and this obligation is further accompanied by an obligation to guarantee their protection. Thus all States concerned must respect the consignments and protect them when they are exposed to danger through military operations.[27]

Paragraphs 2 to 4 above deal with the provisions of the Geneva Conventions and Additional Protocols protecting the supply of essential foodstuffs and other materials to civilians during times of armed conflict. It is interesting to note certain differences between these provisions. First, Article 59 of the Fourth Geneva Convention, Article 70 of Additional Protocol I and Article 18(2) of Additional Protocol II permit *relief actions* in certain circumstances, whereas Article 23 of the Fourth Geneva Convention permits delivery of *certain goods*. Second, delivery of relief consignments under Article 70 of Additional Protocol I and Article 18(2) of Additional Protocol II requires the consent of the parties concerned, whereas delivery of the goods specified in Article 23 or relief sup-

24 Fourth Convention, Article 55. Protocol I, Article 69.1: "In addition to the duties specified in Article 55 of the Fourth Convention concerning food and medical supplies, the Occupying Power shall, to the fullest extent of the means available to it and without any adverse distinction, also ensure the provision of clothing, bedding, means of shelter, other supplies essential to the survival of the civilian population of the occupied territory and objects necessary for religious worship".

25 Fourth Convention, Article 59. The equivalent protection for relief actions conducted to occupied territories for the additional goods specified in Article 69.1 of Protocol I appears in Article 70.2, which provides that the parties to the conflict and each State party to Protocol I "shall allow and facilitate rapid and unimpeded passage of all relief consignments, equipment and personnel".

26 Fourth Convention, Article 59.3.

27 See the commentary on Article 59 in Jean Pictet (ed.), *Commentary on the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949*, ICRC, Geneva, 1958, p. 322.

plies for the civilian population of occupied territories under Article 59 of the Fourth Geneva Convention does not.[28]

Limitations under international law — in peacetime

Before considering the rules applicable to peacetime sanctions regimes, which derive from human rights law, it is important to mention that the use of a naval or air blockade to enforce a sanctions regime in peacetime will not necessarily transform a situation from one of peace to one of armed conflict. The stage at which such blockades should be seen as creating an armed conflict is unclear in both practice and doctrine. This is a question of fact and law which needs to be decided on a case-by-case basis. One factor which would clearly be decisive is whether fighting takes place to enforce or secure the blockade.

Human rights instruments recognize the right to life,[29] health,[30] an adequate standard of living, including food, clothing, housing and medical care,[31] and freedom from hunger[32] and impose on States an obligation to work towards fulfilling those rights. From a legal and humanitarian perspective, it can be argued that the Security Council should take those rights into consideration when developing a sanctions regime and should not create sanctions regimes which would deprive people of them.

From a humanitarian point of view, the need to take such rights into account seems self-evident. From a legal point of view, the question is somewhat more complicated. Some authors take the view that the "right to life" protects only against arbitrary deprivation of life through execution, disappearance, torture and the like, and does not extend to deprivation of life through starvation or lack of fulfillment of basic needs

28 The fact that consent is required does not mean that the decision is left entirely to the discretion of the parties. A party cannot refuse such relief without good grounds. See commentary on Article 70 of Protocol I and Article 18.2 of Protocol II, *op. cit.* (note 21), paras 2805 and 4885 respectively.

29 Universal Declaration of Human Rights (UDHR), 10 December 1948, Article 25; International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 16 December 1966, Article 6.1; Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, Article 6.1.

30 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), 16 December 1966, Article 12.

31 UDHR; Article 3; ICESCR, Article 11.1; Convention on the Rights of the Child, Article 27.1.

32 ICESCR, Article 11.2.

such as food, basic health facilities and medical care.[33] That the Human Rights Committee does not share this limited view of the meaning of the expression "right to life" is demonstrated by its first general comment on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights:

> "[T]he Committee notes that the right to life has too often been narrowly interpreted. The expression 'inherent right to life' in Article 6 cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures."[34]

According to this view, a sanctions regime should not deny the population access to the basic and minimum goods and services essential to sustain life.

Even if the expression "right to life" is read narrowly and assumed not to apply to the deprivation of life through lack of essential foodstuffs, it is hard to see how the right to food, particularly the right to be free from hunger, can be so limited. The most important provision regarding the right to food and freedom from hunger is Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which reads as follows:

> "1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.
>
> 2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures,

33 See Y. Dinstein, "The right to life, physical integrity and liberty", L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights*, Columbia University Press, New York, 1981, p. 115.

34 In 1985 the Human Rights Committee issued a second general comment on the right to life, pointing out that it is a right from which no derogation is permitted even in time of public emergency, describing it as "basic to all human rights". See B.G. Ramcharan, "The concept and dimensions of the right to life", F. Menghistu, "The satisfaction of survival requirements", and A. Redelbach, "Protection of the right to life by law and by other means", in B.G. Ramcharan (ed.), *The Right to Life in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985; United Nations, *Right to Adequate Food as a Human Right*, UN, New York, 1989.

including specific programmes, which are needed: (a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources; (b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need."

It could be argued that the right to food and the right to be free from hunger impose an obligation on States to supply essential foodstuffs to those in need. Even if this argument is not accepted, at the very least the existence of these rights must mean that it is prohibited to deliberately act in a way which actively deprives individuals of food and causes hunger and/or starvation. As far as the imposition of sanctions is concerned, it would seem an extraordinary result if it were prohibited to starve civilians during an armed conflict but permitted in time of peace.[35]

Parallel to the individual's right to life and food referred to above, the Genocide Convention[36] protects what could be described as a "collective right to life" and would prohibit deliberate starvation of a national, ethnic, racial or religious group if committed with intent to destroy the group, as it would then be subsumed into the definition of genocide.[37] The prohibition of genocide applies in time of peace and in time of war.[38]

It would appear that Security Council practice is tending towards the inclusion of humanitarian exceptions in comprehensive sanctions regimes, whether imposed during armed conflict or in peacetime

35 Following the reasoning used in the *Corfu Channel Case* (I.C.J. Reports 1949, pp. 22-23) and the *Case of Nicaragua v. United States* (I.C.J. Reports 1986, p. 114), it can be argued that the obligation to provide essential goods and foodstuffs contained in the Geneva Conventions and Additional Protocols and applicable in time of war applies also in peacetime, since the obligations do not derive only from the Conventions themselves but from the general principles of humanitarian law to which the Conventions merely give specific expression.

36 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 December 1948 (Genocide Convention).

37 Genocide Convention, Article 3(c). See C. Breining-Kaufmann, *Hunger als Rechtsproblem: Völkerrechtliche Aspekte eines Rechts auf Nahrung*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1991, p. 95.

38 Genocide Convention, Article I.

(see below). In other words, humanitarian concerns will be taken into account whether sanctions are imposed in armed conflict or in peacetime. In situations of armed conflict, these humanitarian concerns are expressed by international humanitarian law. In peacetime, they are expressed through human rights law.

Policy arguments for restricting exercise of the Security Council's power to impose sanctions

Humanitarian organizations and sanctions regimes

As indicated above, sanctions, particularly comprehensive trade sanctions, are a cause for concern because of their humanitarian consequences. Sanctions may adversely affect not only the humanitarian situation of the population of the target State but also the delivery of humanitarian assistance.

Concerns about the legitimacy and utility of sanctions and about their consequences in humanitarian terms have led certain commentators to criticize the very notion of sanctions. For humanitarian organizations, the question is somewhat more complex. On the basis of human rights law, international humanitarian law and elementary considerations of humanity, humanitarian organizations may certainly argue that there are limits to the extent of the suffering which sanctions may legitimately cause; and that States and the Security Council are bound to observe the principles of human rights and international humanitarian law and elementary considerations of humanity when designing, monitoring and reviewing a sanctions regime.[39]

It is likely, however, that humanitarian organizations — particularly those which are providing, or wish to provide, assistance to a State subject to sanctions — will exercise a degree of caution in making public statements in relation to the sanctions, as may be seen from the discussion below.

39 It is notions such as these which have led organizations such as the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Inter-Agency Standing Committee to develop tools for assessing the humanitarian impact of sanctions. See in particular the study by L. Minnear, D. Cortwright, J. Wagler, G.A. Lopez and T.G. Weiss, *Towards More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System*, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University, Providence (RI), 1998.

Factors to consider when assessing a sanctions regime

In relation to any sanctions regime, two questions arise. The first, a question of law and fact, involves deciding whether the requirements of Article 39 of the UN Charter are satisfied, that is, whether there is a threat to the peace, breach of the peace or an act of aggression, and whether the purpose of the sanctions is to maintain or restore international peace and security. The second, a question of policy and judgement, is whether sanctions in general, or a particular sanctions regime, are "legitimate" when the effect on the population of the target State is considered in terms of international law and humanitarian considerations.

In assessing a particular sanctions regime, many factors are relevant. These can be divided into two categories, which correspond roughly to the two questions raised above. The first consists of "political factors" relating to the original decision to impose a sanctions regime and its likely effectiveness. The second consists of "humanitarian factors" relating to the nature of the sanctions regime, the suffering it causes and the provision it makes for the humanitarian needs of the population of the target State.

The following *political* considerations would need to be considered:

The nature of the international wrong that the sanctions are intended to remedy. In this regard, it is important to note that the expression "threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression" in Article 39 of the UN Charter is broad enough to include serious violations of human rights where these constitute a threat to the peace. It may be that a stricter sanctions regime may be justifiable if the sanctions are imposed to contain or avoid an actual or threatened conflict than if they are a response to human rights violations.

The likely effectiveness of the sanctions regime. The most obvious way of judging the effectiveness of sanctions is in terms of their capacity to alter the conduct of the target State. This is not the only measure of effectiveness, however. Sanctions may be an important tool of international diplomacy, allowing the international community to demonstrate its disapproval of certain types of conduct and its resolve in responding to them.

The potentially destabilizing effect of the sanctions regime. The stated objective of a sanctions regime is, ordinarily, to alter the conduct of the tar-

get State. It is important to remember that a further unstated objective, or unintended consequence, of sanctions may be to change the political constitution of the target State. In considering a sanctions regime, it is also necessary to take account of the fact that the sanctions may generate political instability, tensions or violence.

The attitude of the population of the target State. In certain cases, the population of the target State has supported the imposition of sanctions notwithstanding the suffering caused by them. This is something which would obviously have to be taken into account in assessing a sanctions regime.

The drafting of the sanctions resolution. Any resolution imposing sanctions should be drafted in clear language and specify in precise terms the behaviour expected of the target State so that it is clear what change in behaviour will result in lifting of the sanctions. This is important because prolonged sanctions have a significant potential for causing serious long-term damage to a society.

The following *humanitarian* considerations would need to be considered:

The degree of suffering caused. Sanctions regimes range from arms embargoes, limitations on cultural/sporting/social ties or financial restrictions to partial or total trade embargoes. A well-designed sanctions regime would seek to affect those in power (and therefore in a position to effect change) in the target State, rather than the population at large.

Humanitarian organizations will be most concerned by comprehensive trade sanctions, as these have the greatest potential for inflicting suffering on the civilian population of the target State. It is self-evident that any comprehensive regime of trade sanctions will affect the situation of the civilian population. In assessing a sanctions regime, it is necessary to consider the degree of suffering it causes and who is most severely affected (for example, to determine whether efforts have been made to spare the most vulnerable, particularly the young and the elderly). In addition to concrete factors such as shortages of food and medical supplies and problems in the public health system, it may be appropriate to consider the effect of sanctions on the social fabric and on the society's infrastructure.

Humanitarian exceptions. Any sanctions regime should provide for humanitarian exceptions to limit the suffering caused among the civil-

ian population. The system of humanitarian exceptions provided for in the sanctions resolution must be effective. While proper implementation of a sanctions regime will require the monitoring of goods shipped to the target State, it is essential to ensure that this does not undermine the humanitarian exemption. An effective humanitarian exception will not be overburdened by complex or time-consuming administrative requirements which would increase the cost of delivery of humanitarian assistance and delay its arrival.

As far as the ICRC and other humanitarian organizations are concerned, it is also essential that the system of humanitarian exceptions does not jeopardize their independence or their capacity to deliver humanitarian assistance.

Humanitarian assistance. A sanctions regime should recognize the capacity of States and humanitarian agencies to provide humanitarian assistance in times of armed conflict where permitted by international humanitarian law. If sanctions are likely to result in considerable hardship for the civilian population, a sanctions resolution should require the provision of humanitarian assistance sufficient to ensure that the lives and health of the population are not endangered by the sanctions regime.

Design and monitoring of sanctions. The situation of the civilian population in the target State should be taken into account in the design of any sanctions regime. The effects, long- as well as short-term, of the sanctions should be monitored during the regime.

The reason for the imposition of sanctions and the likely effectiveness of a sanctions regime are two factors which must be considered in order to arrive at an intelligent and sustainable position in regard to the regime. In particular, it is essential to bear in mind that under the UN Charter the options open to the Security Council when faced with a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression are limited. If the Council wishes to respond to a challenge to international peace and security, it may use measures not involving the use of force, such as economic sanctions. If, however, measures not involving force would be or have proved to be inadequate to restore international peace and security, it can take military action. It may be that economic sanctions are preferable to military action; this will depend on the nature of the sanctions or military action envisaged. Of course, this type of evaluation is of a

military-political nature and humanitarian organizations may wish to avoid commenting publicly on the issue.[40]

In commenting on the humanitarian situation of the population of a State subjected to sanctions, humanitarian organizations must also exercise a degree of caution. They should confine themselves to commenting on situations in regard to which their information is reliable and defensible. Such an organization will also need to consider the likely ramifications of any comment, particularly public comment, it may make on its activities to assist the population of the target State and, in the case of UN sanctions, on its relations with the Sanctions Committee administering the particular sanctions regime. It is imperative to maintain good relations with both the target State and the Sanctions Committee. To achieve this, the organization will have to ensure that all its activities are carried out in a completely transparent manner. From a practical point of view, it is desirable that humanitarian organizations keep the Sanctions Committee fully informed of all their assistance activities and avoid any suggestion that they are trying to "get around" the sanctions regime. As far as the ICRC is concerned, the target State should be fully aware of the ICRC's role under international humanitarian law, its neutrality, its independence from governments and the United Nations and its capacity to act as a neutral intermediary.

Examples of limitations on United Nations sanctions

UN Security Council practice in Iraq, the former Yugoslavia and Haiti

This section looks at three cases in which the UN Security Council imposed collective sanctions: the Gulf war, the former Yugoslavia and Haiti. These examples show that the Security Council already consid-

40 The fundamental principles governing the ICRC, the National Red Cross and Red Crescent Societies and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies are: humanity, impartiality, neutrality, independence, voluntary service, unity and universality. Many humanitarian organizations are bound by similar principles, as can be seen by the number of organizations (over 150) which have subscribed to the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief, adopted at the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (Geneva, 1995) and published in *IRRC*, No. 310, January-February 1996, pp. 119-128.

ers that humanitarian exceptions must be provided for when imposing collective sanctions. The examples of Iraq and the former Yugoslavia also demonstrate the importance of cooperation between the Sanctions Committees and humanitarian organizations such as the ICRC.

Iraq — In the case of Iraq, Security Council resolution 661 (1990) excludes from the sanctions regime "supplies intended strictly for medical purposes and, in humanitarian circumstances, foodstuffs". Supplies for medical purposes have thus been exempted altogether, while the import of foodstuffs is permitted, if "humanitarian circumstances" so require, subject to authorization. In resolution 666 (1990), the Security Council set up a procedure whereby the Sanctions Committee had to monitor the situation in Iraq and in occupied Kuwait and, if necessary, grant clearance for the delivery of foodstuffs for the benefit of the civilian population in order to relieve human suffering. The UN Secretary-General was invited to supply the Sanctions Committee with information based on the findings of UN agencies and other organizations, including the ICRC.

In the same context, in April 1995 the Security Council adopted resolution 986 which authorized Iraq to export a certain quantity of petroleum and to sell it on foreign markets. The proceeds of the sale were to be used to "meet the humanitarian needs of the Iraqi population" ("oil for food"). The major part of the funds was to be used to finance the import of "medicine, health supplies, foodstuffs and supplies for essential civilian needs".

Federal Republic of Yugoslavia — In resolution 757 (1992), the Security Council decided to impose comprehensive economic sanctions on the Federal Republic of Yugoslavia, providing that the ban on commercial and financial transactions with the Federal Republic of Yugoslavia did not include "supplies intended strictly for medical purposes and foodstuffs notified to the [Sanctions Committee]". This is another example of the Security Council's approach to the special needs of the civilian population of a country under embargo.

In conducting its relief operations, the ICRC initially had to go through complicated and time-consuming authorization procedures, which in some instances delayed the delivery of relief. In the period after April 1993, when resolution 870 was passed tightening the sanctions regime, the ICRC experienced some difficulty in obtaining no-objection

certificates, particularly for items such as fuel, construction materials and water pipes (although no ICRC request was ever turned down).

Over time, a good working relationship was established between the ICRC and the Sanctions Committee and, on 7 February 1995, the ICRC was granted a blanket exemption for all items used in its humanitarian programmes.

Haiti — In 1993, through resolutions 841 and 873, the Security Council subjected Haiti to a limited embargo (covering arms and oil and freezing foreign assets). In resolution 917 (1994), the embargo was extended to include all commodities and products with the exception of "supplies intended strictly for medical purposes and foodstuffs" and "other commodities and products for essential humanitarian needs" approved by the Sanctions Committee under the no-objections procedure established pursuant to resolution 841.

26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

At the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (Geneva,1995), which brought together 138 States, 165 National Societies, the ICRC and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, a resolution dealing with sanctions was adopted by consensus. This resolution, addressed to States and the Movement, is important as it demonstrates that States are aware of the need to take the humanitarian consequences into account when imposing sanctions.[41]

41 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 4: *Principles and action in international humanitarian assistance and protection.*

"F. With regard to the humanitarian consequences of economic sanctions [the 26th Conference of the Red Cross and Red Crescent] ;

1. encourages States to consider :

(a) *when designing, imposing and reviewing* economic sanctions, the possible negative impact of such sanctions on the humanitarian situation of the civilian population of a targeted State and also of third States which may be adversely affected by such measures,

b) *assessing* the short-and long-term consequences of United Nations-approved economic sanctions on the most vulnerable, and *monitoring* these consequences when sanctions have been applied,

(c) *providing*, including when subject to economic sanctions, and to the extent of their available resources, relief for the most vulnerable groups and the victims of humanitarian emergencies in their territories ;

General Comments 8 and 12 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (4 December 1997 and 5 May 1999)

In its General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, the Committee highlighted the fact that States and organizations applying economic sanctions must always take full account of the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.[42] The Committee emphasized that attention should be focused on the impact of sanctions on vulnerable groups and that human rights protection must be incorporated into the design and monitoring of all sanctions regimes.

In its General Comment No.12 on the right to adequate food, the Committee outlined the normative content of Article 11 of the Covenant and stated that:

> "States Parties should refrain at all times from food embargoes or similar measures which endanger conditions for food production and access to food in other countries. Food should never be used as an instrument of political or economic pressure."[43]

Statement by the Inter-Agency Standing Committee to the Security Council on the humanitarian impact of sanctions (29 December 1997)

The Inter-Agency Standing Committee on the humanitarian impact of sanctions, established pursuant to General Assembly resolution 46/182 of 19 December 1991, includes representatives of UN organizations and intergovernmental and non-governmental organizations active

2. *calls upon* States to permit relief operations of a strictly humanitarian character for the benefit of the most vulnerable groups within the civilian population, when required by international humanitarian law ;

3. *calls upon* the ICRC, the International Federation and National Societies to contribute to the reduction of the undesirable side-effects of sanctions on the humanitarian situation of civilian populations, through assessing the impact thereof and providing relief to the most vulnerable persons, in accordance with their respective mandate. "See *IRRC*, No 310, January-February 1996, pp. 73-74.

42 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 : *The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights*, E/C. 12/1997/8, 4 December 1997.

43 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 : *The right to adequate food*, E/C. 12/1999/5, 5 May 1999, para. 37.

in humanitarian assistance operations. In its Statement of 29 December 1997, the Committee stressed the need for human rights law and international humanitarian law to be taken into account in the design of sanctions regimes and reaffirmed its view that sanctions should not impede the work of humanitarian organizations providing humanitarian assistance to the civilian population of targeted countries.

Note by the President of the Security Council: Work of the Sanctions Committee (29 January 1999)

In his Note of 29 January 1999 on the work of the Sanctions Committee, the President of the Security Council set out practical proposals to improve the work of sanctions committees.[44] According to these proposals, which were accepted by all members of the Security Council, sanctions committees should:

- establish appropriate arrangements to improve the monitoring of sanctions regimes and the assessment of their humanitarian consequences for the population of the target State and their economic consequences for neighbouring and other States;
- hold periodic meetings for discussions on the humanitarian and economic impact of sanctions;
- monitor, throughout the sanctions regime, the humanitarian impact of sanctions on vulnerable groups, including children, and make required adjustments of the exemption mechanisms to facilitate the delivery of humanitarian assistance;
- seek to utilize the expertise and practical assistance of Member States, UN agencies, regional organizations and all humanitarian and other relevant organizations.

Other proposals were that:

- UN agencies, humanitarian organizations and other relevant organizations should benefit from special, simplified procedures in requesting humanitarian exemptions;
- consideration should be given as to how humanitarian organizations could apply for humanitarian exemptions directly to the sanctions committees;

44 S/1999/92 of 29 January 1999.

- certain goods such as foodstuffs, pharmaceuticals and medical supplies, basic medical and agricultural equipment, and basic or standard educational items should be exempted from UN sanctions regimes.

Conclusion

In conclusion, resort to economic sanctions now appears to be an established part of the international community's response to situations involving violence or a risk of violence. Such sanctions are legal in terms of international law, provided they comply with applicable rules of human rights and international humanitarian law. This means that sanctions regimes must be crafted in such a way that they do not endanger the lives or health of the population of the target State. They must provide for humanitarian exceptions to limit the suffering caused to the civilian population and to comply with human rights and international humanitarian law. Furthermore, sanctions regimes must be monitored, throughout their duration, to ensure that they do not cause undue suffering for the population of the target State and that the exemption mechanisms permit the delivery of humanitarian assistance.

●

Résumé

Sanctions économiques : contraintes juridiques et politiques

par ANNA SEGALL

Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité des Nations Unies a décidé à plusieurs reprises d'imposer des sanctions économiques à des États qui ne respectent pas une décision prise en vertu du chapitre VII de la Charte. Les exemples les plus flagrants sont les sanctions économiques décidées dans le contexte des conflits du Golfe (Irak) et des Balkans (ex-Yougoslavie). Or, ces sanctions affectent très directement les conditions de vie de la population civile du pays frappé par l'embargo. Il est donc nécessaire d'examiner quelles sont les limites à ne pas dépasser, pour des raisons humanitaires. L'auteur analyse séparément les règles internationales qui déterminent ces limites, d'une part, pour les sanctions prises en temps de paix et, d'autre part, pour celles en temps de conflit armé. Le texte passe ensuite en revue les dispositions pertinentes du droit de la Charte, du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Une analyse des facteurs politiques, économiques et sociologiques à prendre en compte lors de sanctions économiques conduit à la conclusion que la décision d'imposer celle-ci ne doit pas mettre en péril la survie de la population civile. Le respect des obligations relatives aux actions de secours est d'ailleurs un élément essentiel de tout régime de sanctions imposé par le Conseil de sécurité.

Superior orders and the International Criminal Court: Justice delivered or justice denied

by
CHARLES GARRAWAY

On 17 July 1998, the Statute of the International Criminal Court was adopted in Rome. Nestled in Part 3, "General Principles of Criminal Law", was Article 33, entitled "Superior orders and prescription of law". Article 33 reads:

"1. The fact that a crime within the jurisdiction of the Court has been committed by a person pursuant to an order of a Government or of a superior, whether military or civilian, shall not relieve that person of criminal responsibility unless:

(a) The person was under a legal obligation to obey orders of the Government or the superior in question;

(b) The person did not know that the order was unlawful; and

(c) The order was not manifestly unlawful.

2. For the purposes of this article, orders to commit genocide or crimes against humanity are manifestly unlawful."

It has been argued by some that this is a dangerous withdrawal from the standards contained in the Charter of the International Military

CHARLES GARRAWAY is a Colonel in the United Kingdom Army Legal Services. He was a member of the UK delegation at the Diplomatic Conference on the Establishment of an International Criminal Court in Rome. The views expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Ministry of Defence or the United Kingdom Government.

Tribunal at Nuremberg and followed in the Statutes of the ad hoc Tribunals for former Yugoslavia and Rwanda.[1] The following commentary will argue that, far from being a withdrawal, this article in fact reflects both the traditional understanding of the law and is entirely consistent with the intentions of the drafters of the Nuremberg Charter.[2]

Before Nuremberg

The issue of whether superior orders should provide any form of defence under international law has been controversial since the trial of Peter von Hagenbach in the fifteenth century.[3] It reflects the conflict between the requirements of military discipline that orders be obeyed and the requirements of justice that crimes should not go unpunished. Oppenheim, in the first edition of his standard work on international law published in 1906, stated: "In case members of forces commit violations ordered by their commanders, the members may not be punished, for the commanders are alone responsible, and the latter may, therefore, be punished as war criminals on their capture by the enemy."[4]

The matter arose in the Leipzig Trials after the First World War. In the Llandovery Castle Case, the Supreme Court of Leipzig, in considering a similar provision in the German Military Penal Code, stated:

> "However, the subordinate obeying an order is liable to punishment, if it was known to him that the order of the superior involved the infringement of civil or military law... It is certainly to be urged in favour of the military subordinates that they are under no obligation to question the order of their superior officer, and they can count upon its legality. But no such confidence can be held to exist, if such an order is universally known to everybody, including the accused, to be without any doubt whatever against the law."[5]

1 Paola Gaeta, "The defence of superior orders: The Statute of the International Criminal Court *versus* customary international law", *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, pp. 172 ff.

2 Howard S. Levie, "The rise and fall of an internationally codified denial of the defense of superior orders", *Revue internationale de droit militaire et de droit de la guerre*, Vol. 31, 1991, pp. 183 ff.

3 For a fuller account of the trial see Edoardo Greppi, "The evolution of individual criminal responsibility under international law", *IRRC*, No. 835, September 1999, pp. 533 ff.

4 L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Vol. 2, 1906, p. 264,

5 The Llandovery Castle Case, *Annual Digest 1923-1924*, Case No. 235, Full Report, 1921 (CMD. 1450), p. 45.

Despite this move away from the firm position adopted by Oppenheim in 1906, Oppenheim's treatise itself was not amended until 1940, by which time the Second World War was under way.[6] As early as 1941, consideration was already being given to trials at the conclusion of hostilities. When those trials came to fruition at Nuremberg, Article 8 of the Charter of the International Military Tribunal stated:

> "The fact that the Defendant acted pursuant to order of his Government or of a superior shall not free him from responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the Tribunal determines that justice so requires."

The wheel had turned full circle since Oppenheim had written in 1906.

Yet an examination of the negotiating history of the Charter reveals a slightly different picture. In 1941, a committee had been established to draft rules of procedure for future war crimes trials. A subcommittee was formed to look at the issue of superior orders. They reported that:

> "Generally speaking, the codes of law of the respective countries recognise the plea of superior orders to be valid if the order is given by a superior to an inferior officer, within the course of his duty and within his normal competence, provided the order is not blatantly illegal. The conclusion reached was that each case must be considered on its own merits, but that the plea is not an automatic defence."[7]

A similar line was adopted by the Legal Committee of the United Nations Commission for the Investigation of War Crimes, established in 1943. However, this did not meet with unanimous support and by 1945, the Commission had to accept that it "does not consider that it can usefully propound any principle or rule." It did nonetheless state "that the mere fact of having acted in obedience to the orders of a superior does not of itself relieve a person who has committed a war crime from responsibility."[8]

6 L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Vol. 2, 6th ed., 1940, pp. 453-455.

7 *History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War*, 1948, cited in Levie, *op. cit.* (note 2)

8 *Ibid.*

The United States draft which was included in the working paper for the London Conference read:

> "In any trial before an International Military Tribunal the fact that a defendant acted pursuant to order of a superior or government sanction shall not constitute a defense *per se*, but may be considered either in defense or in mitigation of punishment if the tribunal determines that justice so requires."[9]

However, it should be noted that this proposal was designed for a tribunal that was being established specifically to try major German war criminals. This point was made in the discussions on superior orders at the London Conference when General Nikitchenko, representing the Soviet Union, asked: "Would it be proper really in speaking of major criminals to speak of them as carrying out some order of a superior? This not a question of principle really, but I wonder if that is necessary when speaking of major criminals."[10]

The discussion ended with agreement that superior orders should not form "an absolute defence" but that the Court should be able to consider it in mitigation. Article 8 was approved with all mention of superior orders as a defence, absolute or otherwise, deleted. A similar provision was subsequently inserted in Allied Control Council Law No. 10 providing for the trials in Germany of lesser war criminals.

Nuremberg and after

At Nuremberg itself, the crimes alleged were of such a magnitude that the absolute nature of the denial of the superior orders defence made little or no difference. However, subsequent tribunals had greater difficulty. They sought to resolve the matter by treating it as an issue of intent. For example, in the Hostage Case (*United States* v. *Wilhelm List* et al.), the tribunal held:

> "We are of the view ... that if the illegality of the order was not known to the inferior, and he could not reasonably have been expected to know of its illegality, no wrongful intent necessary to the commission of a crime exists and the inferior will be protected.

9 Report of Robert H. Jackson, United Nations Representative to the International Conference on Military Trials, 1949, pp. 22 and 24, cited in Levie, *op. cit.* (note 2).

10 *Ibid.*, pp. 367/8.

But the general rule is that members of the armed forces are bound to obey only the lawful orders of their commanding officers and they cannot escape criminal liability by obeying a command which violates international law and outrages fundamental concepts of justice."[11]

In the Einsatzgruppen Case (*United States* v. *Otto Ohlendorf* et al.),[12] superior orders were considered as a form of duress. In the High Command Case (*United States* v. *Wilhelm von Leeb* et al.), dealing with the passing on of orders from higher commands, the Tribunal stated:

"Military commanders in the field with far reaching military responsibilities cannot be charged under international law with criminal participation in issuing orders which are not obviously criminal or which they are not shown to have known to be criminal under international law."[13]

Since 1945, the international community has struggled to find a way of reconciling the strict Nuremberg standard with the realities of military life as reflected in the various Tribunal judgements. Different solutions have been examined. The International Law Commission, in seeking to encapsulate the principles of international law flowing from the Nuremberg Tribunal, suggested the test of whether "a moral choice was in fact possible."[14] This proved unacceptable. The International Committee of the Red Cross put forward a draft text to the 1949 Diplomatic Conference which produced the Geneva Conventions, but it was rejected with the comment: "The Diplomatic Conference is not here to work out international penal law. Bodies far more competent than we are have tried to do it for years."[15]

A similar fate befell a provision put before the Diplomatic Conference which produced the 1977 Protocols. The final draft text had an Article 77 which read:

"The mere fact of having acted pursuant to an order of an authority or a superior does not absolve an accused person from penal respon-

11 *Trials of War Criminals*, Vol. XI, p. 1236.

12 *Ibid.*, Vol. IV, p. 411.

13 *Ibid.*, Vol. IX, p. 511.

14 See "Formulation of the Nuremberg Principles", *International Law Commission Yearbook 1950*, p. 374.

15 *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, Vol. IIB, p. 115.

sibility, if it be established that in the circumstances at the time he knew or should have known that he was committing a grave breach of the Conventions or of this Protocol. It may, however, be taken into account in mitigation of punishment."[16]

Although the text attracted a majority, it did not reach the two-thirds required for inclusion in Additional Protocol I and thus failed.[17]

Academic opinion divided into two main schools. The first rejected any suggestion of superior orders as a defence and the second allowed the defence if the orders were not manifestly illegal.[18] The poisoned chalice of resolving this issue thus passed to the Diplomatic Conference on the Establishment of an International Criminal Court.

Statute of the International Criminal Court

Over fifty years had elapsed since the London Conference had drafted the Nuremberg Charter. The Rome Conference could not seek to duck the issue as in 1949 nor, as a result of the structure of the Statute, could they seek to restrict any provision to grave breaches. Furthermore, they were not looking back to crimes already committed but forward to conflicts not yet envisaged.

Many at the Conference wanted to retain the Nuremberg standard.[19] They cited the Statutes of the two ad hoc Tribunals for former Yugoslavia and Rwanda and argued that the sort of crimes that would be dealt with by the ICC would be such that any question of superior orders would be irrelevant. Others were more cautious.[20] The structure of the Conference meant that the general principles were being drafted at the same time as the crimes themselves were being elaborated. It was not clear whether the Court would be restricted to crimes "committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes" or whether individual crimes would be within the jurisdiction of the Court. The tension was in some ways similar to that to be found between the

16 *Official Record of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, Vol. III, p. 331

17 *Ibid.*, Vol. VI., p. 308.

18 See A.P.V. Rogers, *Law on the Battlefield*, Manchester University Press, 1996, pp. 144/5.

19 Gaeta, *loc. cit.* (note 1), p. 188.

20 See the original proposal of the United States, A/CONF.183/C.1/WGCP/L.2, 16 June 1998.

jurisprudence of the Nuremberg Tribunal itself and that of the Tribunals established under Allied Control Council Law No. 10.

The decision that was taken to adopt Article 33 represented, in the view of most, a sensible and practical solution which could be applied in all cases. In particular, it was limited to war crimes, as it was recognized that conduct that amounted to genocide or crimes against humanity would be so manifestly illegal that the defence should be denied altogether in consistency with the Nuremberg standard. It would, of course, not prevent superior orders being raised as part of another defence such as duress.

Since the conclusion of the Rome Conference, it is possible to examine Article 33 against the list of crimes and also against the other provisions in the Statute dealing with the mental element (Article 30) and mistakes of fact and law (Article 32). It contains a high standard. The three requirements in Article 33, paragraph 1, are cumulative not disjunctive. For a start, the accused must be under a legal obligation to obey orders — a moral duty is not enough. Superior orders mean just that — orders. Thus the government official who carries out instructions which amount to war crimes is not protected unless he is subject to some legal compulsion. The fact that he might lose his job if he refused is, it is suggested, not sufficient.

Even if this first hurdle is overcome, the defence is made out only if the accused did not know that the order was unlawful AND the order was not manifestly unlawful. There is an uncertainty here in where the burden of proof lies. Article 67, paragraph 1(i), provides that the accused is entitled "not to have imposed on him or her any reversal of the burden of proof or any onus of rebuttal." Although it would seem therefore that only an evidentiary burden can be placed on the accused, Article 67 begins with the words "having regard to the provisions of this Statute"; it could consequently be argued that in this case there is a greater burden placed upon the accused than merely evidentiary. This may become clearer when the Rules of Procedure have been drafted.

A study of the list of crimes contained in Article 8 reveals that this defence, if it is such, will be extremely limited in scope. The majority of crimes are so manifestly illegal that the issue would never arise. However, this may not necessarily be the case for all crimes and for all ranks. An example may suffice: Article 8, paragraph 2(b)(xix), provides that it is an offence to employ "bullets which expand or flatten easily in the

human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions." Few private soldiers are expert in the wounding effects of different types of ammunition and few could probably identify bullets to which this prohibition would apply. At present, it is unclear what mental element is required for this offence. Article 30 states that "unless otherwise provided", both intent and knowledge are required. Intent is defined as where:

> "(a) in relation to conduct, that person means to engage in the conduct;
>
> (b) in relation to a consequence, that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events."

Similarly, knowledge is defined as "awareness that a circumstance exists or a consequence will occur in the ordinary course of events." If this provision requires particular knowledge of the propensity of the bullet in question, then it sets a particularly high standard and attempts may be made to provide otherwise in the "Elements of Crimes" drafted in accordance with Article 9 of the Statute.[21] What that might lead to remains to be seen, but it would seem that the gravamen of this offence, taken of course from the 1899 Hague Declaration concerning Expanding Bullets, is in the issuing of such bullets rather than in the activities of the individual soldier who acts in good faith with ammunition issued to him. It may come down to an issue of intent, but to impose a strict liability test would seem to be somewhat harsh.

At the end of the day, the combination of the intent provisions of Article 30 and the "Elements of Crimes" may resolve these issues and render the provisions of Article 33 redundant. However, that is not yet clear and it is suggested that the text laid down in that article provides a satisfactory balance between the interests of justice and the obligations of a soldier. It does not provide, in itself, an escape to impunity but may, in those rare cases when it is likely to be invoked, provide justice to a soldier who finds himself carrying the responsibility for decisions made in good faith on the basis of orders given by others who had information, denied to the accused himself, which rendered the order illegal.

21 This text is still under discussion in the Preparatory Commission.

Conclusion

Justice is a two-way street. Soldiers are often as much victims of the decisions of their superiors as civilians. In the circumstances of Nuremberg, it was right to exclude any reference to superior orders as a defence. However, as General Nikitchenko realized, that was a decision based on specific circumstances. It is therefore argued that to do so in the International Criminal Court could itself lead to injustice in particular cases, an odd result for a Court whose Statute's Preamble includes the phrase: "Resolved to guarantee lasting respect for the enforcement of international justice".

●

Résumé

Ordres supérieurs et Cour pénale internationale : justice rendue ou déni de justice

par CHARLES GARRAWAY

Sous le titre « Ordre hiérarchique et ordre de la loi », l'article 33 du Statut de la Cour pénale internationale règle la réponse à donner à celui qui, ayant commis un crime de guerre, invoque un ordre de son supérieur comme défense :

« 1. Le fait qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été commis sur ordre d'un gouvernement ou d'un supérieur, militaire ou civil, n'exonère pas la personne qui l'a commis de sa responsabilité pénale, à moins que :

a) Cette personne n'ait eu l'obligation légale d'obéir aux ordres du gouvernement ou du supérieur en question ;

b) Cette personne n'ait pas su que l'ordre était illégal ; et

c) L'ordre n'ait pas été manifestement illégal. »

2. Aux fins du présent article, l'ordre de commettre un génocide ou un crime contre l'humanité est manifestement illégal. »

L'auteur fait la démonstration que la solution du Statut de Rome est tout à fait compatible avec le droit international en vigueur et, notamment, avec la jurisprudence établie par le Tribunal de Nuremberg. Après avoir examiné le développement de la notion à travers l'histoire, l'article étudie de plus près les débats qui ont abouti à l'adoption de l'article 33 du Statut tel qu'il se présente aujourd'hui. De l'avis de l'auteur, cette solution est suffisamment restrictive pour permettre au juge de trancher d'une manière qui sera perçue comme juste et équitable.

Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies

Quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999[1]

par
ANNE RYNIKER

LORSQUE le Conseil de sécurité décide de l'envoi de casques bleus afin de rétablir la paix et la sécurité internationales dans un pays, se pose la question du cadre juridique qui régira leur présence sur place. En particulier, il s'agit des points suivants : si ces unités utilisent la force, le droit international humanitaire sera-t-il applicable ? Les Nations Unies pourront-elles être considérées comme parties à un conflit armé ? Si tel est le cas, quel droit leur sera-t-il applicable : l'ensemble du droit international humanitaire ou les normes coutumières uniquement ? Les règles applicables aux conflits armés internationaux ou celles réglant les conflits internes ? Ou devrait-on plutôt qualifier la mission de pure opération de police internationale non couverte par le droit international humanitaire ? Par ailleurs, l'assentiment des parties au conflit à la présence des casques bleus joue-t-il un rôle ? Le cas échéant, peut-on parler d'occupa-

ANNE RYNIKER est conseillère juridique à la Division juridique du CICR.

1 Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, Circulaire du Secrétaire général, 6 août 1999, UN doc. ST/SGB/1999/13. — Texte reproduit en pages 806 et suivantes, en français et en anglais.

tion par les forces de l'ONU, d'autant plus si celles-ci assument certaines fonctions normalement dévolues à l'État? Enfin, peut-on accorder le statut de prisonnier de guerre à un membre des forces de l'ONU qui serait capturé par une des parties au conflit, et ce dernier peut-il dès lors bénéficier de la protection de la IIIe Convention de Genève?

Toutes ces questions, discutées depuis plusieurs années, sont controversées aujourd'hui encore. Ni les Conventions de Genève, ni leurs Protocoles additionnels – les instruments principaux du droit international humanitaire – n'ont prévu l'activité de forces de maintien de la paix.

Traditionnellement, les forces de maintien de la paix avaient pour fonction de s'interposer entre plusieurs belligérants ou de surveiller un cessez-le-feu ou un accord d'armistice (citons, par exemple, l'ONUST[2] (Palestine) ou l'UNMOGIP[3] (Inde/Pakistan). Ces actions étaient gouvernées par trois principes: le consentement des parties concernées, l'impartialité et le recours à la force à seule fin de légitime défense. Pendant plusieurs décennies, la question de l'applicabilité du droit international humanitaire n'a présenté qu'un intérêt académique, les opérations étant alors peu nombreuses, limitées en principe à leur mandat; en outre, à l'exception du Congo, elles excluaient pratiquement l'usage de la force.

Les questions sur l'applicabilité du droit international humanitaire se sont faites plus pressantes dès les années 90, suite à l'évolution du mandat des forces de maintien de la paix, parfois dénommées opérations de la «seconde génération». Au cours de ces dernières années, leurs fonctions se sont en effet élargies pour inclure le soutien au processus de réconciliation et à la reconstruction d'infrastructures sociales, économiques et administratives; il s'agit notamment de la surveillance d'élections, de la démilitarisation des parties en présence, de la formation de forces de police et de l'acheminement de secours humanitaires. En outre, ces forces n'interviennent plus seulement entre deux États parties à un conflit et avec leur consentement, mais aussi dans des conflits internes, dans des contextes où les institutions gouvernementales se sont effondrées, et souvent sans avoir reçu l'accord de l'un ou de plusieurs des protagonistes. Entreprises dans le cadre d'un processus politique et intervenant dans des situations non

2 ONUST: Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve.

3 UNMOGIP: Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan.

encore stabilisées, les forces de maintien de la paix ne se bornent pas à l'observation militaire d'un éventuel accord, mais doivent veiller à la création d'un environnement sûr, à la protection de certaines zones ou de convois humanitaires. Le recours à la force est devenu plus fréquent, et la distinction entre opérations de maintien de la paix et d'imposition de la paix s'est ainsi peu à peu estompée. Certaines opérations ont glissé du Chapitre VI au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ainsi, l'ONUSOM II[4] (Somalie), créée comme opération traditionnelle, s'est vu octroyer le droit d'utiliser la force, afin de désarmer les factions somaliennes et de maintenir le droit et l'ordre.

Considérations historiques : le débat entre le CICR et l'ONU[5]

Dès la première opération de maintien de la paix (FUNU[6] en 1956 pour le Sinaï et Gaza), le CICR a attiré l'attention du secrétaire général des Nations Unies sur la nécessité d'assurer l'application des Conventions de Genève par les « forces d'urgence mises à leur disposition ». En 1961, le CICR adressait un mémorandum aux États parties aux Conventions de Genève et membres de l'ONU, dans lequel il soulignait la responsabilité individuelle et collective des États (par l'article premier commun aux Conventions de Genève) quant au respect du droit international humanitaire par les contingents qu'ils fournissent aux Nations Unies. Adoptée lors de la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965), la résolution XXV, intitulée « Application des Conventions de Genève par les forces d'urgence des Nations Unies », recommande que « des accords appropriés soient conclus afin d'assurer que les forces armées mises à la disposition des Nations Unies observent les règles des Conventions de Genève et soient protégées par elles » et que « les Autorités responsables des contingents acceptent de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les infractions éventuelles aux dites Conventions »[7]. À l'occasion de la création de la Force intérimaire des

4 ONUSOM II : Opération des Nations Unies en Somalie.

5 Le débat n'a évidemment pas eu lieu qu'entre le CICR et l'ONU. Toutefois, il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de se référer à toutes les opinions et propositions émises par d'autres institutions ou personnalités.

6 FUNU : Force d'urgence des Nations Unies.

7 Publiée dans *RICR*, n° 563, novembre 1965, p. 541.

Nations Unies au Liban (FINUL) en 1978, le président du CICR a également adressé une lettre au secrétaire général des Nations Unies, afin de lui rappeler la position du CICR. Ce type de démarches a été régulièrement renouvelé par la suite.

Pendant de nombreuses années, l'ONU a hésité à reconnaître l'applicabilité du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix. Elle a fait valoir des impossibilités d'ordre juridique, politique ou pratique, afin de rejeter son application *per se*. En particulier, l'ONU a soutenu qu'elle n'est pas partie aux Conventions de Genève, et que celles-ci ne prévoient pas la ratification par des organisations internationales. Par ailleurs, l'ONU ne pourrait être assimilée à une partie au conflit ou à une puissance au sens des Conventions de Genève. Enfin, la mise en œuvre de certaines dispositions (sur la répression pénale des infractions, notamment) serait inconcevable.

Ainsi, les règlements des premières opérations de maintien de la paix (Proche-Orient, Congo et Chypre) ne contiennent qu'une clause sur l'observation et le respect des «principes et de l'esprit» des conventions applicables au personnel militaire. Référence est néanmoins faite aux Conventions de Genève de 1949, aux Protocoles additionnels de 1977 et à la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le modèle d'accord entre l'ONU et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix comprend la même clause[8]. Cette dernière n'impliquait toutefois aucune responsabilité directe des Nations Unies pour faire respecter le droit international humanitaire.

En 1992, cette clause sera d'ailleurs aussi introduite dans la plupart des accords sur le statut des forces de l'ONU, signés avec les États sur le territoire desquels celles-ci sont déployées[9]. Certains des accords conclus récemment disposent que l'ONU s'assure que la mission soit conduite de manière à respecter non seulement les «principes et l'esprit», mais les «principes et les règles» des conventions internationales relatives à la conduite du personnel militaire[10].

8 Voir A/46/185 du 23 mai 1991.

9 En anglais, *Status-of-forces agreement* (SOFA).

10 Par exemple, dans les récents accords entre l'ONU et l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie (MINURSO), et l'accord avec la République centrafricaine (MINURCA), 1998.

Au vu de la multiplication alarmante du nombre d'attaques lancées contre le personnel onusien, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé a été adoptée par l'Assemblée générale en 1995[11]. Dans son article 20, une clause de sauvegarde en faveur du droit international humanitaire est insérée et stipule qu'« aucune disposition de la présente Convention n'affecte (...) a) L'applicabilité du droit international humanitaire (...) ou le devoir de ces personnels de respecter ledit droit et lesdites normes ». L'application du droit international humanitaire aux forces onusiennes est ici explicite[12].

L'évolution de la position onusienne est donc notoire. Peu à peu, l'ONU a accepté d'endosser une part de responsabilité quant à l'obligation de faire respecter le droit humanitaire par les troupes qu'elle contrôle.

Suite à l'augmentation du nombre des missions de maintien de la paix et à leur ampleur croissante, et vu les incertitudes concernant l'application des Conventions de Genève au personnel y participant, le CICR a organisé, en 1994, un symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix[13]. Deux réunions d'experts ont suivi en 1995[14]. Leur objectif était de contribuer à mieux faire comprendre un phénomène complexe, de discuter l'interaction des aspects humanitaires et militaires des opérations de maintien de la paix et d'identifier les domaines qui exigeaient des recherches supplémentaires.

À l'issue de la réunion d'experts d'octobre 1995, un document destiné à la formation du personnel participant aux opérations de maintien de la paix a été rédigé. Il résume les règles du droit international humanitaire lui étant applicables[15]. Ont participé à l'élaboration de ces lignes directrices des militaires, des académiciens et des représentants de

11 A/Res 45/59 du 17 février 1995 ; entrée en vigueur en janvier 1999.

12 A noter que cette Convention a suscité de nombreuses critiques car son libellé est parfois ambigu. En particulier, les articles 1er, 2 et 20 concernant respectivement la définition des opérations des Nations Unies, son champ d'application et la relation entre la Convention et le droit international humanitaire, semblent partiellement en contradiction les uns avec les autres.

13 *Symposium sur l'action humanitaire et les opérations de maintien de la paix*, rapport, CICR, Genève, 1995.

14 *Meeting of Experts on the Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Forces*, Geneva, 1995.

15 De son côté, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a aussi régulièrement exigé du secrétaire général des Nations Unies qu'un code de conduite soit élaboré à l'intention du personnel de maintien de la paix.

l'ONU. En mai 1996, le président du CICR a remis le projet de texte au secrétaire général de l'ONU. Plusieurs modifications y ont été apportées.

Les Nations Unies ont publié, le 6 août 1999, la Circulaire du secrétaire général intitulée «Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies» (ci-après «Circulaire»).

Le contenu de la Circulaire du secrétaire général

La Circulaire s'applique uniquement aux opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Si un État ou une coalition d'États sont autorisés par le Conseil de sécurité à entreprendre une opération sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les contingents nationaux des États participants sont soumis aux règles du droit international humanitaire qui lient leurs États respectifs dans leurs rapports avec les autres parties au conflit.

Selon son article premier, les règles et principes fondamentaux du droit international humanitaire s'appliquent aux forces onusiennes, lorsque celles-ci participent activement aux combats lors d'un conflit armé (international ou interne). Il peut s'agir d'une intervention de contrainte (*peace enforcement*) ou d'une opération de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense (*peace-keeping*).

La Circulaire rappelle ensuite qu'elle n'est pas exhaustive et ne contient donc pas toutes les règles qui s'appliquent au personnel militaire en cas d'affrontements armés (article 2). Les casques bleus restent donc tenus par leur législation nationale de respecter les instruments de droit international humanitaire par lesquels leurs pays d'origine respectifs sont liés.

En cas de violations du droit international humanitaire, la Circulaire prévoit que le personnel militaire sera poursuivi devant les tribunaux de son pays (article 4). Cet article ne devrait pas être considéré comme une restriction par rapport aux obligations générales qui envisagent des poursuites selon le principe de la juridiction pénale universelle (donc également par d'autres juridictions nationales) en cas d'infractions graves au droit international humanitaire. Par ailleurs, la Circulaire ne fait malheureusement pas mention des développements récents quant à l'établissement d'une juridiction internationale.

L'article 5 concerne la protection de la population et des biens civils et rappelle le principe fondamental de la distinction entre, d'une part,

les objectifs militaires et, d'autre part, les personnes et les biens civils. Les attaques sans discrimination et les représailles sont prohibées. Les forces des Nations Unies doivent prendre toutes les précautions possibles pour éviter ou réduire au minimum les pertes humaines ou les dommages aux biens civils qui pourraient être causés incidemment. Il est stipulé que les installations et le matériel militaires des opérations de maintien de la paix, en tant que tels, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires. Il semble que cette mention peut porter à confusion, dans la mesure où une force onusienne engagée dans des combats pourrait devenir objectif militaire, ainsi que les bâtiments, les moyens de transports et autres qui soutiennent son action coercitive. Dans le cas contraire, il y aurait inégalité de traitement entre combattants, ce qui ne serait pas dans l'esprit du droit international humanitaire.

Un autre principe coutumier et fondamental du droit humanitaire, qui prescrit que le choix des moyens et des méthodes de combat n'est pas illimité, est inclus dans l'article 6. En particulier, les forces de l'ONU ont l'interdiction d'utiliser des « gaz asphyxiants, toxiques ou assimilés[16] et des méthodes de guerre biologiques, ainsi que des balles qui explosent[17], se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain[18] et certains projectiles explosifs[19] ». Il faut saluer le fait que le texte reflète l'évolution récente du droit en la matière en interdisant l'emploi de certaines armes classiques, comme celles blessant par des éclats non localisables, les mines antipersonnel, les pièges et les armes incendiaires[20]. Il est néanmoins

16 Le Protocole de Genève du 17 juin 1925 concerne la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou *similaires et de moyens bactériologiques*. Il est regrettable que l'ONU ait procédé à une traduction approximative et n'ait pas simplement repris le libellé du Protocole de 1925.

17 Allusion est faite à la Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868 qui interdit l'usage de certains projectiles en temps de guerre.

18 La Déclaration (IV, 3) de la Conférence internationale de la Paix de La Haye (1899) concerne l'interdiction d'employer des balles qui *s'épanouissent* ou s'aplatissent facilement dans le corps humain. À nouveau la traduction n'est pas correcte.

19 Vu que la notion de balles qui explosent (dans le sens de la Déclaration de Saint-Pétersbourg) est déjà reprise, nous ne comprenons pas le sens de la mention de projectiles explosifs.

20 Ces interdictions se trouvent dans la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, du 10 octobre 1980, soit le Protocole I concernant les éclats non localisables, le Protocole II (révisé en 1996) sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de mines, pièges et autres dispositifs, et le Protocole III sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires. Voir également la Convention de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel et sur leur destruction, connue sous le nom de « traité d'Ottawa ».

regrettable que l'interdiction de l'emploi et du transfert des armes à laser aveuglantes n'ait pas été incluse dans cet article, vu que cette interdiction semble être généralement acceptée[21].

Les méthodes de combat consistant à ordonner qu'il n'y ait pas de survivant, à attaquer des biens indispensables à la survie de la population civile, à endommager de façon étendue, durable et grave l'environnement, ainsi que les opérations dirigées contre des installations contenant des forces dangereuses, sont prohibées. Afin d'assurer la protection des biens culturels, il est recommandé aux forces de l'ONU de n'utiliser en aucun cas les biens culturels et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient les exposer à une destruction ou à une détérioration. Le droit de déroger aux obligations conventionnelles si la nécessité militaire l'oblige, tel que prévu dans la Convention de La Haye de 1954, n'a pas été retenu[22].

L'obligation de traiter les civils et les personnes hors de combat avec humanité et sans discrimination est prévue à l'article 7. Il est rappelé que les femmes et les enfants font l'objet d'une attention particulière.

Quant aux personnes détenues, un traitement conforme aux dispositions de la IIIe Convention de Genève leur est accordé *mutatis mutandis* (article 8). À noter que le mandat spécifique du CICR, ainsi que les tâches de son Agence centrale de recherches concernant la visite des détenus, sont reconnus. Le projet du CICR de mai 1996 contenait un article indiquant que les forces onusiennes ne détiendraient pas des civils qui ne prennent pas part aux hostilités, à moins d'un mandat spécifique du Conseil de sécurité. Le texte actuel indique que le traitement est accordé sans préjudice du statut juridique de ces personnes. Il n'est pas indifférent de faire référence à la IIIe Convention de Genève ou à la IVe Convention de Genève. En effet, les conditions pour l'internement ne sont pas les mêmes. Si un civil peut être interné pour des mesures de sécurité comme ceci est autorisé par la IVe Convention de Genève, il aura droit au réexamen périodique de la décision. De plus, le civil interné devra être libéré dès que les causes qui ont motivé son internement auront disparu. Au contraire, un prisonnier de guerre peut être interné jusqu'à la fin des hostilités.

21 Il s'agit du Protocole IV à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, adopté en 1995.

22 Voir l'article 4 de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et, en général, le Deuxième Protocole relatif à cette Convention, adopté en mars 1999.

Un dernier long article (article 9) est consacré au respect des blessés, des malades et du personnel médical et de secours. Les blessés et les malades doivent être soignés avec humanité, sans distinction de caractère défavorable, l'ordre des soins étant dicté par l'urgence médicale. L'obligation de respecter l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge est spécifiée. Par ailleurs, il paraît judicieux que le droit des familles à connaître le sort de leurs membres soit rappelé et qu'à cet égard, le travail de l'Agence centrale de recherches du CICR soit mentionné.

Enfin, les organisations humanitaires apprécieront le fait que la Circulaire du secrétaire général demande aux forces des Nations Unies de faciliter les opérations de secours de nature humanitaire et impartiale.

Remarques finales

Si l'on peut se réjouir de la promulgation de cette circulaire, qui donne aux casques bleus un certain cadre juridique, il ne faut cependant pas oublier que plusieurs questions restent ouvertes. Par exemple, l'on peut se demander si une occupation, dite pacifique, est possible lorsqu'une opération est décidée par l'ONU sur la base du Chapitre VII de la Charte. Pourra-t-on parler d'une application *de jure* de la IVe Convention de Genève, ou sinon, doit-on l'invoquer comme cadre de référence possible? Quelle importance doit-on donner au consentement de l'État hôte? Quoi qu'il en soit, les conclusions suivantes peuvent être tirées:

Les forces de maintien de la paix qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU sont considérées comme des organes subsidiaires, au sens des articles 22 et 29 de la Charte des Nations Unies. Comme il est généralement reconnu que l'ONU possède la personnalité juridique, l'organisation peut être tenue pour responsable des violations commises par le personnel placé sous son contrôle. De même, elle peut être tenue à réparation.

À notre avis, aussitôt qu'il y a affrontement armé entre les forces des Nations Unies et des groupes armés organisés, les dispositions pertinentes du droit international humanitaire s'appliquent. Elles doivent être respectées, indépendamment de la nature du conflit ou de la légalité du recours à la force, et bien que l'ONU ne soit pas formellement partie aux Conventions de Genève. Ainsi, l'ONU peut-elle devenir elle-même partie à un conflit armé. À cet égard, l'utilité du CICR comme organisation et intermédiaire neutres entre les parties à un conflit a été prouvée

dans plusieurs contextes. Par exemple, le CICR a pu visiter des membres de l'ONUSOM II (Somalie) ou de la FORPRONU[23] (ex-Yougoslavie), alors qu'ils étaient détenus par une des parties au conflit.

Juridiquement, la Circulaire du secrétaire général est un texte administratif que ce dernier a promulgué en sa capacité de plus haut fonctionnaire des Nations Unies[24]. La Circulaire contient des recommandations et des instructions aux troupes engagées dans une opération sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Ces directives n'ont toutefois pas de force contraignante, et les règles et principes énoncés ne sont pas exhaustifs. Il est important que le personnel militaire engagé soit au courant de ses obligations et qu'il sache qu'il peut être individuellement poursuivi en cas de violations. Quant aux États parties aux Conventions de Genève, ils doivent prendre au sérieux leur obligation de faire cesser les violations et de juger les criminels de guerre.

En accord avec la position de l'ONU, nous ne pensons pas que toutes les dispositions du droit international humanitaire soient pertinentes pour les opérations déployées par les forces des Nations Unies (les règles concernant la répression pénale, par exemple). Les dispositions contenues dans la Circulaire du secrétaire général sont destinées à clarifier le minimum de règles qui leur sont applicables. Il s'agit d'un très bon outil de formation. Rappelons qu'à ce jour, le CICR a participé à plusieurs cours de formation pour les contingents nationaux destinés à accomplir une mission de maintien de la paix, soit dans leur pays d'origine (comme le Népal ou les États-Unis), soit sur leur lieu d'affectation (par exemple, l'ex-République yougoslave de Macédoine). Le CICR souhaite poursuivre, voire intensifier, sa collaboration en matière de diffusion, tant avec l'ONU qu'avec les États fournissant des contingents.

La Circulaire concerne les missions placées sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Les développements récents (Haïti, «Opération turquoise» au Rwanda, Timor oriental) ont cependant montré que l'ONU a tendance à déléguer la création d'une force multinationale à un État ou à une organisation régionale de sécurité. Même si les missions ainsi autorisées par l'ONU sont placées sous un commandement régional

23 FORPRONU: Force de protection des Nations Unies.

24 Voir à ce sujet UN Doc. ST/SGB/1997/1 du 28 mai 1997.

ou national, l'organisation conserve une part de responsabilité, ceci en vertu du mandat qui lui a été confié par la Charte des Nations Unies et de la nature coutumière de l'article premier commun aux Conventions de Genève. L'ONU devrait s'assurer que les forces engagées connaissent et respectent les règles et les coutumes du droit international humanitaire.

À cet égard, il faut rappeler et souligner les recommandations faites par le secrétaire général dans son Rapport sur la protection des civils en temps de conflit armé[25]. Les États y sont invités à donner des instructions à tout personnel militaire participant à des opérations de maintien de la paix.

●

Abstract

Observance by United Nations forces of international humanitarian law: comments on the Secretary General's Bulletin of 6 August 1999

by ANNE RYNIKER

Ever since the Security Council decided for the first time to send armed forces into a troubled area, the question has remained open as to whether such peace-keeping or peace-enforcement contingents were required to comply with international humanitarian law when they had to use force. The ICRC has always argued in favour of the applicability of that body of law, in particular the 1949 Geneva Conventions, to operations conducted under the control of the United Nations. Under the title « Observance by United Nations forces of international humanitarian law » the United Nations Secretary-General has now issued a set of fundamental principles and rules of international humanitarian law applicable to forces conducting operations under United Nations command and control. The text is given below.

25 Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils en période de conflit armé, S/1999/957 du 8 septembre 1999.

Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies

Nations Unies, Circulaire du Secrétaire général
ST/SGB/1999/13, 6 août 1999

Le Secrétaire général édicte les dispositions ci-après aux fins d'établir les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire applicables aux forces des Nations Unies qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'Organisation des Nations Unies:

Article premier – Champ d'application

1.1 Les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire énoncés dans la présente circulaire sont applicables aux forces des Nations Unies lorsque, dans les situations de conflit armé, elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation. Ils s'appliquent donc dans les interventions de contrainte et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense.

1.2 La publication de la présente circulaire ne porte pas atteinte au statut protégé des membres des opérations de maintien de la paix en vertu de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ni à leur statut de non-combattant, tant que les intéressés ont droit à la protection garantie aux civils par le droit international des conflits armés.

Article 2 – Application du droit national

Les présentes dispositions ne constituent pas une liste exhaustive des principes et règles du droit international humanitaire qui s'imposent au personnel militaire et ne préjugent pas de leur application ni ne remplacent les lois nationales auxquelles le personnel militaire reste soumis pendant toute la durée de l'opération.

Article 3 – Accord sur le statut des forces

Dans l'accord sur le statut des forces conclu entre l'Organisation des Nations Unies et un État sur le territoire duquel une force des Nations Unies est déployée, l'Organisation s'engage à faire en

sorte que la force mène ses opérations dans l'entier respect des principes et des règles énoncés dans les conventions générales applicables au comportement du personnel militaire. L'Organisation s'engage également à faire en sorte que les membres du personnel militaire de la force aient pleinement connaissance des principes et des règles énoncés dans ces instruments internationaux. L'obligation de respecter lesdits principes et règles pèse sur les forces des Nations Unies même en l'absence d'accord sur le statut des forces.

Article 4 – Violations du droit international humanitaire

En cas de violation du droit international humanitaire, les membres du personnel militaire d'une force des Nations Unies encourent des poursuites devant les juridictions de leur pays.

Article 5 – Protection de la population civile

5.1 La force des Nations Unies fait, à tout moment, une distinction claire entre civils et combattants et entre biens civils et objectifs militaires. Les opérations militaires sont dirigées uniquement contre des combattants et des objectifs militaires. Les attaques contre des civils ou des biens civils sont interdites.

5.2 Les personnes civiles jouissent de la protection accordée par le présent article, sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation.

5.3 La force des Nations Unies prend toutes les précautions possibles pour éviter et, en tout cas, pour réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens civils qui pourraient être causés incidemment.

5.4 Dans sa zone d'opérations, la force des Nations Unies évite, dans la mesure du possible, de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées et prend toutes les précautions nécessaires pour protéger la population civile, les personnes civiles et les biens à caractère civil contre les dangers résultant des opérations militaires. Les installations et le matériel militaires des opérations de maintien de la paix, en tant que tels, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires.

5.5 Il est interdit à la force des Nations Unies de lancer des opérations susceptibles de frapper indistinctement des objectifs militaires et

des personnes civiles, et des opérations dont on peut attendre qu'elles causeront incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile ou des dommages à des biens civils qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

5.6 La force des Nations Unies n'use pas de représailles contre les personnes civiles ou les biens à caractère civil.

Article 6 – Moyens et méthodes de combat

6.1 Le droit de la force des Nations Unies de choisir des méthodes et moyens de combat n'est pas illimité.

6.2 La force des Nations Unies respecte les règles qui interdisent ou limitent l'utilisation de certaines armes et méthodes de combat, en vertu des instruments pertinents du droit international humanitaire. Elle respecte, en particulier, l'interdiction d'utiliser des gaz asphyxiants, toxiques ou assimilés et des méthodes de guerre biologiques, des balles qui explosent, se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, et certains projectiles explosifs. L'emploi de certaines armes classiques, comme les éclats non localisables, les mines antipersonnel, les pièges et les armes incendiaires, est interdit.

6.3 Il est interdit à la force des Nations Unies d'employer des méthodes de guerre qui peuvent causer des maux superflus ou des souffrances inutiles, ou qui sont conçues pour causer ou dont on peut attendre qu'elles causeront des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.

6.4 Il est interdit à la force des Nations Unies d'utiliser des armes ou méthodes de combat de nature à causer des souffrances inutiles.

6.5 Il est interdit d'ordonner qu'il n'y ait pas de survivant.

6.6 Il est interdit à la force des Nations Unies de lancer des attaques contre des monuments artistiques, architecturaux ou historiques, des sites archéologiques, des œuvres d'art, des lieux de culte et des musées et bibliothèques qui constituent le patrimoine culturel et spirituel des peuples. Dans sa zone d'opérations, la force n'utilise pas ces biens culturels ou leurs environs immédiats à des fins qui peuvent les exposer à être détruits ou endommagés. Le vol, le pillage, le détournement et tout acte de vandalisme dirigé contre des biens culturels sont rigoureusement interdits.

6.7 Il est interdit à la force des Nations Unies d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la

survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires, les récoltes, le bétail et les installations et réserves d'eau potable.

6.8 La force des Nations Unies ne dirige pas contre les installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, des opérations militaires susceptibles de provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, de causer des pertes sévères dans la population civile.

6.9 La force des Nations Unies ne dirige pas de représailles contre des biens et installations protégés en vertu du présent article.

Article 7 – Traitement des civils et des personnes hors de combat

7.1 Les personnes qui ne participent pas ou qui ne participent plus aux opérations militaires, y compris les civils, les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat pour cause de maladie, blessure ou détention, sont, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable fondée sur la race, le sexe, les convictions religieuses ou tout autre critère analogue. Elles sont traitées avec tout le respect dû à leur personne, à leur honneur et à leurs convictions religieuses et autres.

7.2 Sont prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus : les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle ; le meurtre et les traitements cruels tels que la torture, la mutilation ou toute autre forme de peine corporelle ; les punitions collectives ; les représailles ; la prise d'otage ; le viol, la prostitution forcée ; toute forme de violence sexuelle, d'humiliation et de traitement dégradant ; l'asservissement et le pillage.

7.3 Les femmes sont protégées spécialement contre toute atteinte à leur intégrité physique, en particulier contre le viol, la prostitution forcée et toute autre forme de violence sexuelle.

7.4 Les enfants font l'objet d'un respect particulier et sont protégés contre toute forme de violence sexuelle.

Article 8 – Traitement des personnes détenues

La force des Nations Unies traite avec humanité et respecte dans leur dignité les membres des forces armées qu'elle détient et les autres personnes qui ne participent plus aux opérations militaires pour cause de détention. Sans préjudice de leur statut juridique, toutes ces personnes sont

traitées conformément aux dispositions pertinentes de la troisième Convention de Genève de 1949 qui leur sont applicables *mutatis mutandis*. En particulier:

a) Leur capture et leur détention sont notifiées sans retard à la partie dont elles dépendent et à l'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en particulier pour que les familles soient informées;

b) Elles sont gardées dans des lieux sûrs, donnant toutes les garanties possibles d'hygiène et de santé et ne sont pas détenues dans des régions exposées aux dangers de la zone de combat ;

c) Elles ont le droit de recevoir des vivres et des vêtements, des soins d'hygiène et des soins médicaux ;

d) Elles ne sont, en aucune circonstance, soumises à aucune forme de torture ou de mauvais traitement ;

e) Les femmes privées de liberté sont gardées dans des locaux séparés de ceux des hommes et placées sous la surveillance immédiate de femmes;

f) Dans les cas où des enfants qui n'ont pas 16 ans révolus participent directement aux hostilités et sont arrêtés, détenus ou internés par une force des Nations Unies, ils continuent à bénéficier d'une protection spéciale. En particulier, ils sont gardés dans des locaux séparés de ceux des adultes, sauf lorsqu'ils sont logés avec leur famille;

g) Le droit du CICR de rendre visite aux prisonniers et aux détenus est respecté et garanti.

Article 9 – Protection des blessés, des malades et du personnel médical et de secours

9.1 Les membres des forces armées et autres personnes au pouvoir d'une force des Nations Unies qui sont blessés ou malades sont respectés et protégés en toutes circonstances. Ils sont traités avec humanité et reçoivent l'attention et les soins médicaux qu'exige leur état, sans distinction de caractère défavorable. Seules des raisons d'urgence médicale peuvent autoriser une priorité dans l'ordre des soins.

9.2 Toutes les fois que les circonstances l'autorisent, un armistice ou des arrangements locaux sont convenus pour permettre de rechercher et d'identifier les blessés, les malades et les morts laissés sur le terrain, et de les enlever, de les échanger et de les transporter.

9.3 La force des Nations Unies n'attaque pas les installations médicales ou les formations sanitaires mobiles. Celles-ci sont respectées et protégées en tout temps, à moins qu'elles ne soient utilisées, en dehors de leurs fonctions humanitaires, pour attaquer la force des Nations Unies ou pour commettre contre elle des actes dommageables.

9.4 La force des Nations Unies respecte et protège en toutes circonstances le personnel médical occupé exclusivement à rechercher, transporter ou soigner les blessés et les malades, ainsi que le personnel religieux.

9.5 La force des Nations Unies respecte et protège les convois de blessés et de malades ou de matériel médical de la même manière que les formations sanitaires mobiles.

9.6 La force des Nations Unies n'exerce pas de représailles contre les blessés, les malades ou le personnel, les installations et le matériel protégés en vertu du présent article.

9.7 La force des Nations Unies respecte en toutes circonstances les emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces emblèmes ne peuvent être employés à d'autres fins que d'indiquer ou de protéger les formations sanitaires et les installations, le personnel et le matériel médicaux. Toute utilisation abusive des emblèmes de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge est interdite.

9.8 La force des Nations Unies respecte le droit des familles de connaître le sort de ceux de leurs membres qui sont malades, blessés ou décédés. Elle facilite à cette fin la tâche de l'Agence centrale de recherches du CICR.

9.9 La force des Nations Unies facilite les opérations de secours de nature humanitaire et impartiale et qui sont menées sans distinction de caractère défavorable ; elle respecte le personnel, les véhicules et les locaux utilisés dans ces opérations.

Article 10 – Entrée en vigueur

La présente circulaire entre en vigueur le 12 août 1999.

Le Secrétaire général
KOFI A. ANNAN

Observance by United Nations forces of international humanitarian law

United Nations, Secretary-General's Bulletin
ST/SGB/1999/13, 6 August 1999

The Secretary-General, for the purpose of setting out fundamental principles and rules of international humanitarian law applicable to United Nations forces conducting operations under United Nations command and control, promulgates the following:

Section 1 – Field of application

1.1 The fundamental principles and rules of international humanitarian law set out in the present bulletin are applicable to United Nations forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement. They are accordingly applicable in enforcement actions, or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence.

1.2 The promulgation of this bulletin does not affect the protected status of members of peacekeeping operations under the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel or their status as non-combatants, as long as they are entitled to the protection given to civilians under the international law of armed conflict.

Section 2 – Application of national law

The present provisions do not constitute an exhaustive list of principles and rules of international humanitarian law binding upon military personnel, and do not prejudice the application thereof, nor do they replace the national laws by which military personnel remain bound throughout the operation.

Section 3 – Status-of-forces agreement

In the status-of-forces agreement concluded between the United Nations and a State in whose territory a United Nations force is deployed, the United Nations undertakes to ensure that the force shall conduct its operations with full respect for the principles and rules of the general conventions applicable to the conduct of military personnel. The

United Nations also undertakes to ensure that members of the military personnel of the force are fully acquainted with the principles and rules of those international instruments. The obligation to respect the said principles and rules is applicable to United Nations forces even in the absence of a status-of-forces agreement.

Section 4 – Violations of international humanitarian law

In case of violations of international humanitarian law, members of the military personnel of a United Nations force are subject to prosecution in their national courts.

Section 5 – Protection of the civilian population

5.1 The United Nations force shall make a clear distinction at all times between civilians and combatants and between civilian objects and military objectives. Military operations shall be directed only against combatants and military objectives. Attacks on civilians or civilian objects are prohibited.

5.2 Civilians shall enjoy the protection afforded by this section, unless and for such time as they take a direct part in hostilities.

5.3 The United Nations force shall take all feasible precautions to avoid, and in any event to minimize, incidental loss of civilian life, injury to civilians or damage to civilian property.

5.4 In its area of operation, the United Nations force shall avoid, to the extent feasible, locating military objectives within or near densely populated areas, and take all necessary precautions to protect the civilian population, individual civilians and civilian objects against the dangers resulting from military operations. Military installations and equipment of peacekeeping operations, as such, shall not be considered military objectives.

5.5 The United Nations force is prohibited from launching operations of a nature likely to strike military objectives and civilians in an indiscriminate manner, as well as operations that may be expected to cause incidental loss of life among the civilian population or damage to civilian objects that would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.

5.6 The United Nations force shall not engage in reprisals against civilians or civilian objects.

Section 6 – Means and methods of combat

6.1 The right of the United Nations force to choose methods and means of combat is not unlimited.

6.2 The United Nations force shall respect the rules prohibiting or restricting the use of certain weapons and methods of combat under the relevant instruments of international humanitarian law. These include, in particular, the prohibition on the use of asphyxiating, poisonous or other gases and biological methods of warfare; bullets which explode, expand or flatten easily in the human body; and certain explosive projectiles. The use of certain conventional weapons, such as non-detectable fragments, anti-personnel mines, booby traps and incendiary weapons, is prohibited.

6.3 The United Nations force is prohibited from employing methods of warfare which may cause superfluous injury or unnecessary suffering, or which are intended, or may be expected to cause, widespread, long-term and severe damage to the natural environment.

6.4 The United Nations force is prohibited from using weapons or methods of combat of a nature to cause unnecessary suffering.

6.5 It is forbidden to order that there shall be no survivors.

6.6 The United Nations force is prohibited from attacking monuments of art, architecture or history, archaeological sites, works of art, places of worship and museums and libraries which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples. In its area of operation, the United Nations force shall not use such cultural property or their immediate surroundings for purposes which might expose them to destruction or damage. Theft, pillage, misappropriation and any act of vandalism directed against cultural property is strictly prohibited.

6.7 The United Nations force is prohibited from attacking, destroying, removing or rendering useless objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuff, crops, livestock and drinking-water installations and supplies.

6.8 The United Nations force shall not make installations containing dangerous forces, namely dams, dikes and nuclear electrical generating stations, the object of military operations if such operations may cause the release of dangerous forces and consequent severe losses among the civilian population.

6.9 The United Nations force shall not engage in reprisals against objects and installations protected under this section.

Section 7 – Treatment of civilians and persons hors de combat

7.1 Persons not, or no longer, taking part in military operations, including civilians, members of armed forces who have laid down their weapons and persons placed *hors de combat* by reason of sickness, wounds or detention, shall, in all circumstances, be treated humanely and without any adverse distinction based on race, sex, religious convictions or any other ground. They shall be accorded full respect for their person, honour and religious and other convictions.

7.2 The following acts against any of the persons mentioned in section 7.1 are prohibited at any time and in any place: violence to life or physical integrity; murder as well as cruel treatment such as torture, mutilation or any form of corporal punishment; collective punishment; reprisals; the taking of hostages; rape; enforced prostitution; any form of sexual assault and humiliation and degrading treatment; enslavement; and pillage.

7.3 Women shall be especially protected against any attack, in particular against rape, enforced prostitution or any other form of indecent assault.

7.4 Children shall be the object of special respect and shall be protected against any form of indecent assault.

Section 8 – Treatment of detained persons

The United Nations force shall treat with humanity and respect for their dignity detained members of the armed forces and other persons who no longer take part in military operations by reason of detention. Without prejudice to their legal status, they shall be treated in accordance with the relevant provisions of the Third Geneva Convention of 1949, as may be applicable to them *mutatis mutandis*. In particular:

(a) Their capture and detention shall be notified without delay to the party on which they depend and to the Central Tracing Agency of the International Committee of the Red Cross (ICRC), in particular in order to inform their families;

(b) They shall be held in secure and safe premises which provide all possible safeguards of hygiene and health, and shall not be detained in areas exposed to the dangers of the combat zone;

(c) They shall be entitled to receive food and clothing, hygiene and medical attention;

(d) They shall under no circumstances be subjected to any form of torture or ill-treatment;

(e) Women whose liberty has been restricted shall be held in quarters separate from men's quarters, and shall be under the immediate supervision of women;

(f) In cases where children who have not attained the age of sixteen years take a direct part in hostilities and are arrested, detained or interned by the United Nations force, they shall continue to benefit from special protection. In particular, they shall be held in quarters separate from the quarters of adults, except when accommodated with their families;

(g) ICRC's right to visit prisoners and detained persons shall be respected and guaranteed.

Section 9 – Protection of the wounded, the sick, and medical and relief personnel

9.1 Members of the armed forces and other persons in the power of the United Nations force who are wounded or sick shall be respected and protected in all circumstances. They shall be treated humanely and receive the medical care and attention required by their condition, without adverse distinction. Only urgent medical reasons will authorize priority in the order of treatment to be administered.

9.2 Whenever circumstances permit, a suspension of fire shall be arranged, or other local arrangements made, to permit the search for and identification of the wounded, the sick and the dead left on the battlefield and allow for their collection, removal, exchange and transport.

9.3 The United Nations force shall not attack medical establishments or mobile medical units. These shall at all times be respected and protected, unless they are used, outside their humanitarian functions, to attack or otherwise commit harmful acts against the United Nations force.

9.4 The United Nations force shall in all circumstances respect and protect medical personnel exclusively engaged in the search for, transport or treatment of the wounded or sick, as well as religious personnel.

9.5 The United Nations force shall respect and protect transports of wounded and sick or medical equipment in the same way as mobile medical units.

9.6 The United Nations force shall not engage in reprisals against the wounded, the sick or the personnel, establishments and equipment protected under this section.

9.7 The United Nations force shall in all circumstances respect the Red Cross and Red Crescent emblems. These emblems may not be employed except to indicate or to protect medical units and medical establishments, personnel and material. Any misuse of the Red Cross or Red Crescent emblems is prohibited.

9.8 The United Nations force shall respect the right of the families to know about the fate of their sick, wounded and deceased relatives. To this end, the force shall facilitate the work of the ICRC Central Tracing Agency.

9.9 The United Nations force shall facilitate the work of relief operations which are humanitarian and impartial in character and conducted without any adverse distinction, and shall respect personnel, vehicles and premises involved in such operations.

Section 10 – Entry into force

The present bulletin shall enter into force on 12 August 1999.

KOFI A. ANNAN
Secretary-General

Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: un plan d'action pour l'humanitaire

par YVES SANDOZ

Une page a été tournée le 6 novembre 1999, date à laquelle a pris fin à Genève la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« la Conférence ») — continuation d'une tradition qui a commencé à Paris en 1869. Ce rendez-vous, unique sur la scène internationale, a lieu en règle générale tous les quatre ans. Il permet la réunion, sur un pied d'égalité, des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant- Rouge (« le Mouvement») et des gouvernements des États parties aux Conventions de Genève. Comme de coutume, la Conférence internationale a été le point d'orgue d'une série de réunions propres au Mouvement, à savoir le Conseil exécutif et l'Assemblée générale de la Fédération internationale, puis le Conseil des Délégués.

Avant de mentionner les points forts de ces réunions et d'en tirer un premier bilan, relevons qu'elles ont aussi vu d'importants changements de personnes dans les organes dirigeants du Mouvement.

YVES SANDOZ est directeur du droit international et de la communication, Comité international de la Croix-Rouge.

Changements aux postes-clés

À la tête du Comité international de la Croix-Rouge depuis quelque douze ans, le président *Cornelio Sommaruga* quitte ses fonctions fin 1999. Pendant toutes ces années, il s'est battu sans relâche pour que le droit international humanitaire soit mieux respecté, pour que l'on bannisse l'usage des mines antipersonnel et d'autres pratiques barbares; pour que toutes les composantes du Mouvement travaillent harmonieusement, dans le cadre d'une répartition des tâches qui permettent à chacune d'entre elles d'utiliser au mieux ses qualités propres au service d'une cause commune; enfin, pour que la communauté internationale, en particulier les États, donnent au CICR les moyens d'accomplir au mieux le lourd mandat qui lui est confié. Le Conseil des Délégués, qu'il a une dernière fois présidé de main de maître, puis la Conférence internationale lui ont adressé à juste titre une ovation pour le remercier de son engagement exceptionnel.

George Weber quitte, lui aussi à la fin de l'année, ses fonctions de secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, après avoir passé six ans à ce poste crucial. Il a travaillé inlassablement à renforcer la Fédération et a été l'un des artisans du rapprochement entre les dirigeants exécutifs du CICR et de la Fédération. L'Assemblée de la Fédération l'a nommé par acclamations secrétaire général émérite.

Départ, enfin, de deux des membres élus de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: *Georges Harouk*, président de la Croix-Rouge libanaise, et *Mamoun Youssif Hamid*, président du Croissant-Rouge soudanais. Appelés à remplacer les regrettés *Guillermo Rueda* et *Byron Hove* — auxquels le Conseil des Délégués a rendu un dernier hommage en remettant à leur famille la médaille Henry Dunant que la Commission permanente leur a attribuée à titre posthume —, ces deux personnalités se sont acquittées de leur tâche avec beaucoup de dévouement et de compétence.

L'on connaît le rôle décisif joué par les qualités personnelles des dirigeants, et le remplacement de ces personnalités sera essentiel pour le bon fonctionnement du Mouvement. Une grande responsabilité repose donc sur les épaules de leurs successeurs: *Jakob Kellenberger*, futur président du CICR, *Didier Cherpitel*, nouveau secré-

taire général de la Fédération, *Mohammed Al-Hadid*, président du Croissant-Rouge jordanien, et *Abdul-Rahman al Swailen*, président du Croissant-Rouge saoudien, tous deux élus membres de la Commission permanente. Toutes ces personnalités seront bien entendu entourées de personnes d'expérience. Il s'agit notamment de la présidente de la Fédération, le *Dr Astrid Heiberg*, qui poursuit son mandat, et des trois membres de la Commission permanente réélus au premier tour par la Conférence internationale, soit la *princesse Margriet des Pays-Bas*, vice-présidente de la Croix-Rouge néerlandaise (reconduite dans sa fonction de présidente), *Christina Magnusson*, présidente de la Croix-Rouge suédoise, et *Tadeteru Konoe*, vice-président de la Croix-Rouge japonaise.

Points forts des réunions propres au Mouvement

Relevons brièvement les principales décisions prises par les réunions propres au Mouvement et les enseignements à en tirer.

L'*Assemblée de la Fédération internationale* a adopté plus de cinquante décisions. Nous nous limiterons ici à en mentionner deux qui nous paraissent particulièrement importantes: l'admission de la Société nationale du Gabon, préalablement reconnue par le CICR, qui porte à 176 le nombre des Sociétés membres de la Fédération; et l'adoption d'une Stratégie 2010, «comme base du développement de la Fédération internationale pendant la prochaine décennie et comme fil conducteur de l'action, tant individuelle que collective, des Sociétés nationales».

Quant au *Conseil des Délégués*, il a été l'occasion d'un premier bilan de l'Accord de Séville. La mise en œuvre de cet Accord s'est traduite par une coopération plus intense et mieux coordonnée sur le terrain, avec en point de mire, la nouvelle formule utilisée dans la vaste action des Balkans, ce qui amène à un bilan positif, comme l'a été «l'esprit de Séville» qui a soufflé sur les relations entre toutes les composantes du Mouvement. Il ne s'agit cependant pas de se relâcher et de se voiler la face: de gros efforts restent à faire pour améliorer encore la qualité des services rendus par chacun, au niveau national comme au niveau international; l'Accord de Séville doit encore être mieux connu, et l'effort dans le domaine de la formation doit se poursuivre et s'intensifier; enfin, l'application pratique de l'Accord,

notamment dans l'opération des Balkans, mais aussi dans nombre d'autres situations, mérite une évaluation approfondie pour en tirer les leçons : il n'y a pas de formule magique, et il s'agit de trouver à chaque situation, dans le cadre de l'Accord, les modes de coopération permettant de répondre de la manière la plus appropriée aux besoins des victimes des guerres et d'autres catastrophes nécessitant une action internationale.

À cet effet, la Commission permanente a été chargée de créer un groupe de travail pour analyser la situation et faire des propositions, afin de développer une stratégie d'ensemble pour le Mouvement, en s'appuyant sur les rapports concernant la coopération au sein du Mouvement, l'étude du CICR sur son Avenir et la Stratégie 2010 de la Fédération. Ce groupe devra, par ailleurs, créer en priorité un groupe de travail *ad hoc*, chargé d'évaluer les leçons à tirer des récentes actions internationales de secours, en vue de développer des modèles propres à faciliter une action rapide et efficace sur le terrain. On peut légitimement espérer que cet effort contribuera à renforcer encore « l'esprit de Séville » et le fonctionnement du Mouvement, qui doit s'appuyer sur les qualités spécifiques de chacune de ses composantes et sur une solidarité sans faille entre elles. Ceci, avec la conscience que l'on ne fera jamais assez bien et que cette réflexion est un processus permanent, qui doit néanmoins pouvoir se dérouler — c'est là un équilibre délicat — sans affaiblir les activités opérationnelles. C'est-à-dire en évitant de déstabiliser l'action par une remise en cause permanente des accords conclus, ou de puiser dans les forces vives des institutions pour des tâches répondant à un souci exagéré d'introspection.

Les années où se déroulent les Conférences internationales, les réunions du Mouvement restent centrées sur la préparation de ce grand rendez-vous avec les gouvernements. Le très gros travail de préparation entrepris par les coorganisateurs, sous l'égide de la Commission permanente, a donc été présenté et débattu pour permettre à chaque délégué de se préparer et de jouer pleinement son rôle. Et aussi de démontrer la cohésion du Mouvement sur des dossiers délicats, tels que les enfants dans la guerre, le transfert d'armes ou l'emblème. Il est particulièrement heureux, sur ce dernier point, que, lors du Conseil des Délégués, l'ensemble des composantes du

Mouvement ait décidé de soutenir la ligne du groupe de travail de la Commission permanente. Ce dernier, soucieux de trouver une solution pour assurer l'universalité du Mouvement sans remettre en cause sa cohésion, a demandé aux États, lors de la Conférence internationale, de s'associer à lui pour entamer une phase diplomatique et décisionnelle dans laquelle leur présence est indispensable.

Enfin, relevons que lorsque les réunions du Mouvement précèdent la Conférence internationale, elles se déroulent dans une certaine fièvre, due à la préparation des débats de celle-ci, et c'est assez normal. Mais, lorsqu'elles se tiennent dans l'intervalle, le débat interne du Mouvement devrait alors être plus approfondi. Le déroulement plus rapide que prévu de l'Assemblée générale de la Fédération et les nombreux sujets touchant l'ensemble du Mouvement devraient par ailleurs relancer une réflexion sur la répartition des rôles et du temps qu'il convient de consacrer aux réunions internes de la Fédération, d'une part, et au Conseil des Délégués, d'autre part. Une légère prolongation du temps alloué à ce dernier permettrait aussi d'envisager des formules de débat à même de le rendre plus vivant, ouvert et attractif.

Conférence internationale : les raisons d'un succès

La Conférence internationale s'est remarquablement bien déroulée. Comme pour les réunions qui la précédaient, il convient de mentionner que le choix des personnalités désignées pour assumer certains postes-clés de la Conférence a été particulièrement heureux. Sans être exhaustif, je mentionnerai ici trois d'entre elles. En tout premier lieu, le président de la Conférence, *Mamdouh Gabr*, secrétaire général du Croissant-Rouge égyptien, qui a conduit les débats avec une compétence, une humanité et une distinction remarquables ; *Philippe Kirsch*, ambassadeur du Canada, ensuite. Comme il l'avait fait lors de la précédente Conférence, il a accompli la tâche particulièrement délicate de présider le Comité de rédaction avec une maîtrise exceptionnelle, fondée sur une expérience unique de la négociation multilatérale ; enfin, *Jean-François Kammer*, secrétaire général de la Conférence, qui a notamment contribué au succès de celle-ci en gérant avec beaucoup de doigté et de courtoisie des problèmes diplomatiques très délicats.

Mais la Conférence doit aussi sa réussite à la collaboration intense et fructueuse qui s'est établie entre les organisations hôtes, le CICR et la Fédération internationale, pendant toute la longue phase préparatoire. L'on imagine mal la somme d'efforts qui sont nécessaires pour mettre au point un événement d'une telle envergure, d'abord en ce qui concerne la substance, bien sûr, avec la rédaction de nombreux projets, mais aussi sur les plans politique, diplomatique et technique; on ne réalise pas non plus l'énergie qu'il faut dépenser ensuite pour faire rouler sans entrave cette grande machine qu'est une réunion internationale de plus de trois cents délégations et de quelque mille participants: accueil, sécurité, services techniques, traduction, interprétation, problèmes diplomatiques délicats, négociation des textes... Il suffit que l'un des rouages se grippe pour mettre l'ensemble en péril. Pour tous les collaborateurs, le bon déroulement de la Conférence a donc été un très grand soulagement.

Des innovations

Mais c'est pour ses résultats et pour l'esprit constructif qui a soufflé lors de sa préparation et de son déroulement que la Conférence peut être qualifiée de succès et que le Mouvement, les personnes qu'il sert et le droit humanitaire en sont sortis renforcés. Rappelons-en brièvement les principales étapes.

Après une cérémonie d'ouverture marquée par la présence de Madame Ruth Dreifuss, présidente de la Confédération suisse, la Conférence a été lancée par une soirée culturelle réunissant de très nombreux artistes du monde entier. Entièrement financé par des firmes privées, ce spectacle a connu un beau succès populaire.

La première séance plénière, outre les discours traditionnels et très substantiels des présidents de la Commission permanente, de la Fédération internationale et du CICR, a été marquée par ceux de la secrétaire générale adjointe de l'ONU, Madame Louise Fréchette, et des directeurs généraux de grandes organisations internationales engagées dans l'action humanitaire. Elle a en outre permis aux «Voix de la guerre» de se faire entendre. Un vaste sondage avait en effet été entrepris par le CICR, avec l'aide des Sociétés nationales, auprès des populations de dix-sept pays, dont douze sont aujourd'hui confrontés à des situations de conflit armé. Un rapport de synthèse a

présenté les premiers résultats de cette enquête : ils laissent transparaître la douleur et l'amertume des populations écrasées par la guerre, mais aussi leur conviction que le respect des normes humanitaires peut et doit jouer un rôle essentiel dans les conflits qui n'ont pu être évités. Puis, les délégués ont pris connaissance de deux engagements humanitaires. Le premier, au nom de l'Union européenne, a été présenté par Madame Tarja Halonen, ministre finlandais des Affaires étrangères. Le second émanait de la princesse Maha Chakri Sirindhorn, vice-présidente exécutive de la Croix-Rouge thaïlandaise. Cette première séance a donné le ton et indiqué les directions souhaitées pour la Conférence : forum ouvert à l'ensemble du monde humanitaire ; écoute des populations touchées par la guerre et de la réalité du terrain ; engagement personnel des participants.

L'aspect « forum » de la Conférence s'est développé au travers de nombreux ateliers. Ils n'avaient pas l'ambition de parvenir à des décisions formelles, mais ont permis à tous les participants d'approfondir des sujets très divers, en fonction de leurs intérêts particuliers : la relation entre des firmes privées et l'humanitaire, le problème du sida en Afrique, une réflexion sur le volontariat, la question des veuves de guerre, le problème du transfert d'armes légères, l'étude des moyens pour mieux promouvoir la justice pénale internationale, la lutte contre l'impunité des criminels de guerre... Ce ne sont pas moins de quatorze ateliers qui ont ainsi été organisés, donnant à la Conférence un souffle nouveau et bienvenu.

Adoption d'un Plan d'action

L'adoption d'un Plan d'action (plutôt que d'une série de résolutions) est également un aspect nouveau de la Conférence. Ce Plan d'action identifie des objectifs à long terme, ambitieux, et il fixe, dans ce but des tâches à accomplir ces quatre prochaines années. Trois chapitres — consacrés, respectivement, à la protection des victimes des conflits armés par le respect du droit humanitaire, à l'action humanitaire lors de conflits armés et d'autres catastrophes et à une stratégie de partenariat pour améliorer les conditions de vie des personnes les plus vulnérables — proposent un très grand nombre de mesures auxquelles les participants s'engagent à travailler, en fonction de leur mandat et de leurs moyens. Préparé et discuté longtemps à l'avance, ce Plan n'en a

pas moins été négocié à la Conférence, parfois avec âpreté, mais toujours dans un esprit constructif. Il marque une volonté de ne pas faire de la Conférence un événement unique et sans suite, mais de la considérer comme une occasion de faire le point pour ensuite mieux passer à l'action. Ce Plan d'action est accompagné d'une Déclaration intitulée «Le pouvoir de l'humanité», qui résume en quelques mots la ferme volonté des participants de s'engager davantage en faveur des victimes des guerres et d'autres catastrophes, ainsi que du respect du droit international humanitaire, et de donner plus de soutien au Mouvement dans ses tâches humanitaires.

Des engagements individuels

L'idée d'utiliser la Conférence pour que chacun puisse exprimer ses convictions et ses engagements personnels a été très présente pendant tout son déroulement. Cela a été le cas lors de nombreuses déclarations en Commission plénière, émanant souvent de ministres ou d'autres personnalités politiques de haut rang, de présidents ou de secrétaires généraux de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette tendance a en outre été encouragée par la possibilité d'annoncer ces promesses individuelles dans un registre. Ainsi, plus de trois cents engagements très divers ont été enregistrés, allant de la promesse de ratifier des traités humanitaires ou de constituer des Commissions nationales de mise en œuvre de ce droit, à des soutiens, parfois financiers, promis à des Sociétés nationales, ou encore à des programmes très concrets.

La Conférence a par ailleurs adopté la proposition du Conseil des Délégués, mentionnée plus haut, soit d'associer des représentants gouvernementaux à un groupe de travail chargé de trouver une solution au problème de l'universalité des emblèmes du Mouvement.

Enfin, elle a endossé l'Appel du 12 août 1999, lancé par quatorze personnalités à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des Conventions de Genève. Anniversaire marqué, en outre, à Genève par l'accrochage de cinquante bannières, suspendues en de multiples endroits de la ville et rappelant, avec images et citations quelques-uns des principaux textes de ces Conventions. Cette «exposition» sur les murs de Genève, rendue possible grâce

au soutien des autorités, visait à associer la population genevoise à l'événement.

Bilan positif

Le bilan global de la Conférence est largement positif. Le soin mis dans sa préparation auprès des Sociétés nationales, mais aussi auprès des gouvernements, en particulier par le soutien très actif d'un groupe d'ambassadeurs à Genève, y est certainement pour beaucoup. L'on ne saurait cependant se réjouir du succès de l'événement sans s'interroger sur sa pertinence, soit sur sa contribution réelle aux objectifs de fond que l'on cherche à atteindre à travers lui : l'amélioration du sort des victimes de la guerre ; une plus grande efficacité de l'action humanitaire ; un meilleur respect des normes humanitaires ; un partenariat renforcé pour améliorer le sort des personnes les plus vulnérables ; le renforcement de la solidarité internationale.

L'importance du suivi

Cependant, il y a souvent un fossé entre la parole et les actes, et l'on sait que tout ce qui a été promis ne sera pas suivi d'effets immédiats. Il est donc d'autant plus important de s'atteler sans tarder au suivi des décisions de la Conférence. La Commission permanente a une responsabilité particulière à cet égard, et d'ailleurs, une résolution de la Conférence lui demande de consulter les États sur la meilleure manière d'assurer ce suivi. Mais chacune des composantes du Mouvement a aussi son rôle à jouer. Tout d'abord, en s'efforçant d'accomplir de manière exemplaire ce qui a été promis. Ensuite — et ce rôle revient aux Sociétés nationales, aux délégations du CICR et de la Fédération —, en rappelant régulièrement aux États les engagements qu'ils ont pris. Engagements qui, l'expérience le démontre, tombent dans les oubliettes, souvent davantage du fait de la multitude des dossiers à traiter dans les gouvernements que par mauvaise volonté.

Réflexions d'avenir

Outre cette question du suivi, la composition de la Conférence mérite également un débat. De nombreux autres acteurs que les États ont une influence, positive ou négative, sur le sort des populations et des personnes vulnérables. Par ailleurs, on ne saurait

ignorer le rôle toujours plus grand joué par la société civile. Il était donc justifié d'étendre la participation d'organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales ayant des activités dans le domaine humanitaire. Toutefois, vouloir aller beaucoup plus loin serait probablement peu réaliste.

L'on voit mal, en effet, des États en guerre accepter la participation de représentants de forces dissidentes dans un tel cadre, et cela poserait à l'évidence un problème de sélection qui ne serait pas maîtrisable. En fait, le dialogue avec toutes les parties à un conflit armé doit continuer de se développer, mais dans le cadre de ces conflits ou de réunions *ad hoc*. En revanche, on peut légitimement se demander si les problèmes délicats de participation de certains États, survenus dans la préparation de chacune des récentes Conférences, ne devraient pas être abordés différemment. Cette fois encore, ces problèmes n'ont été résolus qu'en dernière minute, faisant peser sur la Conférence une grave menace, car ce n'est pas seulement un précieux temps que la Conférence perdrait à les résoudre, mais aussi un climat de confrontation qui s'installerait et pèserait sur tout son déroulement. La revendication, justifiée, du caractère particulier de la Conférence pour adopter une attitude *ad hoc* quant à la participation des États a chaque fois conduit à des négociations très difficiles et à des compromis de dernière minute. Ceux-ci n'ont pas vraiment démontré l'utilité de l'approche *ad hoc*. Dans ses réflexions concernant l'avenir, la Commission permanente ne devrait donc pas écarter d'emblée l'idée d'adopter pour cette question politique une attitude qui s'aligne davantage sur la pratique internationale.

Quant à une ouverture plus large de la Conférence à la société civile, elle poserait la question de la maîtrise d'un forum dont on ne peut guère, pour plusieurs raisons, envisager de prolonger la durée. C'est donc, sans doute, dans un cadre national ou régional que cette ouverture doit se manifester, ou par des réunions centrées sur des thèmes plus précis. Ceci, afin de permettre une sélection régionale ou thématique des participants propre à rendre possible l'organisation de débats constructifs. C'est aussi pour cette raison que le rythme de quatre ans entre les Conférences paraît adéquat, car il laisse précisément de l'espace pour des réunions d'une nature et d'un format différents.

Les limites de la Conférence et du Mouvement face aux défis de l'humanité

En conclusion, il est important de ne pas se méprendre sur les résultats que l'on peut attendre de la Conférence internationale. Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas fait pour traiter lui-même tous les problèmes de fond auxquels le monde est confronté. Son rôle humanitaire, au service des victimes de situations tragiques qui résultent de ces problèmes, lui donne, en revanche, un droit et un devoir de témoigner. À cet égard, mentionnons le danger que posent à la planète tout entière les problèmes écologiques provoqués par la multiplication des conflits; la tendance que l'on perçoit dans plusieurs régions à jeter l'opprobre sur des communautés entières (avec le risque d'engendrer des spirales de haine et de violence que l'on ne peut ensuite plus maîtriser); l'incapacité croissante de certains gouvernements à assurer des tâches aussi fondamentales que celles de l'éducation ou de la sécurité, aggravée par l'accroissement constant des armes circulant dans certaines régions; tout cela donne au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le droit et le devoir de « tirer des sonnettes d'alarme » et de demander avec insistance aux gouvernements de se pencher avec sérieux sur ces graves problèmes.

Le Mouvement est un auxiliaire nécessaire pour soulager les souffrances causées par des problèmes non résolus. Il ne doit pas être un oreiller de paresse pour ignorer ces problèmes. C'est en ce sens que l'endossement par la Conférence de l'appel du 12 août 1999 « Les voix de la guerre : Appel solennel » prend toute sa signification. Car cet Appel souligne que les Principes fondamentaux qui sont à la base du droit international humanitaire et du Mouvement — la compassion pour ceux qui souffrent, le respect de la dignité de chaque être humain et la solidarité — sont non seulement les fondements de ce droit et du Mouvement, mais aussi une boussole qui doit guider les États dans leur effort, nécessaire, pour résoudre les grands problèmes du monde. C'est par ce rappel, et par la défense en tout temps et en tout lieu de ces valeurs, que le Mouvement peut et doit jouer un rôle dans la construction de la paix.

Keynote address by Louise Fréchette
Deputy Secretary-General of the United Nations

Throughout its history, the Red Cross and Red Crescent Movement has been the world's standard-setter in humanitarian action. You have been an inspiration to the community of nations, and an indispensable partner to the United Nations.

The partnership between our organizations continues to grow, even as we face an ever more complex humanitarian agenda. It is an agenda replete with new challenges, which I hope this Conference will help us explore together:

- how to ensure the neutrality and impartiality of humanitarian assistance;
- how to promote cooperation among voluntary, governmental and intergovernmental actors;
- how to coordinate effectively the provision of increasingly complex and diversified humanitarian aid.

These issues require all our resourcefulness. I hope we will be bold in our thinking over the next few days.

Earlier this year, we marked a milestone together when we celebrated the Fiftieth Anniversary of the Geneva Conventions.

Those Conventions were inspired by the guiding values of the International Red Cross and Red Crescent Movement: impartiality and humanity. They reflect humankind's determination to ensure, even in the midst of war, a minimum of respect for humanitarian principles. And they are the Conventions which the Red Cross strives, every day, to translate into practice.

Yet, in this anniversary year — this final year of the final decade of a century of war, genocide and immense suffering — we cannot say that the Conventions are universally respected. Nor can we say that, in the conflicts of the past decade, civilian populations have been spared.

Civilians are still forced from their homes; driven to borders which are open one minute and closed the next; forced into hiding; separated from their families; made to act as human shields; stripped of their identities and callously killed.

Worse, in the 1990s civilians have become the very targets of warfare, in campaigns of genocide and so-called "ethnic cleansing".

During the wars of the past decade, many millions have been killed. Over thirty million have been displaced. Countless men, women and children have been denied access to life-saving food and medicine.

These flagrant violations of international humanitarian law have become not just the effect of war, but almost the essence of it.

We have observed that belligerents increasingly take care to avoid direct confrontation with each other. Instead, their favoured strategy to gain ground is the exercise of terror against defenceless civilians.

And humanitarian assistance itself has become an instrument, cynically exploited by warring parties, as they seek to achieve military and political objectives by taking humanitarian workers hostage, or by denying them access to a starving population.

Among our own United Nations staff, civilian casualties now outnumber military ones. Just three weeks ago two of our colleagues were murdered in Burundi, and one in Kosovo, within a few hours of each other. The same week, seven United Nations staff members were held hostage in Georgia.

But the United Nations has no monopoly of such tragedies. The same sad reality affects all humanitarian agencies, including — as I do not need to tell you — your own Red Cross and Red Crescent Movement, always at the forefront of humanitarian action in the most dangerous battle zones.

In short, at the end of a century that has seen the creation and refinement of so much admirable international law, civilians have rarely been so vulnerable.

The conventions of international humanitarian and human rights law are wilfully disregarded by combatants, and enforced only sporadically by the international community.

That is deeply disturbing. Indeed, it is a source of great concern to the Security Council, which earlier this year asked the Secretary-General to prepare a report on "The protection of civilians

in armed conflict". He submitted that report in September, and it is available to all of you at this Conference. The report makes a total of 40 concrete recommendations, to improve the legal and physical protection of civilians in armed conflict. On the legal side, it lays particular stress on the need to bring those responsible for war crimes to account.

In this respect, the Security Council's establishment of ad hoc tribunals to prosecute and punish war criminals in the former Yugoslavia and Rwanda was a major step forward. Such tribunals can be a powerful deterrent to those contemplating war crimes in the future — provided the international community makes good use of them, and does not flinch from prosecuting the highest-placed offenders, who often bear the gravest responsibility.

An even more important step, of course, will be the creation of a global enforcement mechanism, the International Criminal Court. The adoption of this Court's Statute last year was a great achievement, in which the Red Cross Movement played a notable part. The United Nations thanks you for that, and urges you to keep up the pressure on Member States to ratify the Statute, so that the Court can start work as soon, and with as wide a jurisdiction, as possible.

On the practical side, the report recommends some very concrete measures which the Security Council could take to protect civilians. Among these are:

- preventive deployment of peace-keeping forces;
- measures to control or close down "hate media";
- greater use of targeted sanctions against those who commit egregious violations of international humanitarian and human rights law, and against parties which flout the Council's authority by continually defying its resolutions;

All these recommendations, and others in the report, are eminently achievable if we show sufficient determination to put them into practice. They could greatly expand the range of tools and strategies available to the Security Council in responding to particular situations as they arise.

Finally, the report recommends that in extreme cases — where the parties to a conflict commit systematic and widespread breaches of international humanitarian and human rights law, giving

rise to threats of genocide, crimes against humanity and war crimes — the Council should be prepared to intervene with superior force, using its powers under Chapter VII of the Charter.

There must of course be objective criteria to determine the threshold for any such intervention, but the possibility of it should be kept open, if only as a deterrent.

Undoubtedly it is a difficult step to take, since it often goes against the narrowly defined national interests of some or all of the States called upon to take the decision. But there are universal principles and values which should supersede such interests. The protection of civilians in armed conflict is one of them. Ultimately, it is a matter of political will — the will to confront the cruel but complex realities of conflict today.

* * * * *

These realities require us all to learn and to adapt. Over the past decade alone, the role of the United Nations in matters of peace and security has evolved significantly. Most of our recent peace-keeping missions have involved us in situations of internal conflict.

But there is as yet no clear consensus within the international community about its rights and responsibilities in such situations. This year's Kosovo crisis illustrated that all too well.

In his speech to this year's General Assembly of the United Nations, the Secretary-General invited Member States to reflect upon these vital questions.

He argued forcefully that States should not be allowed to hide behind the rampart of sovereignty to abuse the rights of their own citizens, and suggested that the international community should be prepared to act, including the use of force in extreme cases, in order to stop such aggression.

But he also underlined the danger inherent in allowing such decisions to be taken outside the framework of the United Nations Charter and the authority of the Security Council.

Our concerns for the safety, security and survival of innocent civilians make it imperative for the international community to forge a new consensus on these matters. Otherwise we shall

be left with two equally undesirable options: action without authorization of the Security Council on the one hand; on the other, disagreement within the Security Council resulting in inaction, while ethnic cleansing, mass deportations and murder continue before our eyes.

Yet it goes without saying, I hope, that forceful intervention is an extreme measure, justified only in extreme circumstances. It is always preferable — and should always be possible — to intervene at an earlier stage and in less drastic ways, so as to prevent matters from ever reaching such an extreme pitch.

Indeed, the Secretary-General made it clear, in his address to the General Assembly, that intervention need not take the form of using force. The best interventions are those that avert the need for that, by helping States to avoid getting into the kind of conflicts that give rise to atrocities.

Preventing wars is obviously desirable in itself, given the enormous suffering they inflict. In addition, recent years have taught us an important secondary reason for wishing to develop better prevention policies. Repeatedly, the failure of prevention has involved the international community in costly and very difficult efforts to deal with the aftermath of conflict.

To take a few obvious and topical examples, look at the tasks we are now faced with in Kosovo, in Bosnia and Herzegovina, in Rwanda, in East Timor, in Sierra Leone, or in the Democratic Republic of Congo.

Not only is there relief to be provided, and enormous physical damage to be repaired. Not only are there basic services to be re-established. Not only are there combatants to be demobilized, mines to be cleared, elections to be organized, police forces to be trained. Hardest of all is the restoration of trust — the basis of all normal relationships between civilized human beings, but also the first casualty in every war.

So it is far, far better if we can prevent conflicts from arising in the first place. And we can only hope to do that if we have a clear understanding of the forces that create them.

The Secretary-General explored this theme in a recent address to the staff of the World Bank, in which he stressed the links

between conflict and poverty, between peace and healthy economic development.

These links are not simple or straightforward. If poverty by itself were a sufficient cause of conflict, all poor countries would be at war. Thank God, most of them are not.

But it is surely more than coincidence that the vast majority of today's conflicts occur in the developing world, while prosperous nations can manage quite acute differences between communities, concerning both material resources and feelings of national identity, without resorting to violence.

So that is an additional reason why we must not resign ourselves to living in a world where nearly half the human race — some 2.8 billion people — is struggling to survive on less than two dollars a day. If we can change that — and we must — we shall surely in the process prevent many future conflicts.

But we also need to address inequalities within societies, particularly those which some researchers call "horizontal" inequalities — where power and resources are unequally distributed between groups that are also differentiated in other ways, for instance by race, religion or language. So-called "ethnic" conflicts occur between groups that are distinct in one or more of these ways, when one of them feels it is being discriminated against, or another enjoys privileges which it fears to lose.

So we should be careful that our development policies help to reduce this kind of inequality, or at least do not exacerbate it — as has sometimes been the case in the past.

And we should give much higher priority to ensuring that young people have job opportunities offering them a real alternative to enlistment in armed bands which prey on their fellow citizens. Too many conflicts start, and even more become almost impossible to stop, because war is the most profitable economic activity, or even the only viable one, for significant parts of the population.

None of these prevention policies is easy. All require significant resources, which have to be expended before a crisis develops, at a time when other needs may seem much more pressing to political leaders and their constituents. But I believe the bitter experience

of the last decade is making more and more of us realize that money spent on prevention is indeed well spent.

And I look to your Movement, along with others that have direct experience of the appalling consequences of conflict, to help us get that vital message across. The more it is publicly understood, the better the chance that political leaders will feel able to act on it, and that something called "the international community" will at last come together to uphold the basic dignity of humankind.

That is the hope which has been kept alive, ever since your Movement began, by the men and women of the Red Cross and the Red Crescent. Your commitment to the protection of non-combatants has been clear and consistent ever since your founder, Henry Dunant, summed up his philosophy as "compassion in the midst of battle".

And so, on behalf of the United Nations, allow me today to thank all the members of the Red Cross and Red Crescent for more than half a century of partnership. For leading the way by example, by principle and by practice. For giving hope to all the victims of conflict.

May this last International Conference of your Movement in the twentieth century be a source of inspiration to all of us in the twenty-first!

Keynote address by DR ASTRID N. HEIBERG President of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

At the heart of the Red Cross and Crescent lies humanity. Humanity as a principle of preventing and alleviating human suffering, but also humanity as the power of the human spirit — such as in our more than 100 million volunteers keeping hope alive throughout the world.

"Keep hope alive!" was the motto of the 26th International Conference in 1995, which I had the honour to chair. Hope has been kept alive all through this brutal and devastating century. Through world wars, cold war, ethnic wars. Hope was kept alive in the muddied fields of Central America last year, in the flooded areas of China and Bangladesh, in the rubble in Turkey and Taipei, in the refugee camps in the Balkans, in the mine-riddled lands in Angola.

And if hope has survived this century, this age of extremes, then I believe we will keep hope alive for the next century as well. But to do so calls for commitment — our common humanitarian commitment.

Preparedness for natural disasters

Even if war is a killer, nature can be even worse. Over the last decade, natural disasters have on average killed around 128,000 people and affected another 136 million every year.

We may speak of exceptional combinations of drought and flood, we may speak of exceptional hurricane patterns. But what we used to consider exceptional has become regular. Our 1999 edition of *The World Disasters Report* gave some disturbing messages:

- first, climate change is no longer a doomsday prophecy, but a reality. It does take place;
- secondly, the changing climate means changing disaster patterns. We will see far more extreme weather conditions in future, weather patterns that will cause disasters. These days India is hit again by the fury of another super-cyclone.

New natural disasters are more complex and more comprehensive than in the past. In Honduras last December, 60 per cent of the country's economy was destroyed in just two days. We see super-disasters that overload

the world's emergency response capacity and drain the reserves of the global insurance industry. In parts of the Caribbean, the insurance industry has stopped insuring — it is too risky even for the industry living from risk.

Natural disasters hit the most vulnerable hardest. Over 90 per cent of all deaths caused by disaster occur in developing countries; and the economic losses are — relative to the size of the economy — twenty times greater than in industrial countries. And the outlook is not good: with almost a billion people now living in unplanned urban shanty towns, with deforestation wrecking ecological defences, and with global warming making the forces of wind, rain and sun ever harder to predict and counter, the poor people of the world are more at risk than ever before.

These are alarming predictions. But we must have the courage to move beyond mere statements about gloomy pictures and depressing statistics. We must look at what solutions we can provide.

The first challenge is to prepare ourselves. Are we prepared?

An evaluation carried out last spring of preparedness and reponse to Hurricanes Georges and Mitch found that international resources often arrive too late to be of assistance during the immediate post-event phase. And foreign medical teams actually placed "another burden on the health institutions during the most critical time of the response". Aid given was sometimes misdirected, because local communities were not sufficiently involved in needs-assessment or response, and coordination between affected countries, international agencies and donors was not adequate. These were general statements. But are we sure they are not also relevant to us? I do not exclude that.

New solutions are needed. More investment before disaster strikes — in strengthening the disaster preparedness and response capacities of hazard-prone countries — would mean fewer lives lost and fewer donor funds wasted in the aftermath.

What does this all tell us?

Disasters can no longer be separated from development. We must stop seeing disasters as disturbances in the steady progress towards greater development and instead see them as part of development. When governments are unable to cope with the burden of disaster, then disasters have become a development challenge. Therefore governments, financial institutions, and international organizations must integrate our knowledge about disaster patterns in their development strategies.

We do have the knowledge needed to act. We know that:

- we can *mitigate* disasters by taking measures ahead of time to reduce their impact, such as better forecasting and warning systems. Many natural disasters are becoming annual events and can be predicted. What is needed, is to act on these predictions;
- we can *prepare* for disasters by integrating disaster preparedness at all levels, and ensure that the international relief system matches the local system. One important lesson from Hurricane Mitch is that local preparedness must also imply being prepared to receive international assistance;
- we can *respond* to disasters by improving systems to release funds more promptly;
- we can carry out *rehabilitation* in a way that contributes to long-term improvements for the vulnerable.

We can do all this, if governments and international organizations pull in the same direction. But we cannot deliver if governments continue the present trend of cutting back on development assistance and emergency aid. Official development aid is now at its lowest level in the history of development aid. And emergency aid has fallen by 40 per cent since 1994.

Negative as it may be, this trend is a reality. So rather than only complaining — everybody does that — we would take the liberty to offer advice on how to spend the limited funds available.

Dear friends, investing in disaster preparedness pays off.

- The World Bank and US Geological Survey have calculated that economic losses worldwide from natural disasters could be reduced by as much as 280 billion US dollars by investing around one-seventh of that sum in preparedness, mitigation and prevention strategies.
- Or, to speak of gains rather than losses: In China, a recent analysis indicated that 3.5 billion dollars invested in flood control has saved the economy 12 billion dollars of potential losses.

Preparedness makes the difference. But what do we mean by preparedness? That depends on the local reality. Let me give two examples:

— In Bangladesh, satellites track typhoon movements in the Bay of Bengal, warning messages are relayed into threatened areas through dozens of dedicated radio stations and up to 30,000 Red Crescent-trained volunteers with loud hailers encourage people to use concrete typhoon shelters. This typhoon and flood early warning sys-

tem provides a succesful model of how technology and community-based action can combine to save lives.

— Less sophisticated, but no less important, are the simple signposts put up in the South Pacific, indicating east, west, north and south. When people hear weather forecasts on radio, they will know where the cyclone is coming from and can take precautions accordingly.

So effective preparedness can be high-tech or low-tech, but it must be local. And the backbone of local preparedness is volunteers. This is why the International Federation pledges to this Conference to strengthen the role and status of volunteers in our organization.

Preparedness in times of armed conflict

The importance of local and national preparedness is also evident in armed conflict. In the last few years we have seen how military and militia campaigns can displace vast populations in few hours and days. We see how social unrest has the potential of developing rapidly into violence. In these circumstances, humanitarian action cannot wait, and this is why we need to secure local and national preparedness.

We see how many armed conflicts are no longer international in the traditional sense, but are rooted in complex national or regional realities, with history, culture and ethnic origins playing an important role. In such situations there are limits to what outsiders can do, because the conflicts are so all-encompassing, so intertwined with local realities. This is why we can prevent violence more effectively with local Red Cross and Red Crescent volunteers promoting humanitarian values, and doing so in a way that is adapted to local and national reality. As an acknowledgement of this, our National Societies will take on a more active role in promoting humanitarian values and international humanitarian law, to make the next fifty years of the Geneva Conventions even more successful than the past fifty years.

Any society is a delicate network of history, culture, economy, politics, all that shapes local or national identity. When this network is threatened with deterioration, because of conflict or disaster, then those living in the society, those who are part of the fabric, are the ones best placed to prevent, limit and repair. International assistance in times of emergency will always be needed, but no international organization, no donor government or donor National Society can replace the preparedness on the spot.

Our Movement as well must acknowledge this in our international activities. Our international efforts must be coordinated, and they must enhance local capacities. In the "Seville Agreement" between the ICRC, National Societies and their International Federation, developing National Societies' capacities is an important element. As we are now embarking upon shaping a Strategy for the Movement, we will reinforce this joint effort.

Conclusion

Last week, the International Federation adopted the Strategy 2010, the common strategy of all National Red Cross and Red Crescent Societies and their Federation. Here, we commit ourselves to be more focused in the way we work. A key focus is to improve disaster preparedness and response capacities through our National Societies.

We cannot do this alone. Therefore I will use this unique opportunity, when our Movement meets with governments on a purely humanitarian platform, to invite the governments to unite with us in a partnership for preparedness. We have the local expertise, because we have the people, in virtually all countries of the world. You have resources, however scarce, and they should be invested with a better return. Together we can build local preparedness, together we can improve national preparedness plans, together we can incorporate disaster preparedness into development plans.

Together we can prevent a lot of misery. We always say we want to make a difference to the lives of vulnerable people. Our challenge is that we actually can. We *can* take on this humanitarian commitment. Let us do it.

Keynote address by CORNELIO SOMMARUGA President of the International Committee of the Red Cross

International humanitarian law on the threshold of the third millennium

The 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent opens halfway between two symbolic dates.

A few weeks ago, we celebrated the fiftieth anniversary of the Geneva Conventions. In a few weeks' time, we shall enter a new century and a new millennium.

These two events must prompt us to look back at the past, in order to learn the lessons it offers; even more, they must prompt us to turn towards the future, in order to gain a better understanding of the promises it holds and the dangers that lie ahead.

Let us first take a look at the past.

The adoption of the new Geneva Conventions of 12 August 1949 was a remarkable step forward in humanitarian terms, especially in view of the approval of a new Convention protecting civilians in time of war. It was also a political achievement of the highest order for, with the blockade of Berlin and civil war in China, the world seemed more divided than ever. And yet, despite these divisions, the States succeeded in rallying around the red cross and red crescent emblems, and adopted new regulations for the protection of war victims.

While the new Geneva Conventions saved millions of lives, the division of the world into two antagonistic blocs all too often hindered respect for humanitarian law during the tragic conflicts spawned by the Cold War.

We need to remember this and rid ourselves of the mistaken idea that things used to be easier. The obstacles were different, but they were no less real than those that are facing us today.

The Cold War ended ten years ago with the pulling-down of the Berlin Wall. There is no reason to regret that period, in which humankind lived under the constant threat of its own annihilation.

But we do have to acknowledge that the ending of the Cold War did not bring the universal peace that the world's peoples had been hoping for. While political settlements were found for several major conflicts in Central America, South-East Asia and southern Africa, other conflicts have persisted as endogenous factors took over from the former ideological con-

frontation. But above all, the ending of the Cold War unleashed tension and hatred which have culminated in exceptionally violent conflicts, especially in the Balkans, the Caucasus and Central Asia.

The world has admittedly overcome its former divisions and is bound tightly together in an increasingly dense network of exchanges, thanks to the extraordinary development of transport and communications media. In spite of this, we are seeing a rise in demands based on the assertion of identity, leading all too often to intolerance, to exclusion, to war — and sometimes to the extreme form of intolerance we thought had been banished for good: genocide.

The international community and humanitarian agencies are more and more often confronted with situations marked by a proliferation of actors of violence, the complete collapse of State structures and the ever-closer intertwining of political and criminal activity. And although the needs of the victims are perhaps greater than they have ever been before, the work of humanitarian organizations is frequently paralysed by lack of security. In recent years the International Committee of the Red Cross, like other institutions, has paid a very high price for its determination to come to the aid of victims of conflict in spite of today's increasingly chaotic environment. Here I wish to pay tribute to our delegates, our locally recruited staff and the first-aid workers from National Red Cross and Red Crescent Societies who have lost their lives in the course of their humanitarian duties. I would also like to express my solidarity with all the other humanitarian agencies that have been the victims of aggression.

Kidnappings, assaults, murders — sadly, such tragic events reflect a growing disdain for international humanitarian law, for the protective emblem and for the dignity of the human being.

Indeed, day after day the ICRC is faced with serious and repeated violations of humanitarian law.

* * * * *

There is not enough time here to review the different conflict areas in which the ICRC is at work. Suffice it to say that our delegates are currently present in over fifty countries racked by war, civil war or other forms of violence, in Africa, the Middle East, Asia, Latin America and Europe. This figure alone gives an idea of the number of conflicts raging in the world

today and of the scale of the needs of the wounded, of prisoners and of civilian victims of hostilities.

In defining the features common to all these conflicts I see five issues of particular concern, which I would like to bring to your attention.

The first is the plight of the civilian population. Civilians are all too often deliberately picked out as targets. The aim of war is no longer merely to achieve military victory, but rather to change the ethnic make-up of the territory being fought over by directing hostilities against the civilian population. Civilians are deliberately attacked — either to force them to flee, or to eliminate them. The recent events in Croatia, Bosnia-Herzegovina, Rwanda, Kosovo and East Timor are fresh in all our memories. Such a trend undermines the foundations of humanitarian law.

But the threat extends further still: it is the very foundations of human coexistence that are jeopardized by ethnic cleansing and genocide. In the face of such policies the international community was duty-bound to react. And it did so. With varying degrees of success, it is true, and often confusing political considerations with humanitarian concerns. The second issue has to do with anti-personnel mines — a topic that was already discussed thoroughly at previous conferences. Nonetheless, the President of the International Committee of the Red Cross must speak out against weapons that strike without discrimination, that maim their victims for life, and that continue to cause casualties long after hostilities have ended. The adoption of the Ottawa Convention was a victory in the struggle against these treacherous weapons. But the Convention still has to be universally ratified — so far only 89 States are bound by the treaty. And its provisions still have to be respected. We need to mobilize once again if we are to achieve these goals.

The third issue has to do with the trade in light weapons, which cause unspeakable suffering and destabilize countries into which weapons flow without any control. Exporting States and firms need to remember that they share responsibility with the combatants for the use made of such arms.

I would like to draw special attention to the plight of innocent victims, particularly children caught up in the turmoil of war. I am thinking of child soldiers, of all those children who are sometimes forcibly enrolled and often sent on the most perilous missions as they cannot measure the danger involved. Many are killed or mutilated. All are deprived of their child-

hood, which is annihilated in the horror of combat. But we must also denounce the assaults made on children — the murders, the rapes and the violence that no argument can possibly justify.

Finally, like that of children, the suffering of women concerns us, and here I wish to highlight the ICRC's commitment to devote particular attention to the plight of the women who are victims of armed conflicts, in all its activities — in its dissemination programmes, its protection work and its relief programmes. This is a solemn undertaking which the ICRC has asked me to express before this Conference.

And now, if we turn towards the future, we are forced to admit that we do not yet see the emergence of a new international order. Ten years ago the world entered a period of transition and instability, which has given rise to new conflicts.

There is every reason to believe that, in the years to come, these conflicts will cause even more victims than in the past, if only because of demographic growth, the increased vulnerability of population groups as a result of urban development, the deterioration of the natural environment and above all the proliferation of weapons of all kinds.

All the analyses conducted so far indicate that internal conflicts will be far more numerous than conflicts between States. As a consequence of the disappearance of bipolar rivalry, future conflicts — whether international or internal — will no doubt involve a much greater number of perpetrators of violence, leading in some cases to the complete collapse of State structures.

Whatever the outlook, we cannot — indeed, we must not — allow ourselves to give way to pessimism or to resignation in the face of the difficulties which appear to lie ahead. On the contrary, we need to act.

That is why the International Red Cross and Red Crescent Movement is putting forward a plan of action designed in particular to strengthen respect for humanitarian law and, thereby, to enhance the protection of war victims. This plan is based on the conviction — born of experience — that if we want to achieve effective results, we must seek to contain violence, rather than react when confronted with a mounting tide of wanton violence.

You are all familiar with this plan of action. The measures proposed require universal recognition of the humanitarian law treaties, the incorporation of these treaties in the domestic legislation of States, the adop-

tion of various mechanisms to ensure that those who must respect humanitarian law are well informed of its provisions, and finally, efforts to prevent and repress violations of the law.

The international community recently gave itself the means of ensuring repression at the international level, by establishing the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda and by adopting the Statute of the International Criminal Court, which marks a decisive step forward in this field. All those who might be tempted to violate the rules of humanitarian law will know from now on that perpetrators of crimes may have to answer for their acts.

Finally, we must bear in mind that, by adhering to the Geneva Conventions, States have committed themselves not only to respecting these Conventions but also to ensuring compliance with their provisions under all circumstances. Hence all members of the international community have undertaken to see to it that these treaties are universally respected, and to this end to employ all the means at their disposal — diplomatic pressure, pressure within the framework of international organizations, and economic pressure, insofar as exceptions are made in favour of the most vulnerable population groups.

Does this obligation go so far as to authorize the use of force? International humanitarian law does not provide for this, but nor does it rule it out. This is an issue that needs to be resolved in the light of the provisions of the United Nations Charter.

As the consultation of over 20,000 victims of war carried out by the ICRC over recent months has shown, everyone — and I mean everyone — is aware of the need for rules that limit violence in war, even if ideas differ as to the content of these rules.

What war victims and humanitarian organizations expect from governments is not that they should substitute for humanitarian agencies by setting up their own relief operations, but that they should see to it that the rules to which they have subscribed are respected. It is up to the States to ensure that there is universal compliance with the treaties to which they are party, and it is by doing this that they can make a decisive contribution to the protection of the victims of war.

* * * * *

These victims have placed their trust in us. The 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent must send a clear message to the world that there is a need to restore respect for humanitarian law.

Human beings and respect for human dignity must be placed back at the heart of political thinking and decision-making, for human beings are still the main concern of both States and the international community.

We need to open our hearts and heed the appeals of the victims. We need to listen to what they have to say and give them the assistance they need. We need to afford them the protection which their situation demands — basing our action wherever we can on the Geneva Conventions, and going beyond them when necessary. We need to promote greater tolerance and true solidarity.

"No matter what their intrinsic value and significance, texts rely for their application on the action of men," wrote Dr Marcel Junod, an ICRC delegate, who worked on all continents. And he added:

"Again and again on the missions which took me to many theatres of war, I had the lively impression that I too was a combatant engaged in battle.

A battle must be waged against all those who violate, or neglect, or know nothing of, the provisions of these Conventions. A battle must be waged for their proper application and for their extension. And if the texts should prove imperfect then a battle must be waged to secure recognition for their spirit.

Whoever accepts such a mission is in no way exempt from the risks of battle, but he must become blind and deaf to the reasons why it is being waged.

There are never more than two adversaries engaged in battle. But these adversaries are apt to find that suddenly in their midst is a third combatant — a warrior without weapons."

These warriors without weapons are the ICRC delegates who venture out between the lines to organize an exchange of prisoners or to deliver relief supplies. They are the Red Cross or Red Crescent first-aid workers who are prepared to risk their lives in order to help those who suffer. But the term also applies to each one of us, meeting at this Conference under the red cross and red crescent emblems.

The victims of war have placed their hopes in us. We must live up to their expectations.

XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge Genève, 31 octobre – 6 novembre 1999

Résolutions

Résolution 1 Adoption de la Déclaration et du Plan d'action 850
- Déclaration de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : «le *pouvoir* de **l'humanité**» 851
- Plan d'action pour les années 2000-2003 852

Résolution 2 Appel du 12 août 1999
Les voix de la guerre : Appel solennel à l'occasion du 50e anniversaire des Conventions de Genève 870

Résolution 3 Résolution sur les emblèmes 872

Résolution 4 Révision du règlement du Fonds de l'impératrice Shôken
- Règlement du Fonds de l'impératrice Shôken 874

Résolution 1

Adoption de la Déclaration et du Plan d'action

La XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« la Conférence »)

1. *adopte* la Déclaration figurant à l'annexe 1;
2. *adopte* le Plan d'action figurant à l'annexe 2;
3. *demande instamment* à tous les membres de la Conférence de mettre en œuvre les mesures énoncées dans le Plan d'action, dans le cadre de leurs compétences, mandats et capacités respectifs, en vue d'atteindre, en s'inspirant des principes humanitaires rappelés dans la Déclaration, les objectifs définis dans le Plan d'action;
4. *invite* les organisations internationales et régionales à mettre en œuvre celles des mesures mentionnées dans le Plan d'action qui les concernent;
5. *demande* à tous les membres de la Conférence de déployer tous les efforts possibles pour que les groupes armés en conflit et autres acteurs concernés mettent en œuvre, selon les besoins, les mesures mentionnées dans le Plan d'action;
6. *demande* à la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'encourager et de faciliter la mise en œuvre de la présente résolution, conformément à ses attributions statutaires, en consultant à cet effet les États parties aux Conventions de Genève et d'autres acteurs;
7. *demande* au CICR et à la Fédération internationale de présenter un rapport à la XXVIIIe Conférence internationale sur la mise en œuvre du Plan d'action;
8. *demande* aux membres de la Conférence de faire rapport à la XXVIIIe Conférence internationale sur le suivi donné aux engagements individuels pris lors de la présente Conférence.

Annexe 1

Déclaration de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

« le *pouvoir* de **l'humanité** »

L'aube d'un nouveau siècle est le temps de la réflexion. Pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, comme pour les gouvernements qui sont parties aux Conventions de Genève, c'est aussi le temps de l'inquiétude.

En dépit des changements positifs des récentes décennies, les conflits font rage encore dans de nombreux pays. Les attaques contre les populations et les biens civils sont devenues courantes. Des centaines de milliers de personnes sont contraintes de quitter leurs foyers. Le droit international humanitaire est souvent bafoué. Des catastrophes naturelles d'une grande ampleur ruinent l'existence d'un grand nombre d'êtres humains. Des maladies, anciennes et nouvelles, répandent la souffrance. Les services sanitaires et sociaux et les systèmes économiques peinent à satisfaire des exigences croissantes. Ce sont partout les plus faibles qui souffrent le plus.

Face à cette réalité, nous nous engageons à :

- apporter aide et réconfort réels, partout où cela est nécessaire, afin de sauver et améliorer la vie de millions d'êtres humains ;
- renforcer notre engagement collectif envers le droit international humanitaire ;
- militer pour la dignité humaine et pour que chacun d'entre nous pratique l'entraide, sans discrimination, pour atténuer les effets des catastrophes et de la guerre ;
- soutenir les millions de volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du monde entier qui, chaque jour, incarnent l'engagement humanitaire.

« Le *pouvoir* de l'**humanité** », c'est la force de l'engagement personnel et de l'action collective. L'un et l'autre doivent être mobilisés pour alléger la souffrance, pour assurer le respect de la dignité humaine et l'avènement d'une société plus fraternelle.

Annexe 2

XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Plan d'action pour les années 2000-2003

Les membres de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, réunis à Genève du 31 octobre au 6 novembre 1999, adoptent le Plan d'action suivant pour les quatre prochaines années, dans le but de mieux aider et protéger les victimes des conflits armés et des catastrophes et, de façon plus générale, les personnes les plus vulnérables. Ils appliqueront les mesures énoncées dans le Plan d'action en fonction de leurs pouvoirs, mandats et capacités respectifs.

En adoptant ce Plan d'action, la Conférence internationale reconnaît le mandat spécial de chacune des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[1] et le caractère unique de la coopération entre le Mouvement et les États[2]. Elle réaffirme également la volonté des États adhérant aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, de remplir les obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire, de soutenir l'action de chaque composante du Mouvement et de respecter en tout temps l'adhésion des composantes aux Principes fondamentaux.

Le Plan d'action est subdivisé en objectifs à long terme et en mesures spécifiques qui correspondent aux principaux domaines dans lesquels les États et le Mouvement devront, au cours des quatre prochaines années, déployer des efforts accrus pour respecter leurs engagements respectifs[3].

1 Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est composé du Comité international de la Croix-Rouge (ci-après le « CICR »), des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après les « Sociétés nationales ») et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après la « Fédération internationale »). Dans le présent document, le terme « Mouvement » s'applique à l'ensemble de ces composantes.

2 Dans tout le document, le terme « États » fait référence aux États parties aux Conventions de Genève de 1949.

3 Dans le présent document, les mesures qui doivent être mises en œuvre uniquement par les États ou par le Mouvement n'engagent que les acteurs mentionnés.

Les progrès accomplis pendant les quatre années à venir seront évalués par la XXVIIIe Conférence internationale. Conformément à son mandat statutaire, la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge encouragera et facilitera la mise en œuvre du Plan d'action en consultant les États parties aux Conventions de Genève, les composantes du Mouvement et d'autres acteurs sur les meilleurs moyens à utiliser à cet effet.

1. La protection des victimes des conflits armés à travers le respect du droit international humanitaire

Objectifs finals

1.1 Le respect intégral, par toutes les parties à un conflit armé, des obligations qui leur incombent, en vertu du droit international humanitaire, de protéger et d'assister la population civile et les autres victimes du conflit, ainsi que de respecter les biens protégés

1.2 Une barrière efficace contre l'impunité garantie par la combinaison des lois nationales et des traités internationaux pertinents en matière de répression des violations du droit international humanitaire, et l'examen d'un système équitable de réparations

1.3 L'acceptation universelle du droit international humanitaire et l'adoption par les États de toutes les mesures nécessaires, à l'échelon national, pour garantir l'application de leurs obligations découlant du droit international

1.4 L'intégration, par les États, de leurs obligations aux termes du droit international humanitaire dans les procédures et la formation pertinentes. La promotion de cette branche du droit auprès des personnes et des organismes pertinents

1.5 La conformité des armes avec le droit international humanitaire, l'établissement de contrôles efficaces de la disponibilité des armes et des munitions, et la fin de la tragédie humaine provoquée par les mines terrestres antipersonnel

Mesures proposées

Objectif final 1.1 — Le respect intégral, par toutes les parties à un conflit armé, des obligations qui leur incombent, en vertu du droit

international humanitaire, de protéger et d'assister la population civile et les autres victimes du conflit, ainsi que de respecter les biens protégés

1. Toutes les parties à un conflit armé prennent des mesures efficaces pour respecter et faire respecter le droit international humanitaire et s'assurer en particulier, conformément aux obligations pertinentes qui sont les leurs en vertu du droit international humanitaire:

a) que, dans la conduite des hostilités, tout est mis en œuvre — outre l'interdiction totale des attaques dirigées contre la population civile en tant que telle, ou contre des civils ne prenant pas directement part aux hostilités, ou encore contre des biens de caractère civil — pour épargner la vie de la population civile, la protéger et la respecter, et que des mesures de protection spéciales sont prises pour les femmes et les jeunes filles, ainsi que pour les groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes déplacées, et pour protéger les biens de caractère civil, y compris les biens culturels, les lieux de culte et les installations diplomatiques;

b) que des ordres stricts sont donnés pour empêcher toutes violations graves du droit international humanitaire, y compris les massacres, les exécutions sommaires, les tortures, la violence fondée sur le sexe, notamment les viols et autres formes de violence sexuelle, le harcèlement, les disparitions forcées, les peines collectives, le pillage, la destruction délibérée de biens, ainsi que les menaces d'actions de ce type; que des mécanismes efficaces sont mis en place pour garantir que ces ordres seront dûment respectés à tous les niveaux et que les auteurs des violations seront punis;

c) que toute action susceptible de provoquer des déplacements injustifiés de population est évitée et, si de tels déplacements surviennent, que les personnes déplacées sont respectées et protégées, qu'une assistance adéquate leur est fournie, et qu'elles peuvent regagner leur foyer de leur plein gré, dans des conditions de paix et de sécurité, ou se réinstaller volontairement ailleurs;

d) que toutes les personnes privées de liberté pour des raisons liées au conflit armé sont dûment respectées et protégées; que les prisonniers de guerre sont libérés et rapatriés sans délai après la cessation des hostilités actives, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une procédure judiciaire régulière; que l'interdiction de prendre des otages est strictement respectée; que la déten-

tion des prisonniers et des internés n'est pas prolongée à des fins de négociations, cette pratique étant interdite par les Conventions de Genève;

e) que tout est mis en œuvre pour élucider le sort de toutes les personnes portées disparues et informer leurs proches en conséquence, ainsi que pour identifier celles qui sont mortes, informer leurs proches et leur remettre les dépouilles; qu'à cette fin, des procédures appropriées sont instaurées, au plus tard dès le début du conflit armé;

f) que les enfants bénéficient de la protection spéciale, des soins et de l'assistance auxquels ils ont droit en vertu de la législation nationale et internationale, y compris l'accès à l'enseignement et aux loisirs;

que toutes les mesures, y compris de nature pénale, sont prises pour mettre un terme à la participation d'enfants de moins de 15 ans aux hostilités armées et à leur recrutement dans les forces armées ou dans des groupes armés, qui constituent des violations du droit international humanitaire; et, dans ce contexte, rappellent la résolution 2 C (d) de la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995), qui recommande «aux parties au conflit de s'abstenir d'armer des enfants de moins de dix-huit ans et de prendre toutes les mesures possibles pour éviter que des enfants de moins de dix-huit ans ne prennent part aux hostilités»;

g) que tout est véritablement mis en œuvre pour fournir à la population civile tous les biens et services essentiels à sa survie; que des organisations humanitaires impartiales peuvent avoir rapidement accès aux civils, sans aucune restriction, conformément au droit international humanitaire, afin de pouvoir assister et protéger la population; que les rapports et recommandations de ces organisations sont sérieusement pris en compte;

h) qu'il est entrepris, chaque fois que cela est possible, de renforcer la sécurité des personnes protégées et, dans le cadre du droit international humanitaire ou de la Charte des Nations Unies, de créer un espace humanitaire, par l'établissement de zones de sécurité, de zones démilitarisées, de couloirs humanitaires et d'autres formes de protection spéciale en faveur des populations civiles et des autres personnes protégées en vertu du droit international humanitaire.

2. Les États mettent l'accent sur les dispositions du droit international humanitaire qui interdisent d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre ou d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cet effet des biens indispensables à la survie de la population civile.

3. Les groupes armés organisés engagés dans un conflit armé non international sont invités de façon pressante à respecter le droit international humanitaire. Ils sont priés de déclarer leur volonté de respecter ce droit et de l'enseigner à leurs troupes.
4. Les parties à un conflit armé font tout ce qui est en leur pouvoir pour que les conditions de sécurité soient réunies pour garantir, conformément au droit international humanitaire, l'accès et le maintien de la présence du CICR dans toutes les situations de conflit armé afin d'en protéger les victimes et de leur apporter, en coopération avec les Sociétés nationales et la Fédération internationale, l'aide dont elles ont besoin. Le CICR poursuit en outre les efforts qu'il a engagés pour tenter d'instaurer un dialogue constructif avec toutes les parties à un conflit armé, et ce, avec leur concours et avec leur consentement, en tenant dûment compte à cet égard des Conventions de Genève, en vue de les aider à respecter les obligations qui sont les leurs en vertu du droit international humanitaire.
5. Les États contributeurs, les Nations Unies ou les organisations régionales, selon le cas, s'assurent que le personnel placé sous le commandement des Nations Unies ou d'organisations régionales est formé au droit international humanitaire et en respecte les règles et les principes pertinents.
6. En cas de violations graves du droit international humanitaire, les États parties aux Conventions de Genève prennent, individuellement ou conjointement, les mesures qui s'imposent, en coopération avec les Nations Unies et conformément à la Charte de cette institution. Les organisations intergouvernementales régionales peuvent contribuer à ces efforts sur la même base juridique.
7. En application des décisions prises au sein du Mouvement, en particulier du *Plan d'action en faveur des enfants touchés par les conflits armés* (CABAC – *Children Affected by Armed Conflict*), la Fédération internationale, les Sociétés nationales et le CICR poursuivront leurs efforts en vue de « promouvoir le principe de non-recrutement et de non-participation des enfants de moins de 18 ans dans les conflits armés », de répondre aux besoins physiques, psychologiques et sociaux des enfants qui ont été touchés par un conflit armé, et d'aider les enfants qui ont participé à un conflit armé à se réinsérer dans leur communauté et dans leur environnement social.

Les États sont encouragés à engager un dialogue constructif avec la Fédération internationale, les Sociétés nationales et le CICR au sujet du Plan d'action en faveur des enfants touchés par les conflits armés (CABAC).

8. Le CICR formule un ensemble de principes directeurs pour mieux répondre aux besoins en matière de protection et d'assistance des femmes et des jeunes filles touchées par un conflit armé.
9. Les États tiennent compte du rapport et des recommandations du Secrétaire général des Nations Unies sur la protection des civils dans les conflits armés (S/1999/957, 8 septembre 1999).

Objectif final 1.2 — Une barrière efficace contre l'impunité garantie par la combinaison des lois nationales et des traités internationaux pertinents en matière de répression des violations du droit international humanitaire, et l'examen d'un système équitable de réparations

10. Les États s'acquittent vigoureusement de leurs obligations internationales en matière de répression des crimes de guerre et, ce faisant, coopèrent entre eux en tant que de besoin. Ils recherchent les personnes qui auraient commis ou qui ont ordonné de commettre des infractions graves et les traduisent, quelle que soit leur nationalité, devant leurs propres tribunaux ou, s'ils préfèrent, et conformément aux dispositions de leur propre législation, les remettent aux autorités judiciaires d'un État tiers ayant juridiction et étudient la possibilité de prendre des mesures similaires, conformément au droit international, à propos des autres crimes de guerre. Les États sont invités à envisager sérieusement de contribuer à la mise en place de la Cour pénale internationale et d'adhérer à son Statut.
11. Les États étudient des mécanismes d'indemnisation des dommages infligés aux victimes de violations du droit international humanitaire.

Objectif final 1.3 — L'acceptation universelle du droit international humanitaire et l'adoption par les États de toutes les mesures nécessaires, à l'échelon national, pour garantir l'application de leurs obligations découlant du droit international

12. Afin de renforcer l'universalité du droit international humanitaire, les États examinent ou réexaminent la possibilité de devenir parties aux traités pertinents conclus depuis l'adoption des Conventions de Genève de 1949. Les États se félicitent des efforts que déploie en permanence le CICR en vue de promouvoir l'adhésion universelle à ces traités. Ils réexaminent les instruments déjà ratifiés en vue d'étudier la possibilité de lever les réserves existantes.

13. Les États adoptent les mesures de mise en œuvre nécessaires, et en particulier la législation nationale sur la répression des crimes de guerre, du crime de génocide et des crimes contre l'humanité, et sur la protection des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge. Les États sont encouragés à créer ou à développer des commissions nationales ou d'autres mécanismes, avec l'aide des Sociétés nationales, afin de faciliter la coordination entre les ministères. La coopération intervient également aux niveaux régional et international. Il y a lieu d'envisager la mise en place d'un système d'échange d'informations sur la mise en œuvre du droit international humanitaire.
14. Les *Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire*, avec l'assistance des Sociétés nationales, renforcent leur capacité à conseiller et à aider les États, avec leur consentement, dans leurs initiatives visant à adopter, à l'échelon national, des mesures de mise en œuvre du droit international humanitaire ; ils continuent de développer la base de données sur ces mesures. Les États et les commissions nationales, ou d'autres mécanismes, sont encouragés à envoyer aux *Services consultatifs* du CICR les informations relatives à la législation, à la jurisprudence et aux autres mesures prises ou envisagées.
15. Les États parties au Protocole I additionnel aux Conventions de Genève qui n'ont pas encore reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, conformément à l'article 90 dudit Protocole, réexaminent la possibilité de la reconnaître. Les parties à un conflit armé sont priées de considérer systématiquement l'utilité et la possibilité de recourir à la Commission pour élucider des faits liés au droit international humanitaire ou pour favoriser le respect de ce dernier grâce aux bons offices de la Commission. La Commission internationale d'établissement des faits se conforme au droit international.

Objectif final 1.4 L'intégration, par les États, de leurs obligations aux termes du droit international humanitaire dans les procédures et la formation pertinentes. La promotion de cette branche du droit auprès des personnes et des organismes pertinents

16. Les États examinent leurs programmes d'éducation et de formation afin de garantir que le droit international humanitaire est inclus de manière adéquate dans leurs programmes de formation des forces armées, des forces de sécurité et des fonctionnaires intéressés. Les États favorisent la connaissance du droit international humanitaire parmi les responsables de la prise de décision et au sein des médias, et s'emploient à intégrer le droit international

humanitaire dans les programmes d'enseignement général des organisations, des organismes professionnels et des établissements d'enseignement concernés. Pour les aider dans ces tâches, le CICR fournira, le cas échéant, des principes directeurs et du matériel pour la formation au droit international humanitaire. Les Sociétés nationales apporteront, au besoin, leur concours à cette formation.

17. Les États veillent à ce que les règles du droit international humanitaire soient introduites dans les procédures opérationnelles de leurs forces armées et de leurs forces de sécurité, et soient observées par ces forces lorsqu'elles conduisent des opérations pour lesquelles ces règles sont applicables. À cette fin, le droit international humanitaire sera inclus dans les manuels pratiques, et, s'il y a lieu, dans les procédures de commandement, et sera systématiquement intégré dans les exercices organisés à l'échelon des postes de commandement et de l'état-major, ainsi que dans les manœuvres militaires.

18. Le CICR, en coopération avec les Sociétés nationales et la Fédération internationale, cherche, en collaboration par exemple avec des organismes tels que les médias, les institutions religieuses et d'autres institutions comparables, des moyens novateurs de promouvoir la reconnaissance du droit international humanitaire et des principes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge par tous les acteurs concernés en cas de conflit armé. Les États facilitent cette analyse et cette action réalisées par le Mouvement, comme il convient.

Objectif final 1.5 — La conformité des armes avec le droit international humanitaire, l'établissement de contrôles efficaces de la disponibilité des armes et des munitions, et la fin de la tragédie humaine provoquée par les mines terrestres antipersonnel

19. Les États font tous les efforts possibles pour mettre un terme à la tragédie humaine provoquée par les mines terrestres antipersonnel, par le biais de mesures concrètes en vue de les éliminer, par exemple en envisageant d'adhérer aux instruments juridiques internationaux pertinents et en interdisant le transfert de ces mines, ainsi que par le biais de mesures nationales et internationales et d'une coopération dans les domaines du déminage, de la sensibilisation aux dangers des mines et de l'aide aux victimes de mines et à leur communauté.

Le Mouvement met en œuvre la «Stratégie du Mouvement concernant les mines», stratégie à long terme qui a été adoptée par le Conseil des Délégués à sa session de 1999.

20. Les États devraient s'efforcer, chaque fois qu'il y a lieu, d'engager des discussions à la suite d'un conflit en vue d'aider les victimes de la guerre.

21. Les États qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à établir des mécanismes et des procédures pour déterminer si l'utilisation d'armes, qu'il s'agisse de celles qu'ils ont dans leurs arsenaux ou de celles qui sont en cours d'acquisition ou de mise au point, serait conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire. Les États sont encouragés à promouvoir, chaque fois que possible, l'échange d'informations et la transparence en ce qui concerne ces mécanismes, procédures et évaluations.

Les États et le CICR peuvent engager des consultations pour promouvoir ces mécanismes et analysent à cet égard dans quelle mesure le *Rapport sur le Projet SIrUS (Superfluous Injury or Unnecessary Suffering)* soumis par le CICR à la XXVIIe Conférence, ainsi que d'autres informations disponibles, sont susceptibles d'aider les États.

22. Les États prennent toutes les mesures possibles en vue de la négociation d'instruments internationaux de façon à traiter de manière adéquate les problèmes causés par les armes. Ils mettent tout en œuvre pour faire aboutir les négociations relatives à l'établissement d'un protocole visant à renforcer la Convention sur les armes biologiques et les armes à toxines.

23. Les États améliorent la protection de la population civile pendant et après une situation de conflit armé en tentant de renforcer les contrôles sur la disponibilité des armes, en particulier les armes portatives et les munitions, aux niveaux national, régional et international, notamment en renforçant les réglementations nationales en matière d'exportations. Les États examinent la possibilité de se doter de moyens permettant d'intégrer une dimension de respect du droit international humanitaire dans les décisions nationales en matière de transferts d'armes et de munitions, et, s'il y a lieu, étudient les moyens d'inclure cette dimension dans des «codes de conduite».

Le Mouvement s'attache à sensibiliser le public au coût en vies humaines que représentent les transferts non contrôlés et la large disponibilité des armes, et continue à promouvoir la ratification et le respect rigoureux des normes du droit international humanitaire relatives aux armes.

2. L'action humanitaire lors de conflits armés et d'autres catastrophes

Objectifs finals

2.1 L'efficacité des interventions en cas de catastrophe, à travers l'amélioration des mesures nationales et internationales de préparation

2.2 Le renforcement des mécanismes de coopération et de coordination entre les États, le Mouvement et les autres acteurs humanitaires

2.3 La protection des droits et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables — première priorité de l'action humanitaire

2.4 La compréhension des rôles respectifs des acteurs politiques, militaires et humanitaires, et la protection du personnel humanitaire

Mesures proposées

Objectif final 2.1 — L'efficacité des interventions en cas de catastrophe, à travers l'amélioration des mesures nationales et internationales de préparation

1. Les États:

a) mettent en place des plans nationaux de préparation aux situations de catastrophe ou actualisent ceux existant déjà, en les reliant, si nécessaire, aux dispositifs internationaux d'intervention en cas de catastrophe et en y définissant clairement le rôle et les responsabilités des Sociétés nationales qui auront été convenus et notamment, leur représentation au sein des institutions nationales concernées qui élaborent les politiques et en assurent la coordination;

b) examinent la vulnérabilité de leurs dispositifs d'intervention d'urgence face aux dégâts provoqués par une catastrophe et prennent des mesures en vue de garantir que ces dispositifs pourront continuer à fonctionner efficacement pour répondre aux besoins engendrés par une catastrophe;

c) le cas échéant, aident les Sociétés nationales, en coopération avec la Fédération internationale, à solliciter et à obtenir des financements internationaux dans le cadre d'accords multilatéraux, en vue de renforcer la préparation aux situations de catastrophe.

2. Les Sociétés nationales, avec le soutien de leurs gouvernements respectifs, de la Fédération internationale et du CICR, s'emploient à:

a) renforcer leurs capacités en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe — notamment en sensibilisant les

communautés et en mobilisant leur soutien — aussi bien au niveau national qu'au niveau international, afin de faire face à l'évolution des risques et de la vulnérabilité, et en mettant à profit les enseignements tirés de l'expérience acquise au cours de la dernière décennie, y compris dans le cadre de la Décennie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles (DIRCN);

b) examiner la vulnérabilité de leurs dispositifs d'intervention d'urgence face aux dégâts provoqués par une catastrophe et à prendre des mesures en vue de garantir que ces dispositifs pourront continuer à fonctionner efficacement pour répondre aux besoins engendrés par une catastrophe.

3. La Fédération internationale, tout en s'inspirant des recherches existantes et en faisant appel aux compétences des organismes internationaux concernés, entreprend une étude pour évaluer dans quelle mesure les bouleversements climatiques auront une incidence sur la fréquence et la gravité des catastrophes futures, et quelles en seront les conséquences pour l'intervention et la préparation des organisations humanitaires.

Objectif final 2.2 — Le renforcement des mécanismes de coopération et de coordination entre les États, le Mouvement et les autres acteurs humanitaires

4. Le Mouvement, le cas échéant avec l'aide des États, s'engage à améliorer la coopération et la coordination au sein de ses activités internationales, au niveau interne comme il est convenu dans l'Accord de Séville de 1997, ainsi qu'avec les États, le système des Nations Unies, les autorités régionales, nationales et locales, les organisations internationales et les autres acteurs concernés, conformément au Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe.

5. Les États et le Mouvement soutiennent les initiatives visant à définir des normes pratiques minimales pour la fourniture de l'aide humanitaire, telles que celles qui ont été élaborées dans le cadre du *Projet Sphère* (Charte humanitaire et normes minimales à respecter lors des interventions en cas de catastrophe).

6. Le Mouvement développe ses activités dans les situations postconflictuelles. En particulier, la Fédération internationale élabore une stratégie pour orienter la programmation des secours et de la réadaptation après un conflit,

en s'appuyant sur la capacité des Sociétés nationales à fournir des services et à mobiliser la société. Les États et le Mouvement encouragent l'instauration d'une meilleure coordination entre les États, les organisations internationales, le Mouvement, les ONG et d'autres organisations pour gérer le passage de la phase d'aide humanitaire d'urgence à l'aide au développement à plus long terme.

7. Les États et le Mouvement coopèrent pour continuer de mettre au point:

a) des dispositifs d'intervention qui soient avant tout rapides, souples et efficaces pour répondre aux besoins des victimes et des personnes vulnérables;
b) des mécanismes de financement qui garantissent un financement plus prévisible et approprié tout en répondant aux exigences de toutes les parties en matière de reddition de comptes.

Objectif final 2.3 — La protection des droits et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables — première priorité de l'action humanitaire

8. Les États et toutes les parties à un conflit armé prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir le caractère civil des camps de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et s'assurer que les conditions requises sont remplies en ce qui concerne l'emplacement du camp, l'environnement, la sécurité, le maintien de l'ordre et l'enregistrement. Le Mouvement leur offre ses services, s'il y a lieu, pour les aider à s'acquitter de ces responsabilités.

9. Les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR, selon leurs mandats respectifs et conformément au droit international humanitaire, peuvent offrir leurs services en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile en coopération avec le HCR, et peuvent aussi, en tenant compte des Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, offrir leurs services en faveur de ces dernières, et s'emploient:

a) à apporter un plus large soutien aux États pour les aider à remplir leurs obligations en matière d'assistance et de protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays;
b) à garantir que leurs programmes soutiennent les efforts des gouvernements des pays d'accueil en vue de trouver des solutions durables pour les populations déplacées, y compris le rapatriement volontaire dans les conditions de sécurité et de dignité voulues, et ce, dans le cadre d'un dialogue avec les pays d'origine;

c) à encourager les efforts visant à promouvoir la solidarité et la compréhension entre les populations des pays d'accueil et les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

10. Les États et le Mouvement encouragent le Conseil de sécurité des Nations Unies à tenir compte, avant d'appliquer des sanctions économiques, des besoins de la population civile, et à accorder des dérogations pour motifs humanitaires, s'il y a lieu. Les États accueillent favorablement la note du président du Conseil de sécurité du 29 janvier 1999 relative aux travaux des comités des sanctions, en particulier les paragraphes concernant les effets des sanctions sur le plan humanitaire.

Objectif final 2.4 — La compréhension des rôles respectifs des acteurs politiques, militaires et humanitaires, et la protection du personnel humanitaire

11. Les acteurs politiques et militaires et les organisations humanitaires, tout en reconnaissant et en respectant la distinction nette qui existe entre leurs missions et leurs modes de fonctionnement différents, s'engagent, aux niveaux national et international, à renforcer leur dialogue en vue de garantir qu'ils comprennent clairement et respectent mutuellement leurs mandats et leurs rôles respectifs.

12. Le personnel humanitaire sera respecté et protégé en toutes circonstances. Les menaces et les attaques contre ce personnel font l'objet d'une enquête appropriée et leurs auteurs présumés sont dûment traduits en justice. À ce propos, les États sont invités à envisager de devenir parties à la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

3. Stratégie de partenariat pour améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables

Objectifs finals

3.1 Une meilleure santé pour les personnes vulnérables au travers d'une coopération renforcée entre États et Sociétés nationales

3.2 De nouvelles initiatives en matière de fourniture de services pour répondre aux besoins des personnes vulnérables et pour réduire la discrimination et la violence dans la collectivité

3.3 Capacités accrues des Sociétés nationales, partenariat efficace avec les États et coopération avec les organisations humanitaires et de développement concernées

Mesures proposées

Objectif final 3.1 — Une meilleure santé pour les personnes vulnérables au travers d'une coopération renforcée entre États et Sociétés nationales

1. Les États prennent acte du rôle important que jouent les Sociétés nationales pour promouvoir et fournir de meilleurs services sanitaires et sociaux, en particulier au profit des groupes vulnérables, et ils renforcent à cette fin leur coopération avec la Société nationale de leur pays. Le cas échéant, les États offriront aux Sociétés nationales la possibilité d'être représentées au sein des institutions chargées d'élaborer les politiques, de les planifier et de les mettre en œuvre.

2. Les États, les Sociétés nationales et la Fédération internationale, en collaboration avec les institutions nationales et internationales compétentes, s'efforcent de coopérer de manière accrue pour promouvoir les soins de santé primaires et en offrir davantage, en accordant une attention particulière aux soins de santé primaires préventifs et au bien-être des personnes vulnérables, notamment dans les régions d'accès difficile et mal desservies et dans les quartiers des grandes villes les plus démunis.

3. Les États reconnaissent que c'est aux gouvernements qu'incombe la responsabilité générale d'offrir un service de transfusion sanguine dans le cadre des soins de santé. Les Sociétés nationales apportent le soutien nécessaire aux programmes nationaux de transfusion en fournissant des services de transfusion sanguine sûrs et de qualité, reposant sur le don de sang volontaire et non rémunéré. À cette fin, les États s'attachent à garantir, si besoin est, que des ressources suffisantes seront mises à la disposition des Sociétés nationales qui participent à de tels programmes.

4. La Fédération internationale et les Sociétés nationales, en coopération avec les États et les organes nationaux et internationaux compétents, renforcent leur capacité de prévenir, traiter et combattre les maladies transmissibles (y compris les maladies émergentes et réémergentes), en particulier la tuberculose, l'infection par le VIH/SIDA et autres maladies sexuellement transmissibles, le paludisme et les maladies vaccinables.

5. Les États reconnaissent la valeur intrinsèque de la formation du public aux premiers secours, en tant que moyen efficace non seulement pour prévenir les situations d'urgence, s'y préparer et intervenir lorsqu'elles surgissent, mais aussi pour faire face aux problèmes de santé courants. En conséquence, les États examinent, le cas échéant, la possibilité de fournir une formation au secourisme aux écoliers, aux fonctionnaires et aux professionnels de la santé, ainsi qu'aux membres de la communauté, en faisant notamment appel aux conseils et aux compétences de la Société nationale de leur pays.
6. Les États font face au problème croissant des accidents de la route, par exemple en poursuivant l'élaboration de mesures de sécurité routière en collaboration avec tous les partenaires concernés, en particulier les Sociétés nationales. Les Sociétés nationales concernées renforcent leur rôle d'appui aux activités de formation aux premiers secours et de sensibilisation publique, afin de réduire le nombre d'accidents de la route et, partant, le nombre de victimes qui en résultent, en particulier au sein des populations vulnérables.

Objectif final 3.2 — De nouvelles initiatives en matière de fourniture de services pour répondre aux besoins des personnes vulnérables et pour réduire la discrimination et la violence dans la collectivité

7. Le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales, le cas échéant avec le soutien des États, mettent au point des moyens innovateurs pour expliquer et diffuser les Principes fondamentaux, tant au sein du Mouvement qu'à l'extérieur de celui-ci, auprès des autorités locales et de la communauté, afin de:

a) garantir que l'ensemble des volontaires et du personnel du Mouvement en comprennent bien les Principes fondamentaux et que leur travail quotidien se fasse sur cette base;
b) garantir que les autorités publiques comprennent le rôle du Mouvement, tirent parti de ses capacités et lui facilitent l'accès aux personnes vulnérables en temps de paix comme dans les situations de violence, conformément au droit international applicable;
c) asseoir une compréhension mutuelle et promouvoir au sein de la communauté, en tenant compte de la diversité de ses particularités culturelles, religieuses et autres, des initiatives visant à protéger la vie et la santé et à garantir le respect de la personne humaine.

8. Le cas échéant, les États facilitent aux Sociétés nationales, à la Fédération internationale et au CICR l'accès aux écoles et aux universités; ils contri-

buent à la réalisation, par le Mouvement, de matériel d'information et d'éducation visant à sensibiliser le public aux Principes fondamentaux.

9. Les Sociétés nationales passent en revue leurs programmes de services et de communication et les adaptent pour s'assurer qu'ils traduisent pleinement les Principes fondamentaux, en insistant plus particulièrement sur les actions de sensibilisation et les services destinés aux membres les plus vulnérables de la communauté.

10. En réexaminant leurs programmes, les Sociétés nationales accordent une attention spéciale aux besoins des enfants qui vivent dans des conditions difficiles et en particulier des enfants de la rue. Avec le soutien de la Fédération internationale, elles développent leurs activités et leurs campagnes de sensibilisation en vue, le cas échéant, de répondre aux besoins de ces enfants. Les États font appel, s'il y a lieu, aux capacités des Sociétés nationales et soutiennent les actions menées par ces Sociétés pour répondre aux besoins des enfants de la rue.

11. Les États s'efforcent d'améliorer la situation tragique des enfants qui vivent dans des conditions difficiles, en répondant à leurs besoins spécifiques et en mettant l'accent sur la prévention de l'exploitation sexuelle et physique et des autres formes de violence, ainsi que de la vente d'enfants, avec pour but final de réinsérer ces enfants au sein de leur famille et de la société. Les États mettront tout en œuvre pour qu'aboutissent rapidement les travaux du Groupe de travail des Nations Unies sur un Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants.

12. Les Sociétés nationales et les États coopèrent et prennent des initiatives, s'il y a lieu, pour promouvoir la tolérance, la non-violence au sein de la communauté et le respect de la diversité culturelle.

Objectif final 3.3 — Capacités accrues des Sociétés nationales, partenariat efficace avec les États et coopération avec les organisations humanitaires et de développement concernées

13. Reconnaissant le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales et l'importance grandissante de leur travail pour fournir des services et promouvoir le respect de la personne humaine, les États:

a) s'engagent, si besoin est, à renforcer davantage la capacité de la Société nationale de leur pays, en la soutenant dans son rôle face aux nouveaux défis qui se posent à l'intérieur du pays;

b) reconnaissent l'importance croissante des volontaires pour le soutien pratique et psychologique des personnes vulnérables de la communauté, soutien qui permet de couvrir les besoins qui ne sont pas satisfaits par le système officiel de fourniture de services. Les États réexaminent en conséquence leur législation et, si nécessaire, en adoptent une ou actualisent les dispositions législatives existantes afin de faciliter l'action efficace des organisations volontaires concernées;

c) soutiennent davantage la coopération à la mise en place d'un un réseau de Sociétés nationales mondial plus fort et mieux à même de répondre aux besoins de la communauté et d'intervenir en cas de catastrophe; dans cette optique, ils tiendront dûment compte de l'expérience que constitue le «processus tripartite» mis sur pied par la Fédération internationale dans le sillage de la XXVIe Conférence internationale;

d) soutiennent davantage, s'il y a lieu, la coordination entre le réseau des Sociétés nationales et les organisations humanitaires et de développement concernées.

14. En vue de garantir leur capacité à faire face, de façon plus efficace, à de nouveaux défis, les Sociétés nationales:

a) prennent de nouvelles initiatives pour garantir une participation équilibrée de tous les secteurs de la communauté au sein de leur organisation et dans le cadre de leurs programmes. Elles s'efforcent également de promouvoir leur intégration aux fonctions de direction au sein de leurs structures et au processus décisionnel;

b) évaluent leur assise juridique et passent en revue leurs statuts pour déterminer s'ils ont besoin d'être actualisés. Pour ce faire, elles s'inspirent du projet de loi-type préparé par la Fédération internationale et le CICR, des lignes directrices relatives aux statuts des Sociétés nationales et des autres décisions pertinentes des organes statutaires du Mouvement et de la Fédération internationale;

c) s'engagent à promouvoir une coordination et une coopération accrues avec les organisations humanitaires et de développement concernées.

15. La Fédération internationale:

a) poursuit ses recherches, en coopération avec les Sociétés nationales, sur des aspects spécifiques du volontariat, en vue d'actualiser sa politique et ses principes directeurs;

b) entreprend, en coopération avec les Sociétés nationales et le CICR, une étude approfondie des relations de travail entre les États et les Sociétés

nationales, en tenant compte de l'évolution des besoins dans les domaines humanitaire, social et de la santé, du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales, ainsi que des nouveaux rôles de l'État, du secteur privé et des organisations bénévoles dans la fourniture de services;

c) met en œuvre la «Stratégie 2010» adoptée par l'Assemblée générale de la Fédération internationale en octobre 1999, stratégie dont l'objectif est d'asseoir les actions individuelles et collectives des Sociétés nationales, en coopération avec les États, pour améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables.

Résolution 2

Appel du 12 août 1999

La XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

ayant pris note de l'Appel solennel adopté le 12 août 1999, à l'occasion du 50e anniversaire des Conventions de Genève, par des personnalités invitées pour la circonstance par le Comité international de la Croix-Rouge (ci-joint),

soulignant la pertinence de cet Appel,

relevant avec satisfaction le large écho qu'il a déjà rencontré,

s'associe pleinement à l'Appel du 12 août 1999 et s'engage à contribuer à la réalisation de ses objectifs.

* * * * *

Les voix de la guerre

Appel solennel à l'occasion du 50e anniversaire des Conventions de Genève

Les Conventions de Genève, universellement reconnues, ont été adoptées dans cette ville il y a 50 ans aujourd'hui. Les États disaient alors leur refus de voir se répéter les horreurs sans précédent de la Seconde Guerre mondiale.

Depuis lors, ces Conventions ont épargné d'innombrables souffrances mais n'ont pu empêcher que des millions de victimes innocentes soient broyées par les conflits armés qui déchirent notre planète.

Souvent bafoués et violés, les Conventions de Genève et les principes qui les fondent gardent néanmoins toute leur valeur et leur actualité.

C'est l'opinion de milliers d'individus qui, à travers le monde, ont souffert de la guerre dans leur chair et leur esprit. Hommes, femmes, enfants, ils se sont exprimés sur leur expérience, leurs préoccupations et leurs attentes : ils sont les voix de la guerre. Leurs espoirs, ce sont aussi nos convictions.

Réunis à Genève, nous lançons à tous les citoyens, peuples et gouvernements de ce monde un Appel solennel. Nous leur demandons :

- de refuser la fatalité de la guerre et de lutter sans relâche contre ses causes profondes;
- d'exiger de tous ceux qui sont engagés dans des conflits armés et de tous ceux qui peuvent influer sur leur cours d'assurer le respect des principes élémentaires d'humanité et des règles du droit international humanitaire;
- d'épargner aux civils les affres de la guerre;
- de développer les relations entre individus, peuples et nations sur les fondements des Conventions de Genève:
  - le respect de la dignité humaine en toutes circonstances;
  - la compassion pour ceux qui souffrent;
  - la solidarité.

Nous sommes convaincus que le mépris de ces principes constitue le ferment de la guerre et que leur respect facilite le retour à la paix.

À l'aube d'un nouveau millénaire, engageons-nous tous ensemble pour leur défense et ouvrons la voie de l'espoir aux nouvelles générations.

Cet Appel solennel a été signé le 12 août 1999 à la salle de l'Alabama à l'Hôtel de Ville de Genève par les personnalités suivantes:

S.A. le Prince Saddrudin Aga Khan
M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies
Mme Shabana Azmi, Inde, actrice
Mme Geraldine Chaplin, Royaume-Uni, actrice
S.A.R. le Prince El Hassan bin Talal de Jordanie
Mme Fayrouz, Liban, chanteuse et poétesse
Me Serge Klarsfeld, France, Président de l'Association Fils et Filles des Déportés Juifs de France
M. Chris Moon, Royaume-Uni, parrain d'organisations de soutien aux handicapés
M. Jean Pictet, Vice-Président d'honneur du CICR
M. Vladimir Pozner, Fédération de Russie, journaliste
S.E. M. Mário Soares, ancien Président du Portugal
S.E. le Général Amadou Toumani Touré, ancien Président du Mali
Mme Marian Wright Edelman, Présidente de Children's Defense Fund
M. Zhang Yuan, Chine, cinéaste et metteur en scène

M. Adolfo Pérez Esquivel, Argentine, Prix Nobel de la Paix 1980, n'a pas pu être présent pour raison de santé.

Résolution 3

Résolution sur les emblèmes

La XXVIIe Conférence internationale,

ayant à l'esprit la résolution 2 (ci-jointe) concernant la création d'un groupe de travail sur les emblèmes, adoptée le 29 octobre 1999 par le Conseil des Délégués,

prenant note des points soulevés dans la résolution mentionnée ci-dessus,

accepte les propositions formulées dans ladite résolution.

Annexe

Conseil des Délégués de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 28-30 octobre 1999)

Résolution 2 : Emblème

Le Conseil des Délégués,

considérant le Principe fondamental d'universalité du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que le but commun des États parties aux Conventions de Genève et du Mouvement consistant à éliminer tous les obstacles qui entravent l'application universelle des Conventions de Genève de 1949,

considérant en outre les problèmes actuellement constatés dans certains États et dans certaines Sociétés nationales en ce qui concerne les emblèmes de la croix rouge ou du croissant rouge,

prenant note et se félicitant des travaux et consultations menés depuis 1995 par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à la demande du Mouvement, et en particulier de la résolution 2 de la session du Conseil des Délégués de 1997,

1. *demande à* la XXVIIe Conférence internationale

a) d'inviter la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à créer un groupe de travail conjoint sur les emblèmes, composé de représentants du Mouvement et des États, qui sera chargé d'apporter aussi rapidement que possible une solution globale qui soit

acceptable tant sur le fond que du point de vue de la procédure pour toutes les parties concernées;

b) d'inviter la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à définir la composition du groupe de travail conjoint, qui reflétera la responsabilité partagée du Mouvement et des États, et à définir le mandat du groupe;

c) de charger la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de prendre avec les États les dispositions nécessaires pour que le groupe de travail conjoint puisse s'acquitter de ses tâches;

d) de prier le groupe de travail conjoint de faire rapport, par l'intermédiaire de la Commission permanente, au Conseil des Délégués de 2001 et à la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Résolution 4

Révision du règlement du Fonds de l'impératrice Shôken

La XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

ayant pris connaissance du rapport de la Commission paritaire du Fonds de l'impératrice Shôken,

1. *remercie* la Commission paritaire de sa gestion du Fonds de l'impératrice Shôken et *approuve* toutes les distributions faites par elle,
2. *prie* la Commission paritaire de transmettre ce rapport à la Maison Impériale du Japon par l'intermédiaire de la Société de la Croix-Rouge du Japon,
3. *approuve* le nouveau règlement du Fonds de l'impératrice Shôken, dont le texte est le suivant:

Règlement du Fonds de l'impératrice Shôken

approuvé par la XVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Londres 1938), et révisé par la XIXe Conférence internationale (New Delhi 1957), la XXVe Conférence internationale (Genève 1986), le Conseil des Délégués (Budapest 1991), et la XXVIIe Conférence internationale (Genève 1999)

Article 1 — La somme de 100 000 yens-or japonais, donnée par S. M. l'impératrice du Japon à la Croix-Rouge internationale à l'occasion de la IXe Conférence internationale (Washington 1912) pour encourager les «œuvres de secours en temps de paix», a été portée à 200 000 yens par un nouveau don de 100 000 yens fait à l'occasion de la XVe Conférence internationale (Tokyo 1934) par S. M. l'impératrice et S. M. l'impératrice douairière du Japon. De plus, ce Fonds a été augmenté d'un don de 3 600 000 yens fait par S. M. l'impératrice du Japon à l'occasion du Centenaire de la Croix-Rouge en 1963 et, depuis 1966, par les dons successifs du Gouvernement du Japon et de la Société de la Croix-Rouge du Japon. Ce Fonds porte le titre de «Fonds de l'impératrice Shôken».

Article 2 — Le Fonds est administré et ses revenus sont distribués par une Commission paritaire de six membres désignés à titre personnel. Trois membres sont nommés par le Comité international de la Croix-Rouge et trois par

la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le quorum étant de quatre. La présidence de la Commission paritaire est assurée en permanence par un des représentants du Comité international de la Croix-Rouge, cependant que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge assure le secrétariat de la Commission paritaire. La Commission paritaire se réunit à Genève, généralement au siège de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Article 3 — Le capital constitutif du Fonds, de même que les dons et contributions ultérieurs, demeurent intangibles. Seul le revenu provenant des intérêts et des plus-values pourra être affecté aux allocations accordées par la Commission paritaire pour subvenir en tout ou partie au coût des œuvres énumérées ci-dessous:

a) Préparation aux catastrophes
b) Activités dans le domaine de la santé
c) Service de transfusion sanguine
d) Activités de la jeunesse
e) Programmes de secourisme et de sauvetage
f) Activités dans le domaine social
g) Diffusion des idéaux humanitaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
h) Toute autre réalisation d'intérêt général pour le développement des activités des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Article 4 — Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge désireuses d'obtenir une allocation en feront la demande au secrétariat de la Commission paritaire, par l'entremise de leur Comité central, avant le 31 décembre de l'année précédant celle de la distribution. Cette demande devra être accompagnée d'un exposé détaillé de celle des œuvres spécifiées à l'article 3 à laquelle la requête se rapporte.

Article 5 — La Commission paritaire examinera les demandes mentionnées dans l'article précédent et accordera les allocations qu'elle jugera justes et convenables. Chaque année, elle communiquera aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge les décisions qu'elle aura prises.

Article 6 — Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui se verraient contraintes par les circonstances à affecter l'allocation qu'elles ont reçue à des œuvres autres que celles qu'elles ont spécifiées dans leur requête, conformément à l'article 4, devront au préalable solliciter l'approbation de la Commission paritaire.

Article 7 — Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge bénéficiaires d'une allocation communiqueront à la Commission paritaire, dans un délai de douze mois après l'avoir reçue, un rapport sur son utilisation.

Article 8 — La notification de la distribution aura lieu le 11 avril de chaque année, jour anniversaire du décès de S. M. l'impératrice Shôken.

Article 9 — Une somme qui n'excédera pas douze pour cent des intérêts annuels du capital est affectée aux dépenses de l'administration du Fonds et à celles résultant de l'assistance apportée aux Sociétés nationales concernées pour la réalisation de leurs projets.

Article 10 — La Commission paritaire présentera à chaque Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un rapport sur la situation actuelle du Fonds, sur les allocations qui auront été accordées depuis la Conférence précédente et sur l'utilisation de ces allocations par les Sociétés nationales. La Conférence internationale transmettra ce rapport à la Maison Impériale du Japon par l'intermédiaire de la Société de la Croix-Rouge du Japon.

27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent Geneva, 31 October - 6 November 1999

Resolutions

Resolution 1	Adoption of the Declaration and the Plan of Action	878
	• Declaration of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent: "the *power* of **humanity**"	879
	• Plan of Action for the years 2000-2003	880
Resolution 2	Appeal of 12 August 1999 People on War — Solemn Appeal on the occasion of the 50th anniversary of the Geneva Conventions	896
Resolution 3	Resolution on Emblems	898
Resolution 4	Revision of the Regulations for the Empress Shôken Fund	
	• Regulations for the Empress Shôken Fund	900

Resolution 1

Adoption of the Declaration and the Plan of Action

The 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent ("the Conference"),

1. *adopts* the Declaration in annex 1,
2. *adopts* the Plan of Action in annex 2,
3. *urges* all members of the Conference to implement the actions set out in the Plan of Action, in accordance with their respective powers, mandates and capacities, and in the spirit of the humanitarian principles outlined in the Declaration, with a view to reaching the goals defined in the Plan of Action,
4. *invites* international and regional organisations to implement the actions mentioned in the Plan of Action which concern them,
5. *requests* all members of the Conference to make every possible effort so that armed groups in conflict and other actors concerned implement, as appropriate, the actions mentioned in the Plan of Action,
6. *requests* the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent to encourage and further the implementation of the present Resolution according to its statutory mandate, through consultations with States party to the Geneva Conventions and other actors,
7. *requests* the ICRC and the International Federation to present a report to the 28th International Conference on the implementation of the Plan of Action,
8. *requests* the members of the Conference to report to the 28th International Conference on the follow up given to the individual pledges made at the Conference.

Annex 1

Declaration of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

"the *power* of **humanity**"

The approach of a new century is a time for reflection. For the Red Cross and Red Crescent, and the governments committed to the Geneva Conventions, it is also a time for concern.

In spite of positive changes in recent decades, conflicts still rage in many countries. Attacks on civilian populations and objects are commonplace. Hundreds of thousands of people have been forced to leave their homes. International humanitarian law is often flouted. Highly destructive natural disasters continue to shatter the lives of large numbers of people. New and old diseases cause widespread suffering. Health services and social and economic systems struggle to cope with increasing demands. The weakest around the world continue to suffer most.

In the face of this we commit ourselves:

- to bring real help and comfort, wherever it is needed, to save and improve the lives of millions;
- to reinforce our collective commitment to international humanitarian law;
- to campaign for human dignity and the responsibility of each one of us to help others, without discrimination, to mitigate the consequences of disasters and war;
- to support the millions of Red Cross and Red Crescent volunteers across the world who daily embody the humanitarian commitment.

"The *power* of **humanity**" is the strength of individual commitment and the force of collective action. Both must be mobilized to relieve suffering, ensure respect for human dignity and ultimately create a more humane society.

Annex 2

27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

Plan of Action for the years 2000-2003

The members of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in Geneva from 31 October to 6 November 1999, adopt the following Plan of Action for the coming four years in order to improve the care and protection of victims of armed conflicts and disasters and more generally of the most vulnerable people. They will implement the actions set out in the Plan of Action in accordance with their respective powers, mandates and capacities.

In adopting this Plan of Action, the International Conference recognises the unique nature of the co-operation between the International Red Cross and Red Crescent Movement[1] and States[2] and the specific mandates of each component of the Movement. It also reaffirms the commitment of States, adhering to the purposes and principles of the United Nations Charter, to meet their existing obligations under international humanitarian law to support the work of each component of the Movement and to respect at all times the components' adherence to the Fundamental Principles.

The Plan of Action is divided into long term goals and specific actions which represent the main areas where a renewed effort is required from States and the Movement for their respective commitments in the coming four years.[3]

The 28th International Conference will evaluate the results attained over the next four years. The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent will encourage and further the implementation of the Plan of Action, according to its statutory mandate, through consulta-

1 The International Red Cross and Red Crescent Movement is composed of the International Committee of the Red Cross (referred to herein as the "ICRC"), National Red Cross and Red Crescent Societies (referred to herein as "National Societies") and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (referred to herein as the "International Federation"). Throughout this document the term "Movement" covers all the aforementioned components.

2 Throughout this document the term "States" refers to States party to the Geneva Conventions of 1949.

3 In this document actions to be undertaken solely by States or the Movement only commit the specified actors.

tions with States party to the Geneva Conventions, components of the Movement and other actors, as to the best methods of achieving this.

1. Protection of victims of armed conflict through respect of international humanitarian law

Final goals

1.1 Full compliance by all the parties to an armed conflict with their obligations under international humanitarian law to protect and assist the civilian population and other victims of the conflict and to respect protected objects

1.2 An effective barrier against impunity through the combination of relevant international treaties and national laws concerning the repression of violations of international humanitarian law, and the examination of an equitable system of reparations

1.3 Universal acceptance of international humanitarian law and the adoption of all necessary measures by States at the national level to ensure the implementation of their obligations under international law

1.4 Integration, by States, of their obligations under international humanitarian law in relevant procedures and training. Promotion of this law among relevant persons and bodies

1.5 Conformity of weapons with international humanitarian law, the establishment of effective controls on the availability of arms and ammunition, and an end to the human tragedy caused by anti-personnel landmines

Actions proposed

Final goal 1.1 — Full compliance by all the parties to an armed conflict with their obligations under international humanitarian law to protect and assist the civilian population and other victims of the conflict and to respect protected objects

1. All the parties to an armed conflict take effective measures to respect and ensure respect for international humanitarian law and to ensure, in particular, in accordance with their relevant obligations under international humanitarian law, that:

(a) in the conduct of hostilities, every effort is made — in addition to the total ban on directing attacks against the civilian population as such or

against civilians not taking a direct part in hostilities or against civilian objects — to spare the life, protect and respect the civilian population, with particular protective measures for women and girls, and groups with special vulnerabilities such as children, the elderly, persons with disabilities and displaced persons and to protect civilian objects including cultural property, places of worship and diplomatic facilities;

(b) strict orders are given to prevent all serious violations of international humanitarian law, including massacres, summary executions, torture, gender-based violence in particular rape and other forms of sexual violence, harassment, enforced disappearances, collective punishment, looting, wanton property destruction, and threats to carry out such actions; effective mechanisms are established to ensure that these orders are duly implemented at all levels and perpetrators punished;

(c) actions provoking unwarranted population displacements are avoided and if displacement occurs, that displaced persons are respected and protected, appropriate assistance is provided to them and they are able to return voluntarily, in peaceful conditions and in safety to their home or to resettle voluntarily elsewhere;

(d) all persons deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict are fully respected and protected; prisoners of war are released and repatriated without delay after the cessation of active hostilities, unless subject to due judicial process; the prohibition of taking hostages is strictly respected; the detention of prisoners and internees is not prolonged for bargaining purposes which practice is prohibited by the Geneva Conventions;

(e) every effort is made to clarify the fate of all persons unaccounted for and to inform the families accordingly, and to identify dead persons, inform their families and return their bodies to them; in order to ensure this, appropriate procedures be put into place at the latest from the beginning of an armed conflict;

(f) children receive the special protection, care and assistance, including access to educational and recreational facilities, to which they are entitled under national and international law;

all measures, including penal measures, are taken to stop the participation of children under the age of 15 years in armed hostilities and their recruitment into the armed forces or into armed groups, which constitute a violation of international humanitarian law;

and, in this context, recall Resolution 2 C (d) of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent of 1995, which recommends that: "parties to conflict refrain from arming children under the age of 18 years and take every feasible step to ensure that children under the age of 18 years do not take part in hostilities".

(g) every possible effort is made to provide the civilian population with all essential goods and services for its survival; rapid and unimpeded access to the civilian population is given to impartial humanitarian organisations in accordance with international humanitarian law in order that they can provide assistance and protection to the population; the reports and recommendations of impartial humanitarian organisations are seriously taken into account.

(h) an attempt is made wherever possible to enhance the safety of protected persons, and in the framework of international humanitarian law or the United Nations Charter, to create a humanitarian space through the establishment of safety zones, humanitarian corridors, and other forms of special protection for civilian populations and other persons protected under international humanitarian law.

2. States stress the provisions of international humanitarian law prohibiting the use of starvation of civilians as a method of warfare and on attacking, destroying, removing or rendering useless, for that purpose, objects indispensable to the survival of the civilian population.

3. Organised armed groups in non-international armed conflict are urged to respect international humanitarian law. They are called upon to declare their intention to respect that law and teach it to their forces.

4. Parties to an armed conflict use their best endeavours to ensure that conditions of security are guaranteed in order that the ICRC, in accordance with international humanitarian law, has access to, and can remain present in, all situations of armed conflict to protect the victims thereof and, in co-operation with National Societies and the International Federation, to provide them with the necessary assistance. Furthermore, the ICRC continues its efforts to seek to engage in a constructive dialogue with all parties to an armed conflict, in co-operation with them and with their consent in regard to which full account of the Geneva Conventions has to be taken, with a view to assisting them in meeting their obligations under international humanitarian law.

5. Contributing States, the United Nations or regional organisations ensure as appropriate that personnel under the command of the United Nations or regional organisations are instructed in international humanitarian law and observe the relevant principles and rules of this law.
6. In situations of serious violations of international humanitarian law, States party to the Geneva Conventions act, jointly or individually, in co-operation with the United Nations and in conformity with the United Nations Charter. Regional intergovernmental organisations may participate in these efforts on the same legal basis.
7. The International Federation, National Societies and the ICRC will continue their efforts in pursuance of decisions taken within the International Movement and notably the *Plan of Action for Children Affected by Armed Conflict* (CABAC), to "promote the principle of non-recruitment and non-participation of children below the age of 18 years in armed conflicts"; meet the physical, psychological and social needs of children who have been affected by an armed conflict; and to contribute to the reintegration into their communities and social environment of children who have participated in armed conflicts.

States are encouraged to engage in a constructive dialogue with the International Federation, National Societies and the ICRC on the *Plan of Action for Children Affected by Armed Conflict* (CABAC).
8. The ICRC formulates a set of guidelines aimed at better addressing the protection and assistance needs of women and girls affected by armed conflict.
9. States take into consideration the report and recommendations of the United Nations Secretary General on the Protection of Civilians in Armed Conflict (S/1999/957 of 8 September 1999).

Final goal 1.2 — An effective barrier against impunity through the combination of relevant international treaties and national laws concerning the repression of violations of international humanitarian law, and the examination of an equitable system of reparations

10. States vigorously implement their international obligations regarding the repression of war crimes, co-operating with each other in doing so where necessary. States search for persons alleged to have committed, or to have ordered to be committed, grave breaches and bring them, regardless of their nationality, before their own courts

or if they prefer, and in accordance with the provisions of their own legislation, hand over such persons for trial to another State with jurisdiction and consider taking similar action pursuant to international law in respect of other war crimes. States are invited actively to consider contributing to the setting up of the International Criminal Court and to adhere to its Statute.

11. States examine mechanisms for making reparations for damage inflicted on the victims of violations of international humanitarian law.

Final goal 1.3 – Universal acceptance of international humanitarian law and the adoption of all necessary measures by States at the national level to ensure the implementation of their obligations under international law

12. States consider or reconsider, in order to enhance the universal character of international humanitarian law, becoming party to the relevant treaties concluded since the adoption of the 1949 Geneva Conventions. States express their appreciation of the ICRC's continued efforts to promote universal adherence to these treaties. States re-examine ratified instruments with a view to considering the possibility of withdrawing existing reservations.

13. States adopt the necessary implementing measures, in particular national legislation for the repression of war crimes, genocide and crimes against humanity and for the protection of the red cross and red crescent emblems. States are encouraged to create or further develop national committees or other mechanisms, with the support of National Societies, in order to facilitate co-ordination between ministries. Co-operation also takes place at the regional and international levels. An information exchange system on implementation of international humanitarian law is to be considered.

14. The ICRC Advisory Service on International Humanitarian Law, with the assistance of National Societies, strengthens its capacity to advise and assist States, with their consent, in their efforts to adopt national measures of implementation and further develop the database on such measures. States and national committees or other mechanisms are encouraged to send information on legislation, case law and other measures taken and planned to the ICRC Advisory Service.

15. States party to Additional Protocol I to the Geneva Conventions which have not yet recognised the competence of the International Fact-Finding Commission pursuant to Article 90 thereof consider again the possibility

of doing so. Parties to armed conflicts are called upon to examine systematically the utility and the possibility of resorting to the Commission in order to clarify facts or facilitate respect for international humanitarian law through its good offices. The International Fact-Finding Commission acts in accordance with international law.

Final goal 1.4 – Integration, by States, of their obligations under international humanitarian law in relevant procedures and training. Promotion of this law among relevant persons and bodies

16. States examine their educational and training curricula to ensure that international humanitarian law is integrated in an appropriate manner in their training programmes for armed and security forces and relevant civil servants. States promote knowledge of international humanitarian law among decision-makers and the media and work for the inclusion of international humanitarian law in the general educational programmes of relevant organisations, professional bodies and educational institutions. To facilitate these tasks, the ICRC will provide, where required, guidelines and material for international humanitarian law training. National Societies will co-operate in providing such training where necessary.

17. States ensure that the rules of international humanitarian law are incorporated into the operational procedures of their armed and security forces and applied by their forces when they are engaged in operations to which the rules apply. To this effect, international humanitarian law will be integrated into their field manuals and, as appropriate, into command procedures, and become a standard norm in command post and staff exercises as well as in military manoeuvres.

18. The ICRC, in co-operation with National Societies and the International Federation, develops innovative ways, in collaboration with bodies such as the media, and religious and other comparable institutions, to promote the acceptance of international humanitarian law and Red Cross and Red Crescent principles by all relevant actors in armed conflict situations. States facilitate this analysis and action by the Movement as appropriate.

Final goal 1.5 — Conformity of weapons with international humanitarian law, the establishment of effective controls on the availability of arms and ammunition, and an end to the human tragedy caused by anti-personnel landmines

19. States make all possible efforts to end the human tragedy caused by anti-personnel landmines through concrete steps towards their elimination, for example, considering adherence to relevant international legal instruments and prohibiting the transfer of anti-personnel landmines, and through national and international measures and co-operative efforts in the fields of mine clearance, mine awareness and assistance to mine victims and their communities.

The Movement implements the long-term "Movement Strategy on Landmines" adopted by the 1999 Council of Delegates.

20. States should endeavour, wherever appropriate, to engage in post-conflict discussions with respect to aiding the victims of war.

21. States which have not done so are encouraged to establish mechanisms and procedures to determine whether the use of weapons, whether held in their inventories or being procured or developed, would conform to the obligations binding on them under international humanitarian law. States are encouraged to promote, wherever possible, exchange of information and transparency in relation to these mechanisms, procedures and evaluations.

States and the ICRC may engage in consultations to promote these mechanisms, and in this regard analyse the extent to which the ICRC *SIrUS* (*Superfluous Injury or Unnecessary Suffering*) *Project Report* to the 27th Conference and other available information may assist States.

22. States take all possible measures for the negotiation of international instruments in order to adequately address the problems caused by weapons. States will make all efforts towards the successful conclusion of the negotiations on a protocol to strengthen the Biological and Toxin Weapons Convention.

23. States enhance the protection of civilians in armed conflict and post-conflict situations by seeking to strengthen controls on the availability of arms, in particular small arms and ammunition, at the national, regional and international levels, including by improving national export regulations. States examine the establishment of means to integrate consideration of respect for international humanitarian law into national decision-making on transfers of arms and ammunition, and, where relevant, examine ways of integrating such considerations into "codes of conduct".

The Movement will promote public awareness of the human costs of unregulated arms transfers and widespread arms availability and continue to promote the ratification, and faithful implementation,

of the relevant norms of international humanitarian law governing weapons.

2. Humanitarian action in times of armed conflict and other disasters

Final goals

2.1. Effective response in disaster situations through improved national and international preparedness

2.2. Strengthened mechanisms of co-operation and co-ordination amongst States, the Movement and other humanitarian actors

2.3. Provision for the rights and acute needs of the most vulnerable people as the first priority for humanitarian action

2.4. Understanding of the respective roles of political, military and humanitarian actors, and protection of humanitarian personnel

Actions proposed

Final goal 2.1 – Effective response in disaster situations through improved national and international preparedness

1. States will:

(a) establish or update national disaster preparedness plans which incorporate linkages, where necessary, to international systems of disaster response and have clearly defined and agreed roles and responsibilities for National Societies, including representation on appropriate national policy and co-ordination bodies;

(b) examine the vulnerability of their disaster response systems to disaster damage and take steps to ensure that these systems can continue to operate effectively in responding to the needs created by disasters;

(c) help, as appropriate, National Societies, in co-operation with the International Federation, to access and benefit from international funding within the multilateral context, with a view to strengthening disaster preparedness.

2. National Societies, supported by their respective governments, the International Federation and the ICRC, will:

(a) strengthen their disaster preparedness and response capacities, including the raising of community awareness and support, both nationally and internationally, in response to changing patterns of risk and vulnerabil-

ity, and through lessons learned from experience gained over the past decade, including those within the framework of the International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR);

(b) examine the vulnerability of their disaster response systems to disaster damage and take steps to ensure that these systems can continue to operate effectively in responding to the needs created by disasters.

3. The International Federation, while drawing upon existing research and the competence of relevant international bodies, will undertake a study to assess the future impact of climatic changes upon the frequency and severity of disasters and the implications for humanitarian response and preparedness.

Final goal 2.2 – Strengthened mechanisms of co-operation and co-ordination amongst States, the Movement and other humanitarian actors

4. The Movement, supported where appropriate by States, undertakes to improve co-operation and co-ordination in its international activities, both internally as set out in the 1997 Seville Agreement, and with States, the United Nations system, regional, national and sub-national authorities, international organisations and other actors, based upon the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations in Disaster Relief".

5. States and the Movement will support efforts to develop minimum practical standards for the delivery of humanitarian assistance, such as those elaborated in the *Sphere project* (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response).

6. The Movement will develop its activities in post-conflict situations. In particular, the International Federation will develop its strategy to guide post-conflict relief and rehabilitation programming based on National Societies' capacity for social mobilisation and service provision. States and the Movement will promote better co-ordination between States, international organisations, the Movement, NGOs and other organisations in managing the transition from emergency humanitarian assistance to longer term development assistance.

7. States and the Movement will co-operate to further develop:

(a) response mechanisms that are, above all, rapid, flexible and effective in responding to needs of victims and vulnerable people;

(b) funding mechanisms that provide more predictable and appropriate funding while recognising the accountability requirements of all parties.

Final goal 2.3 – Provision for the rights and acute needs of the most vulnerable people as the first priority for humanitarian action

8. States and all parties to an armed conflict will take all necessary measures to ensure the civilian character of refugee and internally displaced persons camps, and that appropriate conditions are met regarding location, environment, camp security, law and order, and registration. The Movement will offer its services, where required, in assisting to meet these responsibilities.

9. National Societies, the International Federation and the ICRC, according to their respective mandates and in accordance with international humanitarian law, may offer their services on behalf of refugees and asylum seekers in co-operation with UNHCR, and, taking note of the Guiding Principles on Internal Displacement, may also offer their services on behalf of internally displaced persons, and will:

(a) extend support to States in fulfilling their obligations to assist and protect refugees, asylum seekers and internally displaced persons;
(b) ensure that their programmes support host government efforts to seek durable solutions for displaced populations, including voluntary repatriation in safety and dignity, in dialogue with countries of origin;
(c) promote efforts to develop solidarity and understanding between host communities and refugees, asylum seekers and internally displaced persons.

10. States and the Movement encourage the United Nations Security Council, before applying economic sanctions, to take into account the needs of the civilian population and apply humanitarian exemptions, as appropriate. States welcome the note by the President of the Security Council of 29 January 1999 on the work of the sanctions committees, in particular the paragraphs relating to the humanitarian impact of sanctions.

Final goal 2.4 – Understanding of the respective roles of political, military and humanitarian actors, and protection of humanitarian personnel

11. Political and military actors and humanitarian organisations, while acknowledging and respecting the clear distinction between their different

missions and modes of operations, will undertake at the national and international levels to strengthen their dialogue in order to ensure a clear understanding of, and respect for, each others' mandates and roles.

12. Humanitarian personnel will be respected and protected at all times. Threats to, and attacks on, such personnel will be duly investigated and those alleged to have committed such attacks will be brought to justice under due process of law. In this context, States are encouraged to consider becoming parties to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel.

3. Strategic partnership to improve the lives of vulnerable people

Final goals

3.1 Improved health for vulnerable people based on strengthened co-operation between States and National Societies

3.2 New initiatives to meet the needs of vulnerable people and to reduce discrimination and violence in the community

3.3 Increased National Society capacities and effective partnership with States, and co-operation with relevant humanitarian and development organisations

Actions proposed

Final goal 3.1 – Improved health for vulnerable people based on strengthened co-operation between States and National Societies

1. States note the important role of National Societies in providing and advocating for improved health and social services particularly for vulnerable groups, and will strengthen their co-operation with their National Societies to further this end. States will provide opportunities, where appropriate, for National Societies to be represented in policy, planning and implementation bodies.

2. States, National Societies, and the International Federation, together with the appropriate international and national bodies, will develop their collaboration to increase promotion and provision of primary health care, with particular emphasis on preventative primary health care and the well-being of vulnerable people in inaccessible and under-served areas, and in the most deprived sections of large cities.

3. States recognise that blood service provision as part of health care is the overall responsibility of governments. National Societies will support national blood programmes as needed through the provision of high quality and safe blood services based upon voluntary, non-remunerated blood donation. To this end, States will strive to ensure, where appropriate, that adequate resources are made available to National Societies involved in such programmes.
4. The International Federation and National Societies will, in co-operation with States, and appropriate national and international bodies, further strengthen their capacity to prevent, treat and control communicable diseases (including emerging and re-emerging diseases), especially tuberculosis, HIV/AIDS and other sexually transmitted diseases, malaria and vaccine-preventable diseases.
5. States recognise the intrinsic value of first aid training for the public as an effective means for prevention, preparedness and response to emergencies as well as day-to-day health problems. Accordingly, States, where appropriate, will give consideration to providing opportunities for first aid training for school children, public servants, health professionals and members of the community, utilising in particular the expertise and capacity of their National Societies.
6. States will respond to the growing global problem of road accidents through, for example, the further development of road safety measures in collaboration with all concerned partners, in particular National Societies. Concerned National Societies will develop their role in support of first aid training and public awareness activities to reduce levels of road accidents and the resulting casualties, especially amongst vulnerable populations.

Final goal 3.2 – New initiatives to meet the needs of vulnerable people and to reduce discrimination and violence in the community

7. The ICRC, the International Federation and National Societies, with the support of States where applicable, will develop innovative ways to explain and communicate the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, inside the Movement and externally to local authorities and the community, as a means of:
(a) ensuring that all volunteers and staff of the Movement understand and act on the basis of the Fundamental Principles in their day-to-day work;

(b) ensuring that public authorities understand the role of the Movement, use its capacity and facilitate its access to vulnerable people in peaceful and violent circumstances, in accordance with applicable international law;
(c) developing mutual understanding and fostering initiatives in the community, taking into account the diversity of its cultural, religious and other representative features, to protect life and health and to ensure respect for the human being.

8. States, where appropriate, will facilitate access to schools and universities for National Societies, the International Federation and the ICRC, and will contribute to the development of communication and teaching materials which foster understanding of the Fundamental Principles.

9. National Societies will review and adjust their service delivery and communication programmes to ensure that they fully represent the application of the Fundamental Principles, with particular reference to advocacy for, and services to, the most vulnerable people in the community.

10. National Societies, in reviewing their programmes, will pay special attention to the needs of children living in difficult circumstances, in particular street children. With the support of the International Federation, they will develop their activities and advocacy, where appropriate, to contribute to meeting these needs. States, where appropriate, will draw on the capacities of National Societies, and support their actions in meeting the needs of street children.

11. States will seek to improve the plight of children living in difficult circumstances by meeting their special needs, with emphasis on prevention of sexual exploitation and physical and other forms of abuse and the sale of children with the ultimate objective of the reintegration of these children into their families and society. States will strive to achieve the rapid conclusion of the work of the United Nations Working Group on an Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

12. National Societies and States will co-operate and, as appropriate, take initiatives to promote tolerance, non-violence in the community and respect for cultural diversity.

Final goal 3.3 – Increased National Society capacities and effective partnership with States, and co-operation with relevant humanitarian and development organisations

13. States, recognising the auxiliary role of National Societies and the growing significance of their work in the provision of services and the fostering of respect for the human being, will:

(a) where necessary, commit to further strengthening the capacity of the National Society of their own country, facilitating and supporting its role in response to new challenges in the national context;

(b) recognise the growing importance of volunteers as providers of practical and emotional support to vulnerable people in the community, thus complementing the coverage of needs not met by the formal service delivery system. States consequently review, and where necessary, introduce or update legislation so as to facilitate the efficient work of relevant voluntary organisations;

(c) increase their support for building a stronger, global National Society network, better able to respond to needs in the community and to disasters. In this they will give due recognition to the experience of the "Tripartite Process" launched by the International Federation in follow-up to the 26th International Conference;

(d) as appropriate, increase their support for co-ordination between the National Society network and relevant humanitarian and development organisations.

14. National Societies, in order to ensure their capacity to respond more effectively to new challenges, will:

(a) take new initiatives to ensure a well-balanced participation by people from all sectors of society in their organisation and programmes, and promote their integration into National Society decision-making processes and leadership positions;

(b) review their legal base and statutes to determine whether they need to be updated. As part of this process they will consider the draft model law prepared by the International Federation and the ICRC, the guidelines for National Society statutes and other relevant decisions of Movement and International Federation statutory bodies;

(c) commit themselves to increased co-ordination and co-operation with relevant humanitarian and development organisations.

15. The International Federation will:

(a) continue its research, in co-operation with National Societies, on specific aspects of voluntarism, in order to develop updated policy and guidelines;

(b) initiate, in co-operation with National Societies and the ICRC, an in-depth study into the working relationship between States and National Societies, taking into account the changing needs in the humanitarian, health and social fields, the auxiliary role of National Societies and the evolving role of the State, the private sector and voluntary organisations in service provision;

(c) implement "Strategy 2010", adopted by its General Assembly in October 1999, which seeks to build the individual and collective actions of National Societies, in co-operation with States, in order to improve the lives of vulnerable people.

Resolution 2

Appeal of 12 August 1999

The 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

having taken note of the solemn Appeal of 12 August 1999, on the occasion of the 50th anniversary of the Geneva Conventions, by leading figures invited by the International Committee of the Red Cross (attached),

stressing the relevance of this Appeal,

noting with satisfaction the impact it has already made,

fully endorses the Appeal of 12 August 1999 and undertakes to contribute towards the achievement of its aims.

* * * * *

People on War

Solemn Appeal on the occasion of the 50th anniversary of the Geneva Conventions

The universally recognized Geneva Conventions were adopted in this city 50 years ago today. The States Parties thereby declared their refusal to see the unprecedented horrors of the Second World War repeated.

Since then, these treaties have helped to alleviate much suffering but have not been able to prevent millions of innocent people from falling victim to the conflicts that have ravaged our planet.

Although they are often breached, the Geneva Conventions and the principles on which they are founded remain as valid and relevant as ever.

That is the opinion of thousands of individuals across the world who bear the physical and mental scars of war. Men, women and children have all talked about their experiences, their fears and their expectations. They are the voices of war, and we are convinced that these expectations can be met.

We have come together in Geneva to make a solemn appeal to all peoples, nations and governments. We call on the world:

- to reject the idea that war is inevitable and to work tirelessly to eradicate its underlying causes;
- to demand of all those involved in armed conflicts and all who are in a position to influence the course of such conflicts that they respect the essential humanitarian principles and the rules of international humanitarian law;
- to spare civilians the agony of war;
- to foster relations between individuals, peoples and nations on the basis of the principles that inspired the Geneva Conventions, namely,
  - respect for human dignity in all circumstances;
  - compassion for those who suffer;
  - solidarity.

We are convinced that disregard for these principles sets the stage for war and that respecting them during wartime facilitates the restoration of peace.

On the eve of a new millennium, let us all undertake to defend these principles and thus give hope to future generations.

This Solemn Appeal was signed in the Alabama Room of Geneva Town Hall on 12 August 1999 by:

His Highness Prince Saddrudin Aga Khan
Mr Kofi Annan, Secretary-General of the United Nations
Ms Shabana Azmi, India, actress
Ms Geraldine Chaplin, United Kingdom, actress
H.R.H. Prince El Hassan bin Talal of Jordan
Fayrouz, Lebanon, singer and poet
Mr Serge Klarsfeld, France, President of the *Association Fils et Filles des Déportés Juifs de France*
Mr Chris Moon, United Kingdom, supporter of organizations for the disabled
Mr Jean Pictet, Honorary Vice-President of the ICRC
Mr Vladimir Pozner, Russian Federation, journalist
H.E. Mr Mário Soares, former President of Portugal
H.E. General Amadou Toumani Touré, former President of Mali
Ms Marian Wright Edelman, President of the Children's Defense Fund
Mr Zhang Yuan, China, stage and film director

Mr Adolfo Pérez Esquivel, Argentina, 1980 Nobel Peace Prize Laureate, was unable to attend for health reasons.

Resolution 3

Resolution on Emblems

The 27th International Conference,

taking into account Resolution 2 concerning the establishment of a working group on the emblems adopted by the Council of Delegates on 29 October 1999 (attached),

recognising the points raised in the above-mentioned Resolution,

accepts the proposals made in the Resolution.

Annex

Council of Delegates of the Red Cross and Red Crescent (Geneva, 28-30 October 1999)

Resolution 2: Emblem

The Council of Delegates,

recognising the International Red Cross and Red Crescent Movement's fundamental principle of universality and the common goal of States, which are parties to the Geneva Conventions, and of the Movement to remove any obstacles to the universal application of the 1949 Geneva Conventions,

further recognising the current problems in some States and National Societies regarding the emblems of the red cross or red crescent,

taking into account and commending the work and consultations undertaken since 1995 by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent at the request of the Movement, and in particular resolution 2 of the 1997 Council of Delegates,

1. calls upon the 27th International Conference

a) to invite the Standing Commission of the Red Cross and the Red Crescent to establish a joint working group from the Movement and States on the emblems with a mandate to find a comprehensive solution, as rapidly as possible, which is acceptable to all parties in terms of substance and procedure,

b) to invite the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, to nominate the membership of the joint working group which will represent the shared responsibility of the Movement and States on the emblem, and to establish its terms of reference,
c) to request the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent to establish the practical arrangements with States to carry out the tasks of the joint working group.
d) to request the joint working group to report back, through the Standing Commission, to the 2001 Council of Delegates and to the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

Resolution 4

Revision of the Regulations for the Empress Shôken Fund

The 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

having taken cognizance of the report of the Joint Commission of the Empress Shôken Fund,

1. *thanks* the Joint Commission for its management of the Empress Shôken Fund *and approves* all the allocations made by it,
2. *requests* the Joint Commission to transmit this report to the Imperial Family of Japan through the intermediary of the Japanese Red Cross Society,
3. *approves* the new Regulations for the Empress Shôken Fund, the text of which is as follows:

Regulations for the Empress Shôken Fund

Approved by the Sixteenth International Conference of the Red Cross, London 1938, and revised by the Nineteenth International Conference, New Delhi 1957, the Twenty-fifth International Conference, Geneva 1986, the Council of Delegates, Budapest 1991, and the Twenty-seventh International Conference, Geneva, 1999

Article 1 — The sum of 100,000 yen in Japanese gold presented by H.M. The Empress of Japan to the International Red Cross on the occasion of the Ninth International Conference (Washington, 1912) to promote "relief work in time of peace", was increased to 200,000 yen by a further gift of 100,000 yen from their Majesties The Empress and The Dowager Empress of Japan, on the occasion of the Fifteenth International Conference, (Tokyo, 1934). The Fund was further increased by a gift of 3,600,000 yen from H.M. The Empress of Japan, on the occasion of the Red Cross Centenary in 1963, and by successive contributions from the Government of Japan since 1966, and from the Japanese Red Cross Society. This fund shall be entitled: "The Empress Shôken Fund".

Article 2 — The Fund shall be administered and its revenues distributed by a Joint Commission of six members chosen in their personal capacity. The

Joint Commission shall be composed equally of three members appointed by the International Committee of the Red Cross and three by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies; the quorum shall be four. The Chairman of the Joint Commission shall be on a permanent basis one of the representatives of the International Committee of the Red Cross whereas the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies shall provide the Joint Commission's Secretariat. The Joint Commission shall meet at Geneva, in principle at the headquarters of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Article 3 — The capital of the Fund as well as subsequent donations and contributions shall remain intact. Only revenues provided by interest and capital gains may be used for allocations awarded by the Joint Commission to meet all or part of the cost of the activities enumerated below:

(a) Disaster preparedness
(b) Activities in the field of health
(c) Blood transfusion services
(d) Youth activities
(e) First aid and rescue programmes
(f) Activities in the field of social welfare
(g) Dissemination of the humanitarian ideals of the Red Cross and Red Crescent
(h) Such other programmes of general interest for the development of the activities of the National Red Cross and Red Crescent Societies.

Article 4 — National Red Cross and Red Crescent Societies wishing to receive an allocation shall make the necessary application through their Central Committees to the Secretariat of the Joint Commission before 31 December of the year preceding that in which the allocations are to be made. Applications shall be supported by full details concerning the particular activity selected from among those specified in Article 3 above.

Article 5 — The Joint Commission shall examine the applications mentioned in the previous Article and shall make such allocations as it considers just and suitable. It shall each year communicate the decisions it has taken to National Red Cross and Red Crescent Societies.

Article 6 — National Red Cross and Red Crescent Societies which feel obliged by circumstances to put the allocations received to uses other than those specified in their applications for grants under Article 4 must ask for the Joint Commission's approval before doing so.

Article 7 — National Red Cross and Red Crescent Societies shall send to the Joint Commission, not later than twelve months after receipt of the allocations, a report on the use of the allocations received.

Article 8 — The announcement of distribution shall take place each year on 11 April, the anniversary of the death of H.M. The Empress Shôken.

Article 9 — A sum which shall not exceed twelve per cent of the annual interest on the capital shall be set aside to cover the cost of administering the Fund and of assisting the National Societies concerned in the realisation of their projects.

Article 10 — The Joint Commission shall present to each International Conference of the Red Cross and Red Crescent a report on the current financial situation of the Fund, the allocations which have been made since the preceding Conference and the use made of those allocations by National Societies. The International Conference shall transmit this report to the Japanese Imperial Family through the intermediary of the Japanese Red Cross Society.

Le droit international humanitaire au seuil du troisième millénaire : bilan et perspectives

par **CORNELIO SOMMARUGA,** président du Comité international de la Croix-Rouge

La XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se réunit à Genève du 30 octobre au 6 novembre 1999, soit à mi-distance de deux dates symboliques. En effet, le 12 août 1999, nous avons célébré le cinquantième anniversaire des Conventions de Genève. À l'aube du premier janvier 2000, nous entrerons dans un nouveau siècle et un nouveau millénaire.

Ces deux événements doivent nous inciter à jeter un regard rétrospectif sur le passé, pour en tirer les enseignements qui s'imposent ; ils doivent plus encore nous pousser à nous tourner vers l'avenir, pour en mieux comprendre les promesses et les dangers, les espoirs et les craintes.

Tout d'abord le passé.

Le droit international humanitaire sous l'emprise de la guerre froide

Le 12 août 1949, les gouvernements réunis au sein de la Conférence diplomatique, convoquée par le gouvernement suisse pour réviser les conventions humanitaires à la lumière des expériences de la Seconde Guerre mondiale, adoptaient les quatre Conventions de Genève qui sont en vigueur aujourd'hui.

Sur le plan du droit humanitaire, les Conventions de 1949 représentaient un progrès considérable ; deux succès doivent être soulignés en particulier :

- l'adoption d'une convention nouvelle protégeant les personnes civiles en temps de guerre, et
- l'adoption d'une disposition particulière — l'article 3 commun aux quatre Conventions — protégeant les victimes des conflits armés non internationaux.

L'adoption de ces nouvelles conventions peut être considérée comme une réponse — tardive, à n'en pas douter, mais chargée d'espoir — aux souffrances indicibles que les populations avaient endurées au cours des six années de carnage qui venaient de prendre fin.

Mais c'était aussi un succès politique qu'il convient de rappeler.

En effet, la « Grande Alliance », qui avait permis d'abattre le régime hitlérien, s'est disloquée dès l'effondrement de l'ennemi commun, laissant face à face deux blocs antagonistes, deux coalitions d'États, que tout opposait.

Durant les quatre années qui ont suivi la fin de la guerre, les relations entre l'Occident et l'Union soviétique se sont détériorées à un rythme de plus en plus vertigineux. Avec le blocus de Berlin et la guerre civile chinoise, le monde semblait prêt à basculer dans une troisième guerre mondiale bien avant de s'être relevé de la seconde.

Or, en dépit de cet environnement chargé de menaces — ou peut-être en raison de la menace du désastre imminent —, les États sont parvenus à se regrouper autour des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge pour adopter un nouveau régime protégeant les victimes de la guerre. Succès politique d'autant plus remarquable qu'il fut acquis dans des circonstances très défavorables.

Toutefois, force était de constater que l'universalité des nouvelles Conventions de Genève était plus apparente que réelle. En effet, en adhérant aux Conventions de 1949, de nombreux États, notamment l'Union soviétique et ses alliés, ont formulé des réserves qui restreignaient sérieusement la portée de leur engagement.

De fait, la division du monde en deux blocs antagonistes a fait obstacle au respect du droit humanitaire lors de pratiquement tous les conflits qui étaient les fruits douloureux de la guerre froide ; le rôle d'intermédiaire neutre du CICR et les principes qui sous-tendent son action étaient rejetés.

Sachons nous en souvenir et chassons de notre esprit l'idée — fausse — que les choses étaient autrefois plus faciles. Les obstacles étaient différents, mais ils n'étaient pas moins réels que ceux auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés.

La Seconde Guerre mondiale a également conduit à l'effondrement des anciens empires coloniaux et à l'émancipation des pays et des peuples qui revendiquaient à bon droit leur liberté.

Les nouveaux États, issus de la décolonisation, ont ressenti le fait d'être liés par des Conventions à l'élaboration desquelles ils n'avaient pas participé et réclamaient un nouvel ordre international humanitaire qui tînt mieux compte de leurs légitimes aspirations. Cet objectif a été largement atteint avec l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 8 juin 1977. Ces Protocoles ont mis à jour les règles relatives à la conduite des hostilités et restauré le principe de l'immunité des populations civiles qui sous-tend l'ensemble du droit humanitaire.

De la chute du mur de Berlin au conflit du Kosovo

La guerre froide a pris fin il y a dix ans avec l'effondrement du mur de Berlin suivi, peu après, de l'éclatement de l'Union soviétique ; il n'y a pas lieu de regretter cette période qui a été marquée par des guerres effroyables et durant laquelle l'humanité a vécu sous la menace permanente de son propre anéantissement.

Force est toutefois de reconnaître que la fin de la guerre froide n'a pas apporté l'apaisement généralisé que les peuples espéraient. Si des solutions politiques ont pu être apportées à plusieurs conflits importants en Amérique centrale, en Asie, et en Afrique australe, d'autres conflits ont perduré, des facteurs endogènes prenant le relais de l'ancienne confrontation idéologique. Mais surtout, la fin de la guerre froide a libéré des tensions et des haines accumulées dans les années antérieures, qui ont débouché sur des conflits d'une rare violence, notamment dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale.

Alors que le monde a surmonté les anciennes divisions, alors que le monde est enserré dans un réseau d'échanges de plus en plus dense, conséquence du formidable développement des moyens de transport et de communications, alors que se construit sous nos yeux un monde nouveau où les interdépendances sont plus fortes que jamais, nous assistons à la montée des revendications identitaires et des particularismes, conduisant trop souvent à l'intolérance, au rejet de l'autre, à l'exclusion et à la guerre, et débouchant parfois sur cette forme extrême de l'intolérance, que l'on croyait à jamais bannie, le génocide. Les événements tragiques du Rwanda, comme le souvenir douloureux du génocide cambodgien, sont encore présents dans toutes les mémoires.

Mais, alors que la guerre froide imposait, dans une certaine mesure, un modèle uniforme à tous les conflits armés, internationaux ou

non internationaux, la communauté internationale et les organisations humanitaires sont aujourd'hui confrontées à des situations caractérisées par la prolifération des acteurs de la violence, par l'effondrement de toute structure étatique et par une interpénétration croissante entre l'action politique et la criminalité de droit commun. Dans plusieurs pays, on assiste au retour à des formes de guerre privée que l'on croyait abolies; des chefs de guerre se taillent des fiefs sur lesquels ils règnent sans partage, en pillant les ressources des régions qu'ils contrôlent et en rançonnant les populations et les organisations humanitaires.

Alors que la situation des victimes de la guerre est peut être plus tragique qu'elle n'a jamais été, l'action des institutions humanitaires est trop souvent paralysée par l'insécurité. Le Comité international de la Croix-Rouge, comme d'autres institutions, a versé au cours des dernières années un lourd tribut pour prix de sa volonté de venir en aide aux victimes des affrontements, en dépit d'un environnement de plus en plus chaotique. Qu'il me soit permis d'évoquer ici la mémoire de nos délégués, des employés nationaux et des secouristes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui sont tombés, victimes de leur engagement humanitaire et d'un environnement criminel, que ce soit en Europe, au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. Qu'il me soit aussi permis de témoigner de ma solidarité à toutes les autres organisations humanitaires qui ont été, comme le CICR, victimes d'agressions.

Enlèvements, agressions, assassinats, ces événements tragiques sont le reflet d'un mépris croissant pour le droit international humanitaire, pour l'emblème protecteur et pour la personne humaine.

En effet, sur de trop nombreux théâtres d'affrontements, le CICR est confronté jour après jour à des violations graves et répétées du droit humanitaire.

L'Afrique demeure au premier rang de nos préoccupations, en raison des nombreux conflits qui déchirent ce continent et à cause des souffrances particulièrement cruelles qu'ils engendrent, notamment parmi des populations qui, même en temps de paix, se maintiennent avec peine au-dessus du seuil de la subsistance.

Certes, il convient de saluer l'aboutissement des négociations qui ont permis à trois pays africains — l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Mali — de mettre un terme à des conflits qui paraissaient sans issue et de mener, chacun selon les voies qui lui sont propres, des processus de récon-

ciliation nationale appelés à servir d'exemples pour d'autres pays et d'autres conflits.

Mais, pour trois conflits qui prennent fin, combien d'incendies nouveaux sous le ciel de l'Afrique ? Et, surtout, combien de conflits qui s'éternisent, les protagonistes paraissant prisonniers d'affrontements dont ils sont à la fois les acteurs et les victimes ? Citons le Soudan, la Somalie, la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, l'Angola, la Sierra Leone. La liste est longue des conflits qui endeuillent le continent, sans oublier la guerre qui oppose l'Éthiopie et l'Érythrée.

Au Soudan, en Somalie, en Angola, la seule durée des affrontements crée des circonstances particulièrement douloureuses pour des populations civiles qui ont depuis longtemps épuisé toutes leurs réserves et qui sont trop souvent victimes d'exactions de la part des combattants. Si le monde extérieur s'habitue à un conflit qui s'éternise et finit par l'oublier, pour ceux qui le vivent, pour les populations qui en sont les otages et les victimes, c'est une souffrance chaque jour renouvelée.

Au Soudan, la guerre civile a détruit tous les moyens de subsistance — et même de survie — des populations dans une grande partie du pays. Les infrastructures médicales et agricoles ont été détruites et les investissements dans le domaine civil sont pratiquement inexistants. La famine de 1998 a montré une nouvelle fois la nécessité d'une action humanitaire impartiale et neutre. Et sans doute en ira-t-il de même à l'avenir, aussi longtemps qu'un dialogue politique n'aura pas permis de trouver une issue au conflit qui déchire ce vaste pays.

En Somalie, toute forme de structure étatique, toute forme de service public, et surtout toute forme de sécurité autre qu'un système clanique de protection, ont disparu depuis plusieurs années. Les populations sont rançonnées par les chefs de guerre qui se sont partagé le pays. Il faut toutefois reconnaître que les interventions extérieures et le déploiement des forces des Nations Unies n'ont pas permis de reconstituer les bases d'un État somalien qui existe en droit, mais qui n'a plus de réalité sur le terrain. À la vérité, la solution ne peut venir que des Somaliens eux-mêmes, et le temps presse, car de mauvaises conditions climatiques menacent d'aggraver encore le sort tragique des populations civiles.

En Angola, les besoins de secours provoqués par plus de trente ans de guerre civile sont incommensurables et ce pays, pourtant doté de

richesses naturelles enviables, compte au nombre des plus pauvres du continent. Or, le CICR, comme les autres institutions humanitaires, n'a plus accès aux régions contrôlées par l'UNITA, alors que tout donne à penser que les besoins y sont criants. Le CICR est prêt à venir en aide à ces populations, comme à toute autre personne dans le besoin du fait de la guerre, pour autant que des voies d'accès lui soient ouvertes.

Au Burundi comme au Rwanda, l'absence de toute forme de réconciliation entre des communautés qui se disputent une même terre ne permet pas d'entrevoir des perspectives de règlement. En outre, au Rwanda, le sort des détenus demeure l'une des préoccupations prioritaires du CICR. Certes, on ne peut ignorer qu'il se trouve parmi eux des individus qui ont pris part au génocide et qui ont du sang sur les mains; on ne peut oublier l'ampleur des massacres qui ont été perpétrés et la nécessité d'en identifier les responsables et de sanctionner les crimes qui ont été commis. Le droit humanitaire ne dit pas autre chose, tout en rappelant également que tout homme reste au bénéfice de la présomption d'innocence aussi longtemps qu'il n'a pas été reconnu coupable par un tribunal régulièrement constitué. Mais le droit humanitaire enseigne aussi que tout être humain, quelle que soit la gravité des fautes qui lui sont imputées, doit être traité avec humanité, dans le respect de sa personne et de sa dignité. Lorsque des hommes sont entassés dans des cellules où ils ne disposent même pas de l'espace dont ils auraient besoin pour s'asseoir, on en est loin. Aucune exigence de justice ne saurait légitimer de telles conditions de captivité.

La situation de la République démocratique du Congo est particulièrement préoccupante, en raison des conséquences humanitaires qu'elle entraîne et du risque de déstabilisation que pourrait engendrer la désagrégation de cet immense pays situé au cœur du continent. Cinq années de luttes violentes et meurtrières ont amené, de fait, une forme de division de cet État. Le CICR y est actif. Cependant, l'immensité du pays et la pauvreté d'une large part de la population font que les besoins humanitaires y sont immenses. Aucune institution humanitaire ne peut, seule, y faire face.

L'Afrique occidentale, enfin, a été déchirée par deux conflits particulièrement cruels, au Libéria et en Sierra Leone. Les hostilités ont officiellement pris fin dans l'un et l'autre pays, mais les images des atrocités commises à l'occasion de ces conflits, et notamment en Sierra Leone, sont encore dans toutes les mémoires, en particulier les images insoutenables d'enfants mutilés, non pas accidentellement, mais intentionnellement, à coup de hache

ou de machette. Sachons nous souvenir de ces drames, et sachons surtout en tirer les leçons qui s'imposent. Ils montrent une nouvelle fois la nécessité d'une action préventive, car lorsque la violence s'est donné libre cours, il est trop tard pour l'arrêter.

Si les pays d'Afrique ont été secoués par de nombreuses crises et déchirés par de trop nombreuses guerres civiles depuis leur indépendance, ils étaient, en revanche, parvenus à protéger leur continent des guerres entre États. Ce n'est malheureusement plus le cas. L'intervention des pays voisins dans les événements de la République démocratique du Congo a eu pour effet d'impliquer plusieurs pays de la région et de relier entre eux plusieurs foyers d'incendie, rendant les perspectives de règlement encore plus aléatoires.

Mais surtout, deux pays d'Afrique — l'Érythrée et l'Éthiopie — se livrent depuis plus de deux ans une guerre sans merci. Guerre de positions, guerre de tranchées, guerre d'usure, on voit resurgir les images d'un passé lointain que l'on croyait enfoui dans les replis de l'histoire. Ce conflit, dans des régions peu accessibles, ne retient guère l'attention des médias. Et pourtant, il a déjà fait plus de victimes que les événements du Kosovo. Ces victimes, j'ai eu l'occasion d'en rencontrer quelques unes lors d'une récente mission qui m'a conduit non seulement dans les capitales, à Asmara et Addis-Abeba, mais aussi à proximité des zones de combats, dans des camps de personnes déplacées, des centres d'accueil et des hôpitaux. Ne restons pas sourds à leurs souffrances.

Or, beaucoup de ces souffrances auraient été évitées si le droit humanitaire avait été pleinement respecté. En effet, il s'agit d'un conflit international auquel la plus grande partie du droit international humanitaire est applicable, en dépit du fait que l'Érythrée n'a pas encore adhéré aux Conventions de Genève ; ces Conventions codifient, dans une large mesure, des règles de droit coutumier qui s'imposent à ce titre à tous les belligérants. Le CICR est particulièrement inquiet du sort des prisonniers auxquels il n'a pas accès, notamment les prisonniers de guerre éthiopiens aux mains des Érythréens. J'ai eu récemment l'occasion de faire part de cette préoccupation aux plus hautes autorités du pays.

Si maintenant, nous portons nos regards vers les pays d'Afrique du Nord, il convient de rappeler le sort des victimes du conflit du Sahara occidental, notamment celui des prisonniers de guerre dont certains sont détenus depuis un quart de siècle, et cela, alors même que les hostilités actives

ont pris fin il y a des années déjà. Non moins douloureux est le sort de plusieurs milliers de réfugiés, subsistant dans des abris de fortune en plein désert, dans un environnement particulièrement inhospitalier.

Le CICR a fait à leur sujet des démarches régulières, qu'il ne manquera pas de renouveler jusqu'au rapatriement définitif des prisonniers de guerre et jusqu'à ce qu'une solution définitive soit trouvée au sort des réfugiés.

Après des années d'affrontements et de violences qui ont fait des dizaines de milliers de victimes, une lueur d'espoir est enfin perçue an Algérie, au milieu d'indicibles souffrances. Le CICR est heureux d'avoir pu récemment reprendre ses opérations humanitaires dans ce pays meurtri par tant de deuils, afin d'apporter, en coopération avec le Croissant-Rouge algérien, une assistance aux femmes et aux enfants victimes de la violence. En outre, suite à un accord avec les autorités algériennes, les délégués du CICR ont commencé, en octobre 1999, à visiter les personnes privées de liberté.

Depuis trente-deux ans, le CICR est à l'œuvre dans les pays du Proche-Orient, car depuis trente-deux ans, les séquelles du conflit de juin 1967 continuent à peser sur le destin des populations, en Israël, dans les territoires occupés, dans ceux qui relèvent de la juridiction de l'Autorité palestinienne et dans les pays limitrophes. Certes, le CICR ne peut que se réjouir des traités de paix conclus entre Israël et deux de ses voisins, ainsi que des négociations de paix qui ont récemment repris entre Israël et les autorités palestiniennes. Pourtant, de graves préoccupations demeurent. Je pense en particulier au sort des personnes détenues et à celui des réfugiés palestiniens, dont beaucoup ont été déracinés il y a plus d'un demi-siècle, et dont certains ont été déracinés lors de deux conflits successifs, en 1948 puis en 1967, et qui craignent d'être les laissés-pour-compte des négociations en cours ou à venir. On ne doit pas le perdre de vue, en effet, et cela vaut pour ce conflit comme pour les autres : il n'y a de paix que par les hommes, et pour les hommes. On ne saurait apporter de solution durable aux problèmes politiques de notre temps si l'on ne parvient pas à résoudre les drames humains qu'engendre la guerre. Le droit humanitaire n'offre pas seulement un moyen de limiter la violence dans la guerre. Il indique aussi la voie à suivre sur le chemin de la paix. Et cette voie passe nécessairement, au Proche-Orient comme ailleurs, par l'apaisement des souffrances que toute guerre laisse dans son sillage.

Il en va de même pour les séquelles de la guerre du Golfe et, en particulier, pour le douloureux dossier des disparus. En dépit de rencontres périodiques, le sort de ces personnes demeure un sujet de préoccupation.

Dans ce Moyen-Orient traversé par tant de drames, je me plais à souligner les progrès réalisés en vue de résoudre une situation qui a provoqué d'interminables souffrances. À la suite de négociations discrètes, l'Irak et l'Iran sont parvenus à des accords en vue de la libération des prisonniers capturés lors du long conflit qui a opposé ces deux pays. Certains de ces prisonniers étaient détenus depuis près de vingt ans. Des opérations ont eu lieu afin de permettre aux prisonniers qui le voulaient de rentrer chez eux, et le CICR s'est réjoui de pouvoir prêter le concours de ses délégués à la réalisation de ces opérations.

En revanche, il convient de rappeler la situation qui prévaut à l'intérieur de l'Irak. Depuis plus de neuf ans, ce pays est soumis à un embargo économique dont les effets ne cessent de s'aggraver. Bien entendu, il n'appartient pas au CICR de se prononcer sur des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, et telle n'est pas mon intention. De même, il convient de relever les mesures qui ont été proposées, notamment par le biais de la résolution 986 (1995) du Conseil de sécurité, pour en atténuer les effets à l'encontre des populations civiles. En revanche, le CICR se doit d'attirer l'attention sur les conséquences humanitaires de cet embargo, et ces conséquences sont désastreuses. La production agricole a chuté, faute d'engrais; la production d'eau potable a chuté faute de possibilités d'entretenir les réseaux de distribution; les services publics sont paralysés; les hôpitaux et les dispensaires manquent de médicaments. Un grand pays, un pays de près de vingt millions d'habitants est en train de s'enliser sous nos yeux. Il est urgent de faire preuve d'imagination, de trouver des solutions nouvelles qui permettent de sortir de l'impasse actuelle. Car les exemples ne manquent pas: une fois qu'une situation est devenue incontrôlable, il est très difficile d'endiguer les débordements. Le CICR a, pour sa part, sensiblement accru ses programmes de secours en Irak, notamment dans le domaine médical; il continuera à le faire dans le plein respect des résolutions des Nations Unies. Mais les vrais problèmes sont politiques et appellent des solutions politiques.

Je me dois également d'évoquer la situation qui prévaut dans le sud-est de la Turquie. Quelle que soit la qualification que l'on donne aux événements dont cette région est le théâtre — et le CICR ne veut pas s'engager dans une controverse juridique à ce propos —, il s'agit d'affronte-

ments armés, impliquant des forces armées et des moyens militaires, et qui font de nombreuses victimes. Le CICR est prêt, demain comme hier, à venir en aide aux victimes de ces événements, en fonction de leurs besoins et sans aucune distinction de parti.

En Abkhazie, dans le Haut-Karabakh et au Tadjikistan, les hostilités ont été suspendues par des accords de cessez-le-feu conclus il y a deux, trois, voire quatre ans, et le CICR ne peut que se réjouir de voir que le sang a cessé de couler. En revanche, ce n'est pas sans inquiétude qu'il constate, pour chacun de ces conflits, l'absence de règlement politique et même l'absence de progrès significatifs des processus de négociation. Les hostilités ont pris fin, mais les négociations piétinent. Et les problèmes humanitaires provoqués par ces conflits demeurent sans solution : réfugiés et personnes déplacées n'osent pas rentrer chez eux, le sort des disparus ne peut être éclairci, les circuits normaux d'échange sont interrompus, certaines régions demeurent soumises à un blocus de fait ou de droit. Or, nous le savons bien, les forces destructrices sont à l'œuvre. En l'absence de progrès dans les négociations, les incidents se multiplient, la frustration croît et le risque de reprise des hostilités n'est pas loin. Ici comme ailleurs, la paix passe par l'apaisement des souffrances provoquées par la guerre. Les attentats terroristes qui ont eu lieu récemment à Moscou et à Volgodonsk, comme les affrontements sanglants qui se déroulent actuellement en Tchétchénie, montrent qu'en l'absence de progrès politiques, le risque de reprise des hostilités est bien réel. La guerre fait à nouveau des ravages au Nord-Caucase, et nul ne peut en prédire le cours.

Depuis près de vingt ans, l'Afghanistan est à feu et à sang, sans que l'on puisse entrevoir encore le moindre espoir de paix. Vingt ans ! Une génération est née dans la guerre et n'a jamais connu que la guerre. La communauté internationale s'est depuis longtemps découragée devant les innombrables rebondissements de cet interminable conflit. Et pourtant, les besoins des victimes sont immenses. Le CICR, pour sa part, est déterminé à poursuivre son action, mais il ne peut, avec ses seules forces, faire face aux besoins. L'absence de perspective de règlement politique ne nous autorise pas à faire l'impasse sur l'Afghanistan.

Malgré ses enjeux limités sur le plan territorial, le conflit du Cachemire a récemment conduit deux grands pays d'Asie — deux puissances nucléaires — à deux doigts d'une nouvelle confrontation, avec le cortège d'horreurs et de destructions que toute guerre laisse dans son sillage.

Le pire a heureusement été évité, mais la menace d'un nouveau conflit n'est pas écartée pour autant. Le droit humanitaire offre des solutions aux drames humains qu'engendre la guerre et permet par ce biais d'apaiser les tensions. Les instruments sont là. Sachons les utiliser.

L'interminable conflit qui déchire Sri Lanka se distingue par le fait que les affrontements se déroulent essentiellement entre combattants et que les pertes civiles y sont moins nombreuses que celles des forces armées. En revanche, il s'agit d'une guerre sans merci. D'un côté comme de l'autre, on ne fait guère de prisonniers. Disons-le tout net, cette conception de la guerre tombe sous le coup d'une règle ancienne, attestée dans tous les pays et toutes les civilisations, et que l'article 23 de la Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre a codifiée : « Il est interdit (...) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier », comme il est interdit de refuser d'épargner l'adversaire qui s'est rendu à discrétion.

Après une guerre — ou une succession de guerres — s'étendant sur près d'un demi-siècle, l'Asie du Sud-Est a enfin connu l'apaisement, grâce au règlement politique de la guerre civile qui déchirait le Cambodge. Le fait vaut d'être souligné, même si les blessures restent profondes. Espérons que, la paix rétablie, les peuples de cette région trouveront la voie de la réconciliation et de la prospérité.

En revanche, la situation de l'Indonésie requiert une vigilance particulière, cet immense pays, formé de plus de 13 000 îles, étant déchiré par des foyers de tensions qui en menacent la stabilité. Aceh, Iryan Jaya, Ambon, Kalimantan, autant de lieux où la braise rougeoie, tandis que les tensions économiques et sociales laissent entrevoir la menace de nouvelles violences.

Conflit prévisible, conflit annoncé à Timor-Est. Il s'est agi, là aussi, d'une guerre dirigée contre des civils. Alors que tous les signes avant-coureurs d'une crise étaient réunis, alors que les organisations humanitaires présentes sur le terrain ont donné l'alarme à temps, pourquoi a-t-il fallu attendre l'image des exactions commises par les milices et la fuite de dizaines de milliers de civils innocents pour que la communauté internationale se décide à réagir ? Les dispositions prises ont finalement mis un frein aux exactions et permis à des milliers de réfugiés de rentrer chez eux. Mais la question demeure : les signaux préalables n'ont pas manqué ; pourquoi la volonté d'agir s'est-elle manifestée trop tardivement ? Des milliers de vies

auraient été épargnées si les dispositions qui ont finalement été prises avaient été mises en place plus tôt.

La plupart des conflits qui ont endeuillé l'Amérique latine ont fait l'objet de règlements politiques, notamment grâce à la fin de la guerre froide. Néanmoins, deux situations restent préoccupantes aux yeux du CICR.

Au Pérou, si les affrontements armés ont heureusement pris fin, le sort des personnes arrêtées dans le cadre du conflit qui a endeuillé ce pays reste préoccupant. Mais c'est surtout la situation de la Colombie qui doit retenir l'attention. Non seulement la guerre s'y est «installée» depuis plus de cinquante ans, étant entrée dans une espèce de normalité pour une société qui a progressivement perdu le souvenir de la paix, mais surtout, on assiste à une infiltration croissante du crime organisé dans les différentes forces armées, du côté des forces paramilitaires au service du gouvernement comme du côté des mouvements d'opposition.

Reste enfin, sur le continent européen, l'interminable conflit yougoslave. Les profondes blessures laissées par les hostilités précédentes sont toujours ouvertes, et les événements récents du Kosovo ne doivent pas nous faire oublier la nécessité de trouver des solutions aux drames provoqués par les affrontements qui ont déchiré la Croatie, puis la Bosnie-Herzégovine. Là aussi, nombreux sont les réfugiés et les personnes déplacées qui n'ont pu rentrer dans leur foyer, mais pour lesquels des solutions durables dans des pays d'accueil n'ont pas encore été trouvées. Nombreuses sont les familles de disparus qui attendent toujours des nouvelles de leurs proches et ne peuvent, en l'absence d'une certitude, se résoudre à la cruauté d'un décès ni prendre le deuil d'un être cher.

Les événements tragiques du Kosovo sont encore dans toutes les mémoires. Pour le CICR, ce conflit a commencé comme un échec douloureux, puisque nous avons dû, quelques jours après le début des raids aériens, retirer nos délégués de la province où leur sécurité n'était plus assurée. Toutefois, le CICR est parvenu à reprendre contact avec les autorités concernées, puis à reprendre ses opérations sur le terrain, de sorte que nos délégués étaient à pied d'œuvre lorsque les combats ont pris fin et que les réfugiés ont commencé à refluer vers le Kosovo.

La visite de camps de réfugiés kosovars en Macédoine et en Albanie m'a permis de mesurer l'ampleur du désastre que les événements du printemps dernier ont provoqué, et je n'ai pas manqué d'évoquer le sort de ces réfugiés lors des entretiens que j'ai eus peu après au plus haut

niveau à Belgrade, de même que je suis intervenu personnellement auprès des responsables de l'Alliance atlantique pour leur faire part de mes préoccupations quant aux conséquences des bombardements aériens.

Il est encore trop tôt pour tirer tous les enseignements de ce conflit, dont le CICR a rapidement mesuré le caractère exceptionnel, à la fois en raison des moyens militaires dont disposent les pays de l'OTAN et en raison des enjeux sous-jacents de l'intervention de l'Alliance atlantique.

En effet, parmi les motifs avancés par les 19 nations membres de l'Alliance, il s'agissait non seulement d'imposer un règlement politique auquel la négociation de Rambouillet n'avait pas permis d'aboutir, mais aussi de mettre un terme à des exactions commises à l'encontre de la population albanophone de la province. La guerre pour rétablir le droit, la guerre comme sanction de violations massives des droits de l'homme et des lois et coutumes de la guerre, tel était l'un des enjeux de cette intervention.

Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les motifs invoqués pour justifier le recours à la force armée, et je m'en tiendrai strictement aux perspectives qui sont celles du droit humanitaire.

Dans la mesure où elle a mis un terme aux violences qui ont provoqué l'exode de près d'un million d'habitants du Kosovo et permis à ces réfugiés de rentrer chez eux, cette intervention a sans doute atteint l'un des objectifs qui lui étaient assignés. Elle n'en soulève pas moins, au regard du droit humanitaire, des questions qu'il est d'ores et déjà possible d'identifier, mais auxquelles il serait présomptueux de prétendre apporter des réponses sans bénéficier du recul du temps.

En dépit de la précision des armes et des précautions prises, cette intervention a provoqué des victimes parmi les populations civiles. Elle a détruit de larges pans de l'économie yougoslave et n'a pas épargné l'infrastructure économique du Kosovo. On doit dès lors s'interroger sur le rapport entre les souffrances que cette intervention a permis de prévenir et celles qui en ont résulté.

En outre, cette intervention n'a pas permis de rétablir la coexistence entre deux communautés qui revendiquent une même terre, mais que sépare le fossé d'une insondable méfiance que les événements de ces derniers mois ont encore exacerbée. Sur les routes de l'exil, les réfugiés serbes et tsiganes ont remplacé les Albanais du Kosovo.

Enfin, l'utilisation du terme «humanitaire» pour qualifier, et même pour justifier le recours à la force armée ne peut que préoccuper tous les acteurs humanitaires — notamment le CICR — qui fondent leur action sur l'accord des parties. Que le motif premier d'une guerre soit de mettre un terme à des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire ne suffit pas à en faire une «guerre humanitaire». Nous le savons bien: toute guerre fait couler le sang, toute guerre fait des victimes. Quels que soient les motifs invoqués, il ne peut y avoir, à proprement parler, de «guerre humanitaire».

Inversement, il est évident que l'inaction face à des violations graves du droit humanitaire, face au mépris des droits de l'homme, face à l'«épuration ethnique» ou encore face au génocide — où que ces crimes se produisent — ne peut que ruiner la force obligatoire des normes protégeant la personne humaine et appeler de nouvelles violences. Les charniers découverts au Kosovo montrent que cette menace ne peut être prise à la légère.

À n'en pas douter, cette intervention — comme la création des Tribunaux internationaux pour la répression des crimes de guerre —, ouvrent de nouvelles perspectives en ce qui concerne le respect du droit international humanitaire et le respect des droits de l'homme. En revanche, il serait erroné de croire que ce modèle d'intervention puisse être aisément transposé à d'autres conflits ou à d'autres continents.

Enfin, les besoins humanitaires provoqués par la crise du Kosovo — qui sont réels et auxquels le CICR s'est efforcé de répondre dans la mesure de ses moyens en étant la dernière organisation internationale humanitaire à quitter la province après le début des bombardements et la première à y retourner aussitôt que les conditions de sécurité l'ont permis — ne doivent pas occulter ceux des victimes des autres conflits. Les blessés, les prisonniers, les réfugiés et les personnes déplacées en Afrique, en Asie ou en Amérique latine ont besoin de notre aide; la crise du Kosovo ne doit pas les priver des secours dont ils ont besoin.

J'ai évoqué ci-dessus les principales situations dans lesquelles le CICR est engagé, à un titre ou un autre, les conflits dont il s'efforce de protéger et de secourir les victimes. Mais la liste des guerres et des drames qui endeuillent notre planète n'est pas épuisée pour autant. Nous le savons: il y a encore bien d'autres situations d'affrontements, de violences ou de tensions internes, qui sont bien souvent les signes avant-coureurs des conflits à venir, quant elles ne sont pas les séquelles de conflits mal résolus.

Si, après cette rapide chevauchée à travers les crises de notre temps, nous essayons d'en dégager les traits communs, je souhaiterais mettre l'accent sur cinq préoccupations:

La première a trait au sort des populations civiles. Autrefois, la guerre ne décimait que les forces armées; les soldats, aisément reconnaissables à leurs uniformes, se battaient entre eux et auraient considéré comme une extrême lâcheté de s'en prendre à des civils sans défense. Aujourd'hui, nous voyons de plus en plus fréquemment que les civils sont eux-mêmes intentionnellement et délibérément pris pour cibles. La guerre ne vise plus seulement la victoire des armes; elle est dirigée contre les civils, dans le but de modifier la composition ethnique des populations d'un territoire convoité. On s'en prend aux civils, soit pour les obliger à fuir, soit pour les éliminer. La purification ethnique et le génocide sont les formes extrêmes de ces politiques criminelles. Les événements récents de Croatie, de Bosnie-Herzégovine, du Rwanda, du Kosovo et de Timor-Est ne s'effaceront pas de nos mémoires.

Cette évolution sape les fondements mêmes du droit international humanitaire, puisque le principe de l'immunité des populations civiles est l'un des principes qui le sous-tend.

Mais, la menace va bien au-delà: ce sont les fondements mêmes de toute cohabitation, de toute forme de civilisation, qui sont menacés à travers des politiques de «purification ethnique» ou de génocide. La communauté internationale se devait de réagir. Elle l'a fait. Avec des fortunes diverses, il est vrai.

La seconde préoccupation a trait aux mines antipersonnel. Certes, on en a déjà abondamment parlé ces dernières années. Mais je me dois d'élever la voix contre des armes qui frappent sans discrimination, qui mutilent sans espoir de guérison et qui continuent à faire des victimes bien après la fin des hostilités. En fait, il est dans la nature même de ces armes de faire plus de victimes parmi les civils, qui doivent aller aux champs pour cultiver la terre, que parmi les combattants; dans bien des pays, le nombre des victimes de ces armes odieuses augmente lorsque les combats prennent fin, puisque les paysans ont hâte de renouer avec les conditions de vie d'avant-guerre.

Le CICR ne prétend pas connaître le nombre des mines antipersonnel qui infestent le sol de notre planète. En revanche, nous connaissons le nombre des invalides de guerre qui ont été appareillés dans nos ateliers orthopédiques au cours des vingt dernières années. Plus de cent mille

invalides équipés de prothèses par le seul CICR ! La moitié au moins étaient victimes de mines antipersonnel.

L'adoption de la Convention d'Ottawa a représenté une importante victoire dans la lutte contre cette arme des lâches, et je me plais à témoigner de ma reconnaissance et de celle du CICR aux gouvernements, aux Sociétés nationales comme aux organisations non gouvernementales qui ont fait campagne pour l'adoption de cette Convention. Mais encore faut-il qu'elle soit universellement ratifiée — à ce jour, seuls 89 États sont liés par ce traité. Encore faut-il que les clauses en soient respectées. Une nouvelle mobilisation est nécessaire à cette fin.

La troisième préoccupation a trait au commerce des armes légères, qui causent d'indicibles souffrances et déstabilisent les pays qui sont les destinataires de flux d'armes incontrôlés. Il appartient à la communauté internationale de trouver les moyens de contrôler le trafic des armes de toute nature, de mettre un frein à un commerce trop souvent immoral, car on ferme les yeux sur la destination véritable des armes qui sont exportées. Les États ont dans ce domaine un devoir de diligence. C'est tout particulièrement le cas des cinq membres permanents du Conseil de sécurité qui sont aussi les principaux producteurs. Que les États et les entreprises qui exportent des armes gardent en mémoire qu'ils partagent avec les combattants la responsabilité de l'usage qui en est fait.

Enfin, je tiens à relever tout particulièrement le sort des victimes innocentes, notamment celui des enfants pris dans la tourmente de la guerre. Je pense en premier lieu aux enfants-soldats, à tous ces enfants enrôlés, parfois de force, souvent engagés dans les missions les plus périlleuses, car ils n'en mesurent pas le danger. Beaucoup sont tués ou mutilés ; tous sont privés de leur enfance, saccagée dans le fracas des armes et l'horreur des combats.

Mais ce sont aussi les agressions contre les enfants que l'on doit dénoncer, les meurtres, les viols, les violences. Malheureusement, il y en a eu trop d'exemples ces dernières années pour qu'il soit possible de tous les mentionner ici, et il serait injuste de stigmatiser un pays plutôt qu'un autre. En revanche, il convient d'élever la voix pour dénoncer toute attaque dirigée contre des enfants. Aucune argumentation ne peut justifier de tels crimes.

Tout autant que celui des enfants, c'est le sort des femmes qui nous préoccupe, et le CICR a récemment pris l'engagement de porter à l'avenir une attention accrue à la situation des femmes victimes des conflits

armés, et cela à travers toutes ses activités : dans ses programmes de diffusion, pour rappeler que les femmes bénéficient en droit humanitaire d'une protection particulière, dans ses activités de protection et dans ses programmes de secours. C'est l'engagement solennel que le CICR a décidé d'annoncer dans le cadre de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le droit humanitaire au seuil du troisième millénaire

Si maintenant, nous nous tournons vers l'avenir au seuil du prochain millénaire, force est de reconnaître que nous ne voyons pas encore émerger un nouvel ordre international susceptible de remplacer l'ordre de Yalta, qui s'est effondré avec la chute du mur de Berlin.

Le monde est entré il y a dix ans dans une période de transition et d'instabilité, génératrice de nouveaux conflits qui échappent aux schémas auxquels nous étions habitués et qui sont caractérisés par leur imprévisibilité.

Malheureusement, tout donne à penser que ces conflits provoqueront à l'avenir un nombre croissant de victimes, ne serait-ce qu'en raison de la croissance démographique, de la vulnérabilité toujours plus grande des populations, conséquence du développement de l'urbanisation et de la dégradation de l'environnement naturel, et surtout en raison de la prolifération des armes de toute nature.

Selon toutes les analyses, les conflits internes seront beaucoup plus nombreux que les conflits entre États. Conséquence de la disparition de la bipolarité, dans l'ordre interne des États comme sur le plan international, ces nouveaux conflits verront sans doute se multiplier les acteurs de la violence, conduisant dans certains cas à l'effondrement de toute structure étatique et à la résurgence de phénomènes que l'ont croyait révolus, chaque chef de guerre se taillant son propre fief sur lequel il règne en maître.

On céderait à une grave illusion en imaginant qu'on peut s'attendre à un avenir plus facile que les années que nous avons connues.

Toutefois, quelles que soient les perspectives, nous ne devons pas nous laisser gagner par le pessimisme. Les difficultés que l'avenir semble nous réserver ne doivent pas nous conduire à la passivité ni à la résignation. Au contraire, il faut agir.

Et c'est pourquoi le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge propose à la XXVIIe Conférence interna-

tionale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un plan d'action qui est notamment destiné à renforcer le respect du droit humanitaire et, partant, la protection des victimes de la guerre. Ce plan d'action se fonde sur la conviction — fruit de l'expérience du CICR sur le théâtre des conflits — que si l'on veut faire œuvre utile, il faut s'efforcer de prévenir le déchaînement de la violence, plutôt que de réagir lorsqu'on est confronté au déferlement d'une violence sans frein.

La première mesure est évidemment d'assurer l'universalité des traités de droit international humanitaire, notamment des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, de la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels et du Statut de la Cour pénale internationale.

En effet, l'universalité de ces traités sera une garantie supplémentaire de leur respect. Les combattants constateront qu'ils reflètent la volonté de la communauté internationale tout entière, et les belligérants se référeront au même ensemble de règles de part et d'autre du front.

Dans cet ordre d'idées, il convient d'en appeler aux États qui ont formulé des réserves en adhérant aux Conventions de Genève ou aux Protocoles additionnels à ces Conventions pour qu'ils acceptent d'en réexaminer la pertinence à la lumière des circonstances d'aujourd'hui. Toute réserve à un traité multilatéral en sape la force obligatoire et l'universalité, puisqu'elle fait coexister deux règles divergentes portant sur le même objet. Or, beaucoup des réserves aux Conventions de Genève datent de la guerre froide et en portent la marque. Un examen sans passion permettrait sans doute de les révoquer.

Pour que le droit humanitaire soit pleinement respecté, les États sont tenus de mettre leur législation nationale en accord avec leurs obligations internationales. Ils doivent en particulier insérer dans leurs codes pénaux militaires et civils des dispositions permettant d'en réprimer les violations. Ainsi, ceux qui seraient tentés de violer les dispositions du droit international humanitaire sauront qu'ils violent aussi le droit interne de leur État et qu'ils s'exposent de ce fait au châtiment.

Mais pour que le droit humanitaire soit respecté, encore faut-il qu'il soit suffisamment connu de ceux qui doivent s'y conformer et, notamment, de tous les membres des forces armées. Les États parties aux Conventions de Genève se sont engagés à en intégrer l'enseignement dans leurs programmes de formation militaire et à en faire connaître les principes à la popu-

lation civile. Malheureusement, rares sont les États qui s'acquittent de cette obligation avec le sérieux qu'elle mérite. Rares sont ceux qui ont pris des dispositions pratiques dans ce domaine. Or, il est évident que cet enseignement doit être donné dès le temps de paix, qu'il doit être intégré aux programmes de formation militaire, car il fait partie de cette formation, au même titre que le maniement des armes et des appareils. En outre, le droit des conflits armés doit devenir partie intégrante de la doctrine d'engagement des forces armées. Respecter le droit humanitaire, c'est aussi — c'est avant tout — une question de commandement et de discipline militaires.

Enfin, il appartient aux autorités politiques et aux autorités militaires de prévenir et de réprimer les violations du droit humanitaire. Prévenir, par des instructions nettes données aux officiers et aux troupes, et par le maintien d'une discipline sans compromis. Prévenir par l'exemple d'un discours sans concession. Mais aussi savoir user de fermeté dans la répression des violations qui ont été commises. Peu importe si ces violations ont été commises sur la personne d'un ennemi. Un meurtre est un meurtre, quelle qu'en soit la victime, et le meurtre d'un être sans défense est particulièrement odieux. Fermer les yeux sur de tels crimes, c'est laisser la gangrène se développer et l'indiscipline atteindre tous les aspects de la vie militaire.

Cette répression, c'est en premier lieu aux États qu'il appartient de l'organiser et, de ce point de vue, je me dois de rappeler que chacun des États parties aux Conventions de Genève est tenu de poursuivre et de sanctionner toute personne qui s'est rendue responsable d'infractions graves à ces Conventions, quelle que soit sa nationalité et l'endroit où ces infractions ont été commises.

La communauté internationale s'est récemment dotée des moyens d'assurer cette répression sur le plan international également, par le biais de la création des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda. Mais c'est surtout l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale à Rome, le 17 juillet 1998, qui marque une étape décisive dans ce domaine. Nul doute que ces dispositions contribueront de façon exemplaire à renforcer le respect du droit humanitaire, dès lors que tous ceux qui pourraient avoir la tentation d'en violer les règles sauront qu'ils peuvent avoir à répondre de leurs forfaits.

« La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique », écrivait Blaise Pascal. Notre époque parviendra-t-elle à réconcilier enfin ces deux exigences, qui se sont trop longtemps tourné le dos?

Le CICR a salué sans hésiter la création des Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et plus encore l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale ; il s'est réjoui d'avoir pu contribuer à l'aboutissement des travaux qui ont conduit à l'adoption de ce Statut, même si le CICR, en raison de la nature particulière de son mandat, ne peut accepter que ses délégués soient appelés à témoigner devant un tribunal international. Cette seule perspective ruinerait les relations de confiance que le CICR se doit d'établir avec toutes les parties au conflit, avec tous les interlocuteurs, pour pouvoir apporter protection et assistance aux victimes de la guerre, conformément au mandat qu'il a reçu de la communauté internationale.

Enfin, il faut garder à l'esprit qu'en adhérant aux Conventions de Genève, les États se sont engagés non seulement à respecter ces Conventions, mais aussi à les faire respecter en toutes circonstances. Ainsi, chacun des membres de la communauté internationale s'est engagé à veiller à ce que ces traités soient universellement respectés, et à user à cet effet des moyens de pression qui sont les siens : pressions diplomatiques, pressions dans le cadre des organisations internationales, pressions économiques aussi, pour autant que les dispositions prévoyant des dérogations en faveur des populations les plus vulnérables soient respectées.

Cette obligation peut-elle aller jusqu'à autoriser l'usage de la force ? Le droit international humanitaire ne le prévoit pas, mais il ne l'exclut pas non plus. En vérité, c'est à la lumière des dispositions de la Charte des Nations Unies que cette question doit être résolue.

La consultation de plus de 20 000 victimes de la guerre à laquelle le CICR a procédé tout au long de l'année en cours l'a démontré, toutes – je dis bien toutes – sont conscientes de la nécessité de règles qui limitent la violence dans la guerre. Les idées divergent quant au contenu de ces règles et chacun n'est pas également prêt à les respecter, mais toutes les femmes et tous les hommes que nous avons consultés reconnaissaient l'absolue nécessité de règles humanitaires, comme la nécessité d'une protection humanitaire.

Ce que les victimes et les organisations humanitaires attendent des gouvernements, ce n'est pas qu'ils se substituent aux organismes humanitaires en mettant sur pied leurs propres actions de secours, mais qu'ils veillent au respect des règles auxquelles ils ont souscrit. Il appartient aux États de faire en sorte que les traités auxquels ils ont adhéré soient universellement

respectés, et c'est par ce biais qu'ils peuvent apporter une contribution — décisive — à la protection des victimes de la guerre.

Les victimes de la guerre ont mis leur confiance en nous. Sachons donner au monde un message clair en vue de restaurer le respect du droit humanitaire. La protection de la personne humaine et de ses droits fondamentaux est à ce prix. En effet, il ne peut y avoir de respect des droits de l'homme en temps de guerre si le droit humanitaire n'est pas également respecté.

Sachons replacer l'homme et le respect de sa dignité au cœur de la réflexion politique et au cœur de la décision politique, car c'est toujours l'être humain qui est la finalité de l'État comme de la communauté internationale.

Pour les victimes de la guerre et de la violence, les Conventions de Genève sont un espoir, une protection, une lumière dans la pénombre des combats.

Ouvrons nos cœurs à l'appel des victimes. Sachons les écouter et leur apporter l'aide dont elles ont besoin. Sachons leur apporter la protection que leur situation réclame, en nous appuyant sur les Conventions de Genève, partout où nous pouvons le faire, et en les dépassant lorsque c'est nécessaire.

« Quelles que soient leur valeur et leur portée, les textes n'agissent que par les hommes » écrivait le docteur Marcel Junod, délégué du CICR, au terme d'un périple qui l'avait conduit sur tous les continents, avant d'ajouter :

« Souvent, pendant ces missions qui me conduisaient sur tous les théâtres de guerre, j'ai eu moi-même l'impression de livrer un combat.

« Il faut combattre contre tous ceux qui enfreignent les Conventions, les ignorent ou les oublient. Il faut combattre pour les faire appliquer. Il faut combattre pour les dépasser. Il faut combattre pour en faire admettre l'esprit si les textes en sont imparfaits.

« Celui qui accepte cette mission n'est nullement soustrait aux risques de la bataille, mais il demeure aveugle et sourd à ses raisons.

« Il n'y a jamais que deux adversaires, écrivait encore Marcel Junod, mais auprès d'eux — et parfois entre eux — survient un troisième combattant. »

Ce troisième combattant, c'est le délégué du CICR qui s'aventure entre les lignes pour organiser un échange de prisonniers ou pour

apporter des secours. C'est aussi le secouriste de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge qui, en Afrique, en Asie, en Amérique latine, en Europe ou au Proche-Orient, accepte de mettre sa vie en danger pour venir en aide à ceux qui souffrent. C'est encore chaque femme, chaque homme de bonne volonté qui se sent touché par le sort des victimes de la guerre et solidaire de leur souffrance.

Les victimes de la guerre ont mis leur espoir en nous. Sachons répondre à leur attente.

Genève, le 30 octobre 1999

Croix-Rouge et Croissant-Rouge

Red Cross and Red Crescent

Conseil des Délégués, Genève, 29-30 octobre 1999

Les résolutions adoptées par le Conseil des Délégués seront publiées dans le numéro de mars 2000.

Council of Delegates, Geneva, 29-30 October 1999

The text of the resolutions adopted by the Council of Delegates will be published in the March 2000 issue of the Review.

* * * * *

Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Élection de cinq membres par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Commission permanente comprend neuf membres, dont cinq sont membres de Sociétés nationales différentes et élus à titre personnel par la Conférence internationale, deux représentants du Comité international de la Croix-Rouge (dont le président) et deux de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (dont la présidente).

Après les élections de novembre 1999, la Commission permanente est composée des membres suivants :

a) membres de Sociétés nationales :

LA PRINCESSE MARGRIET DES PAYS-BAS (Croix-Rouge néerlandaise)

CHRISTINA MAGNUSON (Croix-Rouge suédoise)

TADATERU KONOE (Croix-Rouge du Japon)

Dr MOHAMMED AL-HADID (Croissant-Rouge jordanien)

Dr ABDUL RAHMAN A. AL SWAILEM (Croissant-Rouge de l'Arabie saoudite)

b) autres membres :

Dr ASTRID HEIBERG (présidente de la Fédération internationale)

CORNELIO SOMMARUGA (président du CICR)

GEORGE WEBER (secrétaire général de la Fédération)

YVES SANDOZ (directeur du droit international et de la communication du CICR)

Lors de sa première réunion, la Commission a élu la princesse Margriet présidente de la Commission et le Dr Mohammed Al-Hadid vice-président.

LA REVUE

Standing Comission of the Red Cross and Red Crescent

Election of five members by the International Conference of the Red Cross and Red Crescent

The Standing Commission comprises nine members, namely five who are members of different National Societies, each elected in a personal capacity by the International Conference, two representatives of the ICRC (including the President) and two representatives of the International Federation (including the President).

After the election of November 1999 the Standing Commission is now composed of the following members:

a) National Society members:

H.R.H. PRINCESS MARGRIET OF THE NETHERLANDS (Netherlands Red Cross)

CHRISTINA MAGNUSON (Swedish Red Cross)

TADATERU KONOE (Japanese Red Cross Society)

DR MOHAMMED AL-HADID (Jordan National Red Crescent Society)

DR ABDUL RAHMAN A. AL SWAILEM (Saudi Arabian Red Crescent Society)

b) other members:

DR ASTRID HEIBERG (President of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)

CORNELIO SOMMARUGA (President of the International Committee of the Red Cross)

GEORGE WEBER (Secretary General of the International Federation)

YVES SANDOZ (Director for International Law and Communication, ICRC)

At its first meeting the Standing Commission elected Princess Margriet of the Netherlands as its Chairwoman and Dr Mohammed Al-Hadid as Vice-Chairman.

THE REVIEW

* * * * *

Attribution de la médaille Henry Dunant

Le Conseil des Délégués a attribué la médaille Henry Dunant à quatre personnes (dont deux à titre posthume), à l'occasion d'une cérémonie qui s'est déroulée le 29 octobre 1999 à Genève.

Les quatre destinataires de la médaille sont :

Mme UTE STÜHRWOLDT, infirmière en pédiatrie à la Croix-Rouge allemande;

M. DONALD TANSLEY, ancien vice-président de l'Agence canadienne de développement internatonal;

Dr BYRON R. M.HOVE, ancien président de la Croix-Rouge du Zimbabwe et ancien vice-président de la Commission permanente (à titre posthume);

Dr GUILLERMO RUEDA MONTAÑA, ancien président de la Croix-Rouge colombienne (à titre posthume).

La médaille Henry Dunant est la plus haute distinction du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle peut être décernée tous les deux ans en reconnaissance de services éminents et d'actes accomplis au nom du Mouvement.

LA REVUE

Henry Dunant Medals awarded

Four people have been awarded the Henry Dunant Medal for humanitarian service, two of them posthumously, by the Council of Delegates at a ceremony held in Geneva on 28 October 1999.

The recipients of the Henry Dunant Medal are:

MS UTE STÜHRWOLDT, a paediatric nurse from the German Red Cross;
MR DONALD TANSLEY, former Executive Vice-President of the Canadian International Development Agency;
DR BYRON R.M. HOVE, former National Chairman of the Zimbabwe Red Cross Society and former Vice-Chairman of the Standing Commission (posthumously);
DR GUILLERMO RUEDA MONTANA, former President of the Colombian Red Cross (posthumously).

The Medal is awarded every two years to acknowledge and reward outstanding service and acts of great devotion by members of the International Red Cross and Red Crescent Movement. The criteria for receiving the Medal include risks which are incurred on behalf of others and which endanger life, health and personal freedom. It may also be awarded for a long period of devoted service to the Movement.

THE REVIEW

* * * * *

Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a tenu, à Genève, sa 12e session ordinaire du 23 au 27 octobre 1999. Il convient de signaler les trois principales décisions prises :

- la ratification du choix fait par le Conseil exécutif de la Fédération de nommer Didier Cherpitel au poste de secrétaire général. Âgé de 54 ans, banquier, de nationalité française, M. Cherpitel succède à George Weber, démissionaire ;
- l'adoption d'une nouvelle constitution, qui fait notamment du Conseil de direction (anciennement Conseil exécutif) un organe véritablement décisionnel. La Constitution révisée attribue au Conseil de direction certaines des responsabilités jusque là exercées par l'Assemblée générale. Elle réduit à quatre (au lieu de huit actuellement) le nombre des vice-présidents, et

le nombre des Sociétés membres du Conseil passe de 16 à 20. La Constitution révisée ne modifie pas la répartition des fonctions et des responsabilités au sein du Mouvement ;

- l'adoption de la Stratégie 2010 qui, sous la devise « améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables en mobilisant le pouvoir de l'humanité », indique quatre domaines essentiels où doit se concentrer l'activité des Sociétés nationales : la promotion des Principes fondamentaux du Mouvement et des valeurs humanitaires, l'intervention en cas de catastrophe, la préparation aux catastrophes, la santé et les soins au niveau communautaire.

La Revue

General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies held its 12th ordinary session from 23 to 27 October 1999. The main decisions taken are as follow:

- Ratification of the former Executive Council's appointment of Didier Cherpital to the post of Secretary-General. A 54-year-old French banker, Mr Cherpital will take over from George Weber, who resigned.
- Adoption of a new Constitution, whereby the Executive Council is renamed the Governing Board, invested with true decision-making powers and entrusted with certain responsibilities previously assumed by the General Assembly. The number of vice-presidents is reduced from eight to four and the number of member Societies increased from 16 to 20. The distribution of responsibilities and functions within the Movement remains the same.
- Adoption of Strategy 2010, whose purpose is "to improve the lives of vulnerable people by mobilizing the power of humanity". This document mentions four core areas on which the National Societies must focus their efforts : promotion of the Movement's Fundamental Principles and humanitarian value; disaster response; disaster preparednes; and health and care in the community.

The Review

Reconnaissance de la Croix-Rouge du Gabon

Le Comité international de la Croix-Rouge a prononcé la reconnaissance officielle de la Société nationale de la Croix-Rouge gabonaise. Cette reconnaissance, qui a pris effet le 19 août 1999, porte à 176 le nombre des Sociétés nationales membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Recognition of the Gabonese Red Cross Society

The International Committee of the Red Cross has officially recognized the Gabonese Red Cross Society. This recognition, which took effect on 19 August 1999, brings to 176 the number of National Societies that are members of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

Comité international de la Croix-Rouge

International Committee of the Red Cross

Cornelio Sommaruga

Président du Comité international de la Croix-Rouge (1987 - 1999)
President of the International Committee of the Red Cross (1987 - 1999)

Le président Cornelio Sommaruga quitte ses fonctions à la tête du Comité international de la Croix-Rouge à la fin de 1999. Membre du Comité depuis novembre 1986, M. Sommaruga est devenu président le 7 mai 1987, succédant à feu Alexandre Hay. À partir du 1er janvier 2000, le CICR sera présidé par Jakob Kellenberger.

Cornelio Sommaruga est né à Rome en 1932. Citoyen suisse originaire de Lugano (Tessin), il a obtenu son doctorat en droit à l'Université de Zurich en 1957. Entré au service de la Confédération suisse en 1960, il a occupé jusqu'en 1973 différents postes diplomatiques au sein du Département fédéral des Affaires étrangères. Nommé sous-secrétaire général de l'AELE (Association européenne de libre échange) à Genève en 1973, il a rejoint trois ans plus tard l'Office fédéral des Affaires économiques extérieures à Berne. Successivement ambassadeur et délégué aux accords commerciaux, il est devenu, en 1984, secrétaire d'État aux affaires économiques extérieures. En 1986, l'Assemblée du Comité international de la Croix-Rouge l'a élu membre du CICR. M. Sommaruga a assumé la présidence du Comité du 7 mai 1987 au 31 décembre 1999, date à laquelle il quitte le CICR. Plusieurs universités ont honoré M. Sommaruga d'un doctorat *honoris causa*.

Le nouveau président Jakob Kellenberger, de nationalité suisse, est né en 1944. Il est docteur ès lettres de l'Université de Zurich. Sa carrière diplomatique au sein du Département fédéral des Affaires étrangères l'a notamment amené à diriger le Bureau de l'intégration, avec le titre d'ambassadeur. Secrétaire d'État depuis 1992, M. Kellenberger est entré au CICR en automne 1999. Il assumera la présidence du CICR à partir du 1er janvier 2000.

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

President Cornelio Sommaruga retired from his position as head of the International Committee of the Red Cross at the end of 1999. Mr Sommaruga, who had been a member of the Committee since November 1986, became President on 7 May 1987, succeeding the late Alexandre Hay. The new President, Jakob Kellenberger, took office on 1 January 2000.

Cornelio Sommaruga was born in Rome in 1932. A Swiss citizen from Lugano (Ticino), he graduated with a doctorate in law from the University of Zurich in 1957, entered the service of the Swiss Confederation in 1960 and held various diplomatic posts within the Federal Department of Foreign Affairs until 1973, when he was appointed Deputy Secretary-General of the European Free Trade Association (EFTA) in Geneva. Three years later he joined the staff of the Swiss Federal Office for External Economic Affairs in Bern, where he served first as Ambassador, then as Delegate for Trade Agreements, before being appointed Secretary of State for External Economic Affairs in 1984. In 1986 the ICRC Assembly elected him a member of the Committee, which he presided over from 7 May 1987 to 31 December 1999. He has received honorary degrees from several universities.

The new President, Jakob Kellenberger, a Swiss citizen born in 1944, holds a Ph.D. from the University of Zurich. During his diplomatic career within the Federal Department of Foreign Affairs he headed the Integration Office, with the title of Ambassador. Mr Kellenberger, who has been Secretary of State since 1992, joined the ICRC in the autumn of 1999. He took over as President on 1 January 2000.

International Committee of the Red Cross

Cornelio Sommaruga : la force de la conviction

par JACQUES FORSTER

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

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

Un monde transformé et tourmenté

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

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

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

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

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

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

— de protéger directement, par sa présence, les victimes de situations de violence armée,

— de faire progresser le respect des normes du droit international humanitaire par tous les acteurs de la violence armée et de contribuer au développement de ces normes.

Être présent sur le terrain

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

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

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

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

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

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

Faire progresser le droit

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

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

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

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

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

Les lignes de forces de la présidence Sommaruga

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Composition du Comité international de la Croix-Rouge[1]

Cornelio Sommaruga, président, docteur en droit de l'Université de Zurich, docteur h.c. des Universités de Fribourg (Suisse), do Minho Braga (Portugal), de Bologne (Italie), de Nice-Sophia Antipolis (France), de Séoul (Rép. de Corée), de Genève et de Webster (États-Unis) (membre du Comité depuis 1986).

Anne Petitpierre, vice-présidente, docteur en droit, avocate, professeure à la faculté de droit de l'Université de Genève (1987).

Jacques Forster, vice-président permanent, docteur ès sciences économiques, professeur à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) à Genève (1988).

Renée Guisan, secrétaire générale de l'« Institut de la Vie international », directrice d'établissements médico-sociaux, membre de *l'International Association for Volunteer Effort,* (1986).

Paolo Bernasconi, licencié en droit, avocat, professeur de droit fiscal et de droit pénal économique aux universités de Saint-Gall, Zurich et Milan (Bocconi), ancien procureur général à Lugano (1987).

Liselotte Kraus-Gurny, docteur en droit de l'Université de Zurich (1988).

Susy Bruschweiler, infirmière, ancienne directrice de l'École supérieure d'enseignement infirmier de la Croix-Rouge suisse à Aarau, directrice générale de SV-Service, restauration de collectivités (1988).

Jacques Moreillon, licencié en droit, docteur ès sciences politiques, secrétaire général de l'Organisation mondiale du mouvement scout, ancien directeur général au CICR (1988).

Rodolphe de Haller, docteur en médecine, ancien privat-docent à la faculté de médecine de l'Université de Genève, ancien président de l'Association suisse contre la tuberculose et les maladies pulmonaires (1991).

Daniel Thürer, docteur en droit, LL.M. (Cambridge), professeur à l'Université de Zurich, (1991).

Jean-François Aubert, docteur en droit, professeur à l'Université de Neuchâtel, ancien député au Conseil national et au Conseil des États (1993).

Georges-André Cuendet, licencié en droit de l'Université de Genève, diplômé de l'Institut d'études politiques de l'Université de Paris, *Master of Arts* de

1 Au 30 novembre 1999.

l'Université de Stanford (États-Unis), ancien membre du Conseil administratif de Cologny (Genève) (1993).

ÉRIC ROETHLISBERGER, docteur ès sciences politiques de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, vice-président permanent de 1995-1999 (1994).

ERNST A. BRUGGER, docteur ès sciences naturelles, conseiller économique, professeur titulaire à l'Université de Zurich (1995).

JEAN-ROGER BONVIN, docteur ès sciences économiques de l'Université de Saint-Gall, président du Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris (1996).

JAKOB NÜESCH, ingénieur agronome diplômé, docteur ès sciences de l'École polytechnique fédérale de Zurich, professeur en microbiologie à l'Université de Bâle, ancien président de l'École polytechnique fédérale de Zurich (1997).

PETER ARBENZ, licencié ès sciences économiques, ancien délégué du Conseil fédéral suisse aux réfugiés, président de la section du canton de Zurich de la Croix-Rouge suisse, conseiller pour le développement stratégique et d'entreprises (1983-1987, 1997).

ANDRÉ VON MOOS, docteur en droit, licencié ès sciences économiques, certificat SMP de la *Harvard Business School,* ancien président du Groupe von Moos, entrepreneur (1998).

OLIVIER VODOZ, licencié en droit, avocat, député au Grand Conseil et ancien président du Conseil d'État de la République et Canton de Genève (1998).

GABRIELLE NANCHEN, licenciée ès sciences sociales de l'Université de Lausanne, École des Sciences sociales, ancien membre du Conseil national suisse (1998).

JEAN DE COURTEN, licencié en droit, ancien délégué et ancien directeur des opérations au CICR (1998).

JEAN-PHILIPPE ASSAL, docteur en médecine et professeur de médecine, responsable de la division d'enseignement thérapeutique pour maladies chroniques à la faculté de médecine de l'Université de Genève (1999).

JACQUELINE AVRIL, docteur en médecine de l'Université de Genève, médecin généraliste et membre du Bureau et secrétaire du Conseil de l'Association des médecins du Canton de Genève (1999).

JAKOB KELLENBERGER, PRÉSIDENT ÉLU, docteur ès lettres de l'Université de Zurich, ancien secrétaire d'État aux affaires étrangères (1999).

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

Nouveau directeur du droit international et de la communication

Lors de sa séance du 25 novembre 1999, l'Assemblée du Comité international de la Croix-Rouge a nommé François Bugnion, licencié ès lettres et docteur ès sciences politiques, au poste de directeur et chef du Département du droit international et de la communication. Il prendra ses nouvelles fonctions le 1er janvier 2000. François Bugnion, qui est entré au CICR en 1970, succède à Yves Sandoz, docteur en droit, qui vient au terme de son deuxième mandat de directeur.

New Director for International Law and Communication

On 25 November 1999 the Assembly of the International Committee of the Red Cross appointed François Bugnion, B.A., D. Pol. Sci., to the post of Director and Head of the Department of International Law and Communication. He will take up his new duties on 1 January 2000. An ICRC staff member since 1970, François Bugnion will take over from Mr Yves Sandoz, LL.D., who is approaching the end of his second term as a Director of the ICRC.

Ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 par la République du Nicaragua

La République de Nicaragua a ratifié, le 19 juillet 1999, les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II), adoptés à Genève le 8 juin 1977, sans faire des réserves ni déclarations.

Les Protocoles entreront en vigueur pour la République de Nicaragua le 19 janvier 2000.

Le Nicaragua est le 155e État partie au Protocole I et le 148e au Protocole II.

Ratification of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 by the Republic of Nicaragua

On 19 July 1999, the Republic of Nicaragua ratified the Protocols additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the Protection ofVictims of International Armed Conflicts (Protocol I) and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), adopted in Geneva on 8 June 1977.

The Protocols will come into force for the Republic of Nicaragua on 19 January 2000.

This ratification brings to 155 the number of States party to Protocol I and to 148 those party to Protocol II.

Déclaration du Panama selon l'article 90 du Protocole I

La République du Panama, par déclaration du 26 octobre 1999, a reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, conformément à l'article 90 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

Declaration of Panama in accordance with Article 90 of Protocol I

On 26 October 1999, the Republic of Panama made a declaration accepting the competence of the International Fact-Finding Commission, in accordance with Article 90 of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection ofVictims of International Armed Conflicts (Protocol I).

Decision by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia concerning testimony by ICRC personnel

On 1 October 1999, Trial Chamber III of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia issued an order lifting the confidentiality on their *ex parte* decision of 27 July 1999 that found that the evidence of a former employee of the International Committee of the Red Cross that the Prosecutor wanted to present in the *Simic and Others* case should not be given.

This follows a motion filed by the Prosecution on 10 February 1999, which sought a ruling from the Trial Chamber as to whether the former ICRC employee could be called to give evidence of facts that came to his knowledge by virtue of his employment.

In coming to their decision, the Trial Chamber noted the principles derived from the mandate entrusted to the ICRC by international law under the Geneva Conventions and Additional Protocols. In particular, the Trial Chamber focused on three fundamental principles that guide the movement, that is, impartiality, neutrality and independence, and considered that the right to non-disclosure of information relating to the ICRC's activities in the possession of its employees in judicial proceedings is necessary for the effective discharge by the ICRC of its mandate. In addition, the Trial Chamber took note of the ratification of the Geneva Conventions by 188 States.

As a result, the Trial Chamber came to the conclusion that customary international law provides the ICRC with an absolute right to non-disclosure of information relating to the work of the ICRC in the possession of an ICRC employee. Consequently no issue arises as to balancing the ICRC's confidentiality interest against the interest of justice.

The Trial Chamber thus decided that "the evidence of the former employee of the ICRC sought to be presented by the Prosecutor should not be given". Judge Hunt issued a separate concurring opinion.

ICTY PRESS RELEASE
8 October 1999

Judith Gardam (ed.)

Humanitarian Law

Ashgate/Dartmouth, Aldershot/Brookfield/Singapore/Sydney, 1999, 570 pages

Judith Gardam, from the University of Adelaide, has selected for publication a number of articles on topics related to international humanitarian law. All essays but one have been written after the Second World War, and most of them in the last ten years. They had previously appeared in prestigious journals published in the English-speaking world. The authors are well-known scholars and experts in the field of international humanitarian law, most of whom have written extensively on subjects related to this section of international law.

The author prefaces her brief introduction by a remark by an anonymous author (published in the British Yearbook of International Law, 1920/1) which deserves to be quoted: "... the rules that control hostilities are the worst and weakest part of international law; and yet it is by this worst and weakest part that international law has always been popularly judged and discredited." This is not a very gratifying judgment on the content and effectiveness of international humanitarian law. In introducing the 21 articles selected for this compilation, the author therefore felt the need to position present-day humanitarian law rules in the context of international law in general. The concise and well-written opening chapter traces its history from Grotius to our time, with particular emphasis on the changing relationship between international law on the use of force (*jus ad bellum*) and the rules which limit the use of such force (*jus in bello*). In nine brief pages she then comments on her selection of articles. The author's final words give a bleak picture of the present state of international humanitarian law and, with reference to the Advisory Opinion on nuclear weapons formulated by the International Court of Justice (1996), she

wonders whether that law is really "a fully-fledged component of international law". While this is not the place to discuss what the Court said in its advisory opinion, it may be argued that the articles reassembled for publication in her book do not, as a rule, support such a pessimistic view. On the contrary, these texts prove that international humanitarian law is a thriving branch of international law whose relevance for answering current problems is beyond doubt.

In the first part of the book, Theodor Meron sets the stage with an article on the laws of war in Shakespeare's *Henry the Fifth*, and Christopher Greenwood examines the relationship between *jus ad bellum* and *jus in bello*. Under the heading "International humanitarian law in the United Nations era", the second part begins with two well-known texts which initiated the most recent period of international humanitarian law: Josef L. Kunz, "The chaotic state of the laws of war and the urgent necessity for their revision" (1951), and Hersch Lauterpacht, "The problem of the revision of the law of war" (1952). The subsequent articles cover several basic issues of modern humanitarian law: the role of customary law (Meron), wars of national liberation and present-day humanitarian law (Georges Abi-Saab), and the modern law on the conduct of hostilities, in particular on bombardment (Hans Blix), followed by an analysis of the reasons for rejection by the United States of the new law of Protocol I (George H. Aldrich), and the question of the rebels' status in non-international armed conflict (Antonio Cassese).

Part III presents five papers dealing with issues related to the enforcement of international humanitarian law. Various aspects of the following subjects are covered: State responsibility for acts by its armed forces (Frits Kalshoven), crimes committed in non-international armed conflicts (Meron), the practice of the International Tribunal for the former Yugoslavia (James C. O'Brien and Christopher Greenwood), and rape as a crime in international law (Christine Chinkin). Judith Gardam takes up the broader issue of women in humanitarian law in an article published in Part IV. The only other contribution under this heading is Jochnick and Normand's discussion of the history of the laws of war. Is this modest selection (in number, not in quality) of articles under the rather incongruous title "Theoretical perspectives" an indication of a dearth of texts on theoretical issues related to international humanitarian law?

The intention of the fifth and last part is to focus on "Future directions for international humanitarian law". It contains four articles, in which the following issues are examined: theoretical aspects of relations between human rights law and international humanitarian law (Louise Doswald-Beck and Sylvain Vité), the protection of children (Geraldine van Bueren) and of the natural environment (Betsy Baker), and the new Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (M.-Christiane Bourloyannis-Vrailas). The selection given is interesting, but the reader would perhaps like to see a greater variety of current issues addressed.

This is a most interesting and useful collection of articles which are all topical in the field of international humanitarian law. Some of them have become real classics. Readers will appreciate finding them together in one single volume. Any selection, of course, reflects the editor's judgment of what is important and what is less so. Others will invariably make a different choice. Judith Gardam's selection of articles on international humanitarian law is judicious.

On a purely formal level the failure to use the full customary term "*international* humanitarian law" in the book's title is regrettable. It is moreover to be hoped that, at least in scholarly articles, "international humanitarian law" will not be replaced definitively by "IHL". We should have the time and the patience to express what we really mean without resorting to ugly abbreviations.

HANS-PETER GASSER
Editor

Roy Gutman and David Rieff (eds)

Crimes of War — What the public should know

W.W. Norton & Company, New York/London, 1999, 399 pages

Non encore traduit en français, *Crimes of War* est destiné aux journalistes et à « ce que le public devrait savoir », ainsi que l'affirme le sous-titre. Écrit par 90 correspondants de guerre et universitaires spécialisés dans le

droit de la guerre et le droit international humanitaire, ses 140 courts articles définissent aussi bien les notions de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre qu'ils dressent un inquiétant état de la barbarie dans les conflits depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette confrontation entre réalité juridique et réalité conflictuelle est l'axe central du livre et fournit ample matière à réflexion. Selon Roy Gutman, cheville ouvrière de ce projet et qui fut l'un des premiers journalistes à dénoncer en Bosnie-Herzégovine le nettoyage ethnique lors de l'été 1992, « rien ne prépare les reporters à faire les distinctions entre les actes légaux, illégaux et criminels »[1]. Et de s'interroger : « Est-ce un crime de guerre selon le droit international ou une action horrible, mais légale, d'assister au bombardement d'un hôpital à Sarajevo, de voir un convoi humanitaire bloqué à un barrage militaire sur la frontière entre la Tchétchénie et le Daghestan...? Est-ce légitime de démolir les maisons de terroristes présumés, ainsi que cela se produit en Israël, ou s'agit-il plutôt d'un crime de guerre? Et est-ce respecter les conventions internationales si des combattants se mêlent à des populations civiles, comme jadis au Viet Nam et plus récemment au Rwanda ? »

Difficile de ne pas en convenir: ces questions pèsent d'un poids non seulement juridique, mais aussi politique. Aux journalistes avertis, elles permettent de nommer et de qualifier juridiquement ce qu'ils sont en train de voir: crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou pas. Thèse sous-jacente du livre: un journaliste de terrain capable de définir juridiquement les violations des droits de l'homme auxquelles il assiste, élèvera le niveau de conscience du public et interpellera différemment les responsables de ces exactions. Il pourra ainsi – ne serait-ce que marginalement – brider les actes en train d'être commis.

L'intention est plus que louable, mais Roy Gutman le sait bien, le droit même appuyé par les médias ne peut évacuer la réalité des rapports de force. Le massacre de milliers de Musulmans en juillet 1995 dans « la zone de sécurité » de Srebrenica s'est produit sous les yeux de la communauté internationale. Et chacun — le commandement bosno-serbe qui en donna l'ordre, les diplomates, les journalistes et le public — savait que ce qui était en train de se commettre relevait au moins d'un crime de guerre, sinon d'un crime contre l'humanité, voire d'un génocide, comme l'établira

1 Traduction des citations par l'auteur de la présente recension.

un peu plus tard l'acte d'accusation du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie à l'encontre du général Ratko Mladic et du leader bosno-serbe Radovan Karadzic. De quoi tempérer la foi dans la force de dénonciation des médias et dans l'action de la justice internationale. En l'occurrence, ce n'est pas le fait que des journalistes savaient qu'il s'agissait là d'un acte condamnable qui aurait pu freiner en quoi que ce soit le général Mladic ou les exécuteurs du génocide rwandais. Dans ce ouvrage même, Jonathan Randall rappelle qu'Ali Hassan Majid, cousin de Saddam Hussein et responsable des bombardements chimiques irakiens qui firent au moins 60 000 victimes kurdes, s'était exclamé peu après son forfait : « Qui va dire quelque chose de toute manière ? La communauté internationale ? Qu'elle aille se faire voir ! »

Reste qu'à l'heure où l'ONU s'est dotée de deux Tribunaux pénaux internationaux et que, pour la première fois, un chef d'État en exercice – le président Slobodan Milosevic – a été mis en accusation, la dimension dissuasive du droit n'est pas toujours vaine et les médias peuvent y contribuer avec force. Ainsi, comme le rappelle cet ouvrage, des soldats et des officiers israéliens ont été jugés et condamnés pour avoir voulu « casser des os » de Palestiniens. L'affaire avait pu être prouvée par des images de télévision.

Mais l'efficacité des instruments juridiques a ses limites. Ainsi, le haut commandement américain a reconnu que le bombardement en 1991 de la ville de Basrah, en Irak, par des B-52 était généralisé. Le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, codifié en 1977, condamne les bombardements sans discriminatation de lieux où se trouve une population civile. Cependant, les États-Unis avaient estimé que cette attaque était légale, car elle avait pour cible les combattants de la Garde républicaine irakienne. D'autres pays ne se donnent guère la peine de « tordre » le droit pour trouver une interprétation qui leur convienne. Dans *Crimes of War*, l'article de Barry Renfrew sur la bataille livrée à Grozny par l'armée russe est édifiant. Il ressemble à un exercice de casuistique : « Selon le droit international, la volonté des Russes de prendre Grozny était justifiée, car il s'agissait de la base rebelle dotée de cibles militaires légitimes, qu'il y ait ou non des civils. Le fait que les Tchétchènes aient fortifié de larges sections de la ville en faisait des cibles légitimes en dépit de la présence des civils », écrit-il avant d'ajouter : « Cependant, si beaucoup de civils périrent, ce n'est pas tant du fait des bombardements russes que du fait

qu'ils servaient de boucliers humains aux yeux des militaires tchétchènes. Toutefois, la destruction de toute la ville par l'armée russe était illicite, car faite sans discrimination. » Que penser de tout cela, si ce n'est rejoindre la conclusion de l'auteur: « Parler du droit de la guerre à des commandants russes et tchétchènes, particulièrement ceux qui envoyaient leurs propres hommes au massacre jour après jour, relevait du non-sens. »

Dans cette perspective, le livre *Crimes of War* n'est pas vain. Il permet aux reporters de replacer les événements auxquels ils assistent dans une perspective plus large, de les fonder juridiquement (crimes ou pas) et d'éviter l'effet de normalisation que toute situation, y compris de guerre, tend à créer. À terme, il permet sans doute, comme le croit Richard Goldstone, premier procureur des deux Tribunaux pénaux internationaux, « de mieux conscientiser le public ». Reste que le sentiment qui prévaut à la lecture de l'ouvrage est celui d'un paradoxe trop bien connu: il démontre à la fois la nécessité que les journalistes soient conscients du droit de la guerre et des Conventions de Genève, mais fait aussi la démonstration de la difficulté du droit à brider la barbarie. Un travail de Sisyphe.

PIERRE HAZAN
Journaliste à *Libération* et au *Temps*
Genève

Sylvain Vité

Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en œuvre du droit international humanitaire

Éditions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999, XXI et 485 pages

Les faits sont à la base de toute application du droit. Toutefois, il arrive souvent que les parties en conflit ne peuvent se mettre d'accord sur une situation de fait, les allégations de l'une à ce sujet étant contestées par l'autre. Donc, pour faire respecter le droit, il peut se révéler indispensable d'établir les faits au préalable.

La présente thèse de doctorat est la première étude approfondie sur les diverses procédures internationales d'enquête destinées à promouvoir la mise en œuvre du droit international humanitaire. Dans ce cadre, la Commission internationale d'établissement des faits (CIEF), créée selon l'article 90 du premier Protocole additionnel aux Conventons de Genève (du 8 juin 1977), joue un rôle éminent en tant que mécanisme permanent de contrôle du respect et de l'application des règles humanitaires. Mais il est aussi vrai que la Commission n'a que peu fait jurisprudence, pour la simple raison qu'elle n'a encore été saisie d'aucune requête visant à engager une procédure formelle d'établissement des faits.

Cependant, la pratique internationale sur le plan des droits de l'homme et du droit international humanitaire – plus précisément celle des institutions de contrôle du respect des droits de l'homme, celle des organes onusiens et celle des nombreuses organisations non gouvernementales – se fonde sur des principes directeurs et sur des techniques éprouvées qui peuvent servir de guide utile et précieux pour le futur travail de la Commission. En effet, l'un des mérites de la présente monographie est d'avoir compilé et évalué cette vaste somme d'expérience, afin de la mettre à la disposition de la Commission et de la communauté internationale. C'est pourquoi le professeur Luigi Condorelli a souligné à juste titre, dans sa préface, que l'ouvrage est tourné vers l'avenir plutôt que vers le passé.

Dans une première partie, l'auteur examine le cadre et le fondement de la compétence, ainsi que les organes et l'objet de l'établissement des faits dans le domaine du droit international humanitaire. La deuxième partie est consacrée à l'étude du processus d'établissement des faits. Elle traite surtout du déclenchement du processus, de sa réglementation, de la recherche et de l'examen des preuves, enfin, du rapport qui doit être présenté à la fin de l'enquête. En outre, Vité traite des questions de la coordination des procédures et de la coopération entre les divers acteurs ; de même, il étudie l'impact direct de l'établissement des faits sur l'opinion publique internationale, sur la prévention et la cessation des violations et sur la réconciliation des belligérants. Il conclut sur l'impact indirect possible d'une telle enquête.

Vité présente une étude d'une remarquable profondeur, qui incite le lecteur à développer les idées exposées. Mon compte rendu ne permet cependant que quelques brefs commentaires.

À propos du fondement de la compétence de la CIEF, l'auteur se prononce en faveur d'une coopération entre les Nations Unies et la Commission. On sait que cette dernière n'est pas opposée à cette idée, malgré le fait qu'il s'agit d'une question fondamentale qui génère toute une série de problèmes. Toutefois, du point de vue pratique, une telle coopération ne dépend pas uniquement de la disponibilité de la Commission, mais bien, dans une large mesure, de la volonté des organes onusiens eux-mêmes. Or, jusqu'à présent, ceux-ci n'ont pas manifesté beaucoup d'intérêt à cet égard.

L'attitude des Nations Unies semble étroitement liée au problème de la «politisation» des procédures relatives au droit humanitaire (pp. 129 et suiv.), dont l'auteur prétend qu'elle «est une réalité que l'on peut regretter, mais dont il faut tenir compte». Par ailleurs, il est difficile de suivre l'auteur dans son raisonnement, lorsqu'il dit que la responsabilité matérielle de l'enquête «devrait rester à l'écart des enjeux politiques», et que la «seule recherche des preuves doit échapper aux pressions directes des gouvernements, puisqu'elle porte essentiellement sur des données de fait» (p. 132). Mais, dans la plupart des cas, les faits font partie du jeu politique. C'est donc l'indépendance de l'enquêteur par rapport à tout contrôle d'un organe politique qui donne la meilleure garantie d'impartialité. À la lumière de l'expérience des conflits les plus récents, dont, surtout ceux de l'ex-Yougoslavie, il faut admettre qu'il y a eu, à plusieurs reprises des manifestations de méfiance envers l'ONU, accusée de ne pas avoir montré l'impartialité et la neutralité nécessaires dans le domaine du droit humanitaire. Par conséquent, une coopération entre la CIEF et les Nations Unies ne serait concevable qu'á la condition que la Commission garde son identité distincte, son indépendance et son impartialité totales.

Vité critique avec raison la distinction terminologique, dans le Statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, entre les infractions graves aux Conventions de Genève et au Protocole I, d'une part, et «les violations graves des lois et coutumes de la guerre», d'autre part. Une distinction qui, malheureusement d'ailleurs, a été retenue dans le Statut de Rome. L'auteur se prononce en faveur d'un seul concept, notamment celui de crime de guerre (p.151). En effet, la multiplication des notions se rapportant au même concept va à l'encontre de toute règle technique de codification et donne lieu à la confusion. Mais la logique du législateur international n'obéit pas toujours à la rigueur linguistique du législateur national...

Pour conclure, il faut souligner que la présente étude est une contribution importante à la théorie et à la pratique de l'établissement des faits dans le cadre du droit international humanitaire. Elle est bien structurée, sur la base d'une conception claire et nette. Elle mérite en tout cas l'attention aussi bien des érudits de la théorie du droit humanitaire que des praticiens de la procédure de l'enquête.

ERICH KUSSBACH
ancien ambassadeur d'Autriche
Membre de la Commission internationale
d'établissement des faits

William G. O'Neill

A Humanitarian Practitioner's Guide to International Human Rights Law

Occasional Paper No. 34, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence (Rhode Island), 1999, 80 pages

Human rights law, law of armed conflict (or international humanitarian law) and refugee law constitute the international legal parameters which are becoming ever more important in today's armed conflicts, especially in determining political demarches, military interventions and humanitarian actions which the international community wishes to undertake in response to humanitarian crises. The latest of the publications of the Humanitarianism and War Project, an independent policy initiative supported by a number of UN organizations, governments, NGOs and foundations, sets forth the content of these three bodies of international law and addresses some issues that are of importance to their application.

The text is written by an international lawyer for people who work in the humanitarian field and is intended to serve them as a guide when it comes to placing humanitarian activities within the context of human rights laws, international humanitarian law and refugee law. The author, William G. O'Neill, has extensive field experience in various parts

of the world and with diverse international governmental and non-governmental organizations. He has structured his short and very readable guide in two halves.

In the first four chapters he tells the history and presents the content of the three bodies of international law in a simple, understandable fashion. The objective of this part of the *Humanitarian Practitioner's Guide* is to promote a better understanding of the legal framework in which today's humanitarian activities are taking place. In such a brief presentation it is not possible to go into all legal instruments in detail. The question is whether a restricted, somewhat superficial knowledge of the applicable law can suffice when attempting to integrate it into the operational approach of a humanitarian organization. Seen in this light, the descriptive part of the booklet certainly serves as a first introduction, but is not enough to equip a person or an organization with the essential information required to intervene credibly and professionally on the basis of the relevant international law. It should be borne in mind not only that governments and many specialized NGOs (including local ones) have become well versed in international law, but also that the subjects of "human rights" have become highly politicized and controversial or — as the author himself says — are regarded by many as "political and confrontational intrusions". For many years the ICRC has therefore opted to incorporate experts in international humanitarian law into its think tanks and operational teams, and to include them in consultations when opening a dialogue with civilian and military authorities on the dissemination of international humanitarian law, its application and respect for it. This approach has proved useful and given the organization a privileged position as an expert on the subject.

At the end of the presentations of each of the three particular bodies of laws, the author — quite rightly so — states that the main challenge remains the acceptance, implementation and enforcement of the obligations by the parties to the conflict. Except for some observations on international humanitarian law, he does not examine further the reasons for this fact. He believes that the changed nature of armed conflicts, the proliferation of arms and the disintegration of armed groups lead to non-respect for the rules applicable in armed conflict. This observation is undoubtedly correct. As far as refugee law and human rights laws are concerned, the author could have enlarged upon a tendency

observed among States to shy away from referring to binding international instruments.

In the second part of the guide (Chapters 5 and 6) the author addresses many of today's important challenges and gives an interesting outlook on future developments of international law protecting the person. He discusses for example the ongoing debate on the universality of human rights law, stressing that one of its core principles, namely non-discrimination, must be upheld in all circumstances. He also addresses the consequences of the creation of the International Criminal Court and the impact it might have on respect for international law. He then draws the reader's attention to the dilemma which might possibly arise for a humanitarian organization when it has to choose between an "operational" and a "legalistic" approach. Are the two compatible? Can an organization both gain and maintain access to the victims and provide them with assistance and protection while sharing information on violations and abuse with an international court (or local court for that matter) ? Or shall we see a specialization within the community of humanitarian organizations and a redistribution of their functions? Without providing final answers, the author pleads in any case in favour of an effective division of labour. In his discussion, O'Neill does not raise the question of how far "justice" and "peace" are interrelated when it comes to resolving an armed conflict. Several experiences have shown that peace negotiations can hardly resolve an armed conflict that has not ended in a clear-cut winner/loser situation, unless amnesty is granted to some or all of the players involved in the conflict even though they may have committed serious crimes. At the same time it has been seen that lasting peace can ensue only when all survivors have been able to gain satisfaction in their claim for justice.

O'Neill identifies and raises many valid questions, but does not provide final answers. There are none for the time being. The text (especially in the second part) is full of illustrative and recent examples. Although the author succinctly addresses the question of universality and indivisibility, the text seems to be primarily intended for members of international humanitarian organizations acting outside their own context, and not for local human rights NGOs. The booklet thus unfortunately does not directly contribute to the building of a strong civil society that would integrate the three bodies of law.

The *Humanitarian Practitioner's Guide* is highly relevant at our time, when States and other players on the international scene commonly commit serious violations and abuse of international law protecting the individual in situations of armed conflict or internal tensions. Current times are also marked by a trend toward intervention in internal conflicts by outside armed or political forces (with or without a United Nations mandate), with a view to restoring respect for international human rights and/or humanitarian law. Today's ultimate challenge for the community of humanitarian organizations is to maintain its credibility in the perception of all concerned through operational independence and impartiality. The *Humanitarian Practitioner's Guide to International Human Rights Law* is a useful contribution to the training of personnel for humanitarian organizations, preparing them to meet that challenge more effectively.

RETO MEISTER
Head of Operations
for Latin America and the Caribbean
ICRC

Publications récentes — Recent publications

Abdelwahab Biad, *Droit international humanitaire,* Collection « mise au point », Éditions ellipses, Paris, 1999, 122 pages

Andreas v. Block-Schlesier, *Zur Frage der Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Ende des 20. Jahrhunderts,* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, 161 pages

Jean-Claude Favez, *The Red Cross and the Holocaust,* Cambridge, 1999

Hisakazu Fujita/Isomi Suzuki/Kantaro Nagano (eds.), *War and Rights of Individuals: Renaissance of Individual Compensation*, Tokyo, 1999, 296 pages (in Japanese and English)

Philippe Ryfman, *La question humanitaire: Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale,* Éditions ellipses, Paris, 1999, 208 pages

Michael N. Schmitt, Leslie C. Green (eds.), *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millenium*, International Law Studies, Vol. 71, Naval War College, Newport, R.I., 1998, 535 pages

A collection of essays

The International Criminal Court, The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results, Roy S. Lee (ed.), Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1999

Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge — 1863-1914, Jean-François Pitteloud (éd.), Société Henry Dunant/Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1999, 857 pages

Respecter et faire respecter le droit international humanitaire, Guide pratique à l'usage des parlementaires, CICR et Union interparlementaire (éds.), Genève, 1999, 104 pages

Respect for International Humanitarian Law, Handbook for Parliamentarians, ICRC and Inter-Parliamentary Union (eds.), Geneva, 1999, 104 pages

International Committee of the Red Cross Training Seminar on International Humanitarian Law for University Teachers

The ICRC, assisted by a generous grant from the Hauser Foundation, will hold a training seminar on international humanitarian law for full-time university teachers who are already teaching public international law or human rights and are ready to make a commitment to teaching international humanitarian law at their respective universities.

The seminar, held jointly with the Graduate Institute of International Studies, will take place in Geneva on 7-12 August 2000 (arrival 6 August, departure 13 August).

The co-directors of the seminar will be Professor Theodor Meron of New York University Law School and of the Graduate Institute of International Studies and Mr Antoine Bouvier, Legal Adviser at the ICRC. The language of instruction will be English. The instructors will be academics, ICRC specialists and practitioners. The seminar will cover international humanitarian law, relevant aspects of human rights law and international criminal law applicable in international and internal armed conflicts (including topics such as historical development, types of conflicts, the law of Geneva, the law of The Hague, prisoners of war, occupation, humanitarian assistance, customary law, war crimes and responsibility), the place of international humanitarian law in general international law and teaching methods. Each participant will be provided with a course book to assist in his or her future teaching activities.

The organizers will provide the participants with APEX-type airfare to Geneva and living expenses for their stay.

Applications for the seminar, including full CV and list of publications, a statement explaining the candidate's interest in and plans for teaching international humanitarian law and two recommendations, must reach Mrs Isabelle Gerardi, Graduate Institute of International Studies, 132 rue de Lausanne, P.O. Box 36, 1211 Geneva 21, Switzerland, by 15 February 2000. Places are limited to thirty participants. Applicants will be notified of the result of their applications by the end of April 2000.

ICRC Communication Division

How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law

by Marco Sassòli and Antoine A. Bouvier, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1999, 1493 pages, 70 Swiss Francs (USD 45)

How Does Law Protect in War? is the first publication to provide university teaching staff, practitioners of all kinds and students with the most updated and comprehensive selection of documents on international humanitarian law. Its main purpose is to show that international humanitarian law is relevant in contemporary practice and that its provisions contain answers to the humanitarian problems of modern armed conflicts.

Part I outlines the various issues arising under international humanitarian law.

Part II reproduces 193 cases. Each case includes extracts from judgments by national or international tribunals, resolutions of the Security Council, media reports, or documents published by the ICRC or NGOs.

Part III outlines curricula for university staff willing to set up a special course on international humanitarian law or to incorporate it as part of another course.

Orders to be sent to:
International Committee of the Red Cross
Public Information Centre,
19, avenue de la Paix
CH-1202 Geneva, Switzerland
e-mail: dc_com_cip.gva@icrc.org
fax: ++ 41 22 733 20 57

Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

International Committee of the Red Cross

The International Committee of the Red Cross (ICRC) is an impartial, neutral and independent organization whose exclusively humanitarian mission is to protect the lives and dignity of victims of war and internal violence and to provide them with assistance. It directs and coordinates the international relief activities conducted by the Movement in situations of conflict. It also endeavours to prevent suffering by promoting and strengthening international humanitarian law and universal humanitarian principles. Established in 1863, the ICRC is at the origin of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

Cornelio Sommaruga
président
President
Jakob Kellenberger
président élu
President-elect
Anne Petitpierre
vice-présidente
Vice-President
Jacques Forster
vice-président permanent
permanent Vice-President
Renée Guisan
Paolo Bernasconi
Liselotte Kraus-Gurny
Susy Bruschweiler
Jacques Moreillon
Rodolphe de Haller
Daniel Thürer
Jean-François Aubert
Georges-André Cuendet
Éric Roethlisberger
Ernst A. Brugger
Jean-Roger Bonvin
Jakob Nüesch
Peter Arbenz
André von Moos
Olivier Vodoz
Gabrielle Nanchen
Jean de Courten
Jean-Philippe Assal

REVUE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE
DÉCEMBRE 1999

INTERNATIONAL REVIEW
OF THE RED CROSS
DECEMBER 1999

VOLUME 81 N° 836

Dans ce numéro

XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

In this issue

27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

ISSN 1560-7755