Décembre
December
2003
Volume 85
N° 852

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
2003
Volume 85
N° 852

Revue internationale de la Croix-Rouge

Débat humanitaire : droit, politiques, action

International Review of the Red Cross

Humanitarian Debate: Law, Policy, 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

Contents Table des matières

Décembre
December
2003
Volume 85
N° 852

Afrique et l'action humanitaire

Africa and humanitarian action

713 *Éditorial/Editorial*

717 **"Africa, the tragedy; Africa, the challenge" NEPAD and the new humanitarian agenda**
Garth Abraham

737 **Le CICR en Afrique: contexte et défis**
Christoph Harnisch

749 **Promotion of international humanitarian law through cooperation between the ICRC and the African Union**
Churchill Ewumbue-Monono and Carlo von Flüe

775 **Le temps pour comprendre la violence de guerre: l'exemple de l'Afrique**
Daniel Palmieri

791 **Preventing violence and generating humane values: Healing and reconciliation in Rwanda**
Ervin Staub

807 The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention
BEN KIOKO

827 Victimes et bourreaux: questions de responsabilité liées à la problématique des enfants-soldats en Afrique
NAIRI ARZOUMANIAN ET FRANCESCA PIZZUTELLI

Affaires courantes et commentaires
Current issues and comments

857 Adolescents volunteering for armed forces or armed groups
RACHEL BRETT

XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

867 Discours de Jakob Kellenberger, Président du Comité international de la Croix-Rouge

875 Statement by Juan Manuel Suárez del Toro, President of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

881 Keynote address by H.R.H. Princess Margriet, Chairwoman of the Standing Commission

885 Resolutions of the International Conference
917 Résolutions de la Conférence Internationale

Faits et documents — Reports and documents

951 Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, 30 November – 2 December 2003, Resolutions

979 Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 30 novembre – 2 décembre 2003, Résolutions

Livres et articles — Books and articles

1011 Récentes acquisitions faites par le Centre d'Information et de Documentation / Recent acquisitions of the Library & Research Service

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.

Éditorial

À l'époque coloniale, l'Afrique a été découpée comme un gâteau que se sont partagé les puissances européennes d'alors. Il ressort de la remarque sarcastique de Bismarck que le continent était un tourbillon colonial. L'Afrique était une loterie, et le billet gagnant l'assurance de lots mirifiques. La compétition coloniale reposait sur les trois «C»: commerce, chrétienté et civilisation, souvent imposés par la violence.

Aujourd'hui, l'Afrique, subsaharienne en particulier, ne suscite guère l'intérêt du reste du monde et les États développés ont d'autres priorités. L'approche multilatérale du développement a été mise en question et l'élimination de la pauvreté, qui avait fait l'objet d'un large consensus, n'est plus l'une des grandes priorités mondiales. Le développement économique est entravé par la faiblesse des institutions de nombreux États africains, une faiblesse qui découle directement de l'insuffisance des ressources et du revenu nationaux. L'Afrique aura le plus grand mal à briser seule ce cercle vicieux, et sera contrainte de dépendre de l'allégement de la dette, de l'aide alimentaire et du soutien international aux programmes d'auto-assistance.

L'éventualité d'une marginalisation accrue effraie les Africains, dont le revenu par habitant a diminué au cours des trente dernières années. L'Afrique, qui ne détient que 2 % du commerce et du PNB du monde, ressent les effets de toute variation dans les échanges et les investissements internationaux. Le plan développement du NEPAD a fait espérer que le continent pourrait mobiliser des dizaines de milliards en investissements, et un objectif de croissance de 7 % a été fixé. Cependant, pour y parvenir, la plupart des États d'Afrique devront opérer de profonds changements politiques et administratifs. En outre, un développement durable ne sera possible que si les confrontations armées destructrices et les guerres civiles sont évitées, ou du moins endiguées.

Depuis les attentats de Nairobi et de Dar es-Salaam en 1998, et surtout ceux du 11 septembre 2001, des pressions grandissantes sont exercées sur les États africains afin qu'ils combattent le terrorisme international – même si ce combat ne présente qu'un intérêt mineur pour les Africains eux-mêmes. La faiblesse institutionnelle de nombre de ces États est aggravée par le fait que, souvent, les forces de sécurité n'ont pas le monopole de la puissance armée, et moins encore le contrôle des frontières, indispensable pour lutter efficacement contre des groupes terroristes opérant à l'échelle internationale.

Le CICR déploie ordinairement ses activités dans des situations de pauvreté et de conflit armé. Trois articles de ce numéro de la Revue *traitent des difficultés et des défis auxquels l'Afrique est confrontée, et que le CICR tente de surmonter. L'article de* Garth Abraham *expose les nouvelles priorités humanitaires du NEPAD.* Christoph Harnisch *décrit les paramètres des activités du CICR en Afrique, tandis que* Churchill Ewumbue-Monono *et* Carlo von Flüe *examinent la coopération entre le CICR et l'Union africaine.*

****

La plupart des conflits de l'ère coloniale étaient cruellement déséquilibrés. Les atrocités étaient monnaie courante et aucun effort n'était fait pour porter assistance aux victimes des conflits. Depuis, la composante «assistance humanitaire» en Afrique a pris une importance telle que le tourbillon humanitaire semble parfois avoir pris la place du

Éditorial

«tourbillon colonial». Toutefois, les conflits contemporains ne sont pas moins cruels et cela est vrai aussi des guerres qui se déroulent en dehors de l'Afrique. Daniel Palmieri *adopte une approche temporelle pour examiner la violence de la guerre, et se penche sur divers conflits contemporains dans une perspective historique à long terme. Il jette notamment le doute sur la pertinence de l'expression «guerre ethnique», qui a été utilisée pour décrire certains conflits en Afrique.*

Le continent africain a vécu certains des crimes de guerre de masse, crimes contre l'humanité et génocides les plus odieux, le plus souvent perpétrés dans le contexte d'un conflit armé interne. Ces atrocités ont, pour la plupart, été commises sans que la communauté internationale n'élève la voix ou n'agisse. Ervin Staub *étudie, sous un angle psychologique, les racines de la violence entre les groupes et les moyens de prévenir une nouvelle flambée de violence, en prenant le Rwanda pour principal exemple. À travers des références précises aux origines du génocide au Rwanda, il démontre que comprendre les causes profondes de la violence peut considérablement faciliter la guérison, la réconciliation et l'action préventive menée par les dirigeants. Il analyse en outre les moyens d'amener les enfants à adopter des valeurs d'humanité et à agir selon les principes humanitaires, ce qui réduit les risques de violences entre les groupes.*

En réponse aux crimes de masse perpétrés dans diverses guerres en Afrique, l'Acte constitutif de l'Union africaine reconnaît à l'organisation le droit d'intervenir sur le territoire d'un État membre en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité. D'un point de vue juridique, Ben Kioko *fait valoir que, s'il est vrai que la mise en œuvre du droit d'intervention soulèvera très probablement des problèmes, il n'en reste pas moins que la disposition met en évidence les valeurs fondamentales de l'Union africaine. L'article de* Nairi Arzoumanian *et* Francesca Pizzutelli *examine, lui aussi d'un point de vue juridique, la responsabilité découlant de la présence, scandaleuse, d'enfants-soldats en Afrique.*

****

La XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est tenue en décembre 2003. Elle a été précédée du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Revue *présentera une analyse exhaustive de cette Conférence dans son numéro de juin, mais reproduit d'ores et déjà les principaux discours qui ont été prononcés à la Conférence, ainsi que les conclusions et les résolutions qui ont été adoptées pendant ces réunions internationales.*

La Revue

Editorial

In colonial times, Africa was sliced up like a cake, the pieces swallowed by the European powers of those days. In Bismarck's sarcastic allusion, the continent was a colonial whirl. Africa was a lottery and the winning ticket ensured glittering prizes. The colonial contest was based on the famous three "C's": Commerce, Christianity and Civilization, often enforced by brutal means.

Today Africa, especially sub-Saharan Africa, is on the fringe of world public interest and developed States have other priorities. The multilateral approach in development policy has been called into question and the worldwide consensus to eradicate poverty ranks lower on the global agenda. Economic development is hindered by the institutional weakness of many African States, a weakness directly influenced by the low level of their internal resources and income. Africa will have great difficulty in breaking this vicious circle on its own, and will be forced to rely on debt reduction, food aid and international support for self-help programmes.

The possible scenario of a further marginalization frightens Africans. Their per capita income has dwindled over the last thirty years, and with their share of less than two per cent of the world's trade and GDP they feel every shift in global commerce and investment. NEPAD's development plan has raised hopes that the continent could mobilize tens of billions in yearly investments and an objective of seven per cent growth has been set. But this will require radical changes in the political and administrative framework of most African States, and destructive armed confrontations and civil wars must be avoided or at least contained for any sustained development to be possible.

Since the attacks on the embassies in Nairobi and Dar es Salaam in 1998, but in particular since the terror attacks of 11 September 2001, African States have been under increasing pressure to combat international terrorism – although that struggle may be only of minor interest to Africans themselves. The institutional weakness of many of those States is compounded by the fact that security forces often do not have the monopoly of armed power within them, much less the necessary control of their borders, to efficiently combat internationally operating terrorist groups.

It is within the environment of poverty and conflict that the ICRC normally deploys its activities. Three articles in this issue of the Review *deal with the difficulties and challenges that Africa faces and that the ICRC tries to overcome.* Garth Abraham's *article outlines the new humanitarian agenda drawn up by NEPAD.* Christoph Harnisch *describes the parameters for the ICRC's activities in Africa, whilst* Churchill Ewumbue-Monono *and* Carlo von Flüe *examine the cooperation between the ICRC and the African Union.*

****

Most conflicts during the colonial contest were cruelly one-sided. Atrocities were commonplace and no efforts were made to assist the conflict victims. Since then the humanitarian assistance component in Africa has grown to such an extent that the "colonial whirl" sometimes appears to have been replaced by the humanitarian one. Contemporary conflicts are, however, no less cruel, and this is also true of the wars taking place outside Africa. In examining the violence of war Daniel Palmieri *takes a temporal approach, looking*

at various contemporary conflicts from a long-term, historical perspective. In particular, he casts doubt on the appropriateness of the term "ethnic war", which has been used to characterize some of the conflicts in Africa.

The African continent has witnessed some of the worst instances of mass war crimes, crimes against humanity and genocide, often perpetrated in the course of internal conflicts. For the most part, these atrocities continued while the international community remained silent or inactive. Ervin Staub *explores the roots of violence between groups and the prevention of renewed violence from a psychological angle, using Rwanda as the main example. With specific reference to the origins of the genocide in Rwanda, he stresses the role that understanding the roots of violence can play in facilitating healing, reconciliation, and preventive action by leaders. He also explores how children can be brought up to adopt humane values and act according to humanitarian principles, thus making violence between groups less likely.*

In response to the mass crimes perpetrated in various wars in Africa, the Constitutive Act of the African Union provides for the right of the Union, in cases of war crimes, genocide and crimes against humanity, to intervene in the territory of a Member State. From a legal point of view, Ben Kioko *argues that while implementation of the right of intervention will most probably be fraught with problems, the provision nonetheless underscores the fundamental values underpinning the African Union. Likewise from a legal standpoint, the article by* Nairi Arzoumanian *and* Francesca Pizzutelli *looks at the responsibility arising from the shocking presence of child-soldiers in Africa.*

****

In December 2003, the 28th International Conference of the Red Cross and the Red Crescent was held, preceded by the Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement. The Review *will provide a full analysis and coverage of this Conference in its June 2004 issue, but it already includes in this issue the key speeches given at the Conference and the conclusions and resolutions adopted at these international meetings.*

The Review

"Africa, the tragedy; Africa, the challenge"* NEPAD and the new humanitarian agenda

GARTH ABRAHAM**

At the dawn of the third millennium more than half of the countries of Africa continue to be mired in crises of one sort or another. Poverty pervades the continent,[1] inadequate access to resources characterizes the lives of many communities,[2] malnutrition and disease are ever-present,[3] and low-intensity violence appears the norm.[4] The inextricable links between these reflections of continental malaise are obvious. James Gustave Speth, head of the United Nations Development Programme (UNDP) in 1996, observed:

"Degrading poverty, diminishing natural resources, and increasing joblessness all feed ethnic and social tensions. It is from this cauldron that crises can boil over."[5]

When the cauldron does in fact boil over, the precise nature of the resultant conflict and its concomitant violence varies.[6] The stark non-variable is that it is the civilian population that suffers more than do the combatants.[7] The impact of the recent Liberian conflict on the citizens of Monrovia, for example, apart from death and maiming, has meant serious shortages in food and drinking water, a sanitation crisis, and the displacement of one out of every five persons.[8] For much of the continent, the consequences of violence are similar.

The inability of afflicted African States to deal adequately with these consequences has led to the burgeoning of international humanitarian relief agencies willing and able to respond to the many humanitarian crises and

* "The continent is a tragedy; it is also a challenge", said Henry Kissinger, in: James H. Billington & Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Simon & Schuster Inc., New York, 2001, p. 210. "Africa's variety inhibits concerted action; the scope of its crises nevertheless demands significant response", cited in Greg Mills, *Poverty to Prosperity: Globalisation, Good Governance and African Recovery*, Tafelberg, Cape Town, 2002, p. 86.

** MA (Natal) LLB (UCT) LLM (Wits), Associate Professor of Law, University of the Witwatersrand, Johannesburg; Attorney of the High Court of South Africa; IHL Legal Advisor: University Liaison, Pretoria Delegation of the International Committee of the Red Cross (ICRC). The article reflects the views of the author alone and not necessarily those of the ICRC.

disasters that plague the African continent.[9] This response is characterized as humanitarian action. Humanitarian action refers, ordinarily, to the response of a collective entity to a catastrophe of some kind — the cause for the catastrophe might be military or political, social or medical, economic or environmental.[10] The aim of the response is to protect and promote the human dignity of those who find themselves caught in the crisis. The methods employed to advance this aim are generally directed at reducing the impact of the crisis and its consequences on the affected population.

However, the assistance provided by humanitarian relief agencies is often both uncoordinated and superficial. Ad hoc attempts to alleviate the immediate plight of those caught up in a crisis, while laudable, do little to resolve the

1 More than 40% of Africa's 600 million people live below the internationally recognized absolute poverty line of US$1 per day; Africa's share of the world's absolute poor grew from 25% to 30% in the 1990s. See: Greg Mills, *Poverty to Prosperity: Globalisation, Good Governance and African Recovery*, Tafelberg, Cape Town, 2002, p. 87.

2 250 million people — 40% of the continental population — lack access to safe water. *Ibid.*, p. 87.

3 200 million people — 33% of the continental population — have no access to health services; 165 persons per 100,000 die each year from malaria (at the start of the twentieth century the figure was 223/100,000); 70% of the world's AIDS cases are to be found on the continent. *Ibid.*, p. 87.

4 The first three years of the new millennium have witnessed violence of some kind in Angola, Burundi, Central African Republic, Ivory Coast, the Democratic Republic of the Congo, Liberia, Sao Tome and Principe, the Sudan and Zimbabwe. According to Mark Malloch Brown, Administrator of the United Nations Development Programme, of the 45 countries on the African continent in which the UNDP had operative programmes in the last decade of the twentieth century, 18 were experiencing civil strife, while political crises of various kinds occurred in a further 11. See: *Humanitarian Action in the 21st Century*, Inter-Agency Standing Committee, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York, 2000, p. 23.

5 Cited in Paul Cornish, "Terrorism, insecurity and underdevelopment", *Journal for Conflict, Security and Development*, Vol. 1, No. 3, 2001, p. 49.

6 Mark Malloch Brown, Administrator of the United Nations Development Programme, Inter-Agency Standing Committee, has characterized most incidences of the violence as "internal, total and protracted". See: *Humanitarian Action in the 21st Century, op. cit.* (note 4), p. 23.

7 According to ICRC sources ("World campaign for the protection of victims of war", *International Review of the Red Cross*, No. 282, May-June 1991, p. 308) — cited in David P. Forsythe, "The International Committee of the Red Cross and humanitarian assistance: A policy analysis", *International Review of the Red Cross*, No. 314, 1996, p. 512 Footnote 2 — during the First World War 15% of the victims were civilians; this percentage increased to 65% during the Second World War; today the percentage is 90%.

8 *News Flashes from Africa*, The Africa Institute of South Africa (NFA 139/2003, 28/07/2003).

9 This was the view of Sergio Vieira de Mello, former Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Co-ordinator, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Inter-Agency Standing Committee. See: *Humanitarian Action in the 21st Century, op. cit.* (note 4), p. 11.

10 Such action is to be distinguished from foreign aid by virtue of the fact that it applies in circumstances of emergency. cf. Rohan J. Hardcastle & Adrian T.L. Chua, "Humanitarian assistance: Towards a right of access to victims of natural disasters", *International Review of the Red Cross*, No. 325, 1998, p. 592.

root causes of that crisis or the continued state of dependency in which many African countries find themselves.[11] More is required. Instead of relying on the commitment and largesse of international humanitarian agencies, the aim should be to strengthen the capacity of civil society, of government and of intergovernmental organizations so that the African continent as a whole might more successfully acknowledge and tackle its many responsibilities.

While not directed specifically at Africa, the challenge posed in 2000 by Sergio Vieira de Mello has continental resonance:

> "In a world of tremendous wealth and human capacity, the idea that some States cannot fulfil their own basic responsibilities toward their populations surely represents a failure to act collectively to solve a problem that involves us all. So just as humanitarian organizations have confronted the world's political leaders with their responsibility for resolving international conflicts, I propose that (...) we set ourselves a new task: to bring the community of nations back into a genuinely multi-lateral fold, and to use the resulting commitment to launch a new humanitarian agenda of strengthening the capacity of weak States and communities to fulfil their own responsibilities toward their citizens, and increasing the political commitment of stronger States to the same end. (...) Where and when this effort fails, as it inevitably will in some circumstances, then the humanitarian community must continue to step in and meet the challenge. ..."[12]

For Vieira de Mello the new humanitarian agenda is not the *ad hoc* response of international relief agencies; rather it lies in the strengthening of the capacity of States and communities to honour their responsibilities toward their citizens. The new humanitarian agenda is thus far greater than the response to crisis — it is developmental. It should, according to Kofi Annan, contribute to the prevention of catastrophes occurring in the future through addressing the pressing developmental needs of poorly resourced States.[13] The consequence of this new agenda is that the *prevention* of conflict becomes an integral part of humanitarian action. "Simply put, conflict (...) [is] (...) an issue closely inter-linked with development — as a consequence of a failure to achieve development and as a

11 Liesl Louw, "The harmful effects of handouts in Africa", *eAfrica: The Electronic Journal of Governance and Innovation (SAIIA)*, No. 1, October 2003, p. 16.

12 Sergio Vieira de Mello, former Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Co-ordinator, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs. See: *Humanitarian Action in the 21st Century, op. cit.* (note 4), p. 13.

13 *Ibid.*, p. 9.

preclusion to development."[14] Instead of the response being directed at those in a state of dependency, the developmental goal is one directed at the strengthening of self-sufficiency and capacity.[15] Investment in long-term development is the most cost-effective means for the prevention of humanitarian disasters:

> "Development does not preclude conflicts or other types of disasters, but it does drastically reduce the likelihood of their occurrence. And when disasters do take place, the consequences in terms of the loss of life are generally less severe and the recovery process faster and more complete."[16]

The New Partnership for Africa's Development: NEPAD

Africa's embrace of the new humanitarian agenda, argues South African President Thabo Mbeki, is the New Partnership for Africa's Development (NEPAD).[17] The opening paragraph of the NEPAD foundational document (October 2001) holds:

> "This New Partnership for Africa's Development is a pledge by African leaders, based on a common vision and a firm and shared conviction, that they have a pressing duty to eradicate poverty and to place their countries, both individually and collectively, on a path of sustainable growth and development, and at the same time to participate actively in the world economy and body politic. The Programme is anchored on the determination of Africans to extricate themselves and the continent from the malaise of underdevelopment and exclusion in a globalising world."[18]

More succinctly, paragraph 60 of the foundational document declares that NEPAD is "envisaged as a long-term vision of an African-owned and African-led development programme."[19]

Historical Background to the NEPAD initiative

In a sense the NEPAD initiative is not new. Post-colonial Africa has, on numerous occasions, attempted to galvanize developmental effort. The

14 Mark Malloch Brown, Administrator of the United Nations Development Programme. *Ibid.*, p. 23.

15 *Ibid.*, p. 24.

16 *Ibid.*, p. 24.

17 The occasion was an address by Thabo Mbeki at an Africa Day celebration in Johannesburg, South Africa, to mark the 40th anniversary of the foundation of the Organization of African Unity on 25 May 2003. The address is available at: <http://www.allafrica.com/stories/printable/200305250002.html>.

18 New Partnership for Africa's Development, October 2001, para. 1. This document is available at: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/nepad_english_version. pdf>.

19 *Ibid.*, para. 60.

dirigisme and economic nationalism of early post-colonialism,[20] unable successfully to redress deepening economic crises, gave way to the Lagos Plan of Action of 1980.[21] The Lagos Plan, in attempting to alter the relationship between developed foreign powers and the aid receivers of Africa, encouraged self-reliance and self-sustaining growth. The subsequent Africa's Priority Programme for Economic Recovery (APPER), rooted in the Lagos Plan of Action, aimed until 1990 at changing the production and consumption patterns of the continent. Its objective was to enhance socio-economic transformation, accelerate economic growth and development, and intensify regional economic integration and cooperation.

Outside the African continent the Bretton Woods institutions, too, were contributing to the debate. The World Bank's 1981 "Agenda for Action"[22] focused on the eradication of internal constraints — the dynamism of the market was the hallowed *panacea*. Structural adjustment programmes were proposed that insisted on the adoption of prescribed austerity measures. The consequences of the failure of these measures were twofold. Apart from precipitating United Nations-sponsored initiatives,[23] the failure of the proposals encouraged the 1997 Report of the World Bank to be less adamant about the universal prescription of market medicine. Instead, the State was accorded recognition of its central role in economic and social development — not necessarily as the sole stimulator of growth, but rather as partner, catalyst and facilitator of development.[24] It is within this context that the NEPAD initiative must be interpreted.

Ideologically, NEPAD has its roots in the concept of an "African Renaissance". Despite the limitations of this phrase,[25] the concept would appear

20 Richard Kamidza *et al.*, "The role of the state in development in the SADC region: Does NEPAD provide a new paradigm?", Third World Network Africa, article available at:
<http://www.twnafrica.org/print.asp?twnID=225>.

21 <http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan. pdf>; OAU, *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*, Geneva, 1981.

22 World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa : An Agenda for Action*, Washington DC, 1981.

23 Interventions by the United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Development Programme (UNDP), and United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).

24 Kamidza *et al.*, *op. cit.* (note 20).

25 While recognizing the veracity of Lord Acton's comment that it constitutes "'the most penetrating and subtle treatise on the history of civilisation that exists in literature'" (cited in G.P. Gooch, *History and Historians in the Nineteenth Century*, Longmans, London, 1920, p. 583), see, for example, the many criticisms levelled against Jacob Burckhardt's use of the term to describe the cultural flowering of Quattracento Italy in *Die Kultur der Renaissance in Italien* in 1860 (*Ibid.*).

to stem from earlier philosophical discourse on Pan Africanism, Negritude, Ubuntu and Black Consciousness[26] and, although without paradigmatic effect, it revealed the continental desire for an assertion by Africa of the need to be taken seriously and to be accorded the respect due to a continental role player.

The catalyst for the programme would appear to have been the Extraordinary Summit of the Organization of African Unity (OAU) held in Sirte, Libya, in September 1999.[27] With the issue of Africa's external debt uppermost in the minds of participants, the summit mandated South African President Thabo Mbeki and President Abdelaziz Bouteflika of Algeria to come up with a framework for the negotiation of debt cancellation with Africa's creditors. Shortly thereafter, in Havana, Cuba, in April 2000, the South Summit of the Non-Aligned Movement and the G77 again mandated President Mbeki, and, on this occasion, President Olusegun Obasanjo of Nigeria, to negotiate on behalf of the South with the G8 and the Bretton Woods institutions.

The Togo Summit of the OAU in July 2000, acknowledging the parallels between the two mandates accorded to Mbeki and his colleagues, and mindful of the fact that the servicing of debt was but one of many obstacles to Africa's development,[28] mandated Mbeki, Bouteflika and Obasanjo to negotiate with the developed North in the construction of a developmental programme for continental regeneration. The support of the G8 leaders at their Okinawa summit in Japan in July 2000 gave further impetus to the effort to translate the vision of continental regeneration into a programmatic policy. With the backing of Presidents Obasanjo of Nigeria, Mkapa of Tanzania and Wade of Senegal, Mbeki punted a Millennium African Renaissance Plan (MAP) to the World Economic Forum Meeting in Davos on 28 January 2001. MAP, declared Mbeki, constituted "a declaration of a firm commitment by African leaders to take ownership and responsibility for the sustainable economic development of the continent".[29]

Mbeki and his two co-authors were given the opportunity to present the plan to other African leaders at the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) meeting in Algeria from 8-10 May 2001.

26 See Henning Melber, "The new African initiative and the African Union: A preliminary assessment and documentation", *Current African Issues*, No. 25, 2001, p. 4.

27 <http://www.dfa.gov.za/docs/nepa275a.htm>. Department of Foreign Affairs, South Africa, NEPAD, 20 May 2002.

28 <http://www.dfa.gov.za/docs/nepa275a.htm>. cf. note 27.

29 Cited in Melber, *op cit.* (note 26), p. 4.

At the same meeting the Senegalese President, Abdoulaye Wade, tabled an "Omega Plan for Africa", while UNECA proposed a "Compact for African Recovery". Recognizing the need for a united continental position and the obvious overlap between the three initiatives, it was resolved that an integrated programme be presented to the outside world. During a trip to the United States in June, Mbeki secured endorsement of MAP from US President George W. Bush, who offered personally to introduce the plan at the G8 summit meeting in Genoa, Italy, the following month. At that meeting a revised MAP initiative was presented (MAP had meanwhile been amalgamated with Wade's Omega Plan and the UNECA proposal)[30]. Mbeki saw Genoa as a "very exciting moment", holding that "we [Africans] are taking our destiny in our own hands to end the wars, dictatorships, corruption and poverty, to ensure the continent is developed. That is what MAP is all about."[31]

Enthusiastic support for the proposal by world leaders was, however, tempered somewhat by the events of September 11. Potentially, the West now had more pressing matters to deal with.[32] If Mbeki's proposal was to get under way, he and his co-initiators would have to come up with a strategy to show that MAP remained both urgent and in the interest of all.[33]

In October, at a meeting of African leaders gathered in Abuja, Nigeria, the new strategy designed to revive the ailing economies on the world's poorest continent was launched. The New Africa Initiative (as MAP was now known, following a resolution of the July 2001 Lusaka Summit of the OAU)[34] aimed, African leaders were informed, at tackling *inter alia* debt and the spread of HIV/AIDS, a disease affecting nearly 25 million persons on the African continent. Key to the plan was an end to Africa's many armed conflicts — war has meant that many African nations continue to be gripped in poverty as investors stay away and military spending eats significantly into State budgets, apart from the pressing needs of the ever-growing number of

30 *Ibid.*, p. 5.

31 Own correspondent, *Business Day*, 23 July 2001.

32 However, Ross Herbert argues that "[r]ather than diminish the momentum of NEPAD, the events of 11 September 2001 and their aftermath seem to have contributed to a heightened awareness among Western powers that Africa should not be allowed to follow in the path of Somalia and other failed states. Not only would further African decline provide fertile ground for the emergence of groups like al Qaeda, but it would also provoke greater waves of refugees and demands for emergency relief." Ross Herbert, "The African Union and Nepad in 2002: A pivotal year", *South African Yearbook of International Affairs*, 2002/03, p.242.

33 Own correspondent, *Business Day*, 1 October 2001.

34 Declaration 1 (XXXVII).

refugees from such conflicts.[35] By November 2001 the New Africa Initiative had become known as the New Partnership for African Development.

The Aims and Objectives of the NEPAD Initiative

It is the declared aim of NEPAD that the new continental development initiative be premised on "people-centred sustainable development" and "democratic values". On this platform, and recognizing Africa's abundance of both human and natural resources, NEPAD has as its primary objectives the eradication of poverty and an end to the marginalization of the African continent. The peoples of Africa themselves are to assume responsibility for their own development.

It is envisaged that the objectives of the programme will be achieved by African leaders assuming joint responsibility for:

- strengthening mechanisms for conflict prevention, management and resolution at the regional and continental levels, and ensuring that these mechanisms are used to restore and maintain peace;
- promoting and protecting democracy and human rights in their respective countries and regions, by developing clear standards of accountability and participatory governance at the national and sub-national levels;
- restoring and maintaining macroeconomic stability, especially by developing appropriate standards and targets for fiscal and monetary policies, and introducing appropriate institutional frameworks to achieve these standards;
- instituting transparent legal and regulatory frameworks for financial markets and auditing of private companies and the public sector;
- revitalizing and extending the provision of education, technical training and health services, with high priority given to tackling HIV/AIDS, malaria and other communicable diseases;
- promoting the role of women in social and economic development by reinforcing their capacity in the domains of education and training; by the development of revenue-generating activities through facilitating access to credit; and by assuring their participation in the political and economic life of African countries;
- building the capacity of States in Africa to set and enforce the legal framework, as well as maintaining law and order;

35 Own correspondent, *Business Day*, 23 October 2001.

- promoting the development of infrastructure, agriculture and its diversification into agro-industries and manufacturing to serve both domestic and export markets.[36]

Very broadly, the projects proposed for the facilitation of these objectives are three-pronged. The first group of projects seeks to provide the necessary preconditions for sustainable development.[37] Of relevance in this regard are the Peace, Security, Democracy and Political Governance Initiatives and the Economic and Corporate Governance Initiatives; as well as regional and sub-regional developmental efforts. The second group is of an infrastructural nature, encompassing the Human Resource Development Initiative, the Agricultural Initiative, the Environmental Initiative, the Cultural Initiative and the Science and Technology Platforms. The final group of projects is concerned with resource mobilization, involving the Capital Flows Initiative and the Market Access Initiative.

The Organisational Structure of NEPAD and its Relationship with the African Union

These projects, in turn, are to be answerable to a three-tiered administrative structure, topped by the Heads of State and Government Implementation Committee (HSGIC), which held its inaugural meeting in Abuja on 23 October 2001. It was resolved at the African Union (AU) summit in 2002 to expand membership of this Committee from 15 to 20 members. The Committee is made up of the heads of State of four (as opposed to the original three) member States per region. The five regions into which Africa has been divided are North Africa, West Africa, Central Africa, East Africa and Southern Africa. The function of the HSGIC is to determine policy.

Below the HSGIC is the Steering Committee, which is composed of two personal representatives of each of the five initiating heads of State, and one personal representative of 15 non-initiating NEPAD members.[38] It is charged with determining the terms of reference of endorsed programmes and initiatives and with overseeing the third administrative tier — the Secretariat. The Commission of the AU also participates in the meetings of the Steering Committee.

The Secretariat consists of a core of permanent employees who are responsible for liaison and coordination and for the administrative and logistical

36 New Partnership for Africa's Development, *op. cit.* (note 18), para. 49.

37 <http://www.dfa.gov.za/docs/nepa275a.htm>.

38 Evarist Baimu, "Human rights in NEPAD and its implications for the African human rights system", *African Human Rights Law Journal*, No. 2, 2002, p. 305.

functions of NEPAD, and has its base at the Development Bank of Southern Africa, in Midrand, South Africa.

In addition, five task teams are responsible for identifying and preparing implementable projects and programmes under NEPAD. These task teams are assigned to the following areas: capacity building on peace and security; economic and corporate governance; infrastructure; central banks and financial standards; and agriculture and market access. The five teams constitute, in turn, five sub-committees: Peace, Security, Democracy and Political Governance; Economic and Corporate Governance/Banking and Financial Standards/Capital Flows; Market Access and Agriculture; Human Resource Development; and Infrastructure. The five sub-committees are headed, respectively, by South Africa, Nigeria, Egypt, Algeria and Senegal.[39]

Of some concern is the relationship between NEPAD and the AU. NEPAD was initially conceived as a loose association of like-minded African leaders committed to a reformist agenda in an effort to reverse the continental malaise. Conversely the AU, like its predecessor the OAU, seeks to reach decisions on the basis of consensus, thus ensuring that all decisions reflect the thinking of the lowest common denominator. Despite this fundamental difference in outlook, a compromise was negotiated at the OAU's Lusaka summit in 2001 whereby NEPAD became the social and economic platform of the AU. Thus although led by a smaller group of countries — the twenty States that constitute the HSGIC — the latter is obliged to report annually to the AU Summit; furthermore, the Chair of the AU and the Chair of the Commission of the AU are *ex officio* members of the HSGIC.

However, the relationship continues to be inadequately delineated and consequently remains a potential source of tension. In July 2003, immediately prior to the AU's Maputo summit, the AU Executive Council met specifically to discuss NEPAD's relationship with the African Union. While agreeing that for the time being NEPAD will continue to be housed in Midrand, South Africa, an AU sub-structure based at the AU Commission in Ethiopia was requested to work out the terms and conditions for the proper integration of NEPAD into the AU Commission.[40] It was also decided

39 *Ibid.*, p. 305.

40 This decision was subsequently endorsed by the Second Ordinary Session of the Assembly of the African Union: Assembly/AU/Decl. 8 (II). The Resolution, in terms of para. 9(ii) of the "Declaration on the Implementation of the NEPAD", envisages the NEPAD Secretariat operating outside the headquarters of the African Union for a "transitional period of three years as from July 2003, or until such time the relevant structures of the African Union are fully operational, whichever comes first".

by the Executive Council that each member State of NEPAD should have at least five staff members in the NEPAD Secretariat. Thereafter, depending on contributions, additional staff members up to a maximum of 13 for the highest paying members were to be allocated. What this decision does is to ensure the domination of NEPAD by South Africa, Nigeria, Libya, Algeria and Egypt, i.e. States whose contributions account for more than 40 per cent of the total income of the AU.

Apart from the NEPAD Secretariat, there is also some concern about the relationship between NEPAD and the AU Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa (CSSDCA). This Nigerian-inspired initiative predated NEPAD by several years.[41] The tasks of both overlap to a considerable extent: the resolution of conflicts; the promotion of democracy and human rights; the strengthening of the legal capacity of States to maintain and enforce law and order; creation of the long-term conditions for development and security; and peace-making and peacekeeping.[42] Both also proposed the creation of a panel of eminent Africans. The NEPAD Steering Committee, in cooperation with the OAU Secretariat, was therefore directed to submit proposals for rationalization of the two initiatives to the Durban Heads of State meeting.[43] At the 2002 Durban summit, a memorandum of understanding was adopted to settle tensions between the two bodies.

Precisely how NEPAD's diffuse structure is to advance the new humanitarian agenda has yet adequately to be determined. What is clear is that the emphasis of the NEPAD initiative is developmental, as opposed to requesting unconditional handouts from developed countries. Indeed, NEPAD's foundational document, in its introduction, holds that "... Africans are appealing neither for the further entrenchment of dependency through aid, nor for marginal concessions"[44] — an approach that strikes a harmonious note for many western donor countries and organizations.

41 Editorial, "The NEPAD African peer review mechanism: Prospects and challenges", *African Security Review*, Vol. 11, No, 4, 2002, p. 2.

42 John G Nyuot Yoh, "NEPAD and the AU: problems and prospects", *Global Dialogue*, Vol. 7, No. 2, July 2002, p. 26.

43 Para. 23 of the "Communiqué issued at the end of the Second Meeting of the Heads of State and Government Implementation Committee of the NEPAD, Abuja, 26 March 2002"; and, again, in para. 17 of the "Communiqué issued at the end of the Third Meeting of the Heads of State and Government Implementation Committee of the NEPAD, Rome, Italy, 11 June 2002". Documents available at: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

44 New Partnership for Africa's Development, *op. cit.* (note 18), para. 5.

In his interpretation of how the NEPAD initiative will advance developmental concerns, Ross Herbert[45] thinks that NEPAD will operate at four different levels. At the global level, NEPAD will seek to negotiate a better deal for Africa from the developed countries. Apart from directly addressing issues of trade, negotiations at this level are also concerned with donor aid, debt relief and material assistance in conflict prevention and peacekeeping. At the continental level, NEPAD, in association with the AU, aims to set up effective continental institutions and programmes. At the regional level, NEPAD aims to build the capacity of regional economic institutions, hence NEPAD's encouragement of the standardization of infrastructure and rules regulating systems of trade, customs, taxation and finance. Finally, at the national level, NEPAD's objective is to improve the delivery of health care, education, transport and governance.

The NEPAD Agenda

However, the NEPAD agenda is vast: the foundational document makes mention of all of Africa's woes. Yet, there is little evidence of tangible benefit. For this reason, not surprisingly, one of the many criticisms levelled at NEPAD is that it fails adequately to prioritize or to offer practical programmes for implementation. This criticism has some validity; the NEPAD Secretariat consciously shies away from any perception that it is to orchestrate the implementation of grand plans. Despite the rhetoric, its mission — and perhaps that of the entire initiative — is less ambitious: it is to study problems, suggest solutions and, if necessary, bring political pressure to bear on governments, multilateral agencies or other relevant players to act appropriately.[46]

The criticism, however, is not altogether justified. There has been some discussion on the prioritization of developmental projects. Recognizing that famine, natural disasters and falling food production have precipitated an agricultural crisis in Africa, the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), a component of NEPAD, has been engaged in relevant research on the basis of which future developmental decisions will be made. Seven potential projects have been identified which, it is hoped, will stimulate agricultural development on the continent.[47] The

45 Herbert, *op. cit.* (note 32), p. 241.

46 Ross Herbert, "Becoming my brother's keeper", *eAfrica*, *op. cit.* (note 11), p. 9.

47 Para. 9 of the "Communiqué issued at the end of the Seventh Meeting of the Heads of State and Government Implementation Committee of the NEPAD, Abuja, 28 May 2003". Document available at: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

Programme has issued data for the period 1997 to 1999 showing that 200 million people, or 28 per cent of the total population of the continent, are chronically hungry. This is 27 million, or 15 per cent, more than was the case in the early 1970s. Wiseman Nkuhlu, head of the NEPAD Secretariat, attributes these statistics to climate change, poverty, lack of an enabling policy, environmental degradation, conflicts, poor international market conditions and economic mismanagement. To remedy the crisis, the CAADP has come up with four "pillars for priority investment". The four pillars are: land and water management; rural infrastructure and trade-related capacities for improved market access; increasing food supply and reducing hunger; and agricultural research, technology dissemination and adoption.[48] The intention now is to consult with regional organizations, governments, farmers' associations and civil society in assisting in the implementation of appropriate projects.[49]

Furthermore, a discussion document on capital flows has also received considerable attention. Apart from setting ambitious targets,[50] it proposes that an international convention prohibit African leaders who loot public funds from lodging these funds in foreign banks.

Perhaps the aspect of the NEPAD proposal that has elicited most interest thus far is the African Peer Review Mechanism (APRM). The proposal for a "mutually agreed instrument for self-monitoring"[51] was initially mooted at the first meeting of the NEPAD HSGIC in Abuja in October 2001.[52] The base document[53] of the APRM was then endorsed by the AU States at the Durban Summit of July 2002.[54] This mechanism is mandated to ensure that the policies and practices of participating States conform to agreed political, economic and corporate governance values, codes and standards contained in the Declaration

48 *News Flashes from Africa*, The Africa Institute of South Africa (NFA 131/2003, 16/07/2003).

49 Para. 18 of "Communiqué issued at the end of the Eighth Meeting of the Heads of State and Government Implementation Committee of the NEPAD, Maputo, Mozambique, 9 July 2003". Document available at: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

50 Such as the development of a fully fledged African stock exchange by doubling Africa's saving rate by the year 2015, and doubling the number of stock exchanges in Africa by 2010 — at present only 12 of Africa's 54 countries have stock exchanges.

51 "The African Peer Review Mechanism: Process and procedures", UNECA, *African Security Review*, *op. cit.* (note 41), p. 9.

52 Editorial, *ibid.*, p. 2.

53 AHG/235 (XXXVIII) Annex 2.

54 "African Peer Review Mechanism Organisation and Processes" (NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P), 9 March 2003. Document available at: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance (Declaration on Governance).[55] The declared purpose of the APRM is to "... foster the adoption of policies, standards and practices that lead to political stability, high economic growth, sustainable development and accelerated sub-regional and continental economic integration through sharing of experiences and reinforcement of successful and best practice, including identifying deficiencies and assessing the needs for capacity building."[56]

The APRM envisages four distinct organizational components: the Committee of Participating Heads of State and Government (APR Forum), charged with decision-making; the Panel of Eminent Persons (APR Panel),[57] to oversee the review process; the APRM Secretariat, which will provide secretarial, technical, coordinating and administrative support services; and the Country Review Team (APR Team) appointed to visit countries to review progress in implementing their Programme of Action, as provided for in paragraph 13 of the APRM base document. At this stage it is planned that the peer review process might be initiated in one of three ways: the first involves an initial assessment to become familiar with the current level of governance in a particular country and a consideration of possible plans for the future, which initial review is then followed by a further review two years later; the second is a one-off special assessment initiated at the request of a particular country; and, the third is a special review initiated by the APR Forum in anticipation of an impending crisis.[58]

At the 2002 AU summit in Durban, while eight codes of fiscal and economic governance were agreed, there appeared to be some confusion as to the precise ambit of the peer review brief. Perhaps most contentious was whether there was to be a code of conduct on political and democratic governance. The confusion over this latter point was heightened by a series of contradictory

55 AHG/235 (XXXVIII), Annex I. The Declaration was adopted by the HSGIC at its Rome meeting on 11 June 2002 (para. 8 of the "Communiqué issued at the end of the Third Meeting of the Heads of State and Government Implementation Committee of the NEPAD, Rome, Italy, 11 June 2002") for presentation to the forthcoming Head of State and Government Summit of the AU. See: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

56 Para. 3 of "The African Peer Review Mechanism" base document. See: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

57 On 28 May 2003 six persons were selected by a NEPAD "Heads of State" meeting to sit on the Panel of Eminent Persons. The six appointees are: Chris Stals (former Governor of the South African Reserve Bank), Graça Machel (widowed former Mozambican First Lady and now wife of former South African President Nelson Mandela), Adebayo Adedeji (Nigerian economist), B.A. Kipglaat (a former Kenyan diplomat), Marie-Angélique Savane (former Senegalese UN development official), and Dorothy Njeuma (a Cameroonian educator).

58 Herbert, *op. cit.* (note 46), p. 6.

statements issued by various South African politicians — Aziz Pahad, the Deputy Foreign Minister, Jacob Zuma, the Deputy President, and Wiseman Nkhulu, the Chairman of the NEPAD Secretariat — in November 2002. Instead of resolving the confusion sown, the intervention by South African President Thabo Mbeki served only to heighten the uncertainty. Mbeki declared that NEPAD would not embark on political peer review — that was to be the preserve of the AU parliament, the Human Rights Commission and the Court of Justice, among others.[59] Instead, NEPAD's peer review would only address issues of economic governance — this despite the fact that for many external donors political peer review was central to the NEPAD initiative and that a draft of a political peer review procedure had been circulated at the Durban summit.[60] Mbeki's undiplomatic response to the request of the Canadian Prime Minister, Jean Chrétien, for clarification threatened to seriously undermine the international goodwill generated by the NEPAD initiative. The confusion was ultimately resolved by the HSGIC agreeing to political peer review until such time as AU institutions had been established to assume responsibility for this process.

By October 2003, sixteen African nations had signed up for Peer Review.[61] On 27 June 2003, Wiseman Nkuhlu, the Head of the NEPAD Secretariat, announced that Ghana was to be the first country reviewed by the peer review panel.[62]

Critique of the NEPAD Initiative

Unfortunately, the debate and confusion engendered by the apparent reluctance on the part of African leaders to tackle the more pressing issue of political review have led some to query the seriousness of Africa's commitment to political reform.[63] The developed world has in various ways pledged support[64] for the NEPAD initiative and the UN has indicated that it is to

59 Editorial, *African Security Review*, *op. cit.* (note 41), p. 1.

60 Herbert, *op. cit.* (note 32), p. 253; Editorial, *African Security Review*, *op. cit.* (note 41), p. 1.

61 Algeria, Burkina Faso, Cameroon, Republic of Congo ; Ethiopia, Gabon, Ghana, Kenya, Mali, Mauritius, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Senegal, South Africa and Uganda. Herbert, *op. cit.* (note 44), p. 6.

62 South African Broadcasting Corporation, 27 June 2003.

63 Other disturbing developments have, over the past year, added to this perception: Africa's nomination of Libya to head the UN Commission on Human Rights (UNCHR), and the united continental front in refusing to support UNCHR investigations into human rights abuses in Zimbabwe or the Sudan.

64 For example, the UN Development Programme, Canada and Japan have pledged directly to fund the NEPAD Secretariat. Ross Herbert, "Recovering Africa", *Mail & Guardian*, 30 May to 5 June 2003, p. 36.

make NEPAD the guiding framework for all its member agencies working in Africa.[65] Questions, however, are being asked.

Disquieting for some aid donors has been the increase in the number of members of the HSGIC from 15 to 20.[66] The direct implication of the increase was that the remaining representative for the North African region had inevitably to be Libya (the only other contender being the self-proclaimed Sahrawi Arab Democratic Republic). The possible consequences of Libyan participation in this key structure gave cause for some concern, despite the fact that Nigerian President Olusegun Obasanjo attempted to allay fears by stating that all new members of the Committee would have to conform to NEPAD ideals.[67] Apart from the North African region, Central African representation is equally problematic, as all possible contenders can show only dubious democratic credentials.

Perhaps most irksome is NEPAD's failure to deal adequately with the Zimbabwean issue. According to a recent report of the Institute for a Democratic Alternative for Southern Africa, which was released in June 2003 shortly before the annual AU summit in Mozambique, "the lack of assertive action towards Zimbabwe" indicated that the AU and its economic counterpart, the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), "will be unable to amount to anything more than rhetoric. (...) Despite humanitarian crises and overwhelming pressure in favour of reforms, Mugabe remains in power and apparently continues to enjoy the support of influential regional players."[68] Instead of distancing themselves from Mugabe's antics, the continent's leaders have refused in the interests of African solidarity to attend a European Union summit from which Mugabe was banned; they have also prevented a UN human rights investigation of Zimbabwe, and continue to fête Mugabe as a conquering hero.

Misgivings are not limited to the developed West; there are many continental misgivings as well. Few attempts have been made to explain the initiative in Africa itself, let alone internationally.[69] Thus far, only three African

65 See United Nations General Assembly Declaration (A/RES/57/2) and Resolution on the NEPAD (A/RES/57/7).

66 Herbert, *op. cit.* (note 32), p. 248.

67 Ross Herbert observes that the fact that the policies of existing committee members are often at variance with those ideals was not addressed. *Ibid.*, p. 248.

68 Own correspondent, *Business Report*, 3 July 2003.

69 A failure conceded in para. 17 of the "Communiqué issued at the end of the Second Meeting of the Heads of State and Government Implementation Committee of the NEPAD, Abuja, 26 March 2002". Document available at: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/>.

parliaments have formally addressed the issue of NEPAD.[70] For some it is still essentially the personal programme of a small group of African reformers. The entire initiative, it has been argued, is being encouraged by global powers in the interest of transnational elites – including the new African elite.[71] Perhaps with uncharacteristic perspicacity, Libyan leader Muammar Gaddafi, speaking at the 2002 AU summit, publicly criticized NEPAD as a neo-colonialist venture. The possible impact of globalization on the countries of Africa is potentially so different. Some are advanced in terms of the liberalization of their economic policies and are able to withstand the opening up of their domestic economies to external capital. For such countries there is no real need for control; neo-liberalism poses no great threat. But not all countries are in this position. It has, for example, been alleged that the Growth Employment And Redistribution programme ('GEAR') of the South African government represents its own self-imposed structural adjustment programme, and that "it is only a small exaggeration to say that the [NEPAD] prescribes for an entire continent the kind of policies already pursued in South Africa".[72] Continental disquiet might, of course, also be associated directly with internal rivalries. For OAU diehards, for example, the initiative is seen as a threat to OAU consensus politics and, as such, a sidelining of the AU. For others, the fear is of South African domination of the process.[73]

Even less success has been achieved in mobilizing support for the initiative amongst African civil society.[74] Not surprisingly, criticism from this sector has, at times, been extremely harsh.[75] For Masimba Manyanya, former chief economist for the Zimbabwean Ministry of Finance, "[the NEPAD initiative] ... is exclusionary and reduces African citizens to recipients of abstract social and economic policies that they were not party to."[76] The perception of NEPAD as

70 Herbert, *op. cit.* (note 64), p. 36.

71 Ian Taylor, "The New Partnership for African Development and the global political economy: Towards the African century or another false start?" Third World Network Africa, 04/26/2002, article available at: <http://twnafrica.org/print.asp?twnID=211>.

72 *Ibid.*

73 Thus, suggests Ross Herbert, the attempt by some African states to curtail the effectiveness of the NEPAD Secretariat. Herbert, *op. cit.* (note 32), p.252. Herbert suggests that, apart from the imposition of an initial, unrealistic, limit of five persons for the full-time staff complement of the Secretariat, a further indication of possible continental disquiet includes the attempt to move the Secretariat — sooner rather than later — from Midrand to Addis Ababa.

74 Nyuot Yoh, *op. cit.* (note 42), p. 7.

75 *eAfrica*, *op. cit.* (note 11), p. 12.

76 Vicki Robinson, "Talking left and acting right", *Mail & Guardian*, May 30 to June 5 2003, p. 39.

an imposition in the interests of some was again voiced at a three-day "African Forum for Envisioning Africa by African Scholars" in Nairobi in 2002. A number of civil society representatives at the meeting held that NEPAD lacked legitimacy: it was an initiative agreed upon by African presidents and sold to western economic powers for funding without citizens, African parliaments or civil society being consulted.[77] A similar view was expressed by civil society organizations that met in Port Shepstone, KwaZulu-Natal, on 4-8 July 2002, on the eve of the launch of the AU.[78] The 2002 Copenhagen Conference of the Southern African Development Community and the European Union civil society group concluded that "NEPAD is a programme driven by African elites and drawn up by the corporate forces and institutional instruments of globalisation, rather than being based on African people's experiences, knowledge and demands."[79]

Conclusion

While the limitations are obvious, and while many of the questions remain unanswered, a process has begun. Clearly, the hyped expectations raised will prove difficult to realize — the reality is that the NEPAD initiative will not be able to resolve all of Africa's woes. Indeed, while pan-continental initiatives might go some way towards reversing negative trends, many of the key developmental and governance challenges require action not by an intergovernmental organization but by national governments.[80] The consolidation of the State remains Africa's greatest challenge.[81] It is the relative lack of State legitimacy that contributes to Africa's weak economic performance.[82] Only once the initial building block has been firmly put in place can one begin to contemplate effective pan-continental cooperation.

However, must another fifty years of continued crisis, mismanagement and corruption elapse before that point is reached? Despite the many hurdles, something new is in the offing. This African-driven initiative is taking duties

77 Sammy Wambua, "Is NEPAD the answer to Africa's problems?", Third World Network Africa, 15 May 2002, document available at: <http://twnafrica.org/print.asp?twnID=214>.

78 "We do not accept NEPAD! Africa is not for sale!", *Global Dialogue*, Vol. 7, No. 2, July 2002, p. 8.

79 Robinson, *op. cit.* (note 76), p. 39.

80 Herbert, *op. cit.* (note 46), p. 7.

81 Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

82 Pierre Englebert, *State Legitimacy and Development in Africa*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2000, p. 151.

and responsibilities to the citizens of the continent seriously. Trevor Manuel, South Africa's finance minister, has observed that "... there is a new resilience and a new will to succeed in the African continent. We in South Africa have called it a renaissance, a new vision of political and economic renewal."[83]

According to the most pessimistic assessment, the NEPAD initiative has, despite the change in international focus following the events of 11 September 2001,[84] served to place debate about Africa's future and its interests on the world agenda. Prevailing global trade imbalances and conditions for the granting of aid are now seriously being reconsidered. The initiative has, too, started a continental debate on the limits of State sovereignty. In theory, at least, human rights abuses within a single African country and the possible contribution of such abuses to humanitarian crises are no longer beyond scrutiny simply because of deference to State sovereignty. If the days of the autocratic despot despoiling his country and its peoples in the interests of personal aggrandizement are not yet over, they are now numbered.

More optimistically, if NEPAD is able to harness the necessary continental commitment and support, it might well be the vehicle for continental regeneration. It potentially provides structures that are able to prevent or mediate in continental crises. An efficient institutional framework for political discourse, in which all sectors of a community have confidence, acts as a possible vent for the dissipation of violence. In the absence of such a framework, conflict inevitably follows. By encouraging dialogue and initiating appropriate research, NEPAD is already advancing the new humanitarian agenda.

The cautious optimism of Chris Stals, a member of the APR Panel, is worthy of consideration: "We must not expect sensational results (...) But every time you go to a country and plant three or four or five ideas, you will get change."[85] By rising to the challenge, the tragedy is reversible.

83 Taylor, *op. cit.* (note 62).

84 Garth Abraham *et al.*, *A New World Order? The Implications of 11 September 2001*, SAIIA, Johannesburg, & Centre for Defence and International Security Studies, Lancaster, 2002.

85 Herbert, *op. cit.* (note 46), p. 7.

Résumé

L'Afrique, la tragédie – l'Afrique, le défi
Le NEPAD et le nouvel agenda humanitaire

Garth Abraham

L'action humanitaire est associée à la fourniture d'une assistance extérieure en temps de crise. Le « nouvel agenda humanitaire » fait valoir que ce type d'action humanitaire est impropre à combattre de manière adéquate les causes profondes des crises. L'action humanitaire devrait plutôt être orientée vers le développement. Tel est le principal objectif du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). De nombreux obstacles potentiels pourraient empêcher l'initiative de réaliser son objectif de régénération du continent. Celle-ci représente néanmoins quelque chose d'unique, et mérite donc l'attention – c'est une initiative d'inspiration africaine, qui tente d'imposer aux Africains la nécessité de véritablement reconnaître leurs responsabilités à l'égard de leurs concitoyens et du continent.

Le CICR en Afrique : contexte et défis

CHRISTOPH HARNISCH*

L'Afrique subsaharienne compte actuellement environ 675 millions d'habitants, soit à peu près 10 % de la population mondiale. Depuis 40 ans, cette région affiche les taux de croissance démographique les plus élevés au monde. Pourtant, elle poursuit, depuis des années, une existence en marge de la politique internationale. De plus, sur fond de mauvaise gouvernance et de faiblesse politique dans bon nombre de pays, elle connaît une très forte dépendance économique, dont les causes sont diverses: faiblesse des cours des matières premières, conditions climatiques difficiles, pandémie du VIH/SIDA, instabilité politique, insuffisance de l'aide d'urgence et de l'aide au développement. Les Africains eux-mêmes ont entrepris des efforts qui visent à sortir le continent de son isolement économique, politique et diplomatique; malheureusement, ces efforts ont eu peu d'effets tangibles sur la population africaine à cause du manque d'efficacité d'institutions. Faits récents, la lutte mondiale contre le terrorisme en réaction aux attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la guerre en Irak et les réserves pétrolières africaines ont suscité un regain d'intérêt des grandes puissances pour l'Afrique.

L'Afrique est le continent qui compte le plus grand nombre de conflits ouverts dans le monde. Il s'agit essentiellement de conflits internes et de conflits transfrontaliers aux conséquences tragiques pour les populations civiles qui souffrent déjà de la situation générale sur le continent. À l'exception de l'Afrique de l'Ouest, ces conflits se sont stabilisés ces dernières années, ou ont baissé d'intensité, mais les problèmes de fond n'ont pas trouvé de solutions durables. Le CICR a maintenu un taux d'activité élevé dans 29 pays africains. D'importantes opérations ont été menées en 2003, notamment en Côte d'Ivoire, en Éthiopie et au Libéria.

Cet article décrit d'abord l'environnement politique et économique dans lequel le CICR travaille aujourd'hui en Afrique. Nous esquisserons

* L'auteur est délégué général pour l'Afrique au Département des opérations du Comité international de la Croix-Rouge. Les vues exprimées dans cet article ne reflètent que l'opinion de l'auteur et non celle du CICR.

ensuite la nature des conflits qui agitent le continent, pour finalement examiner la position du CICR en Afrique et analyser les principaux obstacles et défis à la conduite des opérations de l'institution.

Contexte général des conflits africains

L'Afrique et le monde : marginalisation et existence périphérique

L'Afrique continue d'être un continent qui vit en marge de la politique internationale. Les événements récents sur le continent ont mis en lumière le fait que l'Afrique est un spectateur de la politique internationale plutôt qu'un acteur. Le sommet du G8 à Évian en 2003 et le difficile dialogue entre quelques dirigeants africains venus promouvoir leur plan de relance économique – le NEPAD – et le monde industrialisé ; la position fragile des États africains dans le commerce international mise en exergue à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Cancún en 2003 ; et le voyage du président américain sur le continent en sont des indices : l'Afrique n'influence pas de façon décisive l'agenda de la politique internationale ; elle le subit.

Cela ne veut pas dire que l'Afrique a été totalement oubliée. La lutte contre le terrorisme lancée après les attentats du 11 septembre 2001, la guerre en Irak et les réserves pétrolières africaines ont suscité, parmi les grandes puissances, un regain d'intérêt pour l'Afrique qui avait perdu de son importance stratégique après la fin de la guerre froide. Les États-Unis, par exemple, ont renforcé leur présence partout sur le continent et surtout dans la Corne. Toutefois, les promesses du président américain d'engager 100 millions de dollars (pour une durée de 15 mois) afin de combattre le terrorisme au Kenya, en Éthiopie, à Djibouti, en Ouganda et en Tanzanie, et d'investir 15 milliards de dollars dans la lutte contre le SIDA pendant les cinq années à venir ont été accueillies avec prudence en Afrique. La France aussi a fait un retour remarqué sur la scène africaine, que ce soit en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine ou dans le district de l'Ituri, en République démocratique du Congo (RDC).

Une situation économique moins morose que prévu pour une Afrique très dépendante de l'économie mondiale

Selon le Fonds monétaire international (FMI), les pays d'Afrique subsaharienne ont remarquablement résisté au ralentissement de l'économie dans les pays riches grâce, notamment, à de meilleures politiques économiques et à une bonne tenue des cours des matières premières qu'ils

exportent. L'Afrique subsaharienne (hors l'Afrique du Sud) a enregistré une croissance économique de 3,1 % en 2002 et devrait connaître une accélération notable à 3,6 % en 2003. En conséquence, malgré la sécheresse en Afrique australe et dans la Corne de l'Afrique et les crises qui frappent le Zimbabwe et la Côte d'Ivoire, entraînant des retombées sérieuses pour les pays voisins, elle profitera cette année de la fragile reprise qui se dessine dans les pays industrialisés.

Ce tableau plutôt positif surprend ceux qui travaillent dans l'Afrique des conflits. Les thèmes de débat y sont plus souvent les économies informelles, la corruption, l'absence de services publics ou leur état désastreux, notamment dans la santé et l'éducation, le pillage des ressources par les élites politiques ou encore la banalisation de la guerre comme mode d'accumulation ou de survie économique. Cette réalité est visible et indéniable, mais elle coexiste avec la réalité macro-économique telle que l'a décrit le FMI. C'est la raison pour laquelle le même FMI préconise aux Africains une meilleure gestion de leurs ressources naturelles et suggère aux pays producteurs de pétrole de profiter des périodes fastes pour mettre de côté une partie de leurs revenus afin de compenser, le jour venu, la baisse des cours. Sans surprise, et en accord avec les observateurs de la politique africaine, l'organisation constate qu'une meilleure gouvernance et une transparence accrue faciliteraient la gestion de la plupart des ressources naturelles.

Que ce soit pour les pays qui vivent un conflit ou ceux qui bénéficient de situations stables, le principal défi reste pourtant la réduction durable de la pauvreté. Sur ce plan, les dernières années n'auront pas apporté de grands changements. En dépit des déclarations d'intention du Sommet France-Afrique ou de la dernière réunion du G8, à Évian, on ne décèle que difficilement des signaux positifs qui pourraient indiquer une amélioration notable du climat pour les investissements, condition *sine qua non* d'une accélération de la croissance économique. De plus, il convient encore de transformer en réalité le NEPAD – initiative africaine reposant sur des principes comme la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et la transparence dans la gestion économique, qui sont devenus les préalables de l'aide multilatérale et bilatérale – avant que les Africains ne puissent en voir les avantages dans leur vie quotidienne.

Les conflits africains : accalmie fragile

Pour l'ensemble du continent, le nombre de conflits n'a pas augmenté cette dernière année, l'intensité des conflits en cours a même manifesté une

tendance à la baisse. Les rares conflits armés internationaux sont terminés et les conflits armés internes internationalisés sont dorénavant – juridiquement – des conflits internes du fait du retrait des troupes étrangères (ce qui est notamment le cas de la RDC). Leurs victimes sont très majoritairement les populations civiles. Il convient de noter que les zones de conflit sont aussi celles des famines, des concentrations de personnes déplacées ou réfugiées et, souvent, de la malnutrition et des pénuries alimentaires. Une des causes profondes des conflits africains reste la pauvreté.

De façon schématique, nous pouvons présenter nos récentes observations de la manière suivante. Il y a des contextes qui connaissent une accalmie des hostilités en raison d'activités diplomatiques de la communauté internationale, mais dont l'avenir à moyen terme reste aléatoire. Cette catégorie comprend le Soudan, la RDC, la Côte d'Ivoire et les conséquences du conflit international Éthiopie/Érythrée. Dans une deuxième catégorie, on peut regrouper les contextes de conflits chroniques et de longue date, comme le Burundi, le Libéria, l'Ouganda, la République du Congo, la Somalie. Une troisième catégorie rassemble les situations qui pourraient se dégrader, notamment l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, le Zimbabwe sur le plan intérieur, le Nigéria, la République centrafricaine, le Tchad et le Togo. Enfin, il y a des contextes où la résolution du conflit est en bonne voie et qui ont des chances de revenir à la stabilité politique, comme c'est le cas en Angola, à Madagascar, au Rwanda, et en Sierra Leone.

S'il y a une baisse, aussi bien du nombre que de l'intensité des conflits sur le continent africain, il n'en reste pas moins que l'accalmie demeure très fragile.

Caractéristiques communes des conflits africains

Les conflits africains, même s'ils ont tous leurs traits spécifiques, présentent quand même quelques caractéristiques communes. On essaiera ci-dessous de relever certains points communs aux conflits sur le continent africain.

- La contestation de la légitimité de l'État continue de prendre des formes violentes dans plusieurs pays africains. On pense aux rébellions en Côte d'Ivoire, au Libéria, et en RDC, aux émeutes au Nigéria, aux mutineries au Niger, aux coups d'État ou tentatives de coups d'État à Sao Tomé-et-Principe, en Guinée-Bissau et en République centrafricaine ou encore aux mouvements autonomistes/séparatistes en Casamance (Sénégal), au Darfour (Soudan/Tchad) et à Cabinda (Angola).
- Les mouvements d'opposition armée ont souvent perdu leurs soutiens extérieurs, c'est-à-dire le soutien d'États tiers dont ils avaient bénéficié

par le passé. Ces mouvements doivent désormais puiser dans les ressources de leur pays – ce qui résulte dans l'exploitation des paysans et le pillage des populations civiles – et ils sont souvent à l'origine de trafic d'armes, de drogue, d'or, de diamants ou de bois précieux. En outre, les combattants des conflits actuels sont bien plus animés par l'appât du gain que par des idéologies. Les guerres sont ainsi devenues, pour les détenteurs du pouvoir et pour ceux qui le contestent, un mode de régulation du pouvoir, d'accumulation de richesses et de survie économique.

- L'irruption de la religion – et pas seulement de l'Islam – est de plus en plus une réalité dans les conflits africains. La religion est souvent utilisée comme un élément de mobilisation politique et aussi, dans les sociétés très déstabilisées où l'identification à l'État est difficile, comme un moyen de s'intégrer dans la globalisation (de faire partie d'une communauté internationale). La résurgence du religieux dans l'espace politique est incontestable, qu'il s'agisse des discours de l'Ivoirien Laurent Gbagbo, du Libérien Charles Taylor ou encore du Malgache Ravalomanana.
- Le rôle des sociétés d'initiation traditionnelles dans les conflits est devenu visible, notamment en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale: des groupes tels que les Kamajor en Sierra Leone, les Poro au Libéria, les Dozo en Côte d'Ivoire, les Mayi-Mayi en RDC ou encore les Karamojong en Ouganda sont utilisés dans les conflits. Au Congo-Brazzaville, on connaît une société traditionnelle mystique, les Nsilulu ou Ninjas du pasteur Ntoumi.
- La régionalisation des conflits et l'internationalisation de leur gestion sont les caractéristiques les plus visibles des nouvelles crises africaines. C'est le cas dans toutes les régions, particulièrement en Afrique de l'Ouest, où la crise ivoirienne a révélé la très forte imbrication de la crise libérienne et des rébellions du Nord et du Grand Ouest ivoirien. À noter, toutefois, que toutes les tentatives qu'a faites l'Afrique d'organiser sa sécurité collective – encouragées par les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne à travers les programmes bilatéraux d'entraînement militaire, le nouveau Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, la CEDEAO ou la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) – se sont heurtées tant au manque de ressources financières qu'à la réticence des États à céder une parcelle de leur souveraineté.
- L'Afrique de l'Ouest est, à l'heure actuelle, la préoccupation majeure sur le continent, et elle présente encore bien des incertitudes pour l'avenir. Cette région a connu des turbulences constantes. Le Libéria, notamment, continue de présenter des défis majeurs. De plus, longtemps zone de sta-

bilité dans une Afrique de l'Ouest secouée par le conflit sanglant en Sierra Leone, qui s'est étendu au Libéria et en Guinée, la Côte d'Ivoire est prise dans la tourmente des affrontements armés depuis le mois de septembre 2002. Cette situation risque de mettre à mal non seulement l'économie ivoirienne, mais aussi celle des pays voisins, en particulier le Burkina Faso et le Mali.

Ressources pétrolières et guerre contre le terrorisme : regain d'intérêt pour l'Afrique

Continent à la périphérie des relations internationales, l'Afrique a néanmoins une certaine importance géopolitique, en particulier pour deux raisons : d'une part, l'existence du pétrole dans le golfe de Guinée et, d'autre part, l'importance accrue de certaines régions africaines dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, deux enjeux stratégiques importants dans les relations internationales. À titre d'exemple, le golfe de Guinée fournit aujourd'hui 15 % de l'or noir consommé par les États-Unis, soit la même quantité que celle qu'ils importeront d'Arabie Saoudite cette année. Selon les estimations de spécialistes, le golfe de Guinée assurera 25 % de la consommation américaine en 2015. Il est cependant encore trop tôt pour dire si le pétrole du golfe de Guinée peut constituer une alternative valable au pétrole du Moyen-Orient, notamment parce que les quantités globales extraites à ce jour en Afrique sont moindres.

Il est apparu pendant l'année écoulée que l'Afrique en général et la Corne en particulier, avec la Somalie notamment, pourraient constituer un axe d'infiltration pour les extrémistes islamiques qui trouvent refuge dans les communautés musulmanes de la région. L'Afrique en général est perçue, depuis le 11 septembre 2001, comme une zone d'instabilité pouvant représenter un sanctuaire, un vivier et une source de financement occulte pour le réseau Al-Qaida.

Le CICR en Afrique : défis et obstacles

Le Comité international de la Croix-rouge (CICR) a actuellement 13 délégations opérationnelles (Angola, Burundi, Cameroun, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Libéria, Ouganda, RDC, République du Congo, Rwanda, Somalie et Soudan), trois missions (Goma, Madagascar et Addis-Abeba/Union africaine) et sept délégations régionales (Abidjan, Abuja, Dakar, Freetown, Harare, Nairobi et Pretoria) en Afrique. Il travaille avec environ 500 délégués expatriés et un effectif d'employés nationaux de

quelque 3 500 personnes. Depuis plusieurs années, une partie considérable des dépenses opérationnelles du CICR est consacrée à l'Afrique (entre 40 et 48 % des dépenses totales), où le budget opérationnel de l'institution tourne autour des 300 millions de francs suisses.

Les activités se regroupent autour des deux axes du mandat du CICR – l'assistance et la protection des victimes de conflits armés. Elles couvrent, concrètement, les distributions alimentaires, les programmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau; l'assistance médicale; l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; les visites de personnes détenues pour des raisons liées à la situation de conflit; la protection des enfants non accompagnés; les efforts pour rétablir le contact entre membres de familles dispersées par un conflit; la sensibilisation aux dangers des mines antipersonnel et des débris de guerre explosifs; la diffusion du droit international humanitaire auprès des forces armées et de sécurité, des autorités politiques, des médias et le public en général; le soutien, le développement et la coopération avec les Sociétés nationales de la Croix-rouge et du Croissant-rouge; et la diplomatie humanitaire auprès des gouvernements et des institutions régionales de l'Afrique[1].

L'identité et les activités du CICR en Afrique

Qu'est-ce qui distingue le CICR des autres acteurs humanitaires à l'œuvre dans les mêmes situations de conflit ? Y a-t-il des différences importantes ? Ou le CICR est-il, comme l'a décrit un document interne, « *yet another relief agency* » ? Les questions renvoient à un des problèmes du CICR dans les contextes où une véritable industrie humanitaire a été et reste florissante, où les organisations humanitaires se copient les activités, standardisent leurs approches et se battent pour attirer l'attention des médias, sans forcément briller par des actions concrètes en faveur des victimes, comme on a pu l'observer récemment encore au Libéria.

Le CICR est actif sur le continent africain depuis le début de la période de décolonisation (l'action du CICR en Éthiopie de 1935-36 est une exception). Il a développé un réseau de délégations opérationnelles et régionales à partir des années 1980, d'abord dans les régions de l'Afrique de l'Est (avec les grandes opérations de secours au Soudan, en Éthiopie et en Somalie)

1 Pour plus d'informations sur le CICR et les activités en Afrique, voir: <http://www.icrc.org/web/fre/sitefreo.nsf/iwpList2/The_ICRC_worldwide:Africa>.

et de l'Afrique lusophone (avec les opérations en Angola et au Mozambique), puis, plus récemment, dans les années 1990, en Afrique de l'Ouest. Aujourd'hui, le CICR a une très bonne surface opérationnelle en Afrique; celle-ci lui permet d'agir dans tous les conflits, anciens et nouveaux, qui ont lieu sur le continent. Cet ancrage lui permet aussi, à travers ses délégations régionales, de suivre toutes les situations d'instabilité politique et d'adapter rapidement, en cas de nécessité, son dispositif en fonction de ses propres analyses. Tel a été le cas, par exemple, en 2002-2003 en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine et dans le Darfour soudanais.

Une analyse superficielle nous amènerait à formuler de la façon suivante l'identité perçue du CICR sur le continent: le CICR est une organisation occidentale qui a un mandat clair, qui est efficace grâce à son personnel et à sa logistique, un peu secrète, riche et autonome. Évidemment, cette perception doit être considérablement affinée. Elle doit surtout être analysée dans le contexte global de l'identité des acteurs humanitaires en Afrique.

L'action humanitaire en Afrique a subi, en 20 ans, de profondes transformations. Un long chemin a été parcouru depuis les grandes distributions alimentaires en Éthiopie en 1986 à la crise libérienne de cette année. Il y a aussi eu une évolution de ceux qui «font» l'humanitaire, des premiers travailleurs humanitaires, encore largement volontaires et politiquement très engagés en faveur des mouvements d'opposition armés, aux technocrates, dont le seul credo est l'efficacité.

Aujourd'hui, nous observons plusieurs faits troublants en ce qui concerne l'humanitaire en Afrique. L'humanitaire ne répond pas, loin s'en faut, à tous les besoins. Pire encore, ce sont trop souvent les acteurs humanitaires qui définissent les besoins. En outre, l'action humanitaire est de plus en plus intégrée dans les tactiques et stratégies des parties au conflit, qui sont habituées à voir des humanitaires sur leurs terrains d'action et à en tirer profit pour leur compte. L'humanitaire (le système onusien, le monde des ONG et les différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) est, à tort ou à raison, considéré par les Africains comme riche et politisé, c'est-à-dire comme un instrument politique utilisé par les États, avec des objectifs dissimulés. De plus, les méthodes utilisées par les humanitaires dans l'attribution de l'aide sont de plus en plus sujettes à des critiques quant aux évaluations, aux démarches et à la nature des distributions. Les Africains voient aussi de façon de plus en plus critique les effets parfois néfastes de l'assistance humanitaire sur leurs sociétés, et commencent à mettre en question les conditions imposées par les États

donateurs de l'assistance ainsi que les coûts exorbitants de la gestion de cette assistance.

Le CICR a suivi un chemin particulier dans son évolution, et son identité a été façonnée par les crises humanitaires majeures des années 1980 et 1990: les grandes opérations de distribution d'aide alimentaire en Angola, en Éthiopie, au Mozambique, en Somalie et au Soudan ont fait place à une opération exceptionnelle d'assistance et de protection au Rwanda, suivie par les activités liées aux crises des Grands Lacs. L'époque de l'action humanitaire se voulant toute-puissante, et principalement axée sur la quantité d'assistance distribuée, a connu un brusque arrêt vers la fin des années 1990. À la suite de graves incidents de sécurité, la professionnalisation du personnel et l'apprentissage de la gestion sécuritaire des actions du CICR ont contribué à une réflexion sur la nature même de l'action humanitaire et ont favorisé l'ébauche d'actions plus équilibrées sur les plans de l'assistance et de la protection. Aujourd'hui, le CICR est une organisation qui peut mettre en œuvre de grandes opérations de secours alimentaire, mais qui sait aussi répondre de manière adéquate et différenciée aux besoins des populations cibles définies, que ce soit par des actions de protection ou d'assistance.

Défis et obstacles à la conduite des opérations

- Adéquation entre les besoins humanitaires et l'action du CICR

Quelle assistance pour quelles victimes? Telle est la question que le CICR se pose en permanence en Afrique. Il est évident que les besoins humanitaires des populations victimes des conflits dans un cadre de sous-développement sont immenses. L'action du CICR ne peut pas tous les satisfaire. Il y a donc un fossé profond entre les besoins des victimes et ce que le CICR peut concrètement offrir. L'évolution récente des conflits a mis en évidence une baisse du nombre de victimes directement affectées par les hostilités; dans l'ensemble, il y a moins de blessés de guerre, mais il y a plus de personnes déplacées et de résidents dont les besoins se situent aussi bien au niveau de l'urgence qu'à celui de l'aide structurelle. Le CICR se doit d'adapter son action aux besoins les plus importants, en tenant compte de l'analyse politique et économique et de l'action des autres intervenants. Ce défi est majeur pour sa politique d'assistance et de protection. Cette politique doit en outre être portée à la connaissance des victimes, des autorités et des autres acteurs, afin qu'ils sachent ce que le CICR fait et ne fait pas et les raisons de ses choix. L'action que le CICR a menée en Éthiopie ces deux dernières années est à ce titre capitale: elle a non seulement, et une fois encore, mis

en évidence les compétences de l'institution en matière de distributions alimentaires dans une situation de conflit, mais aussi et surtout, démontré la capacité du CICR d'effectuer une évaluation indépendante *et* de définir une approche originale (à savoir, la distribution de semences et de vivres) dans un environnement où la plupart des autres acteurs se sont concentrés sur la seule distribution de nourriture. L'action a aussi montré l'importance de connaître les politiques agricoles et leurs effets négatifs ainsi que la nécessité de faire des questions structurelles l'objet de discussions avec ceux qui en sont responsables.

- La proximité avec les victimes *versus* la sécurité du personnel

Le Libéria a constitué un test: rester auprès des victimes du conflit à Monrovia dans une situation extrême et mener une action qui sauve des vies humaines. Ce test se pose aussi ailleurs, de façon moins dramatique. En 2003, le CICR a fait le choix d'assurer une présence dans les situations extrêmes aussi longtemps que possible. Ce choix suppose non seulement l'acceptation du risque, mais aussi l'amélioration constante des dispositifs de sécurité dans les délégations. Toute organisation humanitaire a besoin de se doter de politiques opérationnelles qui assurent à la fois une action décisive pour les victimes et une sécurité acceptable pour son personnel.

Même si le CICR tente de rester le plus longtemps possible dans les zones de conflit, des raisons de sécurité l'empêchent, malheureusement, d'être présent dans certains endroits. Tel est le cas dans le nord-est de la RDC et le nord de l'Ouganda. L'assassinat de six collaborateurs du CICR en 2002 a eu des conséquences opérationnelles sérieuses: le CICR n'est pas présent dans les régions du nord-est de la RDC; en Ouganda, les opérations sur le terrain sont toujours suspendues dans le nord et le sud-ouest du pays.

L'anticipation du danger et des risques est une priorité absolue dans la grande majorité des opérations. Cette priorité est désormais reconnue et mise en œuvre par tous. Dans ce domaine, les éléments de défi concernent l'analyse indépendante de l'environnement dans lequel le CICR doit évoluer; l'établissement et le maintien de contacts fiables et suivis avec tous les acteurs d'une crise; l'évaluation, en tout temps, de l'acceptabilité de l'action du CICR. La définition d'une politique opérationnelle et des modes d'action doit répondre effectivement aux besoins des victimes. L'intégration des nouvelles menaces dans l'analyse sécuritaire et dans les dispositifs de sécurité n'en est qu'à ses débuts.

- L'importance capitale de l'analyse politique indépendante

C'est évidemment à travers les contacts directs avec les belligérants, le dialogue avec les parties au conflit et l'établissement de contacts informels

avec des personnes de confiance que le CICR peut faire une analyse politique qui lui permette de prendre les décisions opérationnelles appropriées. Dans ce domaine, l'année écoulée a montré le glissement, toujours plus prononcé, vers la reprise des analyses journalistiques et académiques parfois assez distantes de la réalité du terrain. Le CICR se doit de développer les compétences qui lui garantissent les analyses politiques les plus proches du terrain et la prise en compte des influences externes.

- L'importance de la communication

Plus que par le passé, la communication doit être intégrée à la réflexion opérationnelle. L'année 2003 a établi l'importance de l'analyse environnementale et son incidence sur les politiques de communication dans les délégations. Des exercices de communication au Soudan et en Guinée ont fait la preuve de leur utilité et ont convaincu les délégués de la nécessité de conduire une réflexion sur les contenus et les formes de communication de l'action du CICR. Cette pratique doit être intensifiée afin d'améliorer l'ancrage du CICR en Afrique à travers un travail politique des délégations dans la promotion du *networking* indispensable, qui sera lui aussi essentiel à une meilleure compréhension des contextes et des enjeux globaux.

Perspectives

Les principaux enjeux de la politique internationale, notamment la lutte contre le terrorisme, les enjeux économiques tels que les réserves pétrolières du continent et, dans une moindre mesure, le combat contre la pauvreté et le VIH/SIDA domineront probablement l'évolution politique et sociale de l'Afrique dans les années à venir. La conflictualité manifestera probablement une tendance à la baisse en Afrique, à l'exception notable de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale où des crises de succession potentielles, des institutions étatiques extrêmement faibles et le manque d'intérêts stratégiques présentent des risques supplémentaires de déstabilisation.

Pour le CICR, il sera important de suivre de très près les évolutions politiques, économiques et autres, afin de pouvoir réagir rapidement en cas de survenue d'une situation de conflit. Une telle approche permettra également de faire une analyse approfondie des besoins des victimes et des obstacles à la conduite des opérations, pour enfin dessiner une politique opérationnelle efficace et adéquate. Les efforts déployés pour clarifier l'identité du CICR et positionner l'institution parmi les différents acteurs humanitaires doivent être renforcés et soutenus pour mieux servir les victimes des conflits armés.

Résumé

The ICRC in Africa: Context and challenges

Christoph Harnisch

Africa is home to many armed conflicts, waged in an environment in which it is already difficult for people to live and for countries to develop. The ICRC has long been and still is widely active there. This article first outlines the general context in which many of the African conflicts take place, giving a brief account of Africa's position in world politics and the prevailing socio-economic conditions. It then goes on to describe the nature of the – mainly internal – armed conflicts that plague the continent. Although most of them seem to have abated, the relative calm remains very fragile. After indicating some of the main characteristics of armed conflict in Africa, the author also points out the effect of a revival of interest in Africa in connection with the global "war on terror". Finally, the work of the ICRC in Africa is analysed: how is the ICRC perceived on the continent, what does it actually do? And above all, what are the obstacles to efficient humanitarian assistance and protection, and what challenges lie ahead?

Promotion of international humanitarian law through cooperation between the ICRC and the African Union

CHURCHILL EWUMBUE-MONONO AND CARLO VON FLÜE*

Access to victims of war is always preceded by a preliminary phase of information-gathering and sometimes complex negotiation. Nowadays it is a real challenge, in particular because humanitarian organizations are no longer the only ones dealing with this issue. To give only one example, the role of peacekeepers and peace-builders has evolved, leading to the development of civilian and military cooperation and thus the introduction of political agendas; moreover, economic agendas are an increasingly important factor in situations of war. Influential countries also want to have a greater say in dealing, for instance, with the issue of civilians in armed conflict, the role of international justice or the "war" against terrorism.

Diplomatic efforts are required, too, for the development and endorsement of international law instruments. As the guardian[1] of international humanitarian law, also known as the law of armed conflict, the International Committee of the Red Cross (ICRC) has since its inception taken active part in diplomatic endeavours not only to universalise the concept of humanitarian action but to adapt the legal instruments to changing reality.

In more recent years, the ICRC has stepped up the dissemination of knowledge of international humanitarian law on an institutional basis through systematic cooperation with international and regional organizations, for example in seminars such as those organized for diplomats at the United Nations headquarters in New York and the Organization of American States (OAS) in Washington DC in 1983, at the UN Office in

* Churchill Ewumbue-Monono, Minister plenipotentiary and Counsellor in Cameroon's Embassy in Addis Ababa, is also Consultant on Humanitarian Diplomacy to the ICRC Permanent Mission to the African Union. Carlo Von Flüe is currently Head of the ICRC Permanent Mission to the African Union and International Organisations in Africa in Addis Ababa.

Geneva in 1991, and at the Organization of African Unity (OAU) in Addis Ababa in 1994.[2]

The promotion of international humanitarian law is one of the ICRC's means of preventive action. One of its special features is that it is not restricted to unstable peace or pre-conflict situations. It covers the whole range of such situations (peace, crisis, conflict, post-conflict) and takes a long-term view. The ultimate objective is to influence attitudes and behaviour (particularly of those active in combat) so as to ensure that when armed violence breaks out, the rules and principles of humanitarian law are respected. In peacetime the promotion of this law is an educational act. Once a crisis has flared, it is intended to regulate behaviour.[3]

The promotion of international humanitarian law in diplomatic circles has led to the concept of "humanitarian diplomacy", which is described within ICRC circles as "the organization of the overall policy of external relations aimed at spreading knowledge of international humanitarian law, applying and ensuring the application of its provisions, facilitating the

1 The ICRC has been mandated by the international community of nations through the Geneva Conventions of 12 August 1949 and their Additional Protocols of 8 June 1977, and in Article 5.4 (a) of the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, to develop and disseminate international humanitarian law.

2 See Jean-Luc Chopard, "Dissemination of international humanitarian law to diplomats and international officials", *International Review of the Red Cross*, Vol. 77, No. 306, 1995 pp. 355-357. By the late 1990s, the ICRC had initiated similar dissemination programmes for diplomats and officials of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the European Union (EU), the Inter-Parliamentary Union (IPU), the League of Arab States (LAS) the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and sub-regional organizations like the Economic Community of West African States (ECOWAS), and the Southern Africa Development Community (SADC). To facilitate dissemination of international humanitarian law in diplomatic circles, the ICRC signed cooperation agreements with these international organizations granting it the status of permanent observer or standing invitee, such as those inter alia with the Non-Aligned Movement (NAM) (February 1981), the International Maritime Organization (IMO) (November 1989), the United Nations (October 1990), the UN Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Affairs (April 1992), the Organization of African Unity (OAU) (May 1992), the EU (May 1993), the Organization of the Islamic Conference (OIC) (February 1994), the Organization of American States (OAS) (May 1996), and the League of Arab States (LAS) (November 1999), the International Organization for Migration (IOM) (1993) and the World Health Organization (WHO) (April 1995). See Alejandro Lorite Escorihuela, "Le Comité International de la Croix-Rouge comme organisation *sui generis*? Remarques sur la personnalité juridique internationale du CICR", *Revue générale de droit international public*, Vol. 105, No. 3, 2001, pp. 598-602. In addition, the ICRC opened permanent missions or delegations accredited to these organizations such as those in New York to the UN, in Brussels to the EU, in Cairo to the League of Arab States, and in Addis Ababa to the OAU, now the AU.

3 See Marion Haroff-Tavel, "Promoting norms to limit violence in crisis situations: Challenges, strategies and alliances", *International Review of the Red Cross*, Vol. 80, No. 322, 1998, p. 19.

accomplishment of the institution's mission and promoting independent humanitarian action".[4] At ICRC headquarters in Geneva there is a specific unit in charge of harmonizing the institution's humanitarian diplomacy.

These diplomatic endeavours are backed by the ICRC's broader communication strategy, which is aimed at facilitating its access to war victims, generating support for its humanitarian work, promoting respect for international humanitarian law, mobilizing decision-makers and opinion-leaders to take a stand on major humanitarian concerns, and making the ICRC's particular mandate, role and activities in comparison with other humanitarian organizations better known.

In Africa, the humanitarian diplomacy of the ICRC includes exchanges and/or cooperation with UN humanitarian agencies such as UNHCR, WFP and UNICEF, other organizations such as the IOM, external donors such as ECHO and USAID, and other bilateral contacts. African organizations like the OAU (now the AU) and increasingly the regional economic communities such as ECOWAS, ECCAS, SADC, IGAD, and AMU,[5] as well as African civil society organizations and NGOs involved in humanitarian work, are important partners of humanitarian diplomacy endeavours.

This environment for humanitarian diplomacy on the African continent also includes specialized Pan-African policy-making fora like the Conference of African Ministers of Justice and Human Rights, which deals with issues related to the rule of law, the Conference of African Ministers of Health, which handles emergency preparedness and health in armed conflict situations, the Conference of Ministers of the Environment, which deals with disaster management, the AU Labour and Social Affairs Commission, which handles matters concerning forced displacement and children, and the African Parliamentary Union (APU), which is responsible for issues related to the ratification of international humanitarian law instruments.

Within the International Red Cross and Red Crescent Movement, humanitarian diplomacy is conducted through meetings of its Council of Delegates and other regional events such as the Pan African Conference of Red Cross and Red Crescent Societies and the Conferences of the

4 ICRC, " 'Avenir' study: Strategic content", *International Review of the Red Cross*, Vol. 79, No. 321, 1997.

5 Economic Community of West African States (ECOWAS), Economic Community of Central African States (ECCAS), Southern African Development Community (SADC, Intergovernmental Authority on Development (IGAD), and Arab Maghreb Union (AMU).

Association of French-speaking African Red Cross and Red Crescent Societies (ACROFA). Finally, there is the ICRC network in Africa consisting of 20 delegations, 21 sub-delegations, 41 offices and over 450 expatriate and 3,500 local staff, which ensures a proper coverage of the continent and enables the ICRC to assert itself as a serious humanitarian player in Africa.[6]

The highest level of humanitarian diplomacy within the Movement is the International Conference of the Red Cross and Red Crescent that brings together representatives of all States party to the Geneva Conventions, including those in Africa, with all the Red Cross and Red Crescent components to examine and deliberate on humanitarian issues of mutual concern.

It was likewise to promote humanitarian diplomacy that a cooperation agreement was signed in 1992 between the ICRC and the OAU, established in 1963 to promote peace and unity among African countries and meanwhile the hub of the African diplomatic system with 53 member States. The object of this agreement was *inter alia* to encourage greater recognition and wider application of international humanitarian law throughout Africa and to raise awareness of the ICRC's role and activities.[7]

In 1993 the ICRC set up a liaison office, in charge of relations with the OAU and other international organizations in Africa, at its Addis Ababa delegation. This liaison office was accorded the status of a diplomatic mission with all privileges and immunities by the Ethiopian government in February 1996 and, henceforth officially referred to as the Permanent Mission, was headed by a Permanent Representative and answerable to ICRC headquarters in Geneva.

The ten years of OAU-ICRC cooperation under that agreement had so clearly illustrated the importance of the ICRC's humanitarian diplomacy that it was recently described by the institution's Delegate-General for Africa[8] as "a platform by which we can foster contacts at the highest level and ensure diplomatic support for our humanitarian operations".[9]

6 See Churchill Ewumbue-Monono, "Promoting humanitarian public diplomacy in Africa: A study of ten years of the ICRC's cooperation with the OAU in disseminating international humanitarian law in the Addis Ababa African diplomatic community - 1992-2002", Center for Research on Democracy and Development in Africa (CEREDDA) Publishers, Buea (Cameroon), 2003.

7 See the Cooperation Agreement between the Organization of African Unity and the International Committee of the Red Cross, signed by Secretary-General Salim Ahmed Salim (OAU) and President Cornelio Sommaruga (ICRC) at Geneva on 4 May 1992, published in Ewumbue-Monono, *op.cit.* (note 6), Annex 7, pp. 104-107.

8 Christoph Harnisch, ICRC Delegate-General for Africa.

9 See Jean-François Berger, "The OAU on the humanitarian path", *Red Cross, Red Crescent*, No. 3, 2001, p. 25.

In July 2002 the Organization of African Unity became the African Union (AU) and was given wider objectives.

Cooperation between the ICRC and the former OAU to promote and disseminate international humanitarian law within the African diplomatic community helped to make humanitarian concerns an integral part of the OAU-AU transformation process between 1999 and 2002 and paved the way for stronger AU-ICRC cooperation in the future.

Achievements of OAU-ICRC cooperation in promoting IHL: 1992-2002

Between 1992 and 2002, the OAU and ICRC jointly engaged in a variety of activities to promote international humanitarian law and related issues within Addis Ababa's diplomatic community. Exchanges of a political and humanitarian nature took place, concerns relating to protection and assistance for internally displaced persons as part of the civilian population affected by war were addressed, and OAU humanitarian projects were followed up and given technical assistance.

Discussions between the ICRC mission in Addis Ababa and the OAU Political Department in particular were held on a regular basis. This dialogue was also conducted at the highest level between OAU Secretary-General Dr Salim Ahmed Salim and ICRC President Cornelio Sommaruga, for instance in 1992 in Geneva at the signing of the agreement and in 1999 in Addis Ababa, or more recently between Interim Commissioner Daniel Antonio, on behalf of AU Interim Chairperson Amara Essy, and ICRC President Jakob Kellenberger in 2002.

The ICRC, represented at mission and/or headquarters level, also attended OAU ambassadorial, ministerial and summit meetings and other conferences as an observer, such as meetings of the OAU Labour and Social Affairs Commission and the OAU Commission on Refugees and the African Conferences of Ministers of Health, of Ministers of Education and of Ministers in charge of human rights. The ICRC was a member of the OAU Committee on Assistance and Protection to Refugees and Displaced Persons and various OAU technical committees of ICRC's concern and has retained this membership within the AU. Moreover, the ICRC regularly attends sessions of the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) as an observer.

The operational role of the ICRC was recognized by the OAU's Council of Ministers in February 1998 in Addis Ababa, which recommended as follows that:

«[t]he ICRC be designated as one of the reference organizations on issues relating to assistance and protection of internally displaced persons. This is based on the background that the ICRC already co-ordinates relief efforts of national Red Cross and Red Crescent Societies and their Federation in conflict situations, as well as the fact that the ICRC is prepared to assume field co-ordination responsibilities on a pragmatic and voluntary basis for displaced persons affected by armed conflicts, particularly where it is *de facto* one of the main humanitarian organizations on the spot".[10]

In the promotion of international humanitarian law, cooperation between the ICRC and the OAU included raising awareness of the humanitarian rules among the armed forces, the training of contingents deployed by the main organ of the OAU, seminars for diplomats, and symposiums on specific subjects such as anti-personnel mines, women in armed conflict and national measures for the implementation of humanitarian law.[11]

In the area of training and workshops on the law of armed conflict for military and security officers, the ICRC jointly organized regional seminars with the OAU such as those in Mauritius (November 1991), Nairobi (December 1991, December 1993) and Addis Ababa (January 1995, June 1996), at which a number of humanitarian law topics were discussed, including several issues related to the conduct of hostilities and the use of conventional weapons. In Africa the ICRC now has four regional delegates to the armed forces, based in Nairobi, Pretoria, Abidjan and Cairo and responsible for organizing courses in international humanitarian law/the law of war. In so doing they are supporting the efforts of the various ICRC delegations in Africa to make international humanitarian law an integral part of the training of national armed forces and the police.

Between 1994 and 2002, the OAU and ICRC held seven seminars on the dissemination of international humanitarian law in Addis Ababa for OAU staff and African diplomats accredited to the OAU, *inter alia* on international humanitarian law and the activities of the ICRC (1994), the humanitarian challenges in Africa (1995), water and armed conflict (1996), the International Criminal Court (1997), international humanitarian law in

10 See OAU Decision (CM/Dec. 388 (LXVII)) of the Council of Ministers in the Report of the Commission of Twenty on the Situation of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Africa, adopted by the Sixty-Seventh Ordinary Session of the Council of Ministers, Addis Ababa, 23-27 February 1998, OAU Doc. CM/2038 (LXVII).

11 Proceedings of the Fourth OAU-ICRC Seminar for the ambassadors accredited to the OAU, Addis Ababa, 29-30 April 1997, p. 10.

the context of anarchic conflicts (1998) and conflicts and the final aim of humanitarian actions in the 21st century (2000), as well as a Brainstorming Day on the Constitutive Act of the African Union and the challenges of international humanitarian law (2002). The OAU and the ICRC also organized public round-table discussions, in particular once in 1999 and twice in 2001, to make known and exchange views on humanitarian law issues in Africa. Most of these events were covered by the local media.

ICRC-OAU cooperation also took the form of special publications and events such as visits and tours for ambassadors accredited to the OAU. From 1996 on, a calendar was jointly published to highlight current humanitarian issues. The ICRC also mobilized and provided expertise to back OAU humanitarian activities, such as integration of the programme "Exploring Humanitarian Law" (EHL)[12] into the African Decade for Education programmes. At the 4th Regional Seminar on the OAU Decade of Education held in Maputo in March 2002, the SADC adopted a recommendation that "encourages governments to integrate the educational programme EHL into their secondary curricula".[13] From 1994 on, OAU senior officials also benefited from ICRC sponsorship of training programmes at the International Institute of Humanitarian Law in San Remo.

The ICRC's work to promote international humanitarian law in African diplomatic circles since 1992 has been particularly evident in the following five areas: the integration of humanitarian concerns and international humanitarian law issues in OAU resolutions; the incorporation of humanitarian principles in African peace agreements; the role of OAU-ICRC cooperation in the anti-personnel mines campaigns; the adherence of African States to international humanitarian law instruments; and the participation of African diplomats in programmes organized or sponsored by the ICRC.

A number of recommendations on various issues related to the development of the law and the activities of the ICRC in Africa have been

12 Exploring Humanitarian Law (EHL) is an educational programme for adolescents that was developed in 1999 by the ICRC in close association with the Educational Development Center Inc. (ECD) and with the active participation of 20 countries, including 7 from Africa, namely Burundi, Djibouti, Egypt, Liberia, Morocco, Senegal and South Africa. The objective of the programme is to introduce adolescents to the basic rules and principles of international humanitarian law as the law intended to protect victims of armed conflict and restrict the means and methods of warfare. In 2003, nineteen African countries embarked on the process of integration or began implementing the programme in close association with education authorities.

13 See Report of the SADC Regional Seminar on the Decade of Education in Africa, Maputo, 12-15 March 2002, OAU/DEC/SA/Report/2002, p. 20.

adopted at the OAU and AU conferences and at ICRC/OAU joint seminars,[14] several of which have been finalized as OAU/AU resolutions.[15] In general, the mentioning of humanitarian law and the ICRC in such resolutions and other legal instruments is not only a mark of recognition of the relevance of its activities to international humanitarian law, but also an indication of the impact of the ICRC's advocacy strategies. OAU resolutions, decisions, and declarations[16] on humanitarian law and the ICRC, like those of the AU today, not only showed Africa's commitment to the activities of the ICRC, but also had the effect of putting an African stamp on international humanitarian law principles, which enhanced their acceptance by most OAU member States, and in so doing facilitated their dissemination and implementation.[17]

The incorporation of humanitarian principles in peace agreements brokered by the OAU between 1992 and 2002, is illustrated by the July 1993 Cotonou Agreement on Liberia, the May 1993 Kinihira Agreement between the government of Rwanda and the Rwandan Patriotic Front, the August 1993 Arusha Peace Agreement on Rwanda, the July 1999 Lusaka Accord on a Ceasefire in the Democratic Republic of Congo, and the May 1999 Lomé Ceasefire Agreement between the government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front (RUF/SL).[18] ICRC efforts with regard to peace

14 For example, the Sixth Joint OAU/ICRC Seminar on international humanitarian law, entitled "Conflicts and Final Aim of Humanitarian Actions in the 21st Century", Addis Ababa, 15-16 May 2000, and the Joint OAU-ICRC Roundtable on women in armed conflict, Addis Ababa, 8 March 2001.

15 See e.g. Resolution on the Proposed Cooperation Agreement between the Organization of African Unity and the International Committee of the Red Cross (CM/ Res. 1380 (LV)), adopted by the Fifty-fifth Ordinary Session of the Council of Ministers, Addis Ababa, 24-28 February 1992; Resolution on Respect for International Humanitarian Law and Support for International Humanitarian Law and Support for Humanitarian Action in Armed Conflicts (CM/ Res.1526 (LX)), adopted by the Sixtieth Ordinary Session of the Council of Ministers, Tunis, 6-11 June 1994.

16 See e.g. African Parliamentary Conference on International Humanitarian Law for the Protection of Civilians during Armed Conflict, Niamey, 16-18 February 2002; Decision on the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (ASS/AU/Dec.2 (I) Doc. AHG/234 (XXXVIII)), adopted by the Second Ordinary Session of the African Union, Maputo, 10-12 July 2003; Grand Bay (Mauritius) Declaration, and Plan of Action, adopted by the First OAU Ministerial Conference on Human Rights in Africa, Grand Bay, 12-16 April 1999.

17 See, in the Proceedings of the Seventh Joint OAU-ICRC Seminar, the Brainstorming Day on the subject "The Constitutive Act of the African Union and the Challenges of the International Humanitarian Law", Addis Ababa, 7 May 2002, p. 52.

18 A more recent example is the 2003 Linas-Marcoussis Agreement on Côte d'Ivoire, where the AU also sent a representative. The ICRC was also invited to be present as an observer at the whole negotiation

agreements focus mainly on issues concerning prisoners or other people deprived of freedom for conflict-related reasons and their release, respect for humanitarian law if the agreed ceasefire is broken, and support and respect for humanitarian activities in general. The fate of persons unaccounted for – people around the world who are missing owing to armed conflict and internal violence – is a source of growing concern.[19]

ICRC-OAU cooperation in the mine-awareness campaign was jointly coordinated at three regional seminars in 1995 (Addis Ababa, Harare and Yaounde), the Conference of African Mine Experts in 1997, and the 2001 round table. Before the CCW Review Conference in Vienna in 1995 only three African countries had become party to the 1980 Convention with its Protocol on the proliferation of landmines, but by 2000 the situation had improved, as some 41 African countries had meanwhile signed the new 1997 Ottawa Convention. By 2002, only five African countries had not yet signed this new instrument.[20] It should be noted that African States played a major role in the process: the above-mentioned OAU Conference held in 1997 in Kempton Park (South Africa) was crucial in enabling African States to

process in Paris. Another interesting example being the 2003 Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD), the Movement for Democracy in Liberia (MODEL) and the political parties, in particular:

Part Five, Article X: "All Parties shall provide the International Committee of the Red Cross (ICRC) and other relevant national and international agencies with information regarding their prisoners of war, abductees or persons detained because of the war, to enable the ICRC (...) to visit them (...)."

Part Five, Article XI: "The Parties call on the ICRC and such other relevant national and international agencies to give all the necessary assistance to the released persons, (...)."

Part Seven, Article XV: "International Humanitarian Law – The Parties undertake to respect as well as encourage the Liberian populace to also respect the principles and rules of international humanitarian law in post-conflict Liberia."

UN Doc. S/2003/850 of 29 August 2003 – Annex to the letter dated 27 August 2003 from the Permanent Representative of Ghana to the United Nations addressed to the President of the Security Council: Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy, the Movement for Democracy in Liberia and the political parties.

19 In February 2003 the ICRC organized an international conference in Geneva and brought together experts from about 90 countries (including some from African countries) in a bid to draw attention to the largely forgotten ordeal of thousands of families worldwide that simply do not know what has happened to a loved one.

20 By September 2003, 46 AU member States had ratified the 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on their Destruction (also known as the Ottawa Convention), 3 AU member States (Burundi, Ethiopia and Sudan) had only signed it and 4 AU member States (Egypt, Libya, SADR and Somalia) had neither signed nor ratified it. See also ICRC website <http://www.icrc.org> or <http://www.cicr.org>.

reach a common position in favour of a comprehensive ban on anti-personnel mines.[21]

But the impact of OAU-ICRC cooperation is best evidenced by the accession of African countries to international humanitarian law instruments, especially those adopted between 1994 and 1999 after the OAU-ICRC cooperation agreement.[22]

The participation of the Addis Ababa diplomats in joint OAU/ICRC dissemination seminars between 1994 and 2002 remains one of the highest in diplomatic circles. An average of 120 participants from some 70 diplomatic missions and international organizations has hitherto been recorded for the seminars, along with an average of 87 for the round tables. The 1997 seminar on the International Criminal Court generated the most interest: the 142 participants included 25 ambassadors, the OAU Secretary-General, five assistant secretaries-general and the highest-ever OAU participation. Between 1994 and 2002 the dissemination seminars were, however, attended by some 300 diplomats and Ethiopian government officials: 71 OAU officials; 55 officials of UN agencies and 29 officials from NGOs.[23] These events were covered by the local media.

How can the impact be assessed?

The very nature of this activity makes any such assessment uncertain, for people change from one post to another and do not deal with humanitarian issues throughout their entire career or diplomatic service. There are nevertheless many reasons for the effectiveness of OAU-ICRC cooperation in promoting international humanitarian law and an understanding both of ICRC activities in Africa and of the fundamental principles such as humanity, impartiality and neutrality that govern independent humanitarian

21 Highlighting the importance of the Ottawa Convention for the continent, Africa will host the international First Review Conference of the Ottawa Convention, which will be held in Nairobi (Kenya) at the end of 2004.

22 Between 1994 and 1999, 10 African States became party to the 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, 10 African States became party to the 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, and 6 African States became party to the 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, of 10 October 1980.

23 See Ewumbue-Monono, *op. cit.* (note 6), pp. 75-76.

action. First of all, since the initial seminar to familiarize future African diplomats with humanitarian law, held by the Henry Dunant Institute in cooperation with the International Relations Institute of Cameroon (IRIC) in Yaounde in 1977, a series of such programmes have been conducted in several other African schools of diplomacy. Thanks to effective advocacy, proper planning and programming, they have helped to give African diplomats in Addis Ababa a greater understanding of the ICRC's humanitarian diplomacy efforts. Second, as the OAU-ICRC joint seminars, for instance, usually take place between April and May, a few weeks before the OAU Council of Ministers sessions, the OAU Secretary-General or the Chairman of the OAU Commission on Refugees has the opportunity to report on them and their content may find its way into the OAU agenda and eventually lead to recommendations or resolutions. Third, the participation of the ICRC mission in OAU task forces and other OAU meetings dealing with humanitarian issues has been very conducive to the incorporation of international humanitarian law in OAU instruments, especially since 1994.

These successes notwithstanding, the ICRC's humanitarian diplomacy efforts in Africa have also encountered some setbacks because of the unique nature of the ICRC and the specific characteristics of the conflict situations on that continent.

The OAU was essentially a political organization and relations with the ICRC, a non-political, impartial and independent humanitarian organization, were consequently difficult. In the OAU there was no autonomous unit in charge of humanitarian issues, as the Refugee and Humanitarian Affairs Division was within the organization's Political Department. This undoubtedly meant that humanitarian issues within the OAU were subject to African political and diplomatic considerations, which might be at variance with the ICRC's purely humanitarian mandate.

The OAU's priorities and orientations were therefore different from those of the ICRC. Moreover, the OAU's main humanitarian concern since 1963 had been the refugee problem, which is the specialized domain of the UNHCR, whereas the ICRC is concerned first and foremost with providing protection and assistance to victims of war and can be considered the advocate of those victims. ICRC-OAU cooperation also suffered because of a lack of appropriate humanitarian affairs officers within the OAU General Secretariat, as most of the people handling humanitarian issues were mainly political officers. The inadequate financial resources for promotion and dissemination activities within the OAU also considerably limited the scope of cooperation.

Humanitarian diplomacy deals mostly with the African elites and does not extend to the key contenders and other target groups, namely the armed opposition groups and the war victims themselves. The communication departments of the ICRC's operational delegations in Africa are often alone in bearing this responsibility in the various theatres of operations.

The OAU was an organization of nation-States, but since the 1990s there have been very few inter-State conflicts in Africa. Conversely many of the ongoing internal armed conflicts have a regional dimension. ICRC-OAU dissemination efforts therefore had to address the non-State contenders in these civil wars, mostly members of armed opposition groups or intervening forces who are usually unwilling to apply humanitarian law rules and principles. It must nevertheless be borne in mind that humanitarian law also extends to armed opposition groups, and that they are accountable for violations of this law.

Finally, another shortcoming with regard to OAU-ICRC dissemination efforts has been the limited participation of "military-diplomats", usually the defence attachés and counsellors in the various African embassies in Addis Ababa. This target group should be the prime audience for the promotion of humanitarian law or law of armed conflict anywhere and at all times, as the contents of the programmes would be enriched by their participation and technical advice.

Although on balance OAU-ICRC cooperation in promoting humanitarian law has had some positive effects, these could be increased in cooperation with the African Union, which has wider objectives and has created new opportunities for promoting and implementing international humanitarian law in Africa.[24]

The integration of international humanitarian law in the OAU-AU transformation process: 1999-2003

The takeover by the new executive of the African Union (AU) on 16 September 2003 marked the culmination of a four-year[25] transformation

24 See Proceedings of the Seventh Joint OAU-ICRC Seminar, the Brainstorming Day, *op. cit.* (note 17), p. 52.

25 This process included the Algiers Summit of July 1999 calling for a review of the OAU Charter, the 4th Extraordinary Summit in Sirte in September 1999, which called for the creation of the African Union, the Lomé Summit of July 2000 which adopted the Constitutive Act of the African Union, the Solemn Declaration on the Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa (CSSDCA), and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), the 5th Extraordinary Summit of March 2001 in Sirte which decided on the

process of the OAU into the AU. International humanitarian law was integrated in the AU agenda at four main levels: in the formulation of basic texts of the Union and its organs; in setting up the various structures and directorates of the AU Commission; in the AU programmes; and in joint AU/ICRC activities to promote humanitarian law.

The African Union's basic texts, such as the Constitutive Act and the various Protocols, deal with issues related to international humanitarian law. For instance, Article 4(h) of the Union's Constitutive Act lays down the right of the Union to "intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide, and crimes against humanity". Articles 3, 4, 7, and 13 of the Protocol establishing the Peace and Security Council provide for respect for and the promotion of international humanitarian law.[26] Under Article 3(f) of the Protocol, one of its objectives is to "promote and encourage democratic practices, good governance and the rule of law, protect human rights and fundamental freedoms, respect for the sanctity of human life and international humanitarian law, as part of efforts for preventing conflicts". Article 4(c) of the Protocol, relating to the principles to be observed, invokes "respect for the rule of law, fundamental human rights and freedoms, the sanctity of human life and international humanitarian law".

In addition, Article 7(m) of the Protocol empowers the Peace and Security Council to "[f]ollow up, within the framework of its conflict prevention responsibilities, the progress towards the promotion of democratic practices, good governance, the rule of law, protection of human rights and fundamental freedoms, respect for the sanctity of human life and international humanitarian law by Member States". Finally, Article 13(13) of the Protocol related to the training of the Stand-by Force refers to the "training on International Humanitarian Law and International Human Rights Law, with particular emphasis on the rights of women and children, which shall be an integral part of the training of such personnel".

Respect for humanitarian law is an integral part of the AU's peace and security programme. Article 11(v) of the Draft Framework for a Common

creation of the African Union, the Lusaka Summit of July 2001 prescribing a one-year transition period, the Durban Summit of July 2002 prescribing an interim period of another year, and the Maputo Summit of July 2003 which elected the first Chairperson, the Vice-Chairperson and seven of the eight Commissioners of the Union, as well as endorsing its various structures. See also Al-Mamoun Baba Lamina Keita, *L'Union Africaine*, Ressorts Historiques et Perspectives (Sécurité, Paix et Développement), Bamako (Mali), 2002, pp. 218-295.

26 See Seventh Joint OAU-ICRC Seminar, the Brainstorming Day, *op. cit.* (note 17).

African Defence and Security Policy makes it one of the AU's policy objectives to "provide a framework for humanitarian action to ensure that International Humanitarian Law is applied during conflicts between and among African states".[27] Moreover, at their third meeting in May 2003 in Addis Ababa, the African Chiefs of Defence Staff (ACDS) recommended the incorporation of international humanitarian law in the security doctrine and training programmes of the African Stand-by Force (ASF), and the role of ICRC assistance in training was recognized.[28]

Respect for international humanitarian law has also been incorporated in the African Union's human rights programme. Articles 14 and 20 of the Grand Bay (Mauritius) Declaration and Plan of Action of the First OAU Ministerial Conference on Human Rights in Africa of April 1999 appealed to member States to "develop appropriate strategies and take measures to sensitise and raise awareness of African populations about human rights and international humanitarian law" through formal and non-formal education. In the Report on the Implementation of the Grand Bay (Mauritius) Declaration and Plan of Action[29] paragraphs 18 to 20 are devoted to the implementation of international humanitarian law in Africa.[30] Paragraph 18 calls for the "Africanisation of International Humanitarian Law" through an Additional African Protocol to promote commitment and application. This proposal may create some confusion with regard to the universal character of humanitarian law.

27 See Draft Framework for a Common African Defence and Security Policy, AU Document EX/EX/CL/2 (III), Sun City (South Africa), 21-25 May 2003, p. 8.

28 See Policy Framework for the Establishment of the African Stand-by Force and Military Committee, AU Document EXP/ASF-MSC/2(1), Addis Ababa, 12-14 May 2003, p. 42.

29 See the Report on the implementation of the Grand Bay (Mauritius) Declaration and Plan of Action, AU Document MIN/CONF/HRA/2 (II) Rev. II - Second Ministerial Conference on Human Rights in Africa, Kigali (Rwanda), 5-9 May 2003. After discussions it was decided that this conference has to be considered "the First" and not "the Second".

30 *Ibid.*, pp. 8-9, paras 18-20:

"Implementation of International Humanitarian Law

18. The Grand Bay Declaration appealed to the African States to observe international humanitarian law, especially to reinforce the protection of the civilian population, ensure that acts of genocide, crimes against humanity and other war crimes are eradicated. The Plan of Action further required the African governments to give effect to international humanitarian law in their national legislation (paras 6, 11, 14). The four Geneva Conventions of 1949 and its Additional Protocol of 1977, the Genocide Convention of 1948, as well as the 1951 UN Refugee Convention are the documents that stand together as a common statement on the basic obligations of States and their servants to respect humanity in warfare, to protect those not engaged in combat, and to provide asylum to those forced to flee their

More importantly, international humanitarian law was mentioned in Articles 17 and 25 of the Kigali Declaration of 8 May 2003:

- Article 17: "Calls upon Member States to fulfil their obligations under international law and, in particular, to take the necessary measures to put an end to the practice of child-soldiers and to ensure the protection of civilian populations, particularly children, women, elderly persons and persons with disability in situations of armed conflict."
- Article 25: "Urges Member States which have yet done so to incorporate in their domestic legislation, provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, its protocols, international humanitarian law, in particular the Four (4) Geneva Conventions (1949) and their Additional Protocols (1977), and other major international human rights instruments, which they have ratified, and to honour their obligations thereon, including reporting, where applicable."

Respect for international humanitarian law[31] and the role of the ICRC in the AU's human rights programme were highlighted during the Second Meeting of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of

countries on the grounds of persecution as well address the issue of safety of humanitarian workers. However, the applicability of these documents in Africa remains problematic.

19. For the last two years, the AU General Secretariat, in collaboration with the International Committee of the Red Cross (ICRC), has organized various seminars/workshops for the AU Member States on the implementation of international humanitarian law. The latest such seminars (...)

20. Increasingly, African States have woefully failed to implement or adhere to the provisions of international humanitarian law. The fundamental problem in Africa is the failure to disseminate and implement this law. The proposal has been made on the adoption of an Additional African protocol to reinforce international humanitarian law to prove its relevance and compliance to the prevailing realities of the continent, i.e. 'Africanisation of international humanitarian law'. As a follow up to the Grand Bay Declaration and Plan of Action, the issue that needs to be addressed is how international humanitarian law can become an integral part of the African jurisprudence."

31 It is worth noting that the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, which was adopted on 11 July 1990 by the Assembly of Heads of State & Government and came into force on 29 November 1999, stipulates in Art. 22:

"Armed Conflicts

1. States Parties to this Charter shall undertake to respect and ensure respect for rules of the international humanitarian law applicable in armed conflicts, which affect the child.
2. (...).
3. States Parties to the present Charter shall, in accordance with their obligations under international humanitarian law, protect the civilian population in armed conflicts and shall take all feasible measures to ensure the protection and care of children who are affected by armed conflicts. Such rules shall also apply to children in situations of internal armed conflicts, tension and strife."

the Child in Nairobi in February 2003, during which the ICRC was recognized as a partner that had shown "its willingness to collaborate with the Committee in technical support".[32]

International humanitarian law was given due consideration during the Second Expert Meeting on the Protocol to the African Charter of People's and Human Rights, held in Addis Ababa in March 2003 and related to the rights of women, with the inclusion of a new Article 11 dealing with the protection of women in armed conflicts.[33]

As a further example of cooperation, the ICRC and the African Commission on Human and People's Rights issued a joint publication in 2003 to spread knowledge of international humanitarian law in governmental and non-governmental circles. The ICRC also stepped up its activities and helped to run working groups on humanitarian law or other related topics in the NGO Forum preceding the ACHPR sessions. Respect for humanitarian law also featured on the AU's social and health agenda during the OAU-AU transformation process. At the First Conference of AU Ministers of Health, held in Tripoli in April 2003, it was recommended that international humanitarian law be integrated into medical practices during armed conflicts.[34]

In the revised OAU Algiers Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, which was negotiated in Nairobi in January 2002 in line with the spirit of international humanitarian law, the new Article XV entitled "Military and hostile activities" calls on the parties to

32 See Report of the Interim Chairman on the Second Meeting of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, AU Document Assembly/AU/9(II), Maputo, 4-8 July 2003, p. 24.

33 See Art. 11 of the Protocol on the Rights of Women in Africa to the African Charter on Human and People's Rights, adopted by the 2003 Summit in Maputo:

"Protection of Women in Armed Conflicts

1. States Parties undertake to respect and ensure respect for the rules of international humanitarian law applicable in armed conflict situations, which affect the population, particularly women.
2. States Parties shall, in accordance with the obligations incumbent upon them under the international humanitarian law, protect civilians including women, irrespective of the population to which they belong, in the event of armed conflict.
3. States Parties undertake to protect asylum seeking women, refugees, returnees and internally displaced persons, against all forms of violence, rape and other forms of sexual exploitation, and to ensure that such acts are considered war crimes, genocide and/or crimes against humanity and that their perpetrators are brought to justice before a competent criminal jurisdiction.
4. States Parties shall take all necessary measures to ensure that no child, especially girls under 18 years of age, take a direct part in hostilities and that no child is recruited as a soldier."

34 Report of the First AU Conference of African Ministers of Health, AU Document (CAMH/MIN/Rpt. (I) Rev. 1, p. 21.

take practical measures such as refraining from employing or threatening to employ methods or means of combat which are intended or may be expected to cause severe harm to the environment.[35]

International humanitarian law was furthermore cited during the OAU-AU transformation process as an issue for cooperation between the AU and civil society. Chapter VII of the Report of the First OAU-Civil Society Conference of June 2001 in Addis Ababa was devoted to "International humanitarian law – Role for civil society in Africa" and recommended more cooperation in AU-civil society relations in promoting that law. In addition, paragraph 6(f) of the Conference Recommendations called for the "promotion of human and people's rights and the respect for international humanitarian law" as an integral part of the functions of a Regional Coordination Conference on Peace and Development in Africa.[36]

International humanitarian law was likewise given due consideration in establishing the structures and functions of the various Departments and Directorates and of the AU Commission, although it is of particular relevance to the Peace and Security Department that deals directly with armed conflicts and is a tool for the functioning of AU organs such as the Peace and Security Council, the African Stand-by Force and the Peace Support Operations. Administrative responsibility with regard to international humanitarian law was assigned to the Political Department, a core function of which is to "monitor the implementation of international humanitarian

35 See Report of the Interim Chairperson on the Revision of the 1968 African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, Executive Council, Third Ordinary Session, Maputo, 4-8 July 2003, AU Document EX/CL/50 (III) Rev. 1, pp.12-13:

"Revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources

Article XV. Military and Hostile Activities (New)

1. The Parties shall:
   a) take every practical measure, during periods of armed conflict, to protect the environment against harm;
   b) refrain from employing or threatening to employ methods or means of combat which are intended or my be expected to cause widespread, long-term, or severe harm to the environment and ensure that such means and methods of warfare are not developed, tested or transferred;
   c) refrain from using the destruction or modification of the environment as a means of combat or reprisal;
   d) undertake to restore and rehabilitate areas damaged in the course of armed conflicts.
2. The Parties shall cooperate to establish and further develop and implement rules and measures to protect the environment during armed conflicts."

36 See "Building partnership for promoting peace and development in Africa", report and main conclusions of the First OAU-Civil Society Conference, Addis Ababa, 11-15 June 2001, pp. 138-145 and 276-277.

law by Member States" through its Humanitarian Affairs, Refugees, and Displaced Persons Division.[37]

The incorporation of international humanitarian law was encouraged by the ICRC and the OAU/AU through joint promotional initiatives during the OAU-AU transformation process,[38] and was eventually enshrined in the decisions of the Councils of Ministers and Heads of State. Between 1999 and 2003, for instance, a number of resolutions on humanitarian law were passed by the OAU and then the AU, in particular:

- Decision CM/2264 (LXXVII) proposed by the Republic of Sudan and adopted in Durban in July 2002 and related to the Implementation and Universality of the Prohibition, Development, and Production of Chemical Weapons;
- Decision EX/CL/Dec.46 (III) of 4-8 July 2003 on the Situation of Refuges, Returnees, and Displaced Persons, which in Paragraph 7 condemned the "serious acts of violence perpetuated against civilian populations including refugees and displaced persons and urged all parties in the conflict to scrupulously observe the International Humanitarian Law";
- Decision EX/CL/Dec.47 (III) of 4-8 July 2003 on the Report of the First Ministerial Conference on Human Rights in Africa in Kigali, which specifically referred to the ICRC and UNDP, OHCDH, UNHCR UNICEF and UNESCO as partners in human rights and IHL on that continent; and
- Decision EX/CL/Dec.63 (III) of 10-12 July 2003 on the Global Report on Violence and Health, which called on member States to facilitate coordinated access for humanitarian organizations to all victims of armed conflicts

37 See "Report of the Permanent Representatives Committee on the proposed structure, human resource requirements, and conditions of service for the staff of the Commission of the African Union and their financial implications", AU Document EXT/EX/CL/6(III). Sun City, 21-25 May 2003, pp. 98-99.

38 Such as the OAU-UNHCR Special Conference in Conakry (2000), the Pan African Forum for Children in Cairo (April 2001) ICRC-OAU round tables (March and November 2001), the OAU Commission on Refugees Session (February 2002), the African Committee on the Rights and Welfare of the Child (April 2002), the ICRC-OAU Brainstorming Day (April 2002) and the Follow-up Meeting on the Comprehensive Implementation Plan (May 2002). The OAU and ICRC also cooperated in raising awareness, during the regional meetings of Ministers of Education in Yaounde (2000), Nairobi (2001) Tripoli and Maputo (2002) and the UNESCO Ministerial Conference of Education in Dar es Salaam (2002), of the ICRC's "Exploring Humanitarian Law" (EHL) programme as part of the African Education Decade. Respect for IHL was also expressed by the incorporation of its rules in the June 2000 Algiers Agreement on the Ethiopian-Eritrean War and the January 2002 Buergenstock Agreement on the Nuba Mountains between the government of Sudan and the Sudan People's Liberation Movement (SPLM).

and internal violence, and to do so on the basis of IHL, which guarantees respect for the neutrality of medical missions during armed conflicts. The Decision also proclaimed the year 2005 as the "African Year for the Prevention of Violence".

The integration of humanitarian law concerns in the OAU-AU transformation process was a major policy reversal, as Ambassador Sam Ibok, at that time OAU Director for Political Affairs, observed:

> "I believe that one of the challenges before us is to ensure that even as we haste (sic) to establish the Union, the critical issues of human rights and humanitarianism will be given their rightful place in the scheme of things in the Union. I am of the view that these issues should not be treated as secondary or peripheral issues as the OAU was always tempted to do but made central to the work of the Union."[39]

Challenges and possibilities

Despite the ten years of cooperation in promoting and spreading knowledge of humanitarian law and the activities of the ICRC and the attempts to incorporate humanitarian law in the OAU-AU transformation process between 1992 and 2002, a symposium organized in Addis Ababa in August 2003 by the African Diplomatic Club with the ICRC's support showed that there was still a significant lack of understanding of international humanitarian law and issues concerning the International Red Cross and Red Crescent Movement.

Prominent sources of misunderstanding were the "ownership" of international humanitarian law, including its so-called "Africanisation", the role of humanitarian law in facing new challenges such as international terrorism, or the cooperation between the ICRC Permanent Mission in Addis Ababa and the African humanitarian NGOs. The operational presence of the ICRC and its assistance and protection role in some African conflicts may also not be fully understood, for unlike other organizations, the ICRC does not focus on a precise category of persons such as children, women, the wounded, etc., but adopts a more comprehensive operational approach covering *all* victims of armed conflict. Its response is nevertheless adapted to the needs of each of the categories concerned; for instance a detained woman needs specific protection and an unaccompanied child needs specific solutions to its problems.

39 See ICRC-OAU (7 May 2002), *op. cit.* (note 18), p. 50.

This aspect came out in the debate on internally displaced persons: ICRC activities on their behalf are integrated in its wider response in aid of the civilian population as a whole, which implies, for instance, that the needs of the resident population must be taken into consideration as well.

These difficulties have resulted from differences between the mandate of the ICRC and that of most African organizations, the latter's largely exclusive focus on humanitarian assistance as opposed to the ICRC's broader approach encompassing humanitarian protection, the poor integration of humanitarianism into the agendas of African organizations, the lack of adequate human and financial resources for humanitarian work in Africa, and the prevalence of impunity for State parties and armed opposition groups.

The Director of Political Affairs of the AU Interim Peace and Security Directorate, Ambassador Ibok, summed up these challenges to the AU in May 2002 as follows:

> "Often also, the picture that emerges on our attitude towards International Humanitarian Law in Africa has been one of fragmented, unregulated and uncoordinated action at best, and/or of total disregard at worse. Often, the virtual absence of national structures capable of coordination and providing policy guidance on respect of International Humanitarian Law, have eroded the collective credibility of our countries and institutions."[40]

Besides these challenges, however, the advent of the African Union has created new possibilities and opportunities for ICRC cooperation with it and with other international organizations based in Africa to develop a more assertive role in promoting and providing training in international humanitarian law.

For instance, in addition to the planned Stand-by Force most African Regional Economic Communities (RECs) have developed their own mechanisms for peacekeeping and humanitarian action.[41] In their training programmes for peace support and humanitarian operations, these regional military

40 *Ibid.*, p. 50.

41 Such as the Political and Humanitarian Affairs Department and the Conflict Early Warning Network (CEWARN) in IGAD; the Department of Operations, Peace-keeping, and Humanitarian Affairs (DOPHA) and the stand-by army ECOMOG in ECOWAS; the Multinational Force (FOMAC) and the early warning system (MARAC) in ECCAS; and the Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organization (SARPCO), the SADC Peace-keeping Center and the SADC Disaster Management Steering Center (SDMSC) in the Southern Africa region.

and security arrangements might increasingly rely on the ICRC for expertise in teaching the law of armed conflict, notably by briefing their facilitators, special envoys and liaison officers, as well as military and police observers to be sent to conflict situations in Africa.

The ICRC has signed cooperation agreements or envisages closer cooperation with some of these RECs, which since 2002 have become full members of the African Union.[42]

To enhance the said Communities' role in promoting international humanitarian law, it might be advisable for the Protocol on relations between the AU Commission and the RECs to ensure that the promotion of international humanitarian law is one of the areas of cooperation and coordination. The ICRC Permanent Mission to the AU will also coordinate more closely with the other ICRC delegations in charge of institutional relations between the ICRC and the continent's Regional Economic Communities.

Moreover, there is commitment on the part of the AU specialized organs to strengthen cooperation with humanitarian organizations working in Africa. At its meetings during the OAU-AU transformation process, the AU Commission on Refugees recommended the need to "develop in concert with Member States and in close collaboration with our partners, particularly the UNHCR, the ICRC, the WFP, WHO, and UNICEF, a framework policy and modalities for providing a more targeted, speedy assistance directed to the affected populations".[43]

The AU's concern about issues like terrorism,[44] children in armed conflicts, health and armed conflicts and education in humanitarian principles within its African Education Decade could also create other opportunities and possibilities for cooperation with the ICRC.

In addition, the ICRC should take advantage of the envisaged new AU organs such as the African Parliament, the African Court of Justice and

42 For instance, in February 2001 the ICRC and ECOWAS signed a Memorandum of Understanding whereby both organizations agreed "to co-operate closely and to consult each other regularly on matters of mutual interest", see Ewumbue-Monono, *op. cit.* (note 6), p. 85.

43 See Report of the Interim Chairperson on the Situation of Refugees, Returnees, and Displaced Persons in Africa, AU Document EX/CL/44(III), Maputo, 4-8 July 2003, p. 11.

44 The 1999 Algiers OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, for instance, included references to international humanitarian law. Indeed Art. 22, 1 reads: "Nothing in this Convention shall be interpreted as derogating from the general principles of international law, in particular the principles of international humanitarian law, as well as the African Charter on Human and Peoples' Rights."

ECOSOC as fora for cooperation. The African Parliament, for instance, might be instrumental in mobilizing support for the ratification of international humanitarian law instruments by member States, while the African Court of Justice might provide an opportunity to examine issues related to impunity and could play a vital role in the implementation of humanitarian law. The Niamey Declaration of 20 February 2002[45] following the African Parliamentary Conference on International Humanitarian Law for the Protection of Civilians during Armed Conflicts underscored the commitment of African parliamentarians to promote IHL on their continent. The ICRC could contribute to the development of African judicial institutions whose jurisdictions would include the application of international humanitarian law, especially those rules related to war crimes and crimes against humanity. Initiatives have long been taken by the ICRC to encourage and support States in their efforts to integrate international law into their national legislation. In 1995 a specific unit, the International Humanitarian Law Advisory Service, was established at ICRC headquarters, and there are now three of its regional legal advisors in Africa, based respectively in Pretoria (South Africa), Abidjan (Côte d'Ivoire) and Cairo (Egypt).

The AU's ECOSOC could also be an important forum for cooperation with African humanitarian organizations and to make known tools such as the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief.[46] By May 2003, as many as 300 African humanitarian organizations and think-tanks with which the ICRC and AU could cooperate in promoting international humanitarian law in Africa had observer status within the ACHPR. According to its Strategic Plan of Action for 2002-2006, the ACHPR is supposed to organize eight seminars, most of which are relevant to the ICRC because they will discuss the status of the law's implementation on that continent.

Finally the African Union's programmes, like NEPAD and those adopted by the AU Conference on Security, Stability, Development and

45 African Parliamentary Conference on International Humanitarian Law for the Protection of Civilians during Armed Conflict – Final Declaration, Niamey, 18-20 February 2002, available at <http://www.ipu.org/splz-e/niamey02.htm>.

46 This code sets standards of behaviour; it is not about operational details, but seeks to maintain high standards of independence, effectiveness and impact to which disaster response aspires. Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGO's) during Disaster Relief Operations, adopted at the 26th International Conference of the Red Cross and the Red Crescent, 3-7 December 1995, Conference document 95/C.II/2/1, Annex IV.

Cooperation in Africa (CSSDCA), could provide new opportunities for cooperation in promoting international humanitarian law in Africa. The CSSDCA's peace and security programmes, as well as its relationship with civil society, could include the promotion of international humanitarian law, while NEPAD could also develop dialogue between the ICRC and the African private sector to promote corporate responsibility for humanitarian action there.[47]

Conclusion

Prior to 1994, when the ICRC together with the OAU started holding seminars for African diplomats in Addis Ababa, little mention was made of its humanitarian activities. Since then, however, specific reference has been and continues to be made to international humanitarian law and the ICRC in a number of OAU and AU documents and member States are urged to give political support to the ICRC. This, too, implies recognition for its efforts and activities in Africa.

The integration of humanitarian law principles into OAU resolutions has given them an African stamp and ownership, which facilitate understanding and acceptance and therefore should help to enhance implementation of the law. The problem of acceptance is a crucial factor when seeking to disseminate ideas among foreign target groups with different cultural backgrounds.[48]

There are many new opportunities for cooperation in promoting international humanitarian law in Africa between the ICRC, the AU, the RECs, and African NGOs, in the AU's new structures such as the Pan African Parliament, the African Court of Justice and the Peace and Security Council, and with ECOSOC – notably in improving civil-military relations and humanitarian action in Africa. The ICRC and the AU could, for instance, hold regular consultations with humanitarian NGOs in Africa within the new African Union's ECOSOC mechanism so as to promote the adoption of the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief. Both organizations could also cooperate in devising a framework to incorporate developmental elements in the ICRC's humanitarian

47 See Gilles Carbonnier, "Corporate responsibility and humanitarian principles: What relations between the business and humanitarian worlds?", *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 844, 2001, pp. 947-967.

48 See Ewumbue-Monono, op. cit. (note 6), p. 80.

operations in Africa, as well as inserting humanitarian principles in the *calabashes* (the four main components of the process) of the African Union's Conference on Security, Stability, Development and Co-operation in Africa.

The final take-off of the African Union on 17 September 2003, with its new executive put in place, might well require an evaluation and review of the May 1992 OAU-ICRC cooperation agreement.

Within the ICRC dissemination has always been an ongoing process requiring innovative ideas and systematic evaluations to enable the adjustments and improvements of projects while lessons are learned for future planning and the accommodation of new challenges in humanitarian work.

Ten years on, an evaluation of that agreement and even a review for amendments as provided for in its Article IX (2) would be appropriate, especially as the OAU has been transformed into the African Union with new opportunities for the promotion of international humanitarian law in Africa. Such a review will certainly require cooperation between the ICRC and the new specialized institutions of the emerging African Union, above all with the Peace and Security Council and the envisaged African Stand-by Force, the Pan African Parliament, the African Court of Justice and ECOSOC, to push for greater compliance with humanitarian law on the African continent.[49]

Like other bodies of international law, international humanitarian law is too often confronted with insufficient respect for its rules. This does not result solely from the inability in practice of States and armed groups engaged in armed conflict to abide by their legal obligations. The main problem lies in the lack of political will. Future cooperation between the ICRC, on the one hand, and the AU and other international organizations in Africa on the other should therefore be increasingly focused on reaffirming the relevance of the law and improving compliance with international humanitarian law, and not only on awareness-building.[50]

49 See Ewumbue-Monono, *op. cit.* (note 6).

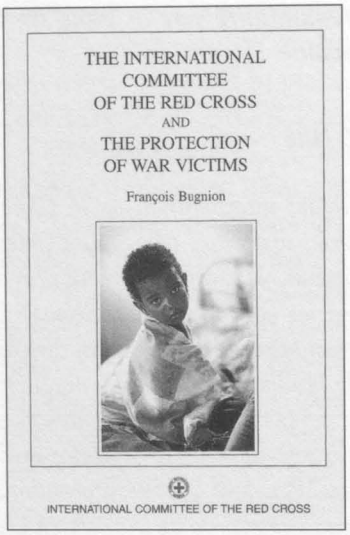
50 The ICRC organised in the course of 2003 five regional experts meetings (two of which in Africa) to improve compliance with international humanitarian law. These seminars took place in Cairo, Pretoria, Kuala Lumpur, Mexico City and Bruges (Belgium), with the main aim of generating debate on ways of operationalising common Article 1 to the Geneva Conventions, which obliges States Parties not only to avoid contributing themselves to violations of the law by belligerents, but also to ensure respect for international humanitarian law by the belligerents, therefore avoiding double standards and promoting a principle oriented approach. In Pretoria the seminar was organised with the support of the South African Ministry of Foreign Affairs in June 2003. The report will be available in 2004. See *Temba*, ICRC Pretoria publication, No. 6, second quarter of the year 2003, Ref.: ISSN 1681-7958.

Résumé

La promotion du droit international humanitaire par le biais de la coopération entre le CICR et l'Union africaine

Churchill Ewumbue-Monono et Carlo Von Flüe

Cet article examine la coopération du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) avec des organisations diplomatiques africaines telles que l'Union africaine (UA) dans le but de diffuser le droit international humanitaire au sein de la communauté diplomatique africaine. Décrivant les contextes institutionnels et politiques nécessaires à la promotion du droit humanitaire sur le continent africain et à la réussite des efforts en matière de diplomatie humanitaire, l'article donne un aperçu des résultats obtenus lorsque le CICR a coopéré avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA) pour diffuser le droit international humanitaire entre 1992 et 2002. Les auteurs étudient également la manière dont le droit international humanitaire a été incorporé dans le processus de transformation de l'OUA en UA entre 1999 et 2002. Ils montrent en outre les difficultés et les possibilités que présentent les efforts déployés par le CICR dans le domaine de la diplomatie humanitaire, et celles d'une éventuelle coopération future avec l'UA et d'autres organisations internationales en Afrique pour une meilleure mise œuvre du droit humanitaire et la promotion d'une action humanitaire indépendante.



The International Committee of the Red Cross and the protection of war victims

by François Bugnion

How the ICRC is constituted, what tasks are assigned to it and what principles guide its work — these are some of the questions that the author seeks to answer. Examining the tasks and role of the ICRC both from a historical and from a legal point of view, the book shows how the development of international humanitarian law is reflected in the action taken by the ICRC. Ideal for consultation, the book is simple and direct in style, and is intended primarily for people engaged in humanitarian work and specialists in humanitarian law.

This is the English translation of the second edition of François Bugnion's book *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre* (Geneva, ICRC, June 2000).

ICRC & Macmillan, Geneva, 2003
Available in English. 2000 edition available in French
CHF 59.- / ref. 0503

To order any ICRC publication:
E-mail: shop.gva@icrc.org
Fax: + 41 22 730 2768
or write to:
Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix, 1202 Geneva, Switzerland
www.icrc.org

Le temps pour comprendre la violence de guerre: l'exemple de l'Afrique

DANIEL PALMIERI*

La longueur des conflits fratricides contemporains, en Afrique comme ailleurs, étonne. Une recherche empirique a démontré que leur durée moyenne avait triplé depuis les années 60[1]. Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer cet état de fait. Ainsi, le développement, parallèlement au conflit armé, d'activités de contrebande (en particulier, trafic de cocaïne, d'opium ou de pierres précieuses), aurait pour effet d'accroître sensiblement la longueur des guerres civiles[2]. Ce phénomène s'observerait aussi lorsqu'un des belligérants, représentant une minorité nationale, combat pour défendre son territoire traditionnel contre une présence allogène formée de membres de la majorité ethnique[3].

Cet article propose, pour sa part, d'étudier la violence de guerre sous l'angle de la temporalité; c'est-à-dire de replacer certains conflits contemporains dans une perspective privilégiant le temps long, soit celui «(...) [d']une histoire lente à couler et à se transformer», comme la définit Fernand Braudel[4]. Ce modèle, présenté ici à titre d'hypothèse, se concentre sur l'exemple africain, sachant cependant qu'il peut aussi s'appliquer à d'autres zones de conflit du globe.

En effet, l'Afrique subsaharienne est, depuis longtemps, un champs d'études en matière de conflictualité armée. Des guerres liées à la décolonisation aux interminables luttes civiles, le continent noir offre tout à la fois un panachage des multiples formes que revêt le bellicisme organisé, et un exemple de la durée des confrontations. À une liste déjà étoffée, il convient d'ajouter la catégorie des affrontements dits *ethniques* ou *tribaux*[5], à nouveau au cœur de l'actualité ces derniers mois en raison des troubles dans la province de l'Ituri (Nord-Est de la République démocratique du Congo). Mais, dans ce

* L'auteur est chargé de recherches historiques au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Les vues exprimées dans cet article ne reflètent que l'opinion de l'auteur et non celle du CICR.

cas précis, ce sont peut-être avant tout les particularités même de cette violence *ethnique* qui ont suscité l'intérêt des médias et de la communauté internationale. Car, à côté des exactions liées à la guerre, désormais habituelles, le conflit a vu surgir des pratiques plus singulières, comme les actes de cannibalisme[6], ce qui lui a donné une dimension d'horreur particulière et a certainement contribué à le sortir d'un relatif oubli.

Des guerres ethniques?

L'irruption de l'anthropophagie dans la conduite de la guerre ne manque tout d'abord pas de renvoyer à la fantasmagorie « (...) d'une violence africaine primitive, mal domestiquée et toujours prompte à surgir »[7]. Ainsi décrit, cet exotisme sanguinaire replonge l'Afrique au cœur des ténèbres chères à Joseph Conrad. Bien plus, il légitime les tenants de l'*ethnicité*, pour lesquels ce genre de violence ne peut se comprendre sans l'existence de tensions immémoriales entre communautés distinctes. L'histoire récente est là pour rappeler un insoluble problème de coexistence humaine sur les terres africaines. Ainsi, à en croire certains «connaisseurs»(!), les événements du Rwanda n'ont-ils pas justement mis en exergue des «haines ancestrales» entre le «Pygmée-myrmidon», «le Bantou (...), le paysan prosaïque, madré et souvent sans pitié [dont] l'horizon (...) se borne à son champ labouré», et le mystérieux et grand «Hamite (...), hautain, [aux] yeux expressifs, [à la]

1 Paul Collier, Anke Hoeffler & Mans Söderbom, *On the duration of civil war*, World Bank, University of Oxford, 2001. Cette étude porte sur une cinquantaine de guerres civiles entre 1960 et 1999.

2 James D. Fearon, *Why do some Civil Wars last so much longer than others?*, Department of Political Science, Stanford University, 2001, notamment pp. 14-15.

3 *Ibid.*, pp. 13-14. C'est le cas notamment dans les *Chittagong Hill Tracts* au Bangladesh où la population locale, les Chakma, s'est opposée à l'installation de colons bengalis.

4 Fernand Braudel, *Écrits sur l'histoire*, Flammarion, Paris, 1969, pp. 11-12.

5 La notion d'*ethnie* (ou de *tribu*) reste aujourd'hui encore très débattue et les définitions qui en sont données demeurent souvent tributaires d'une investigation de type colonial; voir Jean-Loup Amselle; «Ethnies et espaces: pour une anthropologie topologique», in Jean-Loup Amselle & Elikia M'Bokolo, *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*, Éditions La Découverte, Paris, 1985, pp. 11-48. La définition courante, telle qu'elle figure dans le Dictionnaire Robert par exemple, est celle d'un «ensemble d'individus que rapprochent un certain nombre de caractères de civilisation, notamment la communauté de langue et de culture».

6 Declan Walsh, «Torture, murder and cannibalism: how two UN men died in Congo», *The Independent*, 2 juin, 2003.

7 Roland Marchal, «Interpréter la guerre en Afrique» in *De la guerre. Un objet pour les sciences sociales, Les Cahiers Espaces/Temps*, n° 71/72/73, 1999, p. 119.

peau aux reflets rouges»[8]? De là à conclure que «l'alpha et l'oméga de cette région résideraient dans un combat atavique des 'courts' et des 'longs'»[9], il n'y a qu'un pas que franchissent allégrement bon nombre de spécialistes, toutes disciplines confondues.

Certes, *l'ethnicité* est un terme à la mode, généralement utilisé pour décrire «(...) *all kinds of primitive looking conflicts in the world for which no other term is available*»[10]. Ce concept permet aussi au chercheur occidental de facilement structurer – selon une grille d'analyse tout aussi occidentale, qui vise pourtant à l'universalité – les sociétés africaines en autant de communautés séparées les unes des autres par de soi-disant distinctions *ethniques*. Cette méthode offre alors un système explicatif aisé de ces fameuses haines «ancestrales» qui opposent les différents assemblages tribaux[11].

Cette explication générique n'est pas propre à l'Afrique. Dans les contextes balkanique ou caucasien, un discours en vogue ramène aussi l'origine des conflits à une exacerbation des rivalités *ethniques*, en agrémentant la démonstration d'événements historiques ou pseudo-historiques, comme autant de points de repère censés expliquer rationnellement les raisons de haines tenaces.

Pourtant, dans le cas précis du continent noir, l'argumentation doit s'adapter aux caractéristiques locales. En effet, il faut tout d'abord relever l'absence de larges pans d'une histoire «officielle» (que partagent tous les acteurs de la communauté internationale)[12] et qui ne commence habituelle-

8 Paul del Perugia, «Comment le Rwanda construisit l'une des civilisations les plus subtiles d'Afrique. Et comment l'Homme Blanc, par souci de décolonisation radicale, l'assassina», *Le Temps stratégique*, n° 61, décembre 1994, pp. 9, 11, 12 respectivement.

9 Claude Wauthier, «Rwanda: le mystère du mal», *Le Monde*, 10 mars 2000. L'article, en réalité, fait une recension d'un ouvrage paru à cette date et qui dénonce cette vision stéréotypée. Sur la base d'une cinquantaine d'études parues entre l'été 1994 et l'été 1997, Jean-Pierre Chrétien a, pour sa part, analysé en détail les diverses interprétations du génocide de 1994, parmi lesquelles certaines insistent avec force sur l'antagonisme viscéral entre les «ethnies» hutu et tutsi, Jean-Pierre Chrétien, «Interprétations du génocide de 1994 dans l'histoire contemporaine du Rwanda», *Clio en Afrique*, n° 2, été 1997, <http://www.up.univ.mrs.fr/~wclio-af/numero/2/index.html>.

10 Pour une analyse de ce terme, voir Isabelle Duyvesteyn, «Contemporary War: ethnic conflict, resource conflict or something else? », *Civil Wars*, vol. 3, n° 1, printemps 2001, pp. 97 *et sq.*

11 Luc Reychler s'élève contre cette «image télévisuelle» de l'Afrique, signalant notamment que, dans la première moitié du XXe siècle, l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est ont battu tous les records de violence; «Les conflits en Afrique: comment les gérer et comment les prévenir», Luc Reychler, *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Coédition Grip – Éditions Complexe, Bruxelles, 1997, p. 17.

12 Ce qui ne veut certes pas dire que le continent africain est ahistorique avant la période coloniale. Voir note suivante.

ment qu'avec l'arrivée du colonisateur. Les épisodes qui lui sont antérieurs restent bien souvent des zones grises, et ce d'autant plus que – autre particularité – l'oralité est le vecteur privilégié de la transmission du passé[13].

À défaut de pouvoir, comme en Europe, identifier clairement des événements fondateurs de l'animosité entre communautés humaines, l'observateur non-africain aura tendance à la ramener à la nature «viscéralement» sanguinaire des populations étudiées ou, dans le meilleur des cas, à la calquer sur une expérience historique occidentale connue.

Ainsi doivent se comprendre les nombreuses références aux temps moyenâgeux – une période longtemps considérée comme la plus sombre de l'histoire de la chrétienté – censées décrire la réalité africaine. Dans ce cadre explicatif, l'Afrique en serait encore à l'âge de la féodalité. Et les royaumes «nègres», décrits par le voyageur européen pour un public avide de détails horribles, ne cèdent en rien à la cruauté que pouvaient afficher les États barbares issus des décombres de l'empire romain. Rien non plus d'anormal à chercher à reproduire chez les populations africaines les liens de suzeraineté et de vassalité, tels qu'ils existèrent dans l'Europe médiévale.

Une autre spécificité réside dans le caractère largement artificiel de nombreuses «ethnies» africaines. En effet, loin de représenter les multiples facettes de la diversité humaine, elles sont souvent le résultat d'opérations administratives nées des préoccupations ou des ambitions du colonisateur blanc. L'artifice est double. Soucieuse de délimiter ses territoires coloniaux, et ainsi de protéger ses possessions d'outre-mer des convoitises étrangères, la puissance européenne va s'efforcer de tracer des frontières à leur pourtour. Ce travail de chancellerie aboutit alors à des séparations, puis à des différenciations au sein de communautés autrefois unies, selon que leurs membres se retrouvent parqués d'un côté ou de l'autre d'une ligne imaginaire[14]. Dans d'autres circonstances, le remembrement des terres africaines va de pair avec la création *ex nihilo* de nouvelles «ethnies». Un des exemples les plus remarquables est celui de l'«ethnie» bété, dans le centre-ouest de la Côte d'Ivoire[15] – un ensemble originellement composé de populations diverses, qui seront unifiées au sein d'une seule «tribu», parallèlement à la conquête militaire, à la

13 Claude-Hélène Perrot (dir.), *Les sources orales de l'histoire de l'Afrique*, CNRS, Centre régional de publications de Paris, Paris, 1989; ou, toujours sous la direction de Claude-Hélène Perrot, *Le passé de l'Afrique par l'oralité*, ministère de la Coopération et la Documentation française, Paris, 1993.

14 C'est le cas notamment des Bamiléké, séparés par la frontière entre le Nigéria et le Cameroun.

15 Jean-Pierre Dozon, «Les Bété: une création coloniale», in Jean-Loup Amselle & Elikia M'Bokolo, *op. cit.* (note 5), pp. 49 et sq.

pacification puis à l'intégration administrative et économique de leur territoire dans l'espace colonial français.

Même dans les rares cas où le domaine colonial offrait à la fois une homogénéité étatique, géographique et humaine – comme dans le cas du Rwanda ou du Burundi, ou de la dizaine des autres royaumes pré-coloniaux de la région des Grands Lacs[16]–, il y aura différentiation des populations en ethnies. Cette opération sera avant tout le fait d'une construction mentale fondée sur une idéologie «racialiste» contemporaine. De là surgissent les mythes sur les origines «hamites», «sémitiques», «caucasoïdes», voire «égyptiennes»[17], des Tutsi venus coloniser les tribus bantoues. Or, dans ce contexte, «l'ethnicité se réfère moins (...) à des traditions locales qu'à des fantasmes plaqués par l'ethnographie occidentale sur le monde dit coutumier»[18].

Temporalité des conflits africains

On le voit, le concept de l'*ethnicité* se révèle imparfait pour expliquer tout à la fois l'ancrage de certains conflits africains dans la durée, et leur caractère «barbare». Bien évidemment, chaque guerre a sa physionomie propre et ses raisons intrinsèques[19]. Parallèlement, chaque conflit s'imbrique aujourd'hui dans une logique d'économie-monde, dépassant les particularismes locaux. Et les guerres africaines ne constituent pas des exceptions à ce schéma général.

Reste qu'en élargissant au niveau temporel le champ d'analyse de la violence entre groupes humains, il est possible d'élaborer une nouvelle grille de lecture de la conflictualité, qui intègre les dimensions de la durée et du caractère impitoyable des combats. Ce modèle explicatif tourne autour de

16 Voir Jean-Marc Balencie & Arnaud de La Grange, *Mondes rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Éditions Michalon, Paris, 3e édition, 2001: chapitre «Grands Lacs. Mythes et réalités ethniques», p. 754 et note 2.

17 Assertion qui fut largement diffusée dans le grand public à la suite de la publication de l'ouvrage d'Henry Rider Haggard, *Les mines du roi Salomon*, porté à l'écran en 1950.

18 Jean-Pierre Chrétien, «Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi», in Jean-Loup Amselle & Elikia M'Bokolo, *op. cit.* (note 5), p. 164. Dans le même ouvrage, Claudine Vidal traite aussi de cette problématique: «Situations ethniques au Rwanda», pp. 167-183. Voir aussi, dans la même lignée, l'ouvrage de Bernard Lugan, *Histoire du Rwanda. De la préhistoire à nos jours*, Bartillat, Paris, 1997.

19 Ces raisons pourraient du reste se rattacher à l'hypothèse de la réaction «frustration-agression», analysée notamment par Victor C. Uchendu, «The cultural roots of aggressive behavior in modern african politics», in Ali A. Mazrui (ed.), *The Warrior Tradition in modern Africa*, E.J. Brill, Leiden, 1977, en particulier pp. 100 *et sq.*

deux hypothèses: la permanence à travers les époques de la violence, et l'existence, voire la coexistence, de plusieurs «temps» de la guerre.

Permanence de la conflictualité ou l'équilibre par la violence

Dans un ouvrage déjà ancien mais toujours pertinent, René Pellisier a posé comme hypothèse que «(...) la présence effective des Portugais en Angola s'est heurtée à une résistance polymorphe mais constante. (...) [L]e conflit ouvert de 1961 à 1974 a été, sinon l'aboutissement d'une longue série de guerres, tout au moins la répétition d'une multitude d'actions armées. Comme [le titre de l'ouvrage, *Les guerres grises*] l'indique, notre histoire est une histoire conflictuelle. Si elle n'est ni inexplicable, ni unilatérale, ni permanente, la violence est, qu'on le veuille ou non, la marque de l'Angola»[20].

L'auteur commence ses recherches en 1845-1848, au moment où le décret de *Sa da Bandeira*, édicté par la couronne portugaise en novembre 1836 pour abolir la traite d'esclaves transatlantique, reçoit un début d'application concrète dans la province angolaise. Dans des cartes citées en annexe et localisant les principales actions militaires menées par l'occupant blanc entre 1846 et 1926, Pélissier démontre une pérennité de la conflictualité, puisque, à l'exception de 1924-1925, chacune des autres années a été marquée par des révoltes ou des troubles suffisamment importants pour justifier l'envoi d'expéditions punitives. L'ouvrage laisse également entrevoir que les rivalités entre autochtones et colonisateurs ont débuté dès l'incorporation de l'Angola dans le royaume lusophone, à la fin du XVe siècle. L'hostilité latente des populations locales, conjuguée à la topographie, a du reste fait que «(...) sauf exceptions facilement repérables, représentant moins d'un vingtième de son territoire, l'Angola n'a été soumis, donc colonisé que depuis le début de ce siècle [XXe]»[21].

Ce raisonnement, qui postule la permanence de la conflictualité durant l'ère coloniale, peut être élargi à la période précédant l'arrivée des caravelles portugaises.

20 René Pélissier, *Les guerres grises. Résistance et révoltes en Angola* (1845-1941), Pélissier, Orgeval, 1977. Voir aussi, du même auteur, *La colonie du Minotaure. Nationalismes et révoltes en Angola (1926-1961)*, Pélissier, Orgeval, 1978.

21 René Pélissier, *op. cit.* (note 20), p. 18. Voir aussi J.F. Ade Ajayi & Michael Crowder, *Atlas historique de l'Afrique*, Les éditions du Jaguar, Paris, 1988, p. 125, qui vient soutenir ce raisonnement, en montrant le (très petit) territoire angolais effectivement contrôlé par les Portugais à la veille du Congrès de Berlin de 1885.

La structure sociale et politique du territoire qui sera appelé Angola par le colonisateur est alors composée de diverses entités (royaumes[22], principautés), certains de ces « États » étant liés par des rapports d'assujettissement. Les relations entre voisins sont en outre marquées par d'innombrables guerres, menées pour obtenir des esclaves ou du bétail. Les razzias n'ont pas seulement un aspect économique, elles jouent également un rôle social, dont la portée est à la fois externe et interne. Les raids opérés lors des guerres permettent de maintenir « la nation en vie face à ses voisins », de « perpétuer une aristocratie » et de « canaliser l'agressivité individuelle comprimée par une obéissance absolue à un souverain despotique »[23]. Il est à noter que cette conflictualité transcende souvent la notion d'ethnie. Ainsi, dans le Ghana pré-colonial « (...) *conflicts occur both within and between ethnic groups. Intra-ethnic conflicts are usually 'dynastic' disputes between related groups claiming kingship or chiefship; inter-ethnic conflicts occur most frequently between members of chiefly groups confronted by peoples they regard as subjects* »[24].

Le phénomène se retrouve dans la région des Grands Lacs. L'histoire militaire du Rwanda, avant la colonisation, est une succession d'expéditions « (...) *to raid neighbouring areas in actions which lasted for one or two days* (...) » et « *the importance of pillaging cannot be discounted. This provided the chief of each* ingabo [armée] *with additional wealth. Part of it was given to the* mwami [roi] *and part was retained by the army chief who then redistributed it to his clients and obtained new ones. The role of the army (...) also engaged in cattle rustling and brought back captives* »[25]. Ce constat rejoint les informations que donne l'explorateur John Hanning Speke, lors de son séjour à la cour du roi de l'Ouganda: « (...) le monarque, majestueusement assis sur son trône, lance à peu près dans la forme suivante ses décrets quotidiens: 'Les troupeaux, les femmes, les enfants ne sont pas assez nombreux dans l'Ouganda; il importe

22 Angola est d'ailleurs un nom dérivé de N'Gola, patronyme de l'un des rois noirs du royaume de Kongo, puis terme générique pour désigner les rois de la région. Les différents royaumes angolais ont physiquement disparu à la fin du XIXe siècle. Des rois subsistent cependant aujourd'hui encore, reconnus par l'État angolais mais sans autorité juridique. Sur l'histoire pré-coloniale de l'Angola, voir Thomas Collelo (ed.), *Angola, a country story*, Department of the Army, Washington D.C., 1989, pp. 5 *et sq.*

23 René Pélissier, *op. cit.* (note 20), pp. 61-62.

24 Susan Drucker-Brown, « Communal Violence in Northern Ghana: unaccepted warfare », in Robert A. Hinde & Helene E. Watson (eds), *War: a cruel necessity? The bases of institutionalized violence*, Tauris Academic Studies, London/New York, 1995, p. 37.

25 Warren Weinstein, « Military continuities in the Rwanda State », in Ali A. Mazrui (ed.), *op. cit.* (note 19), p. 51.

qu'une armée d'un à deux mille hommes parte immédiatement pour aller piller l'Ounyoro...'»[26].

On peut dès lors supposer que les antagonismes autochtones, qualifiés de «raciaux» par les Européens lors de leur arrivée dans la région des Grands Lacs, n'étaient en fin de compte motivés que par un intérêt matériel, allié à une structure sociétale fondée sur des relations de pouvoir. Cette hypothèse est confortée par des travaux récents qui démontrent que, dans le cas rwandais, la structure économique de la société était beaucoup plus homogène que ne le laisse penser la dichotomie coloniale entre Tutsi pasteurs et Hutu agriculteurs. «Dans les faits, Hutu et Tutsi étaient en majorité agriculteurs-éleveurs, la possession du bétail étant surtout liée à la richesse. (...) L'agriculture et le statut de défricheur n'étaient [donc] pas l'apanage des seuls Hutu (...)»[27]. Loin de prendre leurs racines dans des haines intercommunautaires, les rivalités étaient monnaie courante dans le Rwanda ancien, et éclataient donc à propos de la thésaurisation des biens ou d'actes d'insoumission à l'autorité. Les voyageurs étrangers ne manquent pas de relever l'état de guerre quasi perpétuel qui agite cette région africaine[28]; et, tout en s'étonnant, ils n'hésitent souvent pas à aider un souverain local désireux de se défaire de ses adversaires[29].

Il convient de noter que ce type de relations conflictuelles à connotation économique caractérise également des sociétés moins étatisées que ne l'étaient celles de l'Angola, de l'Ouganda ou du Rwanda. Ainsi, les razzias de bétail sont fréquentes entre les populations de pasteurs habitant l'Afrique de l'Est, et constituent une «coutume» qui se perpétue encore de nos jours. «*Cows are at the centre of the Karamojong* [des éleveurs traditionnels habitant dans l'est de l'Ouganda] *value system, and cattle-raiding is a way of life*»[30]. Les Karamojong – dont la coutume veut qu'ils volent du bétail à l'«ennemi» comme rite de passage à l'âge adulte – subissent à leur tour les razzias des Turkana, installés de l'autre côté de la frontière kényane, qui obéissent aux mêmes règles.

26 John Hanning Speke, *Les Sources du Nil, Journal de voyage du capitaine J. H. Speke*, cité in Alain Ricard, *Voyages de découvertes en Afrique. Anthologie, 1790-1890*, Robert Laffont, collection Bouquins, Paris, 2000, p. 661.

27 «Autour d'un livre: Vansina (Jan), le Rwanda ancien. Le Royaume nyiginya... Le point de vue de Danielle de Lame», *Politique africaine*, n° 83 – octobre 2001, p. 158.

28 Comme le relèvera un missionnaire en 1912 encore, voir Warren Weinstein, *op. cit.* (note 25), p. 51.

29 «The Germans cooperated with Musinga [*mwami* – roi – du Rwanda] to mount campaigns against recalcitrant chiefs, (...) in peripheral areas where the mwami's authority was not respected», *ibid.*, p. 52.

30 « Ugandan herders hand in arms», BBC World News, 3 décembre 2001, <http://www.bbcworld.com>.

Quand ce n'est pas pour la capture du bétail, une conflictualité latente peut se développer pour la survie de celui-ci. Les querelles concernant les pâturages ou les points d'eau donnent ainsi régulièrement lieu à des affrontements entre les populations de pasteurs en Somalie. Les règlements des conflits qui s'ensuivent répondent, eux, à un cérémonial très sophistiqué, détaillé dans les travaux de Ioan M. Lewis[31].

En fin de compte, cet état de violence, qui apparaît comme extraordinaire pour l'arrivant européen (oublieux du reste de sa propre réalité[32]), ne l'est guère pour les populations indigènes. Car, comme l'a démontré Alain Gascon en prenant pour exemple les conflits dans la Corne de l'Afrique, la guerre apparaît comme un rite «régulateur»: «(...) les affrontements, réguliers dans l'espace et *dans le temps*, absorbent les tensions politiques et sociales. (...) Cette 'socialisation par la guerre' la rend normale, habituelle. (...) Le répertoire de la vengeance, de la violence ouverte est socialement légitime»[33].

Partant de ces différentes situations, on constate que la permanence d'une conflictualité est une caractéristique presque endémique dans les sociétés analysées. Mais, si la violence perdure, on ne peut pas lui attribuer les mêmes causes d'un siècle à l'autre. Aujourd'hui, à l'ère de la mondialisation, les conflits résultent, on le sait, d'un enchevêtrement de raisons endogènes ou exogènes (politiques, économiques, culturelles, criminelles, géopolitiques, etc.), une contexture qui prend d'autant plus d'importance à mesure que la guerre s'éternise. Les violences plus anciennes semblaient, elles, répondre à des préoccupations plus «basiques», qui tournaient autour de la possession de biens et d'autorité, ainsi que de leur préservation face à l'avidité des voisins; de la défense d'une «identité» sociétale, notamment face à des envahisseurs allogènes; ou encore, une fois la défaite consommée, de la résistance au nouveau pouvoir, allant souvent de pair avec une rétivité à un processus d'acculturation.

31 Voir notamment de cet auteur, *Blood and bone. The Call of Kinship in Somali Society*, The Red Sea Press, Lawrenceville (NJ), 1994, p. 49. Le processus de réconciliation s'effectue notamment par la remise de têtes de bétail à la partie lésée, voire, dans certains cas, par celle d'une jeune fille nubile offerte en mariage.

32 Inutile de rappeler que le schéma de violence ici présenté pour l'Afrique a été en vigueur pendant des siècles en Europe. Même une société aujourd'hui réputée pour sa tranquillité, comme peut l'être la Suisse, a été traversée par de nombreuses guerres civiles jusqu'à la moitié du XIXe siècle, c'est-à-dire l'époque même où se développait l'exploration du continent africain.

33 Alain Gascon, «La guerre comme rite géographique: l'exemple de la Corne de l'Afrique», *Cultures & conflits*, n° 1, hiver 1990-1991, pp. 77-78. Souligné par nous.

Temps «mythique» de la guerre en Afrique

La seconde hypothèse envisagée dans cet article postule la coexistence, au sein d'une même société, de plusieurs formes de temporalité de la conflictualité armée. Suivant ce modèle, une guerre prendrait naissance à partir d'un terreau où la violence était auparavant déjà bien établie. Ce raisonnement est développé par Alain Gascon qui, dans une perspective historique toute «braudélienne», d'ailleurs reconnue[34], parle de conflits «millénaires» et «séculaires»[35]. L'inscription de la violence dans le temps long permettrait d'en expliquer la survivance.

Stephen Ellis, chercheur à l'*Afrika-Studiecentrum* de Leiden, poursuit cette réflexion sur la temporalité de la guerre, et dissocie ce qui relève du court ou du long terme: «Pour analyser les conflits qui ont lieu actuellement en Afrique de l'Ouest – de la Casamance au Libéria, avec désormais une menace d'extension en Côte d'Ivoire – il faut remonter loin dans l'histoire. Il y a certes des explications plus immédiates et ponctuelles (...) [mais] au-delà de ces facteurs de court terme, il existe aussi une logique de longue durée à ces conflits»[36].

Au temps historique, celui de l'événement – immédiatement explicable et analysable – répond donc un temps plus long, au sein duquel le conflit trouve à s'alimenter et finalement se construit. Cette dernière temporalité reste d'autant plus vivace que, d'une part, «(...) les populations [ont] conscience d'une longue histoire, bien plus ancienne que celle des États souverains d'aujourd'hui»[37]; et, d'autre part, que «(...) en période de conflit on se souvient d'autant mieux des histoires racontées par ses parents»[38].

Pour illustrer la profondeur de cette conscience historique, Ellis donne l'exemple du renouveau des sociétés initiatiques africaines qui, traditionnellement, non seulement réglaient les relations entre populations, mais aussi fonctionnaient, à l'époque pré-coloniale, comme des «systèmes globaux d'incorporation politique»[39]. Or, l'auteur constate que l'éclatement de conflits ou l'émergence de tensions au Libéria, en Sierra Leone, en Guinée ou en Côte

34 Alain Gascon, *op. cit.* (note 33), p. 71.

35 *Ibid.*

36 Stephen Ellis, «Les guerres en Afrique de l'Ouest: le poids de l'histoire», *Afrique contemporaine*, n° 198, 2e trimestre 2001, p. 51.

37 *Ibid.*, p. 52.

38 *Ibid.*, p. 53.

39 *Ibid.*, p. 55.

d'Ivoire a coïncidé avec «(...) un retour en force de ces traditions initiatiques, dans les tatouages et autres pratiques rituelles utilisées par certaines milices notamment. (...) Les souvenirs parfois très anciens qui leur sont associés sont intégrés à l'enseignement de la période d'initiation des impétrants et aux amulettes et gris-gris qui sont distribués par les maîtres initiateurs pour protéger les nouveaux combattants. (...) Ces sociétés [initiatiques], utilisées avec des objectifs modernes, entretiennent de la sorte les souvenirs d'un passé plus ancien (...)»[40].

Qu'ils soient originels ou en partie «inventés» (comme c'est le cas pour les comportements entourant la figure du chasseur-milicien *kamajô* en Sierra Leone)[41], ces pratiques et savoirs rituels peuvent être aussi interprétés comme participant d'une temporalité de la guerre, que l'on qualifiera ici de mythique.

Dans cette perspective s'intègre toute une série d'actes symboliques, tels que la décision du MFDC (Mouvement des forces démocratiques de Casamance) de faire dorénavant usage des armes contre les autorités sénégalaises. En effet, la décision s'est prise dans le «bois sacré» des Diola, le lieu où sont gardés les fétiches de cette population casamançaise[42] et où les nouveaux combattants viennent prêter serment[43]. Le choix du «bois sacré» n'est pas anodin. Il est un point de contact privilégié entre le monde actuel et celui des ancêtres ou des esprits de la forêt ou d'un animal en particulier. En s'y rendant, l'individu ne transcende pas seulement le temps, en passant dans un univers où la temporalité répond à d'autres critères et prend une autre signification; il entre également en dialogue avec des forces qui lui sont supérieures. Décider de la guerre dans pareil lieu revient donc à demander – et à obtenir – le soutien implicite des esprits ou des mânes des ancêtres; cela permet également de donner au conflit prévu ou en cours une immense dimension idéelle et

40 *Ibid.*, pp. 55-56. Ces savoirs rituels et ces pratiques magiques se retrouvent dans d'autres conflits que ceux de l'Afrique occidentale. David Lan a montré l'existence de pareils rites lors de la guerre de libération au Zimbabwe, voir David Lan, *Guns and Rain: Guerilla and Spirit Mediums in Zimbabwe*, James Currey, Oxford, 1985. Un autre exemple connu est celui du *Holy Spirit Movement* en Ouganda, dont les adeptes montaient au front enduits d'une huile censée repousser les balles adverses; sur ce surprenant mouvement, voir Jean-Marc Balencie & Arnaud de La Grange, *op. cit.* (note 16), pp. 1015-1016.

41 Voir Mariane Ferme, «La figure du chasseur et les chasseurs-miliciens dans le conflit sierra-léonais», *Politique africaine*, n° 82, juin 2001, en particulier pp. 122 et *sq.*

42 Après que l'une de ses marches de protestation eut été durement réprimée par les forces de l'ordre sénégalaises, le MFDC a décidé, en 1983, de recourir à la violence et «[d]es hommes étaient alors allés dans le bois sacré pour décider de mener la lutte armée», Brigitte Breuillac, «Conflit sans fin en Casamance», *Le Monde*, 28 mars 2002.

43 *Ibid.*

irrationnelle, car les gestes de la violence auront en quelque sorte été avalisés par des entités surnaturelles, quand l'individu, investi par elles, agira en leur nom.

Un autre exemple de cette conjonction entre une agressivité souvent sanguinaire et le détachement apparent de celui qui la démontre a été fourni à l'occasion de la guerre civile au Libéria. À maintes occasions, l'observateur étranger s'est étonné de ce que les membres des différentes milices s'affublent de vêtements étranges (hommes déguisés en femmes notamment) ou de masques. Stephen Ellis donne une explication sur ce dernier point: «*Traditionally, the spirit world is made manifest in Liberia by various means including the use of carved wooden masks, a notable feature of cultural life in many Liberian rural communities. The use for religious purposes of masks, behind which a person becomes unrecognisable and in which a spirit is deemed to take visible form, says much about traditional Liberian attitudes concerning both the spirit world and the hidden nature of reality*»[44]. Outre son aspect de camouflage, le masque offre également aux esprits la possibilité d'entrer dans celui qui le porte et ainsi de le posséder: «*A person thus possessed actually 'becomes' the spirit temporarily, losing his own personality for a short duration*»[45].

Caché derrière son masque et donc imperceptible à ses contemporains, devenu provisoirement «autre», le combattant évolue alors dans un contexte qui a perdu tous ses points de référence, y compris temporels. Le milicien n'est plus un homme, il est un esprit, voire presque Dieu (car son corps est habité par l'esprit ou par Dieu)[46]; or, par définition, ces deux entités sont atemporelles.

Le fait qu'une personne imagine vivre dans un temps (et un espace) mythique(s) a fait l'objet d'études en ethnopsychiatrie. Il est connu sous l'appellation de «bouffées délirantes», c'est-à-dire «(...) des crises délirantes transitoires, à thèmes variables, avec des hallucinations très mouvantes, comme dans un rêve»[47], un phénomène largement répandu en Afrique, où un pourcentage élevé des états psychotiques est recensé[48].

44 Stephen Ellis, *The Mask of Anarchy. The destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*, New York University Press, New York, 1999, p. 13.

45 *Ibid.*, p. 201.

46 Du reste, «*Many of the main protagonists in the war have claimed, some with obvious sincerity, to have been in direct communication with God at various stages of their bloody careers*», *ibid.*, p. 23; voir aussi pp. 267-269 où l'auteur cite plusieurs cas de personnes «*being reborn in Christ*».

47 J. Monfouga, J. Broustra, P. Martino & M. Simon, «Réflexions ethnopsychiatriques sur l'organisation temps espace de la personne», *La notion de personne en Afrique noire*, Colloques internationaux du C.N.R.S, n° 544, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1973, p. 510.

48 *Ibid.*, p. 511.

On observe qu'en situation de «bouffées délirantes», survient une «rupture brutale du *temps vécu*; la déstructuration de la conscience entraîne une perte de référence stable à la *temporalité* (...)»[49]. Ainsi, le sujet vit, pendant un moment, dans un temps mythique qui induit une conduite particulière en dehors de toutes normes «laïques».

S'il est difficile de calquer tel quel le phénomène des «bouffées délirantes» sur les attitudes des combattants libériens, il n'en reste pas moins qu'il peut, parallèlement aux motifs religieux avancés par Stephen Ellis, être une clé de compréhension de la brutalité qui traverse le conflit dans ce petit État de l'Afrique de l'Ouest[50].

De même, la persistance du cannibalisme dans l'Ituri peut se comprendre dans le cadre de la guerre mythique où, en mangeant un adversaire, on cherche à s'approprier ses forces et ses qualités. Le conflit prend ainsi des dimensions qui dépassent ses seules caractéristiques et visées guerrières, car il mobilise dès lors l'ensemble des systèmes de références et de valeurs des belligérants. Faire la guerre n'est plus une activité, c'est véritablement un comportement où le réel et le magique, l'humain et le divin s'entrecroisent, se mélangent, se confondent.

Conclusion

Dans plusieurs contextes belliqueux, en Afrique ou ailleurs, on note une «stratification temporelle»[51]. À une couche immédiate qui prend la forme des événements conflictuels en cours, succède une couche «de fond», désignant une violence «traditionnelle», ancrée encore plus profondément dans l'histoire. Quelquefois, cette dernière couche repose sur une base plus ancienne, voire mythique, qui joue le rôle de véritable plaque tectonique et dont les mouvements se ressentent jusqu'au plus haut niveau de cette coupe «géologico-polémologique». Il est toutefois vrai qu'à chacun des étages, des facteurs internes et externes agissent sur les strates pour les consolider, permettant à la structure tout entière – le conflit – de perdurer.

Est-ce à dire que certaines sociétés sont destinées à être génératrices de conflits? Une réponse positive prendrait la forme d'un déterminisme social que cet article ne peut endosser. Il n'en demeure pas moins que, dans bien des

49 *Ibid.*, p. 517. Souligné par nous.

50 La reprise du conflit au printemps 2003 a permis de vérifier la persistance, chez les combattants, de comportements qui se veulent «surnaturels»; voir notamment la dépêche de presse de Reuter, datée du 11 juin 2003 et intitulée «Mystical warriors terrify Liberians tired of war».

51 Pour reprendre le modèle élaboré par Arnaud de La Grange et de Jean-Marc Balencie pour la guerre sur le continent sud-américain; Jean-Marc Balencie & Arnaud de La Grange, *op. cit.* (note 16), p. 19.

cas, la guerre se déroule dans des États où l'identité est « (...) fondée sur une fierté guerrière traditionnelle (...) »[52]. En outre, cette violence prenait, jusqu'à une époque récente, la forme de guerres « ritualisées » ou de guerres « à objectifs limités », selon les distinctions faites par Gérard Challiand[53]. Ces « guerres civiles », on l'a vu dans le cas de l'Afrique, pouvaient servir tout à la fois de régulateur social, d'exutoire à la violence intrinsèque à la société, de fondement à la survie économique. Les sociétés qui les pratiquaient n'en avaient pas pour autant un degré de barbarie supérieur à d'autres groupements humains, tels que les populations « civilisées » occidentales.

Le choc fut rude quand le colonisateur blanc fut confronté aux temps traditionnel et mythique de la guerre, qui ne pouvaient qu'échapper à sa compréhension. Face à ces « ténèbres » où la méchanceté humaine semblait n'avoir plus ni origine ni limite, son premier réflexe fut justement de retrouver et de redonner une cohérence à des manifestations, jugées irrationnelles, de la violence. Une fois celle-ci définie, le colonisateur pouvait d'autant mieux chercher les moyens d'y mettre fin.

Sans doute l'apparition du concept de *guerre ethnique* n'est-elle pas étrangère à cette démarche rationaliste, tant la formule était utile pour expliquer l'existence d'une conflictualité sociétale. Ainsi, les faits qui se déroulaient devant les yeux de l'homme blanc ne pouvaient se comprendre que s'ils mettaient aux prises des « longs et des courts », comme dans les royaumes des Grands Lacs, habités par des haines ataviques et séculaires. La « scientifisation » d'un pareil discours, sa large diffusion, puis son intériorisation par les populations locales ont finalement abouti à une « ethnicisation » des différents conflits. On peut aussi noter que cette dialectique a été reprise par les premiers intéressés eux-mêmes qui recourent aujourd'hui souvent à l'histoire pour expliquer les violences qui tiraillent leurs sociétés[54].

Cette intervention allogène – qui, sous prétexte d'ordre, vient bouleverser des systèmes et des logiques sociales propres – a été mise en exergue

52 Pierre Conesa, « Une géographie du 'monde inutile' », *Le Monde diplomatique*, mars 2001.

53 Les premières se déroulent souvent à l'intérieur d'une société donnée ou de sociétés voisines et ne sont pas des guerres d'épuisement; les secondes, dont l'exemple type est la querelle dynastique – appartiennent à un monde dominé par un code d'honneur et des règles strictes de comportement guerrier, Gérard Chailland, *Anthologie mondiale de la stratégie. Des origines au nucléaire*, Robert Laffont, Paris, 1990, p. XV.

54 « *Using a concept that was unknown to Africans until the last century, Somalis commonly condemn Ethiopia as a colonialist State. Some ethnic groups in Ethiopia interpret its history as a conspiracy of the Amhara against all the other ethnic groups in the country. Some southern Sudanese see their history as a process of victimization by Muslim northerners aided by Ottomans, Egyptians and Englishmen* », Paul B. Henze, *The Horn of Africa. From war to peace*, Macmillan, London, 1991, p. 10.

par l'écrivain ivoirien Ahmadou Kourouma: «Le négoce et la guerre, c'est avec ou sur les deux que la race malinké comme un homme entendait, marchait, voyait, respirait, les deux étaient à la fois ses deux pieds, ses deux yeux, ses oreilles et ses reins. La colonisation *a banni et tué la guerre*, mais favorisé le négoce, les Indépendances ont cassé le négoce et la guerre ne venait pas. Et l'espèce malinké, les tribus, la terre, la civilisation se meurent, percluses, sourdes et aveugles... et stériles»[55]. Elle a été relevée au Kenya où «(...) *British colonial overseers (...) brutally [enforced] a ban on intertribal fighting that northern Kenyan communities remember today with nostalgia*»[56].

Mais, cette irruption de la «modernité» prend également des formes plus insidieuses. La prolifération des armes à feu, toujours plus accessibles, en est une. «*In countries as diverse as Indonesia, Colombia, Macedonia, Somalia, Sri Lanka and Liberia, an infusion at the village level of light weapons known as 'small arms' – assault rifles and pistols, grenades (...) – has altered life and death alike*»[57].

Dans ces conditions, on comprend rapidement que les razzias de bétail en Afrique de l'Est et les représailles qui s'ensuivent prennent des proportions et une symbolique radicalement différentes si l'un ou l'autre des adversaires dispose de fusils. Il en va de même dans le cadre d'affrontements qualifiés de tribaux.

Le temps «traditionnel» de la guerre s'en trouve, dès lors, lui aussi modifié. La période coloniale, puis, à l'ère de la mondialisation, l'entrée en scène de facteurs exogènes ont, en effet, créé une rupture dans un état de conflictualité permanente qui trouvait sa raison d'être dans la façon ancestrale de mener la guerre. Et ce mode de faire tenait, en premier lieu, compte des notions d'équilibre, de régulation, de règlement des différends, de compensation. Tout à la fois brimée et attisée par le colonisateur qui jouait les ethnies les unes contre les autres, la violence traditionnelle n'en revient aujourd'hui qu'avec plus force, et sa puissance destructive est encore accrue par la mise à disposition de moyens technologiques jusqu'ici inconnus et par l'absence de modes de contrôle concernant leur utilisation. Le stade des simples rixes entre voisins, peu meurtrières et gérables, est dès lors dépassé, faisant maintenant place à des affrontements en règle entre des belligérants.

On assiste ainsi à un phénomène de surenchère – beaucoup de sang versé en appelant encore plus – qui, lui aussi, contribue à expliquer la pérennité et la cruauté des conflits africains d'aujourd'hui.

55 Ahmadou Kourouma, *Le soleil des indépendances*, Éditions du Seuil, collection Points, Paris, 1995, p. 23 (souligné par nous).

56 Karl Vick, «Small Arms' Global reach uproots Tribal Traditions», *The Washington Post*, 8 juillet 2001.

57 *Ibid.*

Abstract

Time as a factor in understanding the violence of war: The example of Africa

Daniel Palmieri

This article examines the violence of war from a temporal point of view, looking at various contemporary conflicts from a long-term perspective involving three kinds of time: "historical" time, "traditional" time and "mythical" time. It thus provides some elements that help explain the length of these conflicts, but also their deeper nature. In particular, it casts doubt on the appropriateness of the term "ethnic war", which has been used to characterize some of them. The hypothetical model presented here focuses on Africa, but it could also be applied to conflict zones in other parts of the world.

Preventing violence and generating humane values: Healing and reconciliation in Rwanda

ERVIN STAUB*

The general question underlying this article is how can individuals and groups of people be induced to act according to humanitarian laws, or to comply with something even more profound – the humane values on which those laws are based? A primary focus of the article is on how renewed violence after genocide can be prevented. Secondly, it will seek to explain the origins of violence between groups, an understanding of which is important for the prevention of new violence. The main example for both these topics will be Rwanda. Reference will be made to the root causes of genocide, and specifically of the 1994 genocide there. Reconciliation and other processes designed to restore humane values and practices and create a peaceful society in Rwanda will also be discussed. A third issue addressed is how children can be brought up to adopt humane values and treat people with caring consideration and respect, including people who do not belong to their group, thereby making violence between groups less likely.

In discussing reconciliation and the prevention of new violence in Rwanda, I shall draw on our past and present work there, which started in early 1999 with the purpose of healing, reconciliation and the prevention of new violence.** In Rwanda we began by training the staff of local organizations that worked with groups in the community, helping them to integrate an approach we have developed into their usual approach towards those groups.

* Professor of Psychology, University of Massachusetts at Amherst and author, *inter alia*, of *The Roots of Evil: The Origins of Genocide and Other Group Violence*, Cambridge University Press, New York, 1989, and *The Psychology of Good and Evil: Why Children, Adults and Groups Help and Harm Others?*, Cambridge University Press, New York, 2003.

** The work in Rwanda that is referred to in this article was conducted in collaboration with Dr Laurie Anne Pearlman, a clinical psychologist and trauma specialist, in collaboration with Rwandan individuals and organizations, especially the National Unity and Reconciliation Commission of Rwanda, and with the help of both U.S. and Rwandan assistants. It has been supported by the John Templeton Foundation, the United States Institute of Peace, the University of Massachusetts at Amherst, the Dart Foundation, the U.S. Aid for International Development and a private donor.

We evaluated the effectiveness of this working method by means of an experimental field study, in which some of the people we had trained worked with groups in the community using the approach they had developed in their work with us, while others not trained by us worked with comparable groups using their own approach; other community members were part of untreated control groups. The community members who worked with the facilitators we had trained showed reduced trauma symptoms, both over time (from before the beginning of their group meetings to two months afterwards) and in comparison with the other groups in the study. They also showed a more positive attitude towards members of the other "ethnic" group (there is a lack of clarity about Hutus and Tutsis as an ethnic, social/economic or other type of group), likewise over time and in comparison with the other groups in the study, which may be interpreted as an indication of at least the beginning of reconciliation.[1]

The elements of our approach were both psycho-educational and experiential. We gave brief lectures on several topics: the impact of trauma on people, especially of great victimization such as the genocide; avenues to healing; understanding the origins of genocide and their implications for prevention; and basic human needs and their role in genocide, trauma and healing. These lectures were followed by extensive discussion in which participants gave accounts of their own experiences. We also had participants talk to each other in small groups about their painful experiences during the genocide, with prior training in empathically responding to each other. All the elements of this approach were based on previous work of our own and/or others.[2]

Following this initial project we used elements of our approach, as appropriate to each group and the specific objective, in working with various groups. We have worked in seminars and workshops with journalists and with national and community leaders, have trained trainers in our approach and have helped to develop a radio project starting in the summer of 2003 and designed to spread the information inherent in our approach among the population.[3]

1 E. Staub *et al*, *Healing, Forgiving and Reconciliation: An Intervention and its Experimental Evaluation in Rwanda*, forthcoming (on file with the author); E. Staub, L. Pearlman and V. Miller, "Healing the roots of genocide in Rwanda", *Peace Review*, Vol. 15, No. 3, 2003, pp. 287-294.

2 E. Staub and L. Pearlman, "Healing, reconciliation and forgiving after genocide and other collective violence", in S. J. Helmick & R. L. Petersen (eds), *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy and Conflict Transformation*, Templeton Foundation Press, Radnor, PA, 2001; Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

3 Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

The roots of violence and the development of caring

Devaluation of "the other" versus inclusive caring

Human beings readily draw lines between "us" and "them," and easily devalue those they identify as "them".[4] In many societies a devaluation of whole groups of people develops.[5] Devaluation may serve to justify discrimination, while discrimination in turn maintains devaluation. When life is difficult in a society, a devalued group is often singled out as a scapegoat, blamed for problems that have arisen or identified as an enemy of some ideology that promises a better future. When discrimination against them intensifies and violence begins, the cultural devaluation attitudes absorbed by other members of society make it less likely that they will speak out against policies and practices that harm the devalued group.[6]

Extreme devaluation means that the devalued other is excluded from the realm of humanity. When this happens, moral values and principles (and therefore, presumably, humanitarian laws) cease in the minds and experience of the devaluers to apply to those devalued others.[7] It is therefore essential in every society to stress the value as human beings of those who are defined as "them" and devalued, using words, images, local laws and so on to change such attitudes, if people are to speak out against persecution and engage in political action when such policies and practices arise.[8]

While words and images help in learning acceptance, the main avenue is experience. In research on rescuers of Jews in Nazi Europe it has been found that many of them grew up in families that engaged with the "other," including Jews; parents thus taught acceptance by example.[9] Intensive contact with "the

4 M.B. Brewer, "Ingroup bias in the minimal intergroup situation: A cognitive-motivational analysis", *Psychological Bulletin*, Vol. 86, 1978, pp. 307-324; H. Tajfel, "Social categorization, social identity and social comparison", in H. Tajfel (ed.), *Differentiation between Social Groups*, Academic Press, London, 1978, pp. 61-67; H. Tajfel, "Social psychology of intergroup relations", *Annual Review of Psychology*, Vol. 33, 1982, pp. 1-39; H. Tajfel *et al.*, "Societal categorization and intergroup behavior", *European Journal of Social Psychology*, Vol. 1, 1971, pp. 149-177.

5 E. Staub, *The Roots of Evil: The Origins of Genocide and Other Group Violence*, Cambridge University Press, New York, 1989 (hereinafter "*The Roots of Evil*"); E. Staub, "The cultural-societal roots of violence: The examples of genocidal violence and of contemporary youth violence in the United States", *American Psychologist*, Vol. 51, 1996, pp. 17-132.

6 Staub., *The Roots of Evil*, *op. cit.* (note 5).

7 E. Staub, "Moral exclusion, personal goal theory and extreme destructiveness", in S. Opotow (ed.), "Moral exclusion and injustice", *Journal of Social Issues*, Vol. 46, 1990, pp. 47-65.

8 Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

9 S. Oliner and P. Oliner, *The Altruistic Personality: Rescuers of Jews in Nazi Europe*, Free Press, New York, 1988.

other" — working together cooperatively in schools, for example — helps to develop inclusive caring.[10]

In most countries where genocide has been perpetrated, there has been a division between members of the perpetrator and victim groups and devaluation of the latter by the former, or at times mutual devaluation. In Europe, and in Germany in particular, there had been a long history of anti-Semitism, devaluation combined with discrimination, persecution and violence — even though there were also periods of relative safety for Jews.[11] In Turkey, the Armenians were devalued and became objects of discrimination and violence as a conquered people with a religion different from that of the ruling Turks.[12]

The case of Rwanda

In Rwanda there has been a long history of division between Hutus and Tutsis. The minority Tutsis were wealthier and ruled the country. This division was greatly accentuated by the colonial powers. Belgium, which was the colonial ruler of Rwanda over the first half of the twentieth century, empowered the Tutsis to rule on its behalf. The Belgians gave them a higher status, propagated an ideology elevating them over the Hutus, and allowed the Hutus to sink into increased poverty and servitude.[13]

In 1959, about 50,000 Tutsis were killed in a Hutu revolt. After 1962, when the country gained independence under Hutu rule, severe discrimination against the Tutsis was accompanied by massacres in the early sixties and seventies, as well as by less extreme violence. Prior to the genocide in 1994, in which some 700,000 Tutsis and 50,000 "moderate" Hutus were killed, there was intense propaganda against Tutsis. This propaganda combined a profound devaluation of the Tutsis, depicting them as a grave threat to Hutus — to their property, identity and lives, with an ideology of "Hutu power." This ideology essentially proclaimed that a world without Tutsis is a better world for Hutus.

10 Elliott Aronson *et al.*, *The Jigsaw Classroom*, Beverly Hills, Sage Publications, Inc., CA, 1978; E. Staub, *The Psychology of Good and Evil: Why Children, Adults and Groups Help and Harm Others*, Cambridge University Press, New York, 2003.

11 P. Girard, "Historical foundations of anti-Semitism", in J. Dimsdale, (ed.), *Survivors, Victims and Perpetrators: Essays on the Nazi Holocaust*, Hemisphere Publishing Company, New York, 1980; Staub, *The Roots of Evil*, *op. cit.* (note 5), p. 3.

12 Staub, *ibid.*

13 A. Des Forges, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*, Human Rights Watch, New York, 1999; M. Mamdani, *When Victims Become Killers*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

In 1990 the Rwanda Patriotic Front (RPF), a rebel group consisting mainly of Tutsis, primarily descendants of refugees who had fled from violence against Tutsis, entered Rwanda and started a civil war. A cease-fire and a peace agreement were reached, but when the genocide began the fighting flared anew. The international community remained passive.[14] The genocide was finally halted by the RPF.

This party has governed the country since the end of the war, its rule affirmed by problematic elections in August and September 2003. Yet the very idea of elections, held nine years after an appalling genocide and leaving the country governed by a group that constitutes only about 14 per cent of the population and was the victim of that genocide, seems problematic. Although giving rise to concern about the development of democratic processes the government continued, perhaps not surprisingly, to restrict the activities of opposition parties, despite the fact that after ending the genocide and taking power, the RPF proclaimed from the start that its aim was to create "unity and reconciliation».

In working with national leaders in Rwanda — government ministers, heads of national commissions, advisors to the President, leaders of political parties who are members of parliament — we discussed with them how genocide originates and the policies and practices they might follow to avert make new violence. One aspect of such policies is humanizing "the other", in this case giving Hutus a more human image in the eyes of Tutsis.[15]

Among the various ways discussed, a direct and immediate means of doing so that we repeatedly suggested to groups was that Hutus who had saved the lives of Tutsis during the genocide, and in some cases were killed as a result, be acknowledged and included in the yearly commemoration of those tragic events. A book published about such rescuers by Africa Rights[16] has played an important part in drawing attention to such people. They were included in the commemoration for the first time in April 2003.

The origins of inclusive caring: becoming a caring person

In our continuing work in Rwanda we plan to work with children, through the schools and in informal settings, to promote inclusive caring, i.e. caring about people beyond one's immediate group. People are not likely to

14 S. Powers, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*, Basic Books, New York, 2002; Staub, *The Psychology of Good and Evil*, *op. cit.* (note 10), p. 4.

15 Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1). See also the website: <http:www.heal-reconcile-rwanda.org>.

16 *Africa Rights, Attribute to Courage*, London and Kigali, 2002.

care about "the other" if they do not care about people close to them. Children are likely to first learn to care about people close to them, parents, teachers and peers, and by extension also learn to care about people further removed from them.[17] To care about people we need to feel cared about. Children who experience love, affection and positive guidance will feel good about themselves, see the world as benevolent and will value other people. However, children who experience neglect, rejection, hostility and bad treatment cannot simply be instructed to care about people. Their experiences will create fear and mistrust of people.

A society that helps fulfil fundamental human needs creates the underpinnings of respect for human rights. There are of course universal physical needs. But there are also universal psychological needs.[18] Especially important among these are security, a positive identity, a feeling of effectiveness and control over important events, positive connection to other people, reasonable autonomy, and an understanding of the world and of one's own place in it.[19]

When these fundamental needs are frustrated in the normal course of events, they do not go away. Instead, people will often find destructive ways to satisfy them. Power over others, joining ideological movements that offer visions of a better life but also identify some groups as enemies who stand in the way of the ideology's fulfilment, connections to other people who are part of the ideological community, a feeling of effectiveness and control and a new comprehension of reality that the movement offers, all these help to satisfy basic needs. However, people caught up in such ideological movements will become increasingly unconcerned about the welfare of other people.[20] Poverty, great inequality, deteriorating

17 E. Staub, "Preventing terrorism: Raising 'inclusively' caring children in the complex world of the 21st Century", in C. Stout (ed.), *The Psychology of Terrorism*, Praeger Publishers, New York, 2002.

18 H. Kelman, "Applying a human needs perspective to the practice of conflict resolution: The Israeli-Palestinian case", in J. Burton (ed.) *Conflict: Human Needs Theory*, St. Martin's Press, New York, 1990; A. Maslow, *Toward a Psychology of Being*, 2nd ed., Van Nostrand, New York, 1968; L. McCann and L. Pearlman, *Psychological Trauma and the Adult Survivor: Theory, Therapy, and Transformation*, Brunner/Mazel, New York, 1990.

19 Staub, *The Roots of Evil*, *op. cit.* (note 5), p. 3; Staub, "The cultural-societal roots of violence", *op. cit.* (note 5), 1996, p. 3; E. Staub, "From healing past wounds to the development of inclusive caring: Contents and processes of peace education", in G. Saloman and B. Nevo (eds), *Peace Education: The Concepts, Principles, and Practices around the World*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahvah, NJ, 2002.

20 R. Ezekiel, *The Racist Mind*, Penguin Books, New York, 1995; R. Ezekiel, "The ethnographer looks at Neo-Nazi and Klan groups: The racist mind revisited", *American Behavioral Scientist*, Vol. 46, No. 1, 2002, pp. 51-57; E. Staub, "The roots of goodness: The fulfillment of basic human needs and the development of caring, helping and nonaggression, inclusive caring, moral courage, active bystandership, and altruism born of suffering", in C. Edwards and G. Carlo (eds), *Moral Motivation. Nebraska Symposium on Motivation*, Nebraska University Press, Lincoln, forthcoming, (on file with author).

economic conditions, political disorganization and social chaos are among the conditions that make the fulfilment of basic needs more difficult. They frustrate the needs of adults, which makes it less likely that they will be loving people and effective socializers of children, whose needs are then frustrated in turn. Help for people under these conditions to create a community, to provide support to each other, is of crucial importance in enabling them to satisfy their needs constructively, rather than by turning against each other.[21]

Social conditions in Rwanda before the genocide were becoming more and more critical. There were severe economic problems as tin and coffee, Rwanda's primary exports, declined in value on international markets. There were political problems as dissatisfaction with the government and new parties emerged in a country unaccustomed to a free political process. There was the civil war, and a peace agreement that would have led to the inclusion of Tutsis in the government, a development strongly opposed by radical Hutus who saw Tutsis as enemies and feared and devalued them.[22]

The prevailing economic, political and social conditions greatly frustrated basic needs. The history of devaluation of Tutsis, combined with these difficult living conditions, made people receptive to leaders who advocated the ideology of Hutu power and mobilized people against the Tutsis. They gave people a feeling of identity, of affinity with other Hutus, and a philosophy of life. Political parties started youth branches consisting of unemployed youngsters who, in these organized groups which also fed them, gained security as well as a sense of identity and belonging.[23] The young Hutu males in these groups later became the *Interahamwe*, the youthful militias who did much of the killing during the genocide.[24] While basic psychological needs were fulfilled to some degree, their fulfilment was destructive, both to other people and to Hutus themselves.[25]

Besides meeting children's basic needs in the course of growing up, so that they will be more resistant to such influences, an important issue is how people can not only select but also influence leaders so that they lead more

21 Staub, "From healing past wounds", *op. cit.* (note 19), p. 7.

22 Des Forges, *op. cit.* (note 13), p. 5.

23 Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1); E. Staub, *Reconciliation after Genocide, Mass Killing or Intractable Conflict: Healing and Understanding*, forthcoming (on file with author).

24 Des Forges, *op. cit.* (note 13), p. 5.

25 E. Staub, "The roots of evil: Personality, social conditions, culture and basic human needs", *Personality and Social Psychology Review*, Vol. 3, 1999, pp. 179-192; Staub, *Reconciliation after Genocide*, *op. cit.* (note 23), p. 8.

constructively in difficult times, for example by adopting or creating ideologies that are "inclusive", that encourage groups to work together to improve difficult living conditions. Part of our work with national leaders in Rwanda has been to address such issues.[26]

Healing from past wounds: perpetrators, victims and bystanders

Discrimination, persecution and violence usually evolve. At times there is a lull in this evolution, which under certain societal conditions may resume. For example, both in Turkey and in Rwanda intense violence was followed by a period of relative quiet, followed by even more intense violence. The reason for this evolution is that as action without forces to counteract it is taken within a society against members of a group, psychological changes in the population and social changes in norms and institutions ensue, which lead to greater harm being done. The group that is harmed is devalued more and more and excluded from the moral domain, from the realm of humanity to which moral values and norms apply. As a result, violence against that group becomes easier and more probable. This evolution can end in genocide.[27]

People who have been victims of intense persecution or violence, especially if they are survivors of mass killings or genocide, are usually deeply wounded. At less intense levels of persecution they may simply feel helpless and abandoned by neighbours and friends. After mass killings or genocide they will feel profoundly vulnerable and insecure; they will mistrust people and see the world as dangerous. They feel any threat more acutely, and may become perpetrators as they forcefully respond to what they perceive as a new threat, believing that they must defend themselves against it. Healing can help them to live better lives, and can make violence by them less likely.[28]

Perpetrators are also wounded. Often their violence is due to past victimization or to a culture that has focused on a past "chosen" trauma.[29] But engaging in great violence against others inflicts its own wounds. Even after

26 Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

27 Staub, *The Roots of Evil*, *op. cit.* (note 5), p. 3; Staub, "Personality, social conditions", *op. cit.* (note 25).

28 E. Staub, "Breaking the cycle of genocidal violence: Healing and reconciliation", in J. Harvey (ed.), *Perspectives on Loss*, Taylor and Francis, Washington, DC, 1998; Staub and Pearlman, "Healing, reconciliation and forgiving", *op. cit.* (note 2), p. 2; Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

29 V. Volkan, *Blood Lines: From Ethnic Pride to Ethnic Terrorism*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 1997.

they are defeated and stopped, perpetrators tend to shield themselves from feelings of empathy and guilt, often by continuing to devalue their victims and clinging to their belief in the destructive ideology that has guided them. Their healing process may open them both to their own pain and to the pain of others, and increase the possibility of reconciliation.[30]

Passive bystander members of a perpetrator group also change in the course of violent action by their group. To reduce their own empathic distress, they distance themselves from those who suffer. Harmful acts are often justified by greater devaluation of the victims, by their dehumanization, by their exclusion from the moral domain, not only by perpetrators but also by passive bystanders. Taking some kind of positive action can help people to remain compassionate witnesses. The longer bystanders remain passive, the less likely it becomes that they will act.[31] In the case of genocide, there seems to be an exception to this: when large-scale murder begins, some previously passive people become rescuers as though they have realized that events have assumed a different, truly horrible dimension. Unfortunately, however, as the violence evolves many passive bystanders join the perpetrators.[32]

Healing requires that people face up to their painful experiences, under supportive conditions.[33] The presence of other people who are empathic and caring can help, as can that of people who have suffered in a similar manner. In Rwanda, we had people in mixed groups of survivors and members of the perpetrator group (who presumably were not perpetrators themselves) confront their experiences during the genocide. The empathic presence of others can help with another important aspect of healing — regaining trust in people, reconnecting with people.[34] The presence of both groups may have contributed to the more positive attitude of Hutus and Tutsis towards each other. Empathy by members of the perpetrator group may have furthered both the healing of survivors of violence and their openness to reconciliation.

Helping children to heal is highly important. We now know that even very young children carry their painful experiences with them and can later

30 Staub and Pearlman, "Healing, reconciliation and forgiving", *op. cit.* (note 2), p. 2; Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

31 Staub, *The Roots of Evil*, *op. cit.* (note 5), p. 3.

32 Staub *et al*, *Healing, Forgiving and Reconciliation*, *op. cit.* (note 1), p. 2.

33 J. Herman, *Trauma and Recovery*, Basic Books, New York, 1992; McCann and Pearlman, *op. cit.* (note 18), p. 7; L. Pearlman and K. Saakvitne, *Trauma and the Therapist*, Norton, New York, 1995.

34 Staub and Pearlman, "Healing, reconciliation and forgiving", *op. cit.* (note 2), p. 2; Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

be significantly affected by them. Reading about events can help children, at some level, to come to terms with their own experiences.[35] Here, too, supportive conditions are vital. This may be followed by children actually talking about their experiences, while receiving empathetic, loving support. However, talking about such painful events must not be forced. It must take place under the control of the person concerned, at his or her own pace. The people who guide children or adults in such a process do not have to be professionals, but do require some training.

Ceremonies and commemorations can also help with healing and reconnecting with other people. However, they have to be carefully devised, so that rather than reopening wounds and accentuating feelings of insecurity, they point to a more hopeful future.

Altruism born of suffering: the importance of human relations

Many people who have been victimized become violent.[36] Past research has focused on people who have been treated with love and received positive guidance becoming altruists and active bystanders to others' suffering.[37] But if that was all there is to caring, we would have serious problems, for who would then help in environments where most people have been victimized and traumatized? In my recent work I have begun to think and write about the people — and there are many of them — who have been victimized and have suffered greatly, and who later become caring and helpful persons. Such people devote themselves to helping others and are often strongly motivated to prevent other people from suffering what they have endured.[38]

What are the sources of such "altruism born of suffering"? I believe that healing from past trauma is one primary source. Another, connected to it, is

35 Staub, "From healing past wounds", *op. cit.* (note 19), p. 7; Staub, *The Psychology of Good and Evil*, *op. cit.* (note 10), p. 4.

36 J. Gilligan, *Violence: Our Deadly Epidemic and its Causes*, Putnam and Sons, New York, 1996; C. Widom, "Does violence beget violence? A critical examination of the literature", *Psychological Bulletin*, Vol. 106, No. 1, 1989, pp. 3-28; C. Widom, "The cycle of violence", *Science*, Vol. 224, 1989, pp. 160-166.

37 N. Eisenberg, *The Caring Child*, Harvard University Press, Cambridge, 1992; N. Eisenberg and R. Fabes, "Prosocial development", in W. Damon (ed.), *Handbook of Child Psychology*, 5th ed. N. Eisenberg (ed.), *Social, Emotional, and Personality Development*, Vol. 3, John Wiley and Sons, 1998; E. Staub, *Positive Social Behavior and Morality: Socialization and Development*, Vol. 2, Academic Press, New York, 1979.

38 G. O'Connell Higgins, *Resilient Adults Overcoming a Cruel Past*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994; Staub, *The Psychology of Good and Evil*, *op. cit.* (note 10), p. 4; Staub, "The roots of goodness", *op. cit.* (note 20), p. 7.

the experience of loving human relationships. Such altruists often report, as do resilient children and adults who have had painful/traumatic experiences but function well nonetheless,[39] that some people have shown concern, caring and affection for them and given them help. As a result, they have come to see the possibilities of loving relationships among people and better lives for themselves and for others. As they then open themselves to the suffering of others, their own past experiences intensify their sympathy, caring and concern.[40]

With rare exceptions, children in Rwanda have been deeply affected by the genocide and its aftermath. Because of the violence they witnessed, the suffering inflicted upon their families and the resultant losses, and because of the trauma and psychological wounds of their care-givers, all children in Rwanda are liable to be extremely vulnerable. It is essential to provide them with experiences and conditions that can promote healing and create loving relationships with adults and other children, so as to make individual and group violence by them unlikely, to enable them to live better lives and to pave the way for a peaceful future — in part by generating altruism born of suffering.

Moral courage

In many circumstances caring values and moral courage are required to be a compassionate, active bystander, whether to speak out in the political domain against the persecution of others or to take action in specific instances. Moral courage is the willingness and ability to speak and act according to one's moral and caring values in the face of likely opposition, disapproval, ostracism or even physical danger. Knowing and believing in humane values can motivate moral courage. But in addition to such motives, having an independent outlook (for example, to see persecution for what it is), the ability to stand on one's own and confidence in one's own opinion are all-important for morally courageous actions.[41]

39 R. Tedeschi, C. Park, and L. Calhoun, (eds), *Post-traumatic Growth: Positive Changes in the Aftermath of Crisis*, Vol I of B. Weiner (ed.), *Personality and Clinical Psychology Series*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, 1998.

40 Staub, "The roots of goodness", *op. cit.* (note 20), p. 7.

41 E. Staub, "Blind versus constructive patriotism: Moving from embeddedness in the group to critical loyalty and action", in E. Staub & D. Bar-Tal (eds), *Patriotism in the Lives of Individuals and Groups*, Nelson-Hall, Chicago, 1997; Staub, "Personality, social conditions", *op. cit.* (note 25), p. 9; Staub, "The roots of goodness", *op. cit.* (note 20), p. 7.

Giving children a say at home and in school, for instance through participation in making rules at home or in the classroom, can be one way of developing moral courage. This is particularly hard to accomplish, and thus particularly important, in cultures that socialize children by instilling into them a very strong respect for authority. Such is the case in Rwanda, and this very strong respect for authority is one of the cultural elements that made genocide more likely.[42] Speaking out and thereby standing out is especially difficult in such cultures.[43] Adults require training that brings about some degree of transformation in them, if they are to give children opportunities to express their own views and thereby develop the confidence required for morally courageous action. The example of moral courage by adults is also highly important.

Understanding the roots of violence: an avenue to healing, reconciliation and active bystandership

In our work in Rwanda, my associates and I have found that it is highly effective to talk to people about the influences that lead to genocide, give them examples from other places where genocides have been perpetrated and have them apply the understanding of genocide that we present to events in Rwanda. The influences that commonly lead to genocide include difficult living conditions and group conflict within a society; singling out some group as a scapegoat for problems; the creation of ideologies that offer a vision of more hopeful societal arrangements for one group but identify another group as an enemy which stands in the way of the ideology's fulfilment; growing devaluation, persecution and violence; and cultural elements such as a past history of devaluation, past victimization and injury by a group, overly strong respect for authority and others, and the passivity of bystanders both inside and outside the group.[44]

Gaining an understanding of the roots of violence seems to contribute to both healing and reconciliation. It seems to make survivors feel more human as they come to see the great violence perpetrated against them not as an incomprehensible evil, but as the outcome of understandable human processes. In seminars and workshops participants say things like: "If this has happened elsewhere, and if we can understand the influences (human

42 Staub, *The Roots of Evil*, *op. cit.* (note 5), p. 3; Staub, "Personality, social conditions", *op. cit.* (note 25), p. 9.

43 Staub, The Roots of Evil, *op. cit.* (note 5), p. 3.

44 Staub, *ibid.*, p. 3; Staub, "Breaking the cycle", *op. cit.* (note 28), p. 10; Staub, *The psychology of good and evil*, *op. cit.* (note 10), p. 4.

experiences) that lead to it, then it is not God who has chosen to punish us. And if we know how this happens, we can take action to prevent it." An understanding of the influences that led to the genocide in Rwanda also makes survivors and members of the perpetrator group more willing to accept each other. Survivors can see the acts of perpetrators, horrific as they are, as more human in origin, as can members of the perpetrator group see the actions of their own group. An understanding of the origins of violence and their implications for prevention also seems to enable leaders to consider and evaluate policies and practices in the light of their role in contributing to or preventing renewed violence,[45] although the extent to which they actually use their understanding in devising and deciding on policies is unclear.

Such understanding can be important for everyone. To create active bystandership, it is important for people to comprehend the forces that create passivity, such as pluralistic ignorance (not knowing what other people think and feel) and the dispersal of responsibility (the feeling that with so many others who can intervene, one is not responsible oneself).[46] An important inhibitor of action may be that people usually do not foresee the evolution of violence. They tend to consider a new step in the persecution of the victimized group only by itself, not as part of an evolution. They do not take into account how things have already changed and are likely to change further. Seeing a particular human rights violation as one step in a course of development, as one further step along "a continuum of destruction", may make early action by them, which is both easier (less dangerous) and more effective (since perpetrators are less committed to their course), more likely.

The role of leaders and external bystanders

Often people in other countries, "external bystanders", are especially important for preventing the evolution of persecution and violence, i.e. of human rights violations. Unfortunately, nations have historically remained passive or have been tacit accomplices.[47] Improvements in the human rights environment have also suffered a reversal, as persecution by governments of supposed terrorists, without proper legal safeguards, has become more acceptable after the terrorist attacks on the United States.

45 Staub and Pearlman, "Healing, reconciliation and forgiving", *op. cit.* (note 2), p. 2; Staub, Pearlman, and Miller, "Healing the roots", *op. cit.* (note 1).

46 B. Latane and J. Darley, *The Unresponsive Bystander: Why Doesn't He Help?* Appleton-Crofts, New York, 1970.

47 Powers, *op. cit.* (note 5).

How might people deal with leaders who promote destructive ideologies and allow or lead their people to persecution and violence? There can be a wide variety of reasons for such leaders' actions. But despite varied motives, thoughtful and concerted action by bystanders can have demonstrable effects. For example, when persecution of the Baha'i increased after the overthrow of the Shah in Iran and about 200 of them were executed, representations by the international Baha'i community to their governments and the United Nations, and protests by these to Iran, led to a halt in the executions.[48] Protest alone can be important. However, reactions by "bystanders" who are also guided by an understanding of the motives of such leaders, and can thus approach them in a way that is sensitive to their motives and their culture, can sometimes be extremely useful, especially when those motives stem from the group's past victimization, or perhaps more directly from the leaders' own or their family's suffering in the course of that victimization.[49]

To exert an effective influence on perpetrator groups and their leaders, who are often high-level leaders in a country, the informed, thoughtful engagement by governments and high-level leaders of other countries may be required. This is often not forthcoming. In the case of Rwanda, the passivity of the international community, ranging from the United Nations to the United States of America and other countries, or indeed their active resistance to taking action, was truly horrifying.[50] This passivity, in face of the clear evidence of ongoing mass murder, might well be considered as evil.[51]

An important form of bystandership for citizens of countries is to exert influence on their leaders and governments to be compassionate, active bystanders. For this to come about, countries need to develop institutions that will activate positive responses by governments and leaders.[52] Concern

48 K. Bigelow, "A campaign to deter genocide: The Baha'i experience", in H. Fein (ed.), *Genocide Watch*, Yale University Press, New Haven, CT, 1993.

49 Staub, "Personality, social conditions", *op. cit.* (note 25), p. 9.

50 P. Gourevich, *We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families*, Farrar Straus and Giroux, New York, 1998; Powers, *op. cit.* (note 5), p. 16; Staub, "Personality, social conditions", *op. cit.* (note 25), p. 9.

51 Staub, "Personality, social conditions", *op. cit.* (note 25), p. 9. In the aftermath of the genocide, during the presidential debates leading up to the 2000 elections, candidate George W. Bush said that he would not have sent troops to Rwanda, although in the aftermath of the genocide it seemed that a small contingent of troops could have prevented the genocide. Candidate Al Gore followed Bush's lead and agreed.

52 *Ibid.*

about humane values and humanitarian law should include informing people and helping them to become active at home in influencing their governments to apply humane values in relation to other countries, and thus to be active bystanders whenever harm is done to people anywhere in the world.

Résumé

Prévenir la violence et générer des valeurs d'humanité: guérison et réconciliation au Rwanda

Ervin Staub

Cet article examine les racines de la violence entre les groupes et les moyens de prévenir une nouvelle flambée de violence, en prenant le Rwanda pour principal exemple. Il analyse aussi la manière d'élever les enfants afin qu'ils adoptent des valeurs d'humanité et agissent conformément aux principes humanitaires, ce qui réduira les risques de violence entre les groupes. La dépréciation de l'autre, une tradition de dépréciation dans la culture, les conséquences psychologiques du harcèlement passé, et une évolution au cours de laquelle les individus et les groupes changent du fait de leurs propres actions violentes et préjudiciables sont du nombre des facteurs qui ont favorisé le génocide. Seules la guérison des rescapés, profondément marqués par leur situation de victimes, et celle des auteurs et des membres de leur groupe, dont la violence ou la passivité est la cause de grandes blessures psychologiques, peuvent prévenir une nouvelle flambée de violence. Ces guérisons permettent d'entrevoir une réconciliation. Diverses interventions au Rwanda sont évoquées. Centrées sur la population en général, les dirigeants nationaux, les journalistes et d'autres, elles visent à promouvoir la guérison et la réconciliation. Une évaluation expérimentale de l'une d'entre elles a mis en évidence des résultats positifs. L'accent est mis sur la nécessité de comprendre les origines de la violence, en particulier les causes profondes du génocide au Rwanda, pour favoriser la guérison, la réconciliation ainsi que la prise de mesures de prévention par les dirigeants. Le fait de susciter chez les enfants un sentiment de compassion « inclusive » qui s'étende aux personnes n'appartenant pas au groupe, et le rôle de la satisfaction des besoins psychologiques essentiels sont examinés. L'affermissement du courage moral qui rend plus probable une observation active et celui de l'altruisme né de la souffrance sont aussi examinés.

The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention

BEN KIOKO*

One of the philosophical bases for cooperation under the new institutional framework of the African Union was that all member States of the Union had to observe certain fundamental values and standards, including respect for human rights, democratic governance, and the condemnation of unconstitutional changes of governments. A member State failing to observe those standards could be subject to political and economic sanctions.[1] Moreover, and what is of interest to us here, the Constitutive Act of the Union (the Act) provides for the right of the Union, in certain cases, to intervene in a member State and for the right of a member State to request such intervention. Article 4 of the Act provides for:

- "(h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity"; and
- "(j) the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security".

The Protocol on Amendments to the Constitutive Act, which was adopted in February 2003 and is not yet in force, amends Article 4 (h) by adding at the end of the sub-paragraph the words "as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council".[2]

This analysis examines the right of intervention within the framework of the African Union. It will raise a number of questions, including how the right of intervention is to be understood and why the heads of State and government thought it necessary to include it in the Constitutive Act, the only

* The author is Legal Adviser to the African Union. The views expressed in this article are entirely those of the author and do not reflect the views of the African Union.

international treaty containing such a right. How did the OAU, the precursor of the African Union, respond to the issues for which intervention is now being envisaged and what lessons are to be learned from that experience? How will this right be implemented and what practical, legal and procedural difficulties are likely to arise, and how will they be surmounted? What will be the role of the United Nations, the only organization with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and the specific right under international law to authorize intervention?

The right of intervention

The right of humanitarian intervention has always been a controversial right in international law. As Corten[3] noted, the term "right" or "duty" of "intervention" — to which the word "humanitarian" was soon added — was coined in the late 1980s by Mario Bettati, Professor of International Public Law at the University of Paris II, and by the French politician Bernard Kouchner, one of the founders of the aid organization *Médecins sans frontières*. He recalls that — as Kouchner put it — they were taking issue with "the old-fashioned theory of State sovereignty, used to fend off criticism of massacres". Corten notes that the idea caught on quickly, especially with the emergence of a new world order in which values like democracy, the rule of law and respect for human rights were supposed to be top priorities. The need to help peoples in distress would mean that everyone had a "duty to assist a people in danger" which would override the traditional legal rules, such as the principle of non-intervention. Corten concludes that where a massive violation has occurred, retaliatory measures and reprisals can be taken in political, diplomatic, economic and financial ways.

Humanitarian intervention has been defined by the Danish Institute of Foreign Affairs as "coercive action by States involving the use of armed force

1 Art. 23 (2) of the Constitutive Act provides: "... any Member State that fails to comply with the decisions and policies of the Union may be subjected to (...) sanctions, such as the denial of transport and communications links with other Member States, and other measures of a political and economic nature to be determined by the Assembly."

2 Art. 4 of the Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union, adopted by the 1st Extra-Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Addis Ababa (Ethiopia), 3 February 2003. The Protocol shall enter into force thirty days after the deposit of instruments of ratification by a two-thirds majority of the Member States. The Protocol also amends Article 5 of the Constitutive Act to include the Peace and Security Council as one of the organs of the Union.

3 See O. Corten, "Un droit d'ingérence?", *Revue générale de droit international public*, Vol. 95, 1991, p. 664.

in another State without the consent of its government, with or without authorization from the UN Security Council, for the purpose of preventing or putting to a halt gross and massive violations of human rights or international humanitarian law."[4]

In its report entitled *The Responsibility to Protect*, the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)[5] made a deliberate choice not to adopt the terminology "humanitarian intervention", preferring to refer to either "intervention" or "military intervention" "for humanitarian protection purposes".[6] The approach taken by the International Commission was informed by a number of factors, including the controversy and lack of precision or common understanding of the meaning of the term "humanitarian intervention", but also to respond to the position taken by humanitarian agencies, humanitarian organizations and humanitarian workers towards any militarization of the word "humanitarian". By taking this approach, the Commission was also attempting to respond to the suggestion that the use of the word "humanitarian" tended to imply that the action taken or about to be taken was defensible, even when that was not the case. In addition, the Commission wanted readers of the report to look at the larger issues involved in the sovereignty-intervention debate, including the need to redefine and re-conceptualize the issues involved in intervention of any kind. The Commission expressed the view that any action taken against a State or its leaders, without its or their consent, for purposes that are claimed to be humanitarian or protective in nature, amount to intervention.[7]

According to the Danish Institute for Human Rights, what underlies the humanitarian debate is a perceived tension between the values of ensuring respect for fundamental human rights and the primacy of the norms of sovereignty, non-intervention and self-determination which are considered

4 Quoted by H. Corell, (UN Legal Counsel), "To intervene or not: the dilemma that will not go away", keynote address to the Conference on the Future of Humanitarian Intervention, Duke University 19 April 2001, unpublished. Also see Danish Institute of International Affairs 1999, *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects*, submitted to the Minister of Foreign Affairs, Denmark, 7 December 1999 (called the "Danish Institute Report").

5 *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001. The report is also available at <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf>.

6 *Ibid.*, pp. 8-9, paras. 1.37 to 1.41.

7 *Ibid.*, p. 8, para. 1.38.

essential factors in the maintenance of peace and international security.[8] Penelope C. Simmons has pointed out that whilst these values are set out in the United Nations Charter as fundamental purposes of the United Nations, with mechanisms therein for the protection and enforcement of international peace and security (i.e. Article 2(4) and Chapter VII), there are no equivalent provisions or mechanisms in the Charter for the protection of human rights. She notes that there appears to be no agreement among the legal scholars surveyed that the Security Council has a legal right to authorize the use of force to prevent widespread deprivations of internationally recognized human rights and that international human rights and humanitarian norms have watered down the concept of sovereignty.[9]

The establishment of the African Union

The establishment of the African Union (the Union) was inspired and influenced by a number of factors, ranging from historical to socio-economic, as well as by developments around the world. For a start, frustration was expressed with the slow pace of socio-economic integration on the African continent. Secondly, African leaders felt that the many problems the continent was confronted with required a new way of doing things; such a new approach should include building partnerships between governments and all segments of civil society, in particular women, youth and the private sector, as well as strengthening the common institutions and providing them with the necessary powers and resources to enable them to discharge their respective mandates effectively.[10] Furthermore, the leaders were of the view that there was an imperative need to find collective ways and means of effectively addressing the many grave problems of the continent such as endemic poverty, HIV/AIDS and armed conflicts, as well as responding to the challenges posed by a globalizing and integrating world. The leaders were generally in agreement on the need to promote and consolidate African unity, to strengthen and revitalize the continental organization to enable it to play a more active role and keep pace with the political, economic and social developments taking place within and outside the continent, to

8 See note 5, pp, 14-15.

9 P.C. Simons, *Humanitarian Intervention: A Review of Literature*, Ploughshares working paper 01-2, also available at <www.ploughshares.ca/CONTENT/WORKING%PAPERS/wp012Ibid>, pp. 3-4.

10 Preamble of the Constitutive Act Establishing the African Union, adopted by the OAU Assembly of Heads and Government, Lomé (Togo), 11 July 2000, available at <www.africa-union.org>.

eliminate the scourge of conflicts on the continent, and to accelerate the process of implementation of the Treaty Establishing the African Economic Community.

On the strengthening of African unity, Colonel Muammar Gaddafi had submitted two alternative proposals directly to the Sirte Summit, one for the establishment of the United States of Africa (the USA model), and the other for the Union of African States (the former Soviet Union model). The leaders discussed the proposals made by Colonel Gaddafi and the predominant opinion was that Africa was not yet ready for a federation or confederation, as there were many preparatory activities that had to be undertaken before these proposals could be actualized. At the end of the debate, the leaders agreed that an African union be established in conformity with the ultimate objectives of the OAU Charter and the Treaty Establishing the African Economic Community (Abuja Treaty), and that the process of implementation of the Abuja Treaty be accelerated by shortening the periods it specified and ensuring the speedy implementation of all the institutions provided for therein, such as the Pan African Parliament, the Court of Justice and the financial institutions. So although there was no unanimity on the manner of responding to the challenges and problems commonly identified, the leaders were nevertheless able to fashion a compromise between those who preferred a revolutionary approach and those who preferred a gradualist approach.[11] The response by the leaders entailed not only the strengthening of existing mechanisms but also a re-examination of the philosophical, legal and other bases for closer cooperation.

At the different fora — of Experts/Permanent Representatives, the Ad-hoc Ministerial Committee, the Executive Council and the Assembly of the Union — at which the various proposals by member States were discussed, the necessity for the provision on intervention was premised on the original proposal by Libya to add the words "as well as in cases of unrest or external aggression in order to restore peace and stability to the Member of the Union". In the Explanatory Memorandum submitted by Libya, the rationale for this proposal was given as ensuring "the sovereignty and territorial integrity of the African Continent as well as the sovereignty and territorial

11 The difference in approach was characterized as being between those that wanted to run and those who wanted to walk by President Thabo Mbeki in his intervention during the debate at the 4th Extra-Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the Organization of African Unity (OAU), Sirte (Libya), 9 September 1999.

integrity of each Member State".[12] Thus, the proposer was not concerned about propping up unpopular regimes but rather the consequences of external aggression. In discussing this proposal, many delegations carried the day by pointing out that accepting it was like putting the cart before the horse, since the concerns expressed by the proposer would in any event be addressed within the framework of the comprehensive common defence and security framework envisaged by the Constitutive Act. However, many other delegations pointed out that the threshold set out in the Constitutive Act for a decision on intervention was too high and excluded situations that threatened regional or national peace and security and in which the Assembly would have otherwise decided on intervention. The additional clause to Article 4 (h) was therefore intended to give the African Union the necessary flexibility in deciding on intervention.

Intervention within the framework of the African Union

Why did the leaders of the African Union insert the right of intervention?

The decision by the Assembly of Heads of State and Government of the OAU who adopted the Constitutive Act of the African Union to incorporate the right of intervention in that Act stemmed from concern about the OAU's failure to intervene in order to stop the gross and massive human rights violations witnessed in Africa in the past, such as the excesses of Idi Amin in Uganda and Bokassa in the Central African Republic in the 1970s and the genocide in Rwanda in 1994. Indeed, this concern about their inability to prevent or halt the Rwandan genocide had already led the said heads of State and government to set up an International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events.[13] This panel blamed the neighbouring countries, but also the OAU, the United Nations and the international community at large for failing to call the killings in Rwanda by their proper name, namely genocide and for failing to stop the

12 The Memorandum (EX/Assembly/2 (I) went on to state: "Taking into account that one of the objectives and principles of the African Union is to promote peace and security of the continent, when the proposal for the establishment of an African defence and security framework comes into being, there will be no need for agreements with non-African States. In any case, the Constitutive Act in article 4 (d) makes it clear that there has to be a common defence policy for the African Union".

13 The International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events (IPEP) was set up by decision of the Council of Ministers of the OAU (CM/Dec.409 (LXVIII)), and endorsed by the Assembly of Heads of State and Government at its 34th Ordinary Session, Ouagadougou, June 1998, at the proposal of President Zenawi of Ethiopia. Its mandate was to "investigate

violence. Along the same lines, some of the heads of State might have recalled the ringing words of President Museveni of Uganda in his maiden speech to the Ordinary Session of Heads of State and Government of the OAU in 1986, in which he accused them of condoning the wholesale massacre of Ugandans by Idi Amin under the guise of not interfering because it was an internal affair of Uganda. Referring to previous regimes in his country, he stated:

> "Over a period of 20 years three quarters of a million Ugandans perished at the hands of governments that should have protected their lives (...) I must state that Ugandans (...) felt a deep sense of betrayal that most of Africa kept silent (...) the reason for not condemning such massive crimes had supposedly been a desire not to interfere in the internal affairs of a Member State, in accordance with the Charters of the OAU and the United Nations. We do not accept this reasoning because in the same organs there are explicit laws that enunciate the sanctity and inviolability of human life."[14]

Similarly, in his address to the 29th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU held in Cairo in June 1993, President Aferwerki of Eritrea more or less repeated Museveni's accusation by stating that the OAU had failed the people of Africa and the people of Eritrea and was therefore a useless organization.[15]

In addition, the OAU had been hamstrung in its peacekeeping and peacemaking efforts by the non-cooperation of member States or of non-

the 1994 genocide in Rwanda and the surrounding events in the Great Lakes Region, as part of efforts made at averting and preventing further widespread conflicts in the... Region". The OAU requested the panel to "establish the facts about how such a grievous crime was conceived, planned, and executed, to look at the failure to enforce the United Nations Genocide Convention in Rwanda and in the Great Lakes Region, and to recommend measures aimed at redressing the consequences of the action of the genocide and at preventing any possible recurrence of such a crime". The panel was composed of H.E. Sir Quett Ketumire Masire (Chairperson; former President of Botswana), H.E. General Amadou Toumani Toure (former Head of State of Mali), Lisbet Palme (Chairperson of the Swedish Committee for UNICEF and Expert on the UN Committee on the Rights of the Child), Ellen Johnson-Sirleaf (former Liberian government minister; former Executive Director of the Regional Bureau of Africa of the United Nations Development Programme), Justice P.N. Bhagwati (former Chief Justice of the Supreme Court of India), Senator Hocine Djoudi (former Algerian Ambassador to France and UNESCO, Permanent Representative to the UN), and Ambassador Stephen Lewis (former Ambassador and Permanent Representative of Canada to the UN, former Deputy Executive Director of UNICEF). For more details see: *Rwanda: The Preventable Genocide*, IPEP, OAU, Addis Ababa, 2000.

14 President Museveni of Uganda, 22nd Ordinary Session of the OAU Assembly of Heads of State and Government, Addis Abada, Ethiopia, July 1986.

15 As fate would have it, the peace agreement between Ethiopia and Eritrea was negotiated and facilitated by the OAU.

State parties to conflicts. There are consequently a number of low-intensity internal conflicts in which the Central Organ of the OAU Mechanism for Conflict Prevention and Management never discussed the issue or became engaged in any way because the member State concerned indicated that the matter was being handled satisfactorily and therefore did not need to be discussed at the regional level. In any event the consent of the parties to conflict, which was prerequisite for engagement by the OAU, was not always forthcoming. In one particular case a team was dispatched to Somalia for discussions with the warlords there, but had to be called back whilst in transit in Nairobi, because one of the powerful warlords woke up to the fact that an Assistant Secretary General at the OAU was a Somali national who had served in a senior capacity in the government of that country.[16]

Another problem of the OAU was that heads of State avoided criticizing each other, which led not only to disappointment but to accusations of the OAU Assembly being a "Heads of State Club". In response to such allegations, the leaders collectively adopted a number of forward-looking initiatives towards greater democratization of their societies, respect for human rights, popular participation and transparency in the management of public affairs. These initiatives include the 1990 Declaration of Heads of State and Government of the OAU on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World[17] and the

16 Abdullahi Osman, OAU Assistant Secretary General from 1995 to 2000, had previously served his government in various capacities ranging from Solicitor General to Attorney General, Permanent Representative to the UN in Geneva and subsequently Permanent Representative to the UN in New York.

17 The 1990 Declaration was adopted by the 29th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU, Addis Ababa, 9-11 July 1990. It took into account the proposals contained in the Report of the Secretary General on the Fundamental Changes Taking Place in the World and their Implications for Africa: Proposals for an African Response. In the 1990 Declaration, the leaders, noting that the socio-economic situation remained precarious, expressed their determination, *inter alia*, to lay a solid foundation for a self-reliant, human-centred and sustainable development on the basis of social justice and collective self-reliance. They noted that the process of socio-economic transformation and integration could not be realized without promoting popular participation of the peoples in the processes of government and development guaranteeing human rights and the rule of law and ensuring the involvement of all, including in particular women and youth in the development efforts. They accordingly recommitted themselves to the further democratization of their societies and to the consolidation of democratic institutions in their countries, as well as to working together towards the speedy resolution of all conflicts on the continent and to making renewed efforts to eradicate the root causes of the refugee problems in Africa. The leaders also reaffirmed their commitment to reviving the ideals of Pan-Africanism and committed themselves on behalf of their governments and peoples to strengthening unity and solidarity among their countries and peoples (paras. 5, 8, 10, 11 and 12).

1994 Cairo Agenda for Action on Re-launching Africa's Economic and Social Development. Both instruments underscored the centrality of democracy, good governance, respect for human rights, popular participation, peace, security, stability and justice in Africa's socio-economic development.[18]

When setting up the African Union, the heads of State thus intended to endow their continental organization with the necessary powers to intervene if ever the spectre of another Rwandan genocide loomed on the horizon.

The reasons for intervention and the organs responsible for deciding on intervention

The Assembly of the Union, which is composed of heads of State and government or their duly accredited representatives, is the supreme organ of the Union.[19] It is that organ that decides on intervention as provided for in Article 4 (h) of the Constitutive Act in respect of war crimes, genocide and crimes against humanity. Once the Protocol on Amendments to the Constitutive Act comes into force, this list will also include the notion of a "serious threat to legitimate order or to restore peace and security to the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council." The clause added to the Protocol allows the Peace and Security Council — which will be in continuous session — at its three operational levels of permanent representatives, ministers, and heads of State or government to recommend that the Assembly of the Union decide on intervention in situations where the provision relating to genocide, war crimes and crimes against humanity is not applicable, but where the situation nevertheless warrants the intervention. The Protocol or the proposed Rules of Procedure have not defined what these situations could be, but a number of theoretical issues could be raised. Would the Assembly decide on intervention where a total breakdown of law and order leading to massive population displacement was imminent? Would the situation be different if the

18 The Cairo Agenda for Action (AHG/Res. 236 (XXXI) was adopted by a Special Session of the Council of Ministers on Economic and Social Issues in African Development held in Cairo in 1994 and was endorsed by the 31st Ordinary Session of the Assembly of Heads of Sate and Government, Addis Ababa, 26-28 June 1995. The leaders recognized and resolved that democracy, good governance, peace and security, stability and justice are among the most essential factors in African socio-economic development. The leaders undertook to ensure, *inter alia*, the speedy promotion of good governance, characterized by accountability, probity, transparency, equal application of the rule of law and a clear separation of powers, as an objective and a condition for rapid and sustainable development in Africa (p. 6, para. 10).

19 Constitutive Act of the African Union, Art. 6.

government's refusal to hand over power after losing an election led to chaos and anarchy in the member State? Would the Assembly decide on intervention to protect a regime, whether democratically elected or not, from the wrath of its own people, or rather to protect the people from the regime? Sturman and Baimu have argued that this amendment is inconsistent with the other grounds for intervention that aim to protect the African peoples from gross violations of human rights, whereas by contrast, in their view, the amendment aims to protect State security rather than human security.[20] My own view is that in deciding on intervention, the fundamental values and standards set out in the Constitutive Act, the African Peer Review Mechanism (APRM) and the Solemn Declaration and Memorandum of Understanding on the Conference on Security, Stability and Development in Africa (CSSDCA) will be taken into account. This would necessarily mean that intervention would be justified only where, in the opinion of the leaders supported by popular public opinion as may be expressed by the Pan African Parliament[21] and the Economic Social and Cultural Council,[22] such intervention would conform to the hopes and aspirations of the African peoples. Clearly, intervening to keep in power a regime that practises bad governance, commits gross and massive violations of human rights or refuses to hand over power after losing in elections is not in conformity with the values and standards that the Union has set for itself. Indeed, considering the trend that has emerged over the last decade in the discussions of the OAU/AU's policy organs, any unpopular intervention or the possibility of a decision to intervene without a clear mission and purpose of restoring the values and standards referred to above could be ruled out. Furthermore, decision-making by the Assembly is by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of member States eligible to vote.[23]

20 K. Sturman and E. Baimu, "Amendment to the African Union's right to intervene: A shift from human security to regime security", *African Security Review*, Vol. 12, No. 2, 2003, p. 5.

21 The Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to the Pan African Parliament, adopted in Sirte, Libya, in March 2001, has received the required number of ratifications and will enter into force on 14 December 2003. The inaugural session of the Pan African Parliament is planned for March 2004. During the first five years the Parliament will have a consultative and advisory role and its members (five per Member State) will be elected or designated by the national parliaments. Thereafter, its members will be elected by universal adult suffrage and it will have full legislative powers (Articles 2-4).

22 The Economic Social and Cultural Council is an organ of the African Union established by Article 5 of the Constitutive Act. It is composed of social and professional groups in Member States (civil society) and has an advisory role to all organs of the Union (Art. 22).

23 Art. 7 of the Constitutive Act and Rule 18 of the Rules of Procedure of the Assembly.

The addition to Article 4 (h) was adopted with the sole purpose of enabling the African Union to resolve conflicts more effectively on the continent, without ever having to sit back and do nothing because of the notion of non-interference in the internal affairs of member States. It should be borne in mind that the Peace and Security Council was intended, and should be able, to revolutionize the way conflicts are addressed on the continent.

The Peace and Security Council (PSC), a new organ, is intended to provide a more robust mechanism than its predecessor, the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution. The PSC was established by a Protocol adopted in Durban in July 2002, which at the time of writing this article has not yet come in force but is expected to do so within the next few months.[24] It will be responsible for dealing with the scourge of conflicts that has forced millions of Africans, including women and children, into a drifting life as refugees and internally displaced persons, deprived of their means of livelihood, human dignity and hope. The PSC, which operates at the levels of ambassadors, ministers, and heads of State and government, is composed of fifteen members, five elected for two years and five others for three years. It is expected to consider the right to intervene when a situation so warrants and make appropriate recommendations to the Assembly of the Union for possible intervention.

In accordance with the provisions of the Constitutive Act, the Assembly will decide on intervention at two levels: on its own initiative (Article 4 (h)) and at the request of a member State (Article 4 (j)). This approach will facilitate decisions on intervention, since the Assembly is not obliged to wait for the consent of the member State concerned, as is now the case with the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution of Conflicts. Article 4 (j) refers, unlike Article 4 (h), to member States and not to a member State, and therefore does not expressly restrict the right to request intervention of the Union to the member State concerned.

24 Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, adopted by the 1st Ordinary Session of the Assembly of the African Union, held in Durban, South Africa on 9 July 2002, available at <www.africa-union.org>. The Preamble to the Protocol notes that no single internal factor has contributed more to the social economic decline of the continent and the suffering of the civilian population than the scourge of conflicts within and between States. The Protocol, which requires ratification by a simple majority of Member States (27), has been ratified by twenty-three Member States as at 10 December 2003. The additional four ratifications will, it is hoped, be received within the next few months, to facilitate election of the members by the Executive Council in March 2004 upon delegation of power by the Assembly of the Union.

In deciding on intervention, the competent organs of the Union will have to either establish threshold criteria along the lines proposed in *The Responsibility to Protect*,[25] or deal with the matters arising on a case-by-case basis. The ICISS had proposed the following "conscience-shocking situations" as justifying military intervention for humanitarian protection: acts defined by the provisions of the 1948 Genocide Convention, the threat or occurrence of large-scale loss of life, diverse manifestations of ethnic cleansing, crimes against humanity and violations of the laws of war, and situations of State collapse and the resultant exposure of the population to mass starvation and/or civil war. Then there will be issues of evidence, last resort, proportional means and reasonable prospects of success.[26]

The intervention dilemma: obstacles and problems with implementation

Legal, procedural and practical problems for implementation

The ICISS has characterized humanitarian intervention as "controversial both when it has happened — as in Somalia, Bosnia and Kosovo — and when it has failed to happen, as in Rwanda",[27] indicating that several points of criticism have been raised with regard to the actual implementation of this concept.

Deyra argues that humanitarian intervention has been inconsistently applied, and says that the cases in which the indignation of the outside world has led to intervention have been selective and carefully chosen, namely Iraq, Somalia, and ex-Yugoslavia. He notes that there are many more cases where the humanitarian cry has not arisen, such as Myanmar (Burma), Tibet, Burundi, Sudan, Chechnya, Liberia, Sierra Leone, Mozambique, Colombia and Algeria, and so many others that the media were not able, or willing, to bring to public attention.[28]

A number of commentators have contended that intervention is an unacceptable assault on State sovereignty. Portella has argued that NATO's

25 *The Responsibility to Protect, op. cit.* (note 5), p. 32, paras. 4.18 and 4.20.

26 *Ibid.*, pp. 34-36, paras. 4.32 - 4.43.

27 *Ibid.*, p. 1, paras. 1.1 to 1.4.

28 M. Deyra, "Droit d'ingérence", in R. Gutman and D. Reiff, *Crimes de Guerre*, Editions autrement, 1999, translated into English by F. Hodgson from the original French edition. See <www.crimesofwar.org/thebook/intervention-right-of.html>.

29 C. Portella, "Humanitarian intervention, NATO and international law: Can the institution of humanitarian intervention justify unauthorized action?", research paper published by the Berlin Information Centre for Transatlantic Security, December 2000, p. 3.

action in Kosovo, without authorization by the UN Security Council, breached international law.[29] In his 2000 Millennium Report to the UN General Assembly, Secretary-General Kofi Annan put some of these concerns in a proper perspective:

> "If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to Rwanda, to a Srebrenica — to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?"[30]

The ICIS report posited that by joining the United Nations, member countries were assuming an international obligation to respect the fundamental values on which the organization is based and to conduct themselves as a responsible member of the community of nations: "in signing the Charter [the State] accepts the responsibilities of membership flowing from the signature. There is no transfer or dilution of sovereignty. But there is a necessary re-characterisation involved: from sovereignty as control to sovereignty as a responsibility in both internal functions and external duties."[31]

In the case of failed States accompanied by chaos and consequent loss of life as in Somalia, intervention becomes a necessity and not an academic issue. However, the African Union will have to bear in mind the high costs involved in such an intervention and the prospects that it may be a long-haul affair. Furthermore, intervening in one failed State could set a precedent that may have to be replicated in other countries more often than the capacities of the AU and its member States would allow. As Cilliers and Sturman have argued:

> "The concept of State sovereignty, on which the international system and the OAU were founded, presumes that each state has the power, authority and competence to govern its territory. For many African States, however, sovereignty is a legal fiction that is not matched by governance and administrative capacity."[32]

In providing for a right of intervention, the African Union has moved away from non-interference or non-intervention — which is a cardinal principle in both the United Nations Charter and the Constitutive Act of the African Union — to what could be referred to as the doctrine of "non-indifference". This

30 Quoted in *The Responsibility to Protect*, *op. cit.* (note 5), p. 2, para. 1.6.

31 *Ibid.*, pp. 13-14, paragraphs 2.14 to 2.20.

32 J. Cilliers and K. Sturman, "The right of intervention: Enforcement challenges for the African Union", *African Security Review*, Vol. 11, No. 3, 2002, p. 3.

would conform to the idiom in most African cultures that you do not fold your hands and just look on when your neighbour's house is on fire. As Maluwa noted:

> "in an era in which post-independent Africa had witnessed the horrors of genocide and ethnic cleansing on its own soil and against its own kind, it would have been absolutely amiss for the Constitutive Act to remain silent on the question of the right to intervene in respect of grave circumstances such as genocide, war crimes and crimes against humanity".[33]

The relation with and the role of the United Nations

The United Nations is the only international organization with the right to decide on enforcement action.[34] Chapter VII of its Charter allows the Security Council to take enforcement action in cases of a threat to or breach of international peace and security. Some commentators have therefore questioned the right conferred on the African Union by its Constitutive Act to decide on intervention outside the UN framework and have raised the issue of what would be the role of the United Nations in such interventions. Article 2(4) of the UN Charter states that: "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations." As Penelope C. Simons has observed, this general prohibition on the use of force has been confirmed by the International Court of Justice in the *Corfu Channel Case* (1949) and the case concerning *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (1986) and is considered to be a rule of *jus cogens*, i.e. a peremptory norm of international law from which no derogation is permitted.[35]

The African Union is classified by the United Nations as a regional organization within the meaning of Chapter VII of the Charter of the United Nations, whilst the regional mechanisms, such as ECOWAS, are recognized as sub-regional organizations. However, the African Union will also lead to political and socio-economic integration as member States progressively cede their sovereignty. The issue of common values and standards

33 T. Maluwa: "Reimagining African unity: Some preliminary reflections on the Constitutive Act of the African Union (2002)", *African Yearbook of International Law*, Vol. 9, 2001, p. 38.

34 Art. 53 of the UN Charter states that: "The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council."

35 P.C. Simons, *op. cit.* (note 9), pp. 4-5.

therefore becomes even more relevant. In deciding on intervention, the African Union will have to consider whether it will seek the authorization of the UN Security Council as it is required to do under Article 53 of the UN Charter. When questions were raised as to whether the Union could possibly have an inherent right to intervene other than through the Security Council, they were dismissed out of hand. This decision reflected a sense of frustration with the slow pace of reform of the international order, and with instances in which the international community tended to focus attention on other parts of the world at the expense of more pressing problems in Africa. Furthermore, the process of drawing up the Constitutive Act took place not long after the OAU Assembly of Heads of State and Government had adopted the Ouagadougou decision defying the sanctions imposed by the UN Security Council on Libya in connection with the Lockerbie crisis.[36] As argued elsewhere in this article, the leaders have shown themselves willing to push the frontiers of collective stability and security to the limit without any regard for legal niceties such as the authorization of the Security Council.

Some commentators have held that the intervention by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Kosovo in 1999 was not authorized by the UN Security Council and was thus illegal, to which United States Secretary of State Madeleine Albright responded that the behaviour of the Serb forces in Kosovo was a breach of the Geneva Conventions, the human rights conventions and, if the genocide continued, the Genocide Convention of 1948, all of which in her opinion provided an alternative source of legitimization for NATO action.[37] Similarly, when the Economic Community of West African States (ECOWAS) organized peacekeeping forces for Sierra Leone and Liberia, it took the decision and put it into effect without consulting the United Nations until later on. This was also the case when the countries of the Eastern Africa Region imposed trade and economic sanctions against Burundi in 1996, a measure subsequently endorsed and supported by the OAU.[38] It would appear that the UN Security Council has never complained about its powers being usurped because the interventions were in support of popular causes and were carried out partly because the UN Security Council had not taken action or was unlikely to do so at that time.

36 Maluwa, *op. cit.* (note 33), pp. 7-8.

37 Portella, *op. cit.* (note 29), p. 3.

38 The sanctions were imposed following the *coup d'état* against the democratically elected government in that country and the assassination of its President Ndadaye.

The Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council has mandated that organ to perform functions in the area, inter alia, of peace support operations and intervention, pursuant to Article 4 (h) and (j) of the Constitutive Act. In respect of Article 4 (h) it makes recommendations to the Assembly, whilst in relation to Article 4 (j) it approves the modalities for intervention following a decision by the Assembly.[39] The Protocol also stipulates with regard to the management of intervention that the PSC shall cooperate with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and that, where necessary, recourse shall be had to the United Nations to provide the necessary financial, logistical and military support.

In the case of the ECOWAS peace-enforcement operations in Sierra Leone and Liberia, the greater part of the cost was picked up by the regional superpower Nigeria, which allegedly spent approximately 1 million US dollars a day in Sierra Leone alone.[40] The cost of interventions will no doubt be quite high, and the African Union, not being a very well endowed organization financially, will find that it will of necessity have to involve and work with the international community at large and the United Nations in particular for its operations to succeed. The average cost of sustaining peacekeepers is estimated at US$ 130 per day, excluding ordnance, equipment and transportation. This means that there will be an enormous financial burden attendant on any decision taken to intervene, which possibly will compel the African Union to call upon the United Nations to carry out its responsibility for the maintenance of international peace and security. There is also the problem of incompatible equipment, as has been observed with regard to the Ethiopian, Mozambican and South African contingents recently deployed in Burundi (AMIB — expected to be a brigade-size force of three battalions as well as a headquarters, air wing and support element, consisting all in all of approximately 2,500 personnel).

Quite apart from financial and logistical difficulties, there will no doubt be major political and other factors to be taken into account. For one thing, there is the basic challenge of political will at the Assembly level as well as at the level of the regions. It should be borne in mind that the situations requiring a decision to intervene or not will necessarily be those that

39 Articles 6 and 7 of the Protocol.

40 A. Adebajo, "From Cape to Cairo: Some perspectives on peace and security in Africa", Seminar paper delivered during the AU Brainstorming Session, held in Addis Ababa, Ethiopia, 25-28 October 2003, p. 5.

have shocked the psyche of the leaders, ordinary Africans, Pan African parliamentarians and the international community at large. The appreciation of the need for intervention may not be shared at all levels. There may also be instances in which the one country is protective of the interests of another and is opposed to intervention for that reason. There may also be instances when it is generally agreed that some form of intervention is necessary, but there is no agreement on its form or objective, its mandate and duration.

The ICIS had recommended that consideration should always be given to measures short of military action: in the military area, measures such as arms embargoes and ending military cooperation and training; in the economic area, financial sanctions, restrictions on income-generating activities, and restrictions on access to petroleum products and aviation; and, in the political and diplomatic area, the withdrawal of diplomatic representation and restrictions on travel, suspension of membership or expulsion, etc. As for military intervention, the ICIS recommended a criterion with six elements, namely: right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects. Simons has drawn attention to the argument by some writers that humanitarian intervention should be conducted only by States that do not stand to gain from it either politically or economically. She also refers to the Danish Institute Report's assertion that while complete disinterestedness of the interveners is the ideal, from a practical perspective "States may need more than humanitarian motives to be willing to intervene in a substantial way — be it a desire to avoid cross border refugee flows into the intervening state or even strategic or economic interests in re-establishing order in the target state". She also points out that once intervention has been decided upon it must, to be legitimate, be conducted strictly in accordance with the laws of armed conflict and in particular the principles and rules of international humanitarian law, which stipulate that the use of force must be both necessary and proportionate to the goal to be attained.[41]

It should be noted that the PSC Protocol provides for the establishment of an African Standby Force, composed of multidisciplinary contingents with civilian and military components, to carry out peace support operations under Article 4 (h) and (j) of the Constitutive Act. The Force will operate at three possible levels: as an African Force under the AU; as a Regional Brigade at the level of a Regional Mechanism for conflict prevention,

41 Simons, *op. cit.* (note 35), pp. 20-21.

management and resolution; or at the level of a lead nation intervening on behalf of the African Union. A lack of political will could make itself felt at all three political levels of intervention.

Conclusion

The right of intervention by decision of the African Union, as provided for in the Constitutive Act, was born of the inglorious record of massacres, gross and massive violations of human rights and large population displacements that have made the African continent host to the greatest number of refugees and displaced persons in the world, due to factors ranging from conflicts to bad governance, poverty, failed States and others.

However, the provision on the right of intervention, though well intended, will not be easy to decide upon or implement. It is to be hoped that the new standards of democracy, accountability and good governance enforced by the Constitutive Act's provision for the possible imposition of sanctions will obviate the need for costly interventions. After all, any interventions are likely to be necessitated by failure to observe the values and standards enunciated in the Act, which are the very bedrock of the African Union.

Résumé

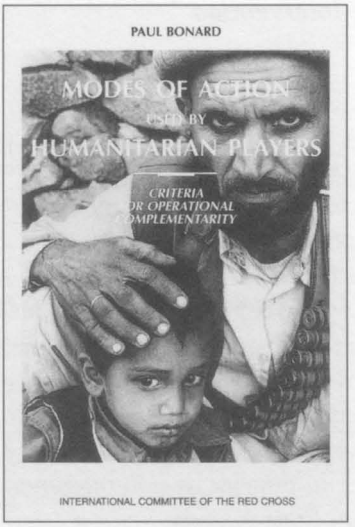
Le droit d'intervention en application de l'Acte constitutif de l'Union africaine : de la non-ingérence à la non-intervention

Ben Kioko

Le continent africain a vécu certains des crimes de guerre de masse, crimes contre l'humanité et crimes de génocide les plus odieux, le plus souvent perpétrés dans le contexte d'un conflit armé interne. Ces atrocités ont, pour la plupart, été commises sans que la communauté internationale n'élève la voix ou n'agisse. Face à cette situation, l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 reconnaît à l'organisation le droit d'intervenir sur le territoire d'un État membre en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité, ainsi que le droit des États membres de solliciter une telle intervention. L'Acte constitutif de l'Union africaine est ainsi le premier traité international à énoncer un tel droit. La disposition tranche avec les notions traditionnelles du principe de non-ingérence et de non-intervention dans les affaires intérieures des États-nations.

Cet article examine le droit d'intervention dans le cadre de l'Union africaine. L'auteur se penche sur l'historique de la démarche qui a abouti à l'insertion de cette disposition dans l'Acte constitutif, ainsi que sur les principaux objectifs et les raisons de cette exception majeure au principe de la souveraineté territoriale. En outre, la mise en œuvre de cette disposition ainsi que les difficultés pratiques, juridiques et procédurales prévisibles sont analysées. Les paramètres du droit d'intervention en droit international, de même que les aspects politiques influant sur le débat doctrinal, sont étudiés en vue d'évaluer le fondement juridique de l'article 4 de l'Acte constitutif.

L'auteur fait valoir que, s'il est vrai que la mise en œuvre du droit d'intervention soulèvera très probablement des problèmes considérables, il n'en reste pas moins que la disposition met en évidence les valeurs fondamentales de l'Union africaine et les mesures énergiques que les États membres sont disposés à prendre pour garantir ces protections élémentaires à toute personne vivant en Afrique.



Modes of Action Used by Humanitarian Players: Criteria for Operational Complementarity

by Paul Bonard

On the basis of a classification of the different means of action used by humanitarian players, the author shows clearly and concisely that there are three modes of action that apply to any situation, namely "persuasion", "denunciation" and "substitution". He explains how relations among humanitarian players can be organized according to these three modes of action and how this can help them achieve complementarity and solidarity for the benefit of the victims they serve.

ICRC, Geneva, 1999,
Available in English and French
Price CHF 15.- / ref. 0722

To order any ICRC publication:
E-mail: shop.gva@icrc.org
Fax: + 41 22 730 2768
or write to:
Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
www.icrc.org

Victimes et bourreaux : questions de responsabilité liées à la problématique des enfants-soldats en Afrique

NAÏRI ARZOUMANIAN ET FRANCESCA PIZZUTELLI*

« Je pleurais pour leurs mères. Je pleurais pour tout ce qu'ils n'ont pas vécu. »
Ahmadou Kourouma, *Allah n'est pas obligé*[1]

Traiter la problématique des enfants-soldats[2] comme si elle n'était qu'un fléau africain est une grave mystification de la réalité. Tous les continents sont touchés[3]. Il est toutefois indéniable que les enfants-soldats sont en Afrique, plus qu'ailleurs, une force vive et un réservoir combattant incontournable pour les groupes en présence. Le rapport 2002 du secrétaire général des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés cite, dans la liste des forces ou groupes armés qui recrutent ou utilisent des enfants-soldats, les parties aux conflits en République démocratique du Congo, au Burundi, au Libéria et en Somalie, ainsi qu'en Afghanistan[4]. Le rapport alternatif de la Coalition pour mettre fin à l'utilisation d'enfants-soldats étudie 25 situations de conflit, dont douze en Afrique[5]. L'Afrique est ainsi devenue le laboratoire où la communauté internationale essaye d'apporter les premières réponses à plusieurs questions posées par la problématique des enfants-soldats.

Un premier type de questions concerne la mise en œuvre de l'interdiction du recrutement et de la participation des enfants aux hostilités. Comment garantir le respect de cette interdiction par tous les acteurs, étatiques et non étatiques ? Comment faire valoir la responsabilité naissante d'une violation de cette interdiction ? Quelles mesures utiliser pour faire cesser et réprimer les violations ?

* Naïri Arzoumanian est candidate au doctorat et chargée d'enseignement à la Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence et à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence. Francesca Pizzutelli est candidate au doctorat à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève. Les deux auteurs ont travaillé au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur le dossier « Enfants dans la guerre ».
Elles tiennent à remercier tout particulièrement Sylvia Ladame, conseillère en doctrine auprès du CICR et responsable du dossier « Enfants dans la guerre », pour son soutien tout au long de la rédaction de cet article.
Les vues exprimées dans cet article ne reflètent que l'opinion des auteurs et non celles du CICR.

Un second type de questions concerne la responsabilité des enfants-soldats pour crimes de droit international (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre). La notion d'enfants-soldats défie la distinction traditionnelle entre la catégorie des enfants et celle des adultes. On ne reconnaît, chez les enfants-soldats, ni les attributs généralement liés à l'enfance (comme la vulnérabilité), ni ceux qui sont nécessaires pour être des soldats adultes (le sens de la responsabilité, l'éthique de la guerre)[6]. « L'association des termes d'enfant et de soldat relève ainsi d'un paradoxe, dans la mesure où ces enfants-soldats se situent dans l'espace interstitiel entre ces deux catégories »[7]. L'ambiguïté de la notion d'enfant-soldat explique le « terrible dilemme »[8] posé par la question de la responsabilité de ces enfants pour crimes de droit international. D'un côté, les enfants ne sont pas censés posséder, en principe, la capacité de discernement suffisante pour les tenir pleinement responsables des crimes qu'ils auraient pu commettre dans une situation de conflit armé. D'un autre côté, les atrocités que ces enfants peuvent commettre et la consi-

1 Éditions du Seuil, Londres, 2000, p. 121.

2 Dans cet article, l'expression « enfant-soldat » s'applique à toute personne âgée de moins de 18 ans faisant partie de tout type de force ou groupe armé régulier ou irrégulier, à quelque titre que ce soit, indépendamment du fait de porter des armes. Elle inclut, sans y être limitée, cuisiniers, porteurs, messagers, etc., ainsi que les filles recrutées à des fins sexuelles ou en vue d'un mariage forcé. Cette définition correspond à celle qui a été proposée dans *Cape Town principles and best practice on the prevention of recruitment of children into the armed forces and demobilization and social reintegration of child soldiers in Africa*, Symposium on the prevention of recruitment of children into the armed forces and demobilization and social reintegration of child soldiers in Africa, Le Cap, 30 avril 1997, disponible sur: <http://www.pitt.edu/~ginie/mounzer/conventions/html>.

3 Pour un aperçu global, voir: *Child Soldiers Global Report*, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Londres, 2001. Nul ne saurait établir le nombre d'enfants-soldats dans le monde. Il est impossible de vérifier le chiffre habituellement cité, qui l'estime à 300 000 (voir, par exemple: Rapport complémentaire du Représentant spécial du Secrétaire général, chargé d'étudier l'impact des conflits armés sur les enfants, M. Olara Otunnu, présenté conformément à la résolution 53/128 de l'Assemblée générale, UN Doc. E/CN.4/2000/71, 9 février 2000, para. 8 et 13).

4 Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés, UN Doc. S/2002/1299, 26 novembre 2002, annexe. Le rapport mentionne aussi les situations en Colombie, en Irlande du Nord, en Russie, au Myanmar, au Népal, aux Philippines, au Soudan, en Ouganda, au Sri Lanka. *Ibidem*, para. 41-47.

5 *Child Soldiers 1379 Report*, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Londres, novembre 2002, disponible sur: <http://www.child-soldiers.org/cs/childsoldiers.nsf/o/c560bb92d962c64c80256c69004b0797?OpenDocument>.

6 En effet, « Les enfants doivent être défendus. Les soldats défendent. Les enfants doivent être protégés, le mandat des soldats est de les protéger ». Alcinda Honwana, « Innocents et coupables: les enfants-soldats comme acteurs tactiques », *Politique africaine*, No. 80, décembre 2000, p. 59.

7 *Ibidem*, p. 59.

8 Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, UN Doc. S/2000/915, 4 octobre 2000, para. 33.

dération des droits de leurs victimes imposent de chercher plus loin que « les analyses souvent simplistes et moralisantes qui dépeignent ces enfants comme étant uniquement des victimes »[9].

Cet article a pour but d'étudier les questions de responsabilité liées à la problématique des enfants-soldats, en jetant un regard particulier sur la pratique et l'expérience africaines. Après des remarques préliminaires sur la réponse du droit international à la question de la définition de l'enfant, la première partie de l'article analysera l'interdiction du recrutement et de la participation des enfants aux hostilités, en tant que règle de droit international. La deuxième partie de l'article étudiera l'approche que le Conseil de sécurité des Nations Unies a adoptée au sujet de la responsabilité des États et des groupes armés en cas de violation de ces règles. Ensuite, la responsabilité pénale individuelle des recruteurs sera examinée, surtout en vue d'établir l'éventuelle nature coutumière du crime de recrutement et d'utilisation d'enfants-soldats. Enfin, dans une quatrième partie, l'article analysera le dilemme de la responsabilité pénale des enfants pour crimes de droit international et la pratique du Libéria, de la République démocratique du Congo, du Rwanda et de la Sierra Leone.

Notion d'enfant: la question de la définition de la limite d'âge

Une définition de l'enfant dans le droit international humanitaire?

Plus que 40 articles des quatre Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 concernent spécifiquement les enfants, auxquels ils accordent une protection spéciale[10]. Le texte de ces articles fait référence aux enfants tout court[11], aux enfants et aux adoles-

9 Honwana, *op. cit.* (note 6), p. 73.

10 Pour la distinction entre protection générale et protection spéciale accordées aux enfants par le droit international humanitaire voir: Denise Plattner, « La protection de l'enfant dans le droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 747, mai-juin 1984, pp. 148-161; Sandra Singer, « La protection des enfants dans les conflits armés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 759, mai-juin 1986, pp. 135-173.

11 Articles 17 (évacuation); 50 (1), (2), (3) et (4) (enfants); 132 (libération, rapatriement et hospitalisation en pays neutre pendant les hostilités ou pendant l'occupation); de la IVe Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (ci-après « Convention IV »). Articles 70(1) (actions de secours); 77(1) (protection des enfants); 78 (évacuation des enfants) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux du 8 juin 1977 (ci-après « Protocole I »). Article 4(3) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux du 8 juin 1977, (ci-après « Protocole II »).

cents[12], aux «enfants de moins de douze ans»[13], aux «enfants de moins de quinze ans»[14], aux «personnes de moins de 18 ans»[15] ou encore aux mineurs[16].

Une définition d'enfant en droit international humanitaire peut-elle être déduite de ces dispositions? Il nous semble que non. Le droit international humanitaire ne définit pas la notion d'enfant, renvoyant implicitement au droit international général. Cette définition n'entre, d'ailleurs, ni dans les tâches ni dans le but du droit international humanitaire. L'omission d'une définition du terme juridique «enfant» lors de la rédaction des Protocoles additionnels était intentionnelle, et motivée par le fait que le mot n'avait pas une acception généralement admise[17]. Le renvoi à différentes limites d'âge (12, 15 ou 18 ans) et l'utilisation d'autres termes (adolescents, mineurs) n'impliquent pas l'existence d'une définition d'enfant spécifique pour chaque régle de droit international humanitaire. Il s'agit plutôt de critères pour indiquer des conditions différentes de vulnérabilité .[18] L'âge est une mesure, présumée objective[19], de la vulnérabilité, de sorte que les références à 12, 15 ou 18 ans, loin d'être des limites temporelles, sont plutôt des étendues différentes de protection, selon le degré différent de vulnérabilité que peut présenter un enfant au cours de son développement[20].

12 Article 94(2) et (3) (distractions, instruction, sports) Convention IV.

13 Article 24(3) (mesures spéciales en faveur de l'enfance) Convention IV.

14 Articles 14(1) (zones et localités sanitaires et de sécurité); 23(1) (envois de médicaments, vivres et vêtements); 24(1) (mesures spéciales en faveur de l'enfance); 38 (personnes non rapatriées); 50(5) (enfants); 89(5) (alimentation des internés) Convention IV. Article 77(2) (protection des enfants) Protocole I. Article 4(3) Protocole II.

15 Article 68(4) (peine de mort) Convention IV. Article 77(2) et (5) Protocole I. Article 6(4) Protocole II. Voir aussi l'article 51(2) (enrôlement, travail) Convention IV.

16 Article 76(5) (traitement des détenus) Convention IV.

17 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Comité international de la Croix-Rouge/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, p. 923, para. 3178.

18 Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éd.), *op. cit.* (note 17), p. 1402, para. 4550, à propos de l'article 4(3) du Protocole II. Cft.: «La limite d'âge de quinze ans a été choisie parce que le développement des facultés, à partir de cet âge, est généralement tel que des mesures spéciales ne s'imposent plus avec la même nécessité». Jean S. Pictet (éd.), *Commentaire aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, Vol. IV, 1956, p. 201. Le *ratio* de la règle qui impose de prendre les mesures nécessaires pour que les enfants de moins de douze ans puissent être identifiés (article 24(3) Convention IV) était que: «à partir de douze ans les enfants étaient généralement capables de témoigner eux-mêmes de leur identité». *Ibidem*, p. 203.

19 Il s'agit évidemment d'une convention. Il est licite de se demander si l'âge constitue un bon critère ou si d'autres critères que l'âge peuvent être pris en considération (morphologiques, culturels, sociaux, etc.).

20 En tant que telles, elles doivent être interprétées de manière élastique. Le Commentaire aux Protocoles remarque, à propos de l'article 77(1) du Protocole I: «L'âge de quinze ans correspond, le plus souvent, à un développement des facultés tel que des mesures spéciales ne s'imposent plus avec la même nécessité. Il convient cependant de garder une certaine élasticité, car on peut se trouver en face d'individus qui, même

Le droit international humanitaire fixe à l'âge de 18 ans la dernière limite d'une condition spéciale de vulnérabilité et du besoin de protection, certaines distinctions supplémentaires étant introduites selon que l'enfant a plus ou moins de 15 ans, plus ou moins de 12 ans.

Deux considérations confortent cette opinion. D'abord, plusieurs dispositions du droit international humanitaire relatives aux enfants de moins de 15 ans garantissent la même protection spéciale aux femmes enceintes et aux mères d'enfants de moins de sept ans[21], ou aux femmes enceintes ou en couches[22], sans que cela n'implique pour autant une quelconque définition de la femme[23]. Ensuite, l'expression « enfants de moins de quinze ans », utilisée à plusieurs reprises dans les Conventions et les Protocoles[24], n'exclut pas l'existence d'enfants de plus de 15 ans.

Ne donnant pas une définition de l'enfant, applicable en tant que *lex specialis* en temps de conflit armé, le droit international humanitaire renvoie à la définition éventuellement donnée par le droit international général.

Définition de l'enfant en droit international général et en Afrique

La Convention relative aux droits de l'enfant définit l'enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans, « sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable »[25]. Cette référence aux législations nationales est un obstacle à l'affirmation d'une règle coutumière internationale fixant à 18 ans l'âge limite pour la définition de l'enfant[26]. La législation nationale peut baisser ou élever cette limite d'âge, qui va dépendre de chaque système

au-delà de 15 ans, sont encore des enfants, aussi bien physiquement que mentalement.» Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éd.), *op. cit.* (note 17), p. 924, para. 3179.

21 Voir, par exemple, les articles 14(1), 38 et 50(5) de la Convention IV.

22 Voir, par exemple, les articles 23(1) et 89(5) de la Convention IV.

23 Au contraire, certains auteurs soutiennent que les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels reflètent une compréhension démodée et patriarcale des aspects de la féminité justifiant une protection. La définition implicite de la femme dans ces instruments (liée aux notions de modestie, d'honneur et de capacité reproductive) ne s'accorderait pas avec l'expérience des conflits armés que les femmes vivent actuellement. Voir: Judith G. Gardam et Michelle J. Jarvis, *Women, Armed Conflict and International Law*, Kluwer Law international, The Hague/London/Boston, 2001, pp. 107 et ss.

24 Voir *supra*, note 14.

25 Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25, UN Doc. A/RES/44/25, 20 novembre 1989 (ci-après « Convention relative aux droits de l'enfant » ou « CDE »), article 1. La CDE est ratifiée par 192 États (jusqu'au 14 novembre 2003), elle a désormais un caractère coutumier.

26 D'autres instruments internationaux ont adopté cet âge sans ultérieures réserves. Voir, par exemple, l'article 2 de la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (Convention 182), adoptée le 17 juin 1999 par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail et entrée en vigueur le 19 novembre 2000 (ci-après « Convention OIT 182 »).

juridique, inspiré lui-même des systèmes économiques, culturels et sociaux de chaque État[27].

En Afrique, les incertitudes créées par la référence aux législations nationales dans la Convention relative aux droits de l'enfant sont, au moins partiellement, compensées par la définition très avancée de l'enfant adoptée par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. En effet, l'article 2 de la Charte entend par «enfant» tout être humain âgé de moins de 18 ans[28]. Cela a deux conséquences. Premièrement, les 31 États (sur les 53 membres de l'Union africaine) qui ont ratifié la Charte[29] sont dans l'obligation d'élever à 18 ans l'âge limite définissant l'enfant dans leur législation nationale[30]. Deuxièmement, la Charte constitue une base pour le développement d'une coutume régionale qui considérerait comme «enfant» tout mineur de 18 ans.

L'interdiction du recrutement et de la participation des enfants aux hostilités

Les différents standards des instruments internationaux

Ce n'est qu'en 1977, lors de la rédaction des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, que l'on voit apparaître pour la première fois dans un texte de droit la notion d'enfants participant aux conflits armés[31].

27 Le Comité des droits de l'enfant a indiqué que cette limite d'âge devait être fixée en tenant compte des principes de base contenus dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Voir: Observations finales du Comité des droits de l'enfant: Sénégal, UN Doc. CRC/C/15/Add.44, 27 novembre 1995, para. 25.

28 Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA le 11 juillet 1990, Doc. OUA CAB/LEG/24.9/49 (1990) (entrée en vigueur le 29 novembre 1999), article 2 (ci-après «Charte africaine»). Le texte de la Charte est disponible sur:
<http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/CHARTE AFRICAINE-DROITS ENFANT new.pdf>.

29 Pour une liste des Etats qui ont ratifié la Charte africaine, voir le site web de l'Union africaine: <www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_Protocols/List/RIGHT&WELFARE OF THE-CHILD.pdf>.

30 Il est intéressant de constater que la législation nationale de certains États africains prolonge l'enfance bien au-delà des 18 ans. Tel est le cas, par exemple, au Rwanda, dont le Code civil fixe à 21 ans l'âge de la majorité civile. Voir: Comité des droits de l'enfant, Examen des rapports présentés par les Etats Parties en application de l'article 44 de la Convention. Deuxièmes rapports périodiques des Etats Parties devant être soumis en 1998: Rwanda, UN Doc. CRC/C/70/Add.22, 8 octobre 2003, para. 73-74 (ci-après «Comité des droits de l'enfant, Rapport Rwanda»).

31 Ce constat est d'autant plus surprenant que le phénomène de l'utilisation d'enfants comme soldats est connu de longue date. Jeanne d'Arc était une fille soldat. L'absence de toute disposition concernant les enfants-soldats dans les quatre Conventions de Genève de 1949 s'expliquerait par la considération, répandue à l'époque, que le droit international humanitaire ne devait pas s'interposer entre les États et leurs ressortissants et toucher à la souveraineté des États. Voir: François Bugnion, «Les enfants-soldats, le droit international humanitaire et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant», *La Revue africaine de droit international et comparé*, tome 12, No. 2, 2000, p. 266.

L'article 77(2) du Protocole additionnel I, applicable aux conflits armés internationaux, impose aux parties à un conflit armé de prendre

> « toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants de moins de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités, notamment en s'abstenant de les recruter dans leurs forces armées »[32].

Ce paragraphe impose aux Parties au conflit deux obligations, différentes par leur contenu et leur nature. La première est une obligation de moyen: elle a pour objet un certain comportement (celui de prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique » pour que les enfants de moins de 15 ans ne participent pas aux hostilités), non le résultat de ce comportement. La seconde obligation est, par contre, une obligation de résultat: les parties au conflit ne peuvent pas recruter d'enfants de moins de 15 ans dans leurs forces armées[33]. La différence de nature de ces deux obligations a des conséquences importantes en termes de responsabilité juridique. Les parties au conflit seront tenues responsables en cas de recrutement d'enfants de moins de 15 ans, alors qu'elles ne seront pas tenues responsables en cas de participation directe de ces enfants aux hostilités *per se*, par exemple si les mesures prises à cet égard se sont révélées inefficaces.

Les obligations contenues dans le Protocole additionnel II, applicables aux conflits armés non internationaux, sont plus complètes que celles qui sont applicables aux conflits armés internationaux. L'article 43(3) du Protocole II interdit le recrutement d'enfants de moins de 15 ans, mais aussi leur participation directe aux hostilités, en imposant aux Parties deux obligations de résultat[34]. En particulier, l'interdiction de participation aux

32 Le paragraphe continue: « Lorsqu'elles incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les Parties au conflit s'efforceront de donner la priorité aux plus âgées ». Article 77(2) Protocole I.

33 On peut se demander quelle est ici la signification exacte du terme « recruter ». Les travaux préparatoires des deux Protocoles semblent indiquer qu'il a été utilisé par opposition à l'engagement volontaire, dont l'interdiction était considérée irréaliste par les négociateurs (voir: Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éd.), *op. cit.* (note 17), pp. 924-925, para. 3184). Cependant, le sens ordinaire du mot « recrutement » n'exclut pas davantage l'engagement volontaire que l'enrôlement forcé: « recruter » signifie, en général, « former (une troupe) en levant des hommes », « engager (des hommes) pour former une troupe », voir: *Le Petit Robert: Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2000.

34 « Les enfants de moins de quinze ans ne devront pas être recrutés dans les forces ou groupes armés, ni autorisés à prendre part aux hostilités ». Article 4(3)(c), Protocole II.

hostilités est absolue[35]: elle vise tant la participation directe que la participation indirecte[36] aux hostilités.

Les négociateurs de la Convention relative aux droits de l'enfant ont repris la substance des obligations du Protocole I, formulant une obligation de moyen quant à la participation directe des enfants aux hostilités et une obligation de résultat quant à leur enrôlement[37]. Cette disposition, applicable en temps de paix comme en temps de conflit armé, dissipe les doutes éventuels quant aux obligations des États qui ne sont pas parties à un conflit armé. Toutefois, elle ne marque pas une véritable avancée. Au contraire, elle est plus faible que le droit existant applicable aux conflits armés non internationaux.[38]

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, aurait dû remédier aux limites de la Convention et poser un nouveau standard, élevant à 18 ans l'âge minimum du recrutement et de la participation des enfants aux hostilités[39]. Le résultat des négociations a été, toutefois, plus nuancé. Ce Protocole élève à 18 ans

35 María Teresa Dutli, «Enfants-combattants prisonniers», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 785, septembre-octobre 1990, p. 460.

36 «Le principe de non-recrutement comprend également l'interdiction d'accepter l'enrôlement volontaire. Non seulement l'enfant ne peut pas être recruté, ni s'enrôler, mais encore il ne sera pas 'autorisé à prendre part aux hostilités', c'est-à-dire à participer à des opérations militaires telles que la collecte de renseignements, la transmission d'ordres, le transport de munitions et de vivres ou encore des actes de sabotage». Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éd.), *op. cit.* (note 17), p. 1404, para. 4557.

37 Le texte des paragraphes 2 et 3 de l'article 38 de la CDE n'est pas fondamentalement différent de celui de l'article 77(2) du Protocole I. Il lit: «2. Les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités. 3. Les États parties s'abstiennent d'enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans. Lorsqu'ils incorporent des personnes de plus de quinze ans mais de moins de dix-huit ans, les États parties s'efforcent d'enrôler en priorité les plus âgées.»

38 María Teresa Dutli, *op. cit.* (note 35), p. 461. On peut se demander si le faible standard de la Convention relative aux droits de l'enfant a des conséquences pour les règles applicables aux conflits armés non internationaux. Trois éléments justifient une réponse négative. D'abord, le caractère de *lex specialis* du droit international humanitaire par rapport au droit relatif aux droits de l'homme. Ensuite, le renvoi aux règles de droit international humanitaire contenues dans le paragraphe 1 de l'article 38 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Enfin, la clause de sauvegarde de l'article 41, qui renvoie à d'autres dispositions éventuellement plus avantageuses que les standards minimaux de la Convention relative aux droits de l'enfant (« Aucune des dispositions de la présente Convention ne porte atteinte aux dispositions plus propices à la réalisation des droits de l'enfant qui peuvent figurer: a) dans la législation d'un État partie; ou b) dans le droit international en vigueur pour cet État»). Ce sera donc la disposition de l'article 4(3)(c) du Protocole II, offrant la protection la plus large à l'enfant, qui s'appliquera. Voir aussi: Ann Sheppard, «Child soldiers: Is the optional protocol evidence of an emerging 'straight-18' consensus?», *The International Journal of Children's Rights*, Vol. 8, 2000, p. 43.

39 *Ibidem*, p. 46.

le seuil de la participation directe des enfants aux hostilités, imposant aux États une obligation de moyen qui reprend la terminologie de la Convention.[40] Quant au recrutement, la mention de la limite de 18 ans a été obtenue au prix d'une distinction entre le régime du recrutement obligatoire et celui de l'engagement volontaire[41]. Le Protocole élève à 18 ans l'âge minimal du recrutement obligatoire dans les forces armées d'un État[42]. Tout en imposant de relever l'âge minimal de l'engagement volontaire, il admet toutefois le recrutement volontaire des enfants de 15 à 18 ans en vue de leur incorporation dans les écoles militaires[43]. Les obligations imposées aux groupes armés sont plus complètes et plus contraignantes que celles qui sont imposées aux États[42]: «Les groupes armés qui sont distincts des forces armées d'un État ne devraient en aucune circonstance enrôler ni utiliser dans les hostilités des personnes âgées de moins de 18 ans»[44].

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée avant le Protocole facultatif à la CDE, ne présente pas les ambiguïtés de la distinction entre recrutement obligatoire et engagement volontaire, qui caractérisent ce

40 «Les États Parties prennent toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les membres de leurs forces armées qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas directement aux hostilités.» Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/263 du 25 mai 2000, UN Doc. A/RES/54/263, article premier. Ce Protocole facultatif est entré en vigueur le 12 février 2002 (ci-après «Protocole facultatif à la CDE»).

41 Des doutes peuvent être exprimés à propos de cette distinction, compte tenu du fait que l'état de nécessité auquel l'enfant peut être confronté est de nature à relativiser l'idée de «recrutement volontaire». Les enfants de la rue, les orphelins, les enfants déplacés ou autres enfants séparés de leur famille vivent autant de situations précaires auxquelles l'enrôlement peut apporter un remède immédiat. S'engager procure un revenu financier, une stabilité, une illusion de protection, un statut social. Bugnion, *op. cit.* (note 31), pp. 262-263. Voir aussi l'article de Rachel Brett plus loin dans cette *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

42 «Les États Parties veillent à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne fassent pas l'objet d'un enrôlement obligatoire dans leurs forces armées.» Protocole facultatif à la CDE, article 2. La même obligation était contenue dans la Convention de l'Organisation internationale du Travail sur les pires formes de travail des enfants, qui impose aux États Parties de prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, dont le recrutement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans en vue de leur utilisation dans des conflits armés. Articles 1, 2 et 3(a) de la Convention OIT 182.

43 «L'obligation de relever l'âge minimal de l'engagement volontaire visée au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas aux établissements scolaires placés sous l'administration ou le contrôle des forces armées des États Parties, conformément aux articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant». Protocole facultatif à la CDE, article 3(5).

44 Protocole facultatif à la CDE, article 4(1).

dernier instrument. L'article 22 de la Charte dispose que les États parties « prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'aucun enfant ne prenne directement part aux hostilités et en particulier, à ce qu'aucun enfant ne soit enrôlé sous les drapeaux»[45] – la notion d'enrôlement sous les drapeaux est assez générique pour inclure le recrutement obligatoire et l'engagement volontaire[46].

L'obligation ne s'adresse qu'aux États, qui doivent prendre « toutes les mesures nécessaires »[47]. La force de cette disposition réside donc moins dans le contenu de l'obligation, que dans le fait qu'elle s'applique à « tout être humain âgé de moins de 18 ans »[48]. L'adoption de cette définition de l'enfant fait de la disposition de l'article 22 de la Charte africaine l'une des plus avancées en droit international.

Responsabilité des États et des groupes armés: le Conseil de sécurité des Nations Unies

Ces dernières années, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une approche de plus en plus attentive de la problématique des enfants-soldats et a condamné fermement les violations des règles internationales interdisant le recrutement et l'utilisation des enfants dans les conflits armés. Le Conseil de sécurité a visé sans distinction toute partie à des conflits armés: non seulement les États, mais aussi les acteurs non étatiques, tels que les groupes armés engagés dans un conflit armé interne[49].

En août 2000, le Conseil de sécurité a noté que les violations systématiques, flagrantes et généralisées du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, y compris aux droits de l'enfant, dans les situations de conflit armé « peuvent constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales »[50].

45 Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, article 22(2).

46 Comparez le texte français avec le texte anglais, qui affirme: « States Parties to the present Charter shall take all necessary measures to ensure that no child shall take a direct part in hostilities and refrain in particular, from recruiting any child ».

47 Il est intéressant de noter que l'obligation relative au recrutement des enfants, qui est une obligation de moyen en français, devient une obligation de résultat dans le texte anglais, cité *supra*.

48 Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, article 2.

49 Déjà en août 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait « condamné énergiquement » le recrutement et l'utilisation d'enfants dans les conflits armés en violation du droit international, et avait enjoint à toutes les parties concernées de mettre fin à de telles pratiques ». Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1261 (1999), UN Doc. S/RES/1261 (1999), 25 août 1999, para. 2.

50 Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1314 (2000), UN Doc. S/RES/1314 (2000), 11 août 2000, para. 9.

Cette qualification permettrait en théorie au Conseil de sécurité de recourir aux mesures prévues à l'article 41 de la Charte des Nations Unies en tant que mesures coercitives pour garantir l'application du droit qui protège les enfants.

En effet, en novembre 2001, le Conseil de sécurité a prié le secrétaire général de lui présenter une liste des parties à des conflits armés qui recrutent ou utilisent des enfants dans des situations dont le Conseil est saisi[51]. La présentation de cette liste, annexée au Rapport 2002 du secrétaire général des Nations Unies sur les enfants et les conflits armés[52], a été l'occasion d'élaborer une stratégie en plusieurs étapes. D'abord, le Conseil entamera un dialogue avec les parties à des conflits armés, qui recrutent et utilisent des enfants, en vue d'élaborer des plans d'action « clairs et assortis d'échéances » pour mettre fin à cette pratique[53]. Les États et les groupes armés mentionnés dans la liste annexée au rapport du secrétaire général, en particulier, devront donner des informations sur les mesures prises pour mettre fin au recrutement et à l'utilisation d'enfants[54]. Si, examinant ces mesures, le Conseil de sécurité estime insuffisants les progrès accomplis, il envisagera « de prendre des mesures appropriées pour résoudre ce problème, conformément à la Charte des Nations Unies et à sa résolution 1379 (2001) »[55].

Responsabilité pénale individuelle des recruteurs[56]

Le recrutement et l'utilisation des enfants en tant que crimes de guerre

L'analyse ci-dessus montre que l'interdiction de recruter des enfants de moins de 15 ans et de les faire participer directement aux hostilités est bien établie en droit international conventionnel et fait désormais partie du droit international coutumier[57]. Cela ne suffit pas, toutefois, pour que la violation de ces règles engage la responsabilité pénale individuelle de la personne qui

51 Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1379 (2001), UN Doc. S/RES/1379 (2001), 20 novembre 2001, para. 15 et 16.

52 Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés, UN Doc. S/2002/1299, 26 novembre 2002, annexe.

53 Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1460 (2003), UN Doc. S/RES/1460 (2003), 30 janvier 2003, para. 4.

54 S/RES/1460(2003), para. 5.

55 *Ibidem.*

56 On entend par « recruteurs » toutes les personnes qui recrutent ou utilisent des enfants de moins de 18 ans à des fins de participation aux hostilités.

57 En ce sens: Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, UN Doc. S/2000/915, 4 octobre 2000, para. 17.

a recruté l'enfant ou qui l'a utilisé pour participer aux hostilités. Pour que la responsabilité pénale individuelle soit mise en cause, il est nécessaire d'établir l'existence non seulement des règles primaires, qui interdisent le comportement, mais aussi des règles secondaires, qui criminalisent les violations[58].

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale – entré en vigueur le 1er juillet 2002 – pose parmi les crimes de guerre engageant la responsabilité pénale individuelle, « le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans » (dans les forces armées, nationales ou non nationales, ou dans des groupes armés) ainsi que le fait de « les faire participer activement à des hostilités »[59].

Les termes « conscription » et « enrôlement »[60] remplacent dans le texte du Statut le terme « recrutement », utilisé dans la plupart des autres instruments analysés, afin de ne pas criminaliser les campagnes visant à promouvoir l'ins-

58 Voir : Georges et Rosemary Abi-Saab, « Les crimes de guerre » in Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux et Alain Pellet (éd.), *Droit International Pénal*, Pedone, Paris, 2000, pp. 265-285.

59 L'article 8(2)(b)(xxvi) établit que « le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités » est une violation grave des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux. Dans le cadre d'un conflit armé non international, l'article 8(2)(e)(vii) formule le crime de la manière suivante : « Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités ». Statut de Rome de la Cour pénale internationale, UN Doc. A/CONF.183/9, 17 juillet 1998 (ci-après « Statut de la CPI »). Les Éléments des crimes – document adopté par l'assemblée des Parties au Statut de la CPI lors de sa 1re session du 3 au 10 septembre 2002 pour aider la Cour à interpréter et appliquer les articles du Statut relatifs aux crimes sous sa juridiction — reprennent les textes des articles sans ajouts remarquables. Les Éléments des crimes pour le crime d'utilisation, de conscription ou d'enrôlement d'enfants dans un conflit armé international (article 8(2)(b)(xxvi)) sont : « 1. L'auteur a procédé à la conscription, à l'enrôlement d'une ou plusieurs personnes dans les forces armées nationales ou les a fait participer activement aux hostilités. 2. Ladite ou lesdites personnes étaient âgées de moins de 15 ans. 3. L'auteur savait ou aurait dû savoir que ladite ou lesdites personnes étaient âgées de moins de 15 ans. 4. Le comportement a eu lieu dans le contexte de et était associé à un conflit armé international. 5. L'auteur avait connaissance des circonstances de fait établissant l'existence d'un conflit armé. » Les éléments du crime d'utilisation, de conscription ou d'enrôlement d'enfants dans un conflit armé non international (article 8(2)(e)(vii)) sont : « 1. L'auteur a procédé à la conscription ou à l'enrôlement d'une ou plusieurs personnes dans une force ou un groupe armés ou les a fait participer activement aux hostilités. 2. Ladite ou lesdites personnes étaient âgées de moins de 15 ans. 3. L'auteur savait ou aurait dû savoir que ladite ou lesdites personnes étaient âgées de moins de 15 ans. 4. Le comportement a eu lieu dans le contexte de et était associé à un conflit armé ne présentant pas un caractère international. 5. L'auteur avait connaissance des circonstances de fait établissant l'existence d'un conflit armé. » Éléments des crimes, pp. 147 et 156.

60 Les termes « conscription » et « enrôlement » indiquent l'action d'inscrire quelqu'un sur les rôles de l'armée. *Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2000. Le premier terme se réfère au recrutement forcé, alors que le second se réfère plutôt au recrutement volontaire.

cription des enfants dans les écoles militaires[61]. Quant à la signification exacte de la notion de participation «active» aux hostilités, les travaux préparatoires laissent comprendre qu'elle est plus large que celle de participation «directe»:

> «Les mots 'utilisation' et 'participation' sont employés de manière à couvrir à la fois la participation directe au combat et la participation active à des activités en rapport avec le combat, telles que la reconnaissance, l'espionnage, le sabotage, ainsi que l'utilisation d'enfants comme leurres, comme messagers ou aux postes de contrôle militaires. Ne sont pas visées les activités manifestement sans rapport avec les hostilités comme la livraison de denrées alimentaires à une base aérienne ou l'emploi de personnel domestique dans les quartiers réservés aux officiers mariés. En revanche, l'emploi d'enfants comme porteurs pour approvisionner le front ou à toutes autres activités sur le front même est couvert par cette terminologie»[62].

Le recrutement et l'utilisation des enfants de moins de 15 ans sont criminalisés aussi par le Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone[63]. Le premier projet du Statut, proposé au Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies, contemplait, parmi les violations graves du droit international humanitaire, l'«enlèvement et [l']enrôlement forcé d'enfants âgés de moins de 15 ans dans des forces ou groupes armés en vue de les faire participer activement aux hostilités»[64]. Cette formulation, très restrictive, variait par rapport au Statut de la Cour pénale internationale. Seulement l'enlèvement d'enfants de moins de 15 ans et leur enrôlement forcé (*forced recruitment*) dans des forces ou groupes armés étaient criminalisés. Faire participer des enfants aux hostilités n'était pas considéré comme un crime *per se*, mais plutôt comme l'élément subjectif (*mens rea*) des deux crimes précédents. Un tel choix s'expliquait, selon le secrétaire général, par le «caractère contestable en droit coutumier du crime défini aux termes du Statut de la

61 Michael Cottier, William J. Fenrick, Patricia Viseur Sellers et Andrea Zimmermann, «Article 8: War crimes», in Otto Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 260.

62 Projet de Statut de la Cour criminelle internationale, *addendum* du Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale, UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1, p. 21.

63 L'Accord entre les Nations Unies et le gouvernement sierra-léonais et le Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone sont annexés au Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, UN Doc. S/2000/915, 4 octobre 2000.

64 Article 4(c) du premier projet du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Dans le texte du rapport du secrétaire général, cité plus haut, le paragraphe correspondant a une formulation différente: «enlèvement et recrutement forcé d'enfants de moins de 15 ans dans les forces ou groupes armés, aux fins de les faire participer activement à des hostilités», *op. cit.* (note 8), para. 15.

Cour pénale internationale»[65]. La première version du Statut criminalisait, donc, non pas les éléments spécifiques d'un crime nouveau mais plutôt des actions constituant déjà des crimes en soi[66].

La portée de la formulation proposée par le rapport du secrétaire général était beaucoup plus limitée que l'interdiction, en droit coutumier, du recrutement et de la participation directe des enfants aux hostilités. De ce fait, elle a suscité plusieurs critiques[67]. Finalement, le Conseil de sécurité a refusé la formulation proposée[68], qu'il a remplacée par celle du Statut de la Cour pénale internationale. L'article 4(c) du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone qualifie donc de violation grave du droit international humanitaire le fait de:

> «Conscripting or enlisting children under the age of 15 years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities»[69].

Toutes les personnes actuellement en attente de jugement devant le Tribunal spécial ont été accusées du crime de recrutement et d'utilisation d'enfants[70].

65 *Ibidem*, para. 18: «Si l'interdiction de recruter des enfants est maintenant reconnue en droit international coutumier, la reconnaissance de ce délit en droit coutumier comme crime de guerre engageant la responsabilité pénale individuelle de l'accusé n'est pas clairement établie».

66 Selon le Rapport, les éléments du crime aux termes de l'article 4(c) du statut proposé du Tribunal spécial seraient: «a) l'enlèvement qui, dans le cas des enfants sierra-léonais, au départ était le crime reproché et constitue en soi un crime au regard l'article 3 commun aux Conventions de Genève; b) le recrutement forcé au sens le plus général – nonobstant les formalités administratives; et c) la transformation et l'utilisation de l'enfant, entre autres traitements dégradants, en tant qu'«enfant combattant». Rapport du secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *op. cit.* (note 8), para. 18.

67 Voir par exemple: Avril McDonald, «Sierra Leone's shoestring Special Court», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 845, mars 2002, p. 140. Aussi: *Sierra Leone: Recommendations on the draft Statute of the Special Court*, Amnesty International, London, 14 novembre 2000, AI Index AFR 51/83/00, pp. 7-10.

68 Lettre datée du 22 décembre 2000, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité, UN Doc. S/2000/1234, 22 décembre 2000.

69 Statute of the Special Court for Sierra Leone: <http://www.sc-sl.org/index.html> (ci-après «Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone»).

70 Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *The Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor a.k.a. Charles Ghankay Macarthur Dapkpana Taylor*, Indictment (SCSL-03-01-I), 3 mars 2003, para. 47; *The Prosecutor v. Foday Saybana Sankoh a.k.a. Popay a.k.a. Papa a.k.a. Pa*, Indictment (SCSL-03-02-I), 3 mars 2003, para. 50; *The Prosecutor v. Johnny Paul Koroma a.k.a. JPK*, Indictment (SCSL-03-03-I), 3 mars 2003, para. 47; *The Prosecutor v. Sam Bockarie a.k.a. Mosquito a.k.a. Maskita*, Indictment (SCSL-03-04-I), 3 mars 2003, para. 49; *The Prosecutor v. Issa Hassan Sesay a.k.a. Issa Sesay*, Indictment (SCSL-03-05-I), 3 mars 2003, para. 46; *The Prosecutor v. Alex Tamba Brima a.k.a. Tamba Alex Brima a.k.a. Gullit*, Indictment (SCSL-03-06-I), 3 mars 2003, para. 46; *The Prosecutor v. Morris Kallon a.k.a. Bilai Karim*, Indictment (case no. SCSL-03-07-I), 3 mars 2003, para. 46; *The Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, Indictment (case no. SCSL-03-08-I), 3 mars 2003, para. 24;

Nature coutumière du crime

La Cour pénale internationale n'a compétence qu'à l'égard des crimes commis après l'entrée en vigueur de son Statut[71], le 1er juillet 2002. La compétence *ratione temporis* du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, par contre, s'étend aux crimes commis à partir du 30 novembre 1996, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de son Statut[72]. Dans le cas du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, se pose donc la question de savoir si le crime de recrutement et d'utilisation d'enfants soldats existait en droit international coutumier au 30 novembre 1996.

Le problème est loin d'être théorique. Le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale demande, en effet, que l'acte reproché ait été criminalisé en droit avant le moment de sa commission. Sur la base de ce principe, la défense de Sam Hinga Norman – Coordinateur national des Forces de défense civile de la Sierra Leone pendant le conflit – a contesté la nature coutumière du crime de recrutement et d'utilisation d'enfants-soldats et, par conséquent, la compétence du Tribunal de juger le prévenu pour les chefs d'accusation se référant à ce crime[73].

S'il est vrai qu'il y avait déjà des exemples de partique d'États en faveur de la criminalisation du recrutement et de l'utilisation d'enfants-soldats avant

The Prosecutor v. Augustine Gbao a.k.a. Augustine Bao, Indictment (case no. SCSL-03-09-I), 16 avril 2003, para. 48; *The Prosecutor v. Brima Bazzy Kamara a.k.a. Ibrahim Bazzy Kamara a.k.a. Alhaji Ibrahim Kamara*, Indictment (case no. SCSL-03-10-I), 26 mai 2003, para. 50; *The Prosecutor v. Moinina Fofana*, Indictment (case no. SCSL-03-11-I), 24 juin 2003, para. 24; *The Prosecutor v. Allieu Kondewa*, Indictment (case no. SCSL-03-12-I), 24 juin 2003, para. 24; *The Prosecutor v. Santigie Borbor Kanu, a.k.a. 55 a.k.a. Five-five a.k.a. Santigie Khanu a.k.a. Santigie Kanu a.k.a. S. B. Khanu a.k.a. S. B. Khanu a.k.a. Santigie Bobson Kanu a.k.a. Borbor Santigie Kanu*, Indictment (case no. SCSL-03-13-I), 15 septembre 2003, para. 50. Les actes d'accusation contre Sankoh et Bockarie ont été retirés suite à la mort des accusés. Special Court for Sierra Leone, Press and Public Affairs Office, «Prosecutor Withdraws Indictments Against Sankoh and Bockarie», press release, 5 décembre 2003 <http://www.sc-sl.org/index.html>. Pour la plupart d'entre eux, les faits ont été décrits comme il suit: «At all times relevant to this Indictment, throughout the Republic of Sierra Leone, AFRC/RUF routinely conscripted, enlisted and/or used boys and girls under the age of 15 to participate in active hostilities. Many of these children were first abducted, then trained in AFRC/RUF camps in various locations throughout the country, and thereafter used as fighters.» Special Court for Sierra Leone, indictments against Taylor, Sankoh, Koroma, Bockarie, Sesay, Brima, Kallon, Gbao, Kamara, Kanu.

71 Statut de CPI, article 11(1).

72 Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, article 1(1).

73 Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *The Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction: Child Recruitment (SCSL-2003-08-PT), 26 juin 2003. La Chambre d'appel a commencé à examiner cette exception en octobre 2003 (Special Court for Sierra Leone, Press and Public Affairs Office, «Appeal Chamber Hearings: Questions of Law», communiqué de presse, 6 octobre 2003, <http://www.sc-sl.org/index.html>). La décision est attendue pour la première moitié de 2004.

novembre 1996[74], une pratique et *opinio juris* suffisante pour établir une norme coutumière à ce sujet ne s'est concrétisée que lors de l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale, le 17 juillet 1998[75]. Les travaux préparatoires du Statut de la Cour montrent un accord substantiel des États en faveur de la criminalisation d'un comportement déjà interdit en droit international général[76]. Certains États, tels que le Canada[77], ont explicitement reconnu le caractère coutumier de la formulation des crimes adoptée à Rome.

Responsabilité des commandants

Si la responsabilité pénale d'un individu ayant recruté ou utilisé un enfant de moins de 15 ans est dès lors clairement établie, il ne faut pas omettre pour autant la responsabilité de cette même personne, en tant que supérieur hiérarchique, pour les actes commis par l'enfant[78]. Un enfant peut lui-même commettre des actes constituant une infraction grave au droit international humanitaire. Si, sous certaines conditions, cet enfant peut être pénalement responsable, son supérieur pourra également devoir répondre de ses actes[79].

74 P.e.: l'article 612 du Code pénal espagnol de 1995 prévoyait: «Será castigado con la pena de prisión de tres a siete años, sin perjuicio de la pena que corresponda por los resultados producidos, el que, con ocasión de un conflicto armado: (...) 3. (...) viole las prescripciones (...) sobre protección especial de mujeres y niños establecidas en los Tratados internacionales en los que España fuere parte». Ley Organica 10/1995, 23 novembre 1995, cité dans la base de données *Droit International Humanitaire – Mise en oeuvre nationale*, disponible sur le site du Comité international de la Croix-Rouge, <http://www.icrc.org/ihl-nat>. Voir aussi la Résolution 2, adoptée par consensus, lors de la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui «*condamne également avec force* le recrutement et l'enrôlement d'enfants de moins de quinze ans dans les forces armées ou les groupes armées, ce qui constitue une violation du droit international humanitaire, et *exige* que les responsables de tels actes soient traduits en justice et punis.» (Résolution 2, point C, *littera* c, italiques dans l'original). La Résolution est disponible sur le site web du CICR: <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/conf26>.

75 A contrario: voir les arguments de la défense dans Tribunal spécial de la Sierra Leone, *The Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction: Child Recruitment (SCSL-2003-08-PT), 26 juin 2003, para. 9.

76 «There was very broad agreement at the meetings of the Preparatory Committee and at the Rome Conference that the conscription or enlistment or use of the participation of child soldiers should be a war crime under the jurisdiction of the ICC». Cottier, Fenrick, Viseur Sellers et Zimmermann, *op. cit.* (note 61), p. 259.

77 L'article 6(4) de la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre affirme: «Il est entendu que, pour l'application du présent article, les crimes visés aux articles 6 et 7 et au paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de Rome sont, au 17 juillet 1998, des crimes selon le droit international coutumier, et qu'ils peuvent l'être avant cette date [...] ». Canada, Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, 2000, ch. 24. < http://lois.justice.gc.ca/fr/C-45.9/30976.html#rid-31010 >.

78 Voir à ce propos le Statut de la CPI, article 28, intitulé «Responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques».

79 En cas de commission d'infraction grave au droit international humanitaire, «la responsabilité d'une telle violation incombe aux autorités de la Partie au conflit ayant recruté et enrôlé les enfants». Dutli, *op. cit.* (note 35), p. 462.

Responsabilité pénale des enfants pour crimes de droit international

La responsabilité pénale des enfants-soldats

L'article 26 du Statut de la Cour pénale internationale dispose que « la Cour n'a pas compétence à l'égard d'une personne qui était âgée de moins de 18 ans au moment de la commission prétendue d'un crime ». Comme sa formulation l'indique clairement, l'article veut délimiter la compétence de la Cour et ne constitue pas une règle de droit international général. En effet, la responsabilité pénale d'un enfant pour génocide, crimes contre l'humanité ou crimes de guerre, n'est pas exclue, en principe, par le droit international[80]. Au contraire, la Convention relative aux droits de l'enfant fait allusion aux infractions à la loi pénale liées à des actions ou des omissions interdites par le droit international[81]. Les travaux préparatoires du Statut de la Cour pénale internationale montrent que les États ont adopté la solution de l'article 26 pour ne pas risquer de conflits entre le Statut et les juridictions nationales à propos de l'âge minimal de la responsabilité pénale[82]. Lu à la lumière du principe de la complémentarité de la juridiction de la Cour par rapport aux juridictions nationales, l'article 26 laisse aux juridictions nationales la tâche de juger les mineurs.

Devant les juridictions nationales, les enfants-soldats présumés responsables de crimes de droit international seront jugés comme d'autres enfants en conflit avec la loi[83]. Toutes les normes internationales et régionales concernant

80 En pratique, il est probable que la plupart des enfants ne possèdent pas la *mens rea* (l'élément subjectif du crime). Le crime de génocide, par exemple, implique « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel » (Statut de la CPI, article 6). Est-ce le cas de tous les enfants accusés de génocide au Rwanda? Pour cette argumentation voir: Chen Reis, « Trying the future, avenging the past: the implications of prosecuting children for participation in internal armed conflict », *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 28, 1997, p. 645. Sur les enfants « génocidaires » du Rwanda voir *infra*.

81 Cette référence résulte d'une lecture *a contrario* de l'article 40(2) de la CDE: « ...Les États parties veillent en particulier: (a) à ce qu'aucun enfant ne soit suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale en raison d'actions ou d'omissions qui n'étaient pas interdites par le droit national ou international au moment où elles ont été commises... ».

82 Roger S. Clark et Otto Triffterer, « Article 26: Exclusion of jurisdiction over persons under eighteen », in Otto Triffterer (ed.), *op. cit.* (note 61) pp. 496-497.

83 On se réfère clairement ici à la justice civile. Mais il faut également remarquer que les enfants de moins de 18 ans incorporés dans les forces armées sont soumis à la justice militaire, sans qu'aucun instrument international ne puisse explicitement y remédier. C'est pourquoi il est nécessaire de veiller à ce que le système légal militaire soit compatible avec les normes internationales relatives à l'enfant, notamment en s'assurant: de la vérification de l'âge du défendeur; de la prédominance de l'intérêt supérieur de l'enfant; de la vérification des conditions de détention et notamment le respect des dispositions du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme; du respect de l'interdiction du recours à la peine capitale; de l'existence de peines à caractère éducatif et non uniquement punitif et disciplinaire.

l'administration de la justice juvénile devront être respectées[84]. En particulier, la législation nationale devra prévoir un âge limite, au-dessous duquel l'enfant n'est pas pénalement responsable[85]. De plus, la procédure devant la juridiction nationale devra garantir, *inter alia*, le droit d'être entendu[86], le droit d'avoir un procès équitable[87], le droit d'être traité par des autorités et institutions spécialement conçues pour les enfants et adaptées à leurs besoins[88]. Dans le cadre d'une procédure respectueuse de leurs droits, les enfants-soldats pourraient ainsi faire valoir d'éventuelles circonstances atténuantes, telles que le fait d'avoir été drogués ou contraints à agir contre leur volonté[89]. En tout cas, une condamnation à la peine de mort ne peut être prononcée (ni, *a fortiori*, exécutée) contre les personnes qui avaient moins de 18 ans au moment de l'infraction[90].

Le jeune âge des enfants-soldats n'est pas le seul élément à tenir en considération lorsqu'on évalue la question de leur responsabilité pénale. Les enfants-soldats, au moins ceux qui ont moins de 15 ans, sont d'abord les victimes d'un crime de guerre, pour le fait d'avoir été recrutés et utilisés pour participer aux hostilités. En considération de cela, certains auteurs soutiennent que la mise en jugement des enfants-soldats mineurs de 15 ans finirait

84 Voir l'article 14(4) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques: «La procédure applicable aux jeunes gens qui ne sont pas encore majeurs au regard de la loi pénale tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation». Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Voir aussi les normes établies par la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier aux termes de l'article 40(1): tout enfant en conflit avec la loi pénale a le droit à un traitement qui «soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci». Voir aussi: Ensemble de règles minimales des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, Résolution de l'Assemblée générale 40/33, UN Doc. A/RES/40/33, 29 novembre 1985 (ci-après «Règles de Beijing»).

85 Voir la Convention relative aux droits de l'enfant, article 40(3)(a). Voir aussi: Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, Résolution de l'Assemblée générale 45/113, UN Doc. A/RES/45/113, 14 décembre 1990, paragraphe 11(a). Si le droit international n'indique pas l'âge minimum de la responsabilité pénale, le Comité des droits de l'enfant a souvent remarqué que l'âge défini dans la législation d'un État était trop bas, voir *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, New York, 1998, pp. 551-552. En ce sens aussi, voir «Règles de Beijing», règle 4.

86 Voir la Convention relative aux droits de l'enfant, article 12(2).

87 *Ibidem*, article 40(2)(b).

88 *Ibidem*, article 40(3).

89 *Child Soldiers: Criminals or Victims?*, Amnesty International, London, décembre 2000, AI Index: IOR 50/02/00, p. 6.

90 Voir la Convention relative aux droits de l'enfant, article 37. Voir aussi: article 68(4) Convention IV; article 77(5) Protocole I; article 6(4), Protocole II.

par les rendre victimes une deuxième fois[91]. La cohérence du droit demanderait ainsi que les tribunaux nationaux ne jugent que les enfants dont le recrutement et la participation aux hostilités sont tolérés par le droit international[92]. Cette exigence de cohérence, avec le fait que les enfants de moins de 15 ans ne possèdent pas, en général, une capacité de discernement suffisante, devrait pousser le législateur national à fixer au moins à 15 ans l'âge de la responsabilité pénale pour crimes de droit international. En Afrique, la mise en jugement d'enfants-soldats pour crimes de droit international a été abordée selon des approches et avec des résultats très différents. Dans les pages qui suivent nous analyserons à ce propos les exemples du Rwanda et de la Sierra Leone. Pour épargner aux enfants le traumatisme d'une mise en jugement, certains auteurs suggèrent l'alternative d'une amnistie, applicable exclusivement aux enfants et accompagnée d'un programme de réhabilitation[93]. Cette approche paraît avoir été adoptée en République démocratique du Congo et au Libéria.

Il nous semble toutefois qu'un autre type de considérations doit être fait en amont des considérations précédentes. En règle générale, le droit international n'estime pas que la procédure judiciaire soit la meilleure solution pour le traitement des enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale[94]. Des procédures extrajudiciaires, telles que des programmes communautaires, notamment de surveillance et d'orientation temporaires[95], peuvent mieux répondre à l'impératif de l'intérêt supérieur de l'enfant, même dans le cas des délits les plus graves[96].

91 Clark et Triffterer, *op. cit.* (note 81), p. 499.

92 Par exemple, les enfants de 16 à 18 ans, enrôlés volontairement dans les forces armées d'un pays dont la législation permet ce type de recrutement.

93 « A general amnesty that is limited in two respects – first, applicable only to children and second, placing the children in a rehabilitative, educational program to enable their integration – is both in line with international humanitarian and human rights law as well as a practical, far thinking approach which takes into account both the resources available after the conflict ends and the implications for the future of a generation of 'lost boys' without education or skills. » Reis, *op. cit.* (note 80), p. 654.

94 Aux termes de l'article 40(3), lettre (b), de la Convention relative aux droits de l'enfant, des mesures pour traiter les enfants en conflit avec la loi pénale sans recourir à la procédure judiciaire devraient être prises chaque fois que cela est possible et souhaitable, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés. La règle 11(1) des Règles de Beijing suggère : « 1. On s'attachera, dans toute la mesure possible, à traiter le cas des délinquants juvéniles en évitant le recours à une procédure judiciaire devant l'autorité compétente... ».

95 Règle 11(4) des Règles de Beijing.

96 « Le recours à des moyens extrajudiciaires... permet d'éviter les conséquences négatives d'une procédure normale dans l'administration de la justice pour mineurs (par exemple le stigmate d'une condamnation et d'un jugement) (...). Ce sont les circonstances particulières de chaque affaire qui justifient le recours à des moyens extrajudiciaires, même lorsque des délits plus graves ont été commis (premier délit, acte commis sous la pression de la bande, etc.). », Commentaire aux Règles de Beijing.

En effet, les mécanismes qui peuvent être mis en place au lendemain d'un conflit armé pour traiter les violations du droit international humanitaire éventuellement commises ne doivent pas nécessairement avoir un caractère exclusivement judiciaire. La réconciliation et la prévention de futures violations peuvent également être atteintes par des mécanismes non judiciaires, complémentaires des procédures judiciaires, tels qu'une commission de vérité et réconciliation, un système de réparations, des rituels traditionnels, etc.[97]. Il nous semble que ce type de mécanismes non judiciaires peut réaliser les mêmes buts de justice et de pacification sociale que le travail des tribunaux, tout en assurant la réadaptation et la réintégration des enfants-soldats. Le travail de la Commission de vérité et de réconciliation, mise en place en Sierra Leone, est un exemple à ce propos.

L'amnistie: les exemples du Libéria et de la République démocratique du Congo

L'amnistie, qu'elle soit explicite ou implicite, est souvent la mesure utilisée lorsqu'il s'agit de traiter la question de la responsabilité d'enfants pour crimes de droit international.

En 1995, le directeur de *Justice and Peace Commission*, une ONG du Libéria, décrivait l'attitude de la société libérienne envers la question de la responsabilité pénale des enfants-soldats de la manière suivante:

> « No child soldier has ever been nor is being held accountable/prosecuted for his/her participation or commission of crimes during our civil war. Our society does not intend to punish children for their part in atrocities. The general move is rather to have them rehabilitated »[98].

Il expliquait ce choix par des raisons juridiques et culturelles:

> « This desire not to prosecute children is in pursuance of the [C]onvention on the Rights of the [C]hild as well as our national laws which perceive children as being innocent, and below consent. Culturally, responsibility for wrongs is put on the parents or those who led the children into the [c]ommission of crimes rather than the children themselves »[99].

97 Voir: Laura Olson, « Mechanisms complementing prosecution », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 845, mars 2002, pp. 173-189.

98 Lettre de Samuel K. Woods II, directeur de *Justice and Peace Commission*, à Chen Reis (14 décembre 1995). Citée dans Reis, *op.cit.* (note 80), p. 650-651.

99 Lettre de Samuel K. Woods II, *op.cit.* (note 98), p. 651. Au Libéria, l'âge minimal de la responsabilité pénale est fixé actuellement à 16 ans, de même que l'âge minimal de recrutement dans l'armée. Comité des droits de l'enfant, Examen des rapports présentés par les Etats Parties en application de l'article 44 de la Convention. Rapports initiaux des Etats Parties attendus en 1995: Libéria, UN Doc. CRC/C/28/Add.21, 22 septembre 2003, para. 63.

L'amnistie paraît être la solution envisagée aussi en République démocratique du Congo, au moins *de facto*. Le gouvernement a lancé, en 2000, un programme de démobilisation des enfants-soldats (filles ou garçons âgés de moins de 18 ans)[100], alors qu'aucune mesure n'a été prise quant à l'éventuelle responsabilité de ces enfants-soldats pour crimes de guerre.

Le jugement des enfants « génocidaires » du Rwanda

Depuis 1994, le Rwanda doit faire face au déséquilibre entre la volonté de rendre justice aux victimes du génocide, d'un côté, et les insuffisances de son système judiciaire, de l'autre. Afin d'éradiquer l'impunité, tout en assurant la rapidité des procédures judiciaires, une première loi organique pour la mise en jugement des personnes accusées de crime de génocide ou de crimes contre l'humanité a été promulguée en 1996[101]. La loi classait les personnes accusées de crime de génocide ou de crimes contre l'humanité en quatre catégories, selon la gravité des infractions commises[102], et établissait une procédure spéciale d'aveu et de plaidoyer de culpabilité, permettant d'obtenir une diminution de la peine[103]. Pour juger les accusés et appliquer la nouvelle procédure, des chambres spécialisées étaient créées au sein des Tribunaux de première instance et juridictions militaires. Pour connaître les infractions commises par les mineurs, la loi organique de 1996 établissait, au sein de chacune des chambres spécialisées, des sièges composés de trois magistrats pour enfants[104].

La création d'organes avec compétence exclusive en matière de justice juvénile constituait une importante nouveauté dans le système pénal rwandais[105]. Cette disposition s'ajoutait à la règle du code pénal rwandais qui prévoyait des

100 Décret-loi No. 066 du 9 juin 2000 portant démobilisation et réinsertion des groupes vulnérables présents au sein des forces combattantes, reproduit dans le *Livret de Campagne sur la prévention à l'enrôlement des mineurs et sur la préparation à la réinsertion des enfants-soldats démobilisés*, Bureau national de démobilisation et de réinsertion de la République démocratique du Congo (BUNADER), avec l'appui de l'UNICEF, novembre 2001.

101 Loi organique No. 08/96 du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises à partir du 1er octobre 1990, *Journal Officiel de la République Rwandaise*, No. 17, 1 septembre 1996, disponible sur le site web de l'ONG belge Avocats sans frontières : <www.asf.be/FR/FRnews/Rwanda_instance/Loi_organique_8_96.pdf>.

102 *Ibidem*, article 2.

103 *Ibidem*, articles 15 et 16.

104 *Ibidem*, articles 19 et 21.

105 Aux termes de l'article 40(3) de la Convention relative aux droit de l'enfant, « Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale ».

réductions de peine pour les enfants âgés de 14 à 18 ans, fixant implicitement l'âge de la responsabilité pénale à 14 ans[106]. Globalement, ce régime garantissait, au moins sur le papier, la libération de tous les enfants accusés de crimes liés au génocide mineurs de 14 ans au moment des faits, et le jugement par des juges spécialisés de ceux qui étaient âgés de 14 à 18 ans au moment des faits.

La loi organique de 1996 n'a pas donné les résultats espérés. À la fin de l'année 1999, seulement 2 406 personnes avaient été jugées par les chambres spécialisées créées pour connaître des crimes liés au génocide, tandis qu'environ 121 500 personnes, dont 4 454 enfants[107], étaient encore détenues dans les prisons et les cachots du Rwanda. Clairement, le système judiciaire rwandais n'était pas en mesure de gérer la situation exceptionnelle causée par le génocide[108].

Un système de justice participative et populaire, la «*gacaca*», a donc été mis en place pour remplacer le régime précédent[109]. En 2001, une nouvelle loi organique a établi une juridiction *gacaca* dans chacune des unités administratives rwandaises[110], du niveau plus bas (cellule) au niveau plus haut (province)[111].

106 L'article 77 du Code pénal rwandais prévoit: «Lorsque l'auteur ou le complice d'un crime ou d'un délit était âgé de plus de 14 ans et de moins de 18 ans au moment de l'infraction, les peines seront prononcées ainsi qu'il suit, s'il doit faire l'objet d'une condamnation pénale: – s'il a encouru la peine de mort ou l'emprisonnement à perpétuité, il sera condamné à une peine de dix à vingt ans d'emprisonnement; – s'il a encouru une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende, les peines qui pourront être prononcées contre lui ne pourront s'élever au-dessus de la moitié de celles auxquelles il aurait été condamné s'il avait eu dix-huit ans». Cité dans: Comité des droits de l'enfant, Rapport Rwanda, *op. cit.* (note 30), para. 94 et 96.

107 Plus que 450 d'entre eux restaient en détention, bien que libérés de l'accusation d'avoir participé au génocide. Plusieurs centaines des enfants détenus à la fin du 1999 étaient mineurs de 14 ans au moment du génocide et donc n'auraient jamais dû être arrêtés. Voir: Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda, soumis par le représentant spécial, Michel Moussalli, conformément à la résolution 1999/20 de la Commission, UN Doc. E/CN.4/2000/41, 25 février 2000, para. 117-118 et 136. Si quelque 500 enfants ont été relâchés à la fin de 2000, par contre 452, nés en 1980 et devenus adultes entre-temps, restaient encore en prison en mars 2002. (Comité des droits de l'enfant, Rapport Rwanda, *op.cit.* (note 30), para. 336).

108 Fin 1999, le Rwanda disposait de 104 magistrats, 55 avocats et 87 défenseurs judiciaires. Moussali, *op.cit.* (note 107), para. 143.

109 *Gacaca* signifie «gazon» en kinyarwanda. Le terme se réfère au mécanisme traditionnel de règlement pacifique des différends, dont le système des juridictions *gacaca* s'est inspiré. Pour les raisons qui ont poussé le gouvernement rwandais à établir les juridictions *gacaca* et les résultats attendus, voir: République du Rwanda, Cour suprême, Département des juridictions *gacaca*, «Les juridictions *gacaca* comme solution alternative au règlement du contentieux du génocide», Kigali, octobre 2003, disponible sur le site officiel du Département des juridictions *gacaca* de la Cour suprême de la République de Rwanda: <http://www.inkiko-*gacaca*.gov.rw/pdf/solution.pdf>.

110 Sur les juridictions *gacaca*, voir en général: Idi T. Gaparayi, «Justice and social reconstruction in the aftermath of genocide in Rwanda: an evaluation of the possible role of the *gacaca* tribunals», *African Human Rights Law Journal*, Vol. 1, 2001, pp. 78-106.

111 Le Rwanda compte actuellement 9 169 cellules, 1 545 secteurs, 92 districts et 11 provinces. Comités des droits de l'enfant, Rapport Rwanda, *op.cit.* (note 30), para. 14.

Les sièges des « juridictions *gacaca* » de chaque unité administrative sont composés de 19 « personnes intègres », élues selon un système pyramidal de délégation conçu pour être représentatif de toute la population[112]. Les juridictions *gacaca* ont compétence pour juger la plupart des personnes accusées de crimes de génocide ou de crimes contre l'humanité, les juridictions ordinaires ne jugeant plus que les personnes accusées des actes plus graves [113].

Contrairement aux juridictions ordinaires, qui appliquent les règles de fond et de procédure de droit commun, les juridictions *gacaca* appliquent exclusivement les dispositions de la loi organique de 2001 qui les a créées[114]. Deux normes ont été introduites dans la loi organique de 2001 pour intégrer dans les procédures des juridictions *gacaca* les garanties réservées aux enfants par le Code pénal rwandais. L'article 74(1) de la loi organique de 2001 réaffirme la règle de l'article 77 du Code pénal rwandais, qui prévoit des réductions de peine pour les enfants de 14 à 18 ans[115]. Le deuxième paragraphe du même article affirme que: « Les mineurs qui, au moment des faits qui leur sont reprochés, étaient âgés de moins de 14 ans, ne peuvent être poursuivis, mais peuvent être placés dans des centres de rééducation »[116]. L'âge limite de

112 Ainsi, les membres du siège de la juridiction *gacaca* d'une cellule sont choisis par tous les résidents de la cellule; les membres du siège de la juridiction *gacaca* d'un secteur, d'un district ou d'une province sont choisis par les délégués des unités directement inférieures. Articles 9 et 13, loi organique No. 40/2000 du 26/01/2001 portant création des « juridictions *gacaca* » et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994, telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 33 du 22/06/2001. La loi (ci-après « Loi organique No. 40/2000 ») est disponible sur le site du Département des juridictions *gacaca* de la Cour suprême de la République de Rwanda: <http://www.inkiko-*gacaca*.gov.rw>.

113 Article 2, Loi organique No. 40/2000 En particulier, les juridictions *gacaca* des cellules sont compétentes pour connaître des infractions contre les biens (4e catégorie) ; les juridictions *gacaca* des secteurs sont compétentes pour connaître des atteintes graves à la personne sans l'intention de donner la mort (3e catégorie) ; les juridictions *gacaca* des districts sont compétentes pour connaître des homicides volontaires ou d'atteintes graves contre les personnes ayant entraîné la mort (2e catégorie). Les juridictions ordinaires, en revanche, ont compétence pour juger, en particulier: les planificateurs, organisateurs, incitateurs, superviseurs et encadreurs du génocide ou des crimes contre l'humanité; les personnes qui ont commis ces crimes agissant en position d'autorité, au sein des partis politiques, de l'armée, des confessions religieuses ou des milices; les meurtriers de grand renom; les personnes accusées de viol ou actes de tortures sexuelles. Articles 39, 40, 41 et 51 Loi organique No. 40/2000.

114 Article 2 Loi organique No. 40/2000.

115 « Les enfants convaincus du crime de génocide et de crimes contre l'humanité qui, à l'époque des faits, étaient âgés de plus de quatorze ans et de moins de dix-huit ans sont condamnés: – à la peine réduite d'emprisonnement de dix à vingt ans s'ils relèvent de la 1e catégorie; – s'ils relèvent de la 2e ou de la 3e catégorie, à la peine réduite d'emprisonnement égale à la moitié de celle prévue par la présente loi organique pour les prévenus majeurs de même catégorie ». Article 74(1) Loi organique No. 40/2000.

116 *Ibidem*.

la responsabilité pénale est ainsi fixé, pour la première fois explicitement, à 14 ans. La mention de la possibilité de placer les enfants mineurs de 14 ans dans des centres de rééducation constitue aussi un signe important de la prise de conscience de la nécessité d'intégrer les questions liées à la réadaptation des enfants dans l'administration de la justice juvénile[117].

Toutefois, le système des juridictions *gacaca* ne prévoit aucune garantie procédurale adaptée aux enfants. Les enfants âgés de 14 à 18 ans au moment des faits, accusés de crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, subissent la même procédure que les adultes, devant les mêmes organes que les adultes, et ne peuvent bénéficier d'un traitement spécifique (la réduction de la peine) qu'à la fin du processus, s'ils sont jugés coupables et condamnés. D'autres réserves s'ajoutent à celles-ci, concernant le respect par le système des juridictions *gacaca* du principe de légalité et des normes internationales en matière d'administration de la justice et de procès équitable[118].

Malgré ces graves limites, la *gacaca*[119] représente pour beaucoup de ceux qui avaient entre 14 et 18 ans en 1994 l'espoir de quitter la prison où ils ont passé une grande partie de leur vie[120], souvent dans des conditions abominables[121]. Pour un jugement plus réfléchi sur le système, il faudra en tout cas attendre que celui-ci soit pleinement en fonction[122].

117 Les mesures prises par le gouvernement rwandais pour la rééducation des enfants mineurs de 14 ans au moment du génocide ont été critiquées par des organisations de défense des droits de l'homme. Voir, par exemple: Human Rights Watch, *Lasting Wounds: Consequences of Genocide and War on Rwanda's Children*, Vol. 15, No. 6, March 2003, pp. 28 et ss.

118 Voir sur ce point: Gaparayi, *op. cit.* (note 110), pp. 86 et ss. Voir aussi: *Rwanda. Gacaca: a Question of Justice*, Amnesty International, London, décembre 2002, AI Index AFR 47/007/2002, pp. 28 et ss. Le gouvernement rwandais a répondu aux allégations d'Amnesty International dans un document disponible sur Internet: Département des juridictions *Gacaca*, Cour suprême, République rwandaise, *Mise au point au sujet du rapport et différentes correspondances d'Amnesty international*, Kigali, 12 juillet 2003, <http://www.inkiko-*gacaca*.gov.rw/pdf/amnestyintrep.pdf>.

119 Parmi les quelque 2 000 personnes suspectées des crimes les plus graves, dont l'affaire reste de la compétence de la juridiction ordinaire, seulement 22 étaient mineurs au moment des faits. La plupart de ceux qui étaient des enfants au moment du génocide devront donc être jugés par les juridictions *gacaca*. La source de la donnée relative au nombre d'enfants faisant partie de la catégorie 1 des personnes suspectées est: Human Rights Watch, *op. cit.* (note 117), pp. 19-20.

120 Certains des enfants jugés par la justice ordinaire, qui ont pu faire valoir pendant le procès des circonstances atténuantes et leur jeune âge ou qui ont utilisé la procédure d'aveu et de plaidoyer de culpabilité, ont été condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure à la période déjà passée en détention, et ont été libérés. Human Rights Watch, *op. cit.* (note 117), pp. 34-35.

121 À propos des conditions de détention, voir: *Ibidem*, pp. 35 et ss.

122 La première phase des activités des juridictions *gacaca* a démarré le 19 juin 2002, dans 12 secteurs du pays. Fin octobre 2003, ces juridictions *gacaca* «pilotes» se préparaient à rendre les premiers jugements.

Les enfants-soldats de la Sierra Leone, entre Tribunal spécial et Commission vérité et réconciliation

L'accord de paix de Lomé, signé le 7 juillet 1999 par le gouvernement et les rebelles de la Sierra Leone, promettait l'établissement d'une Commission de vérité et réconciliation[123]. À cet effet, le parlement sierra-léonais a adopté, en février 2000, *The Truth and Reconciliation Commission Act*[124]. Toutefois, la recrudescence des combats a bloqué le processus et la Commission n'a vu le jour qu'en juillet 2002[125]. Entre-temps, le gouvernement de la Sierra Leone avait demandé aux Nations Unies d'établir un tribunal spécial[126].

Dans sa résolution 1315 du 14 août 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies recommandait que le futur Tribunal spécial pour la Sierra Leone ait compétence *ratione personae* pour juger « ceux qui portent la responsabilité la plus lourde » des crimes commis pendant le conflit, « notamment les dirigeants qui, en commettant de tels crimes, ont compromis l'établissement et la mise en œuvre du processus de paix en Sierra Leone »[127]. Le Rapport du secrétaire général sur l'établissement du Tribunal spécial proposait d'utiliser plutôt l'expression « principaux responsables », qui aurait couvert les responsables des crimes présentant un caractère de gravité ou ayant une ampleur massive, en plus des personnes ayant des fonctions publiques ou un pouvoir de commandement[128]. Cette modification ouvrait la possibilité de traduire devant le Tribunal, du fait de la gravité de leurs crimes, des enfants de 15 à 18 ans.

République du Rwanda, Cour suprême, Département des juridictions *gacaca*, « Les juridictions *gacaca* comme solution alternative au règlement du contentieux du génocide », Kigali, octobre 2003, disponible sur le site officiel du Département des juridictions *gacaca*: <http://www.inkiko-*gacaca*.gov.rw/pdf/solution.pdf>, pp. 2-3.

123 Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, article VI, <http://www.sierra-leone.org/lomeaccord.html>.

124 Sierra Leone, The Truth and Reconciliation Commission Act 2000, <http://www.sierra-leone.org/trcact2000.html>.

125 William A. Schabas, « The Relationship Between Truth Commissions and International Courts: the Case of Sierra Leone », *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, 2003, pp. 1035-1037.

126 Lettre datée du 12 juin 2000 adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le Président de la Sierra Leone, UN Doc. S/2000/786.

127 Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1315 (2000), UN Doc. S/RES/1315 (2000), 14 août 2000.

128 Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *op. cit.* (note 8), para. 29-31. La proposition de remplacer la référence à « ceux qui portent la responsabilité la plus lourde » par les termes « principaux responsables » n'a finalement pas été acceptée par les membres du Conseil de Sécurité. Lettre datée du 22 décembre 2000, adressée au Secrétaire général par le président du Conseil de sécurité, UN Doc. S/2000/1234, 22 décembre 2000, para. 1.

Trois options se présentaient aux rédacteurs du Statut concernant le traitement des enfants-soldats[129]. La première était de fixer l'âge de la responsabilité pénale à 18 ans, et d'exclure ainsi toute responsabilité pénale des mineurs. La deuxième était de conférer à une Commission vérité et réconciliation la tâche d'entendre les récits des enfants de 15 à 18 ans, aussi bien les victimes que les auteurs des crimes. Enfin, la troisième était de soumettre les enfants à un processus judiciaire, devant un tribunal respectueux des normes internationales en matière de justice juvénile. Tenant compte des souhaits du gouvernement et des représentants de la société civile de Sierra Leone[130], le rapport du secrétaire général choisissait la troisième option[131]. Le premier projet de Statut du Tribunal spécial contenait donc une longue série de mesures ayant pour but le respect des droits des enfants suspectés, accusés ou condamnés par le Tribunal[132], y compris la constitution d'une « chambre pour mineurs »[133], ainsi que d'autres dispositions

129 Voir: Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *op. cit.* (note 8), para. 33.

130 *Ibidem*, para. 35.

131 Le Secrétaire général remarquait, à ce propos, que « en fin de compte, il appartiendra au Procureur de décider si, tout bien considéré, il doit engager une action contre un mineur délinquant dans un cas individuel donné ». *Ibidem*, para. 33 et 38. Il est probable que le fait que la Commission vérité et réconciliation prévue dans les accords de paix de Lomé n'ait pas été opérationnelle à l'époque ait aussi influé sur ce choix.

132 L'article 7 du premier projet du Statut prévoit: « 1. Le Tribunal spécial est compétent pour juger les mineurs âgés de 15 ans au moment où l'infraction alléguée a été commise. 2. À tous les stades de la procédure, à savoir l'enquête, les poursuites et le jugement, un accusé âgé de moins de 18 ans (ci-après dénommé « mineur délinquant ») doit être traité avec dignité et respect, en tenant compte de son jeune âge et de la nécessité de faciliter sa réinsertion et son reclassement pour lui permettre de jouer un rôle constructif dans la société. 3. Lorsqu'il juge un mineur délinquant, le Tribunal spécial: a) Envisage, avant toute chose, la possibilité de mettre le mineur en liberté, à moins qu'il ne soit nécessaire de le placer, pour les besoins de sa sécurité, sous surveillance étroite ou dans une maison d'arrêt, la détention provisoire ne devant être utilisée qu'en dernier ressort; b) Constitue une « chambre pour mineurs » composée d'au moins un juge et un juge suppléant possédant les qualifications requises et l'expérience des tribunaux pour enfants; c) Ordonne la disjonction d'instances, lorsqu'il y a des coaccusés adultes; d) Procure au mineur l'assistance juridique, sociale et toute autre assistance en vue de la préparation et de la présentation de la défense, y compris la participation à la procédure de ses parents ou de son tuteur; e) Assure la protection de la vie privée du mineur en prenant des mesures comme celles consistant à ne pas divulguer son identité ou à ordonner les huis clos, sans que cette énumération soit limitative; f) Assortit son jugement d'une ou plusieurs des mesures ci-après: placement, éducation surveillée, travail d'intérêt général, service de conseils, placement nourricier, programmes d'enseignement et de formation professionnelle, établissements scolaires agréés et, le cas échéant, tout programme de désarmement, démobilisation et réinsertion, ou programme des organismes de protection des enfants.» Rapport du secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *op. cit.* (note 8).

133 La proposition de la constitution d'une chambre pour mineurs, à la lettre (b) de l'article 7(3), a été critiquée, de peur que « [it] would have raised an expectation that children should face prosecution before the Court, thus increasing pressure on prosecutors to bring indictments against children », *International Criminal*

concernant l'expérience des juges et des procureurs et enquêteurs en matière de justice pour enfants[134]. Enfin, l'article 15(5) prévoyait:

> «Lorsqu'il juge des mineurs délinquants, le Procureur s'assure que le programme de réinsertion des mineurs n'est pas menacé et que, le cas échéant, il est fait usage d'autres mécanismes d'établissement de la vérité et de la réconciliation, dans la mesure où ils existent»[135].

Après un échange suivi de correspondance entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations Unies[136], l'article 7 du Statut a été amendé[137]. Le texte définitif accorde au Tribunal une compétence limitée aux personnes de plus de 15 ans et prévoit que l'âge, ainsi que la perspective de la réadaptation et les normes internationales en matière de droits de l'enfant seront pris en compte lors du traitement des personnes âgées de 15 à 18 ans. Enfin, le Statut exclut que la peine infligée puisse consister en des mesures purement répressives d'emprisonnement, et privilégie les mesures de réadaptation et de réintégration[138].

Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone est donc la première juridiction (en partie) internationale compétente pour juger les mineurs de 18 ans,

Justice and Children, No Peace Without Justice et UNICEF Innocenti Research Centre, New York, 2002, p. 58. En effet, la constitution d'une telle chambre n'est prévue qu'en tant que possibilité, dans le cas où le Tribunal est appelé à juger un mineur. Cette critique est donc probablement excessive.

134 L'article 13(2) du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone mentionne l'expérience des juges en matière de justice pour enfants parmi les éléments dont il est tenu compte dans la composition d'ensemble des Chambres. Aux termes de son article 15(4), les procureurs et enquêteurs du Tribunal doivent posséder une expérience en matière de justice pour enfants.

135 Article 15(5) Rapport du Sécretaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *op. cit.*(note 8).

136 Lettre datée du 22 décembre 2000, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité, UN Doc. S/2000/1234, 22 décembre 2000. Lettre datée du 12 janvier 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, UN Doc. S/2001/40, 12 janvier 2001.

137 Toutes les garanties prévues par l'ancienne version de l'article 7 restent néanmoins applicables. Lettre datée du 12 janvier 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, UN Doc. S/2001/40, para. 7.

138 «1. The Special Court shall have no jurisdiction over any person who was under the age of 15 at the time of the alleged commission of the crime. Should any person who was, at the time of the alleged commission of the crime, between 15 and 18 years of age come before the Court, he or she shall be treated with dignity and a sense of worth, taking into account his or her young age and the desirability of promoting his or her rehabilitation, reintegration into and assumption of a constructive role in society, and in accordance with international human rights standards, in particular the rights of the child. 2. In the disposition of a case against a juvenile offender, the Special Court shall order any of the following: care guidance and supervision orders, community service orders, counselling, foster care, correctional, educational and vocational training programmes, approved schools and, as appropriate, any programmes of disarmament, demobilization and reintegration or programmes of child protection agencies». Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, article 7.

et dont le Statut comprend des règles qui mettent en œuvre les normes internationales en matière de justice juvénile. A ce propos, les deux versions de l'article 7 du Statut du Tribunal constituent un exemple précieux pour les législateurs nationaux. La disposition fondamentale du Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone en matière de responsabilité des enfants pour crimes de droit international n'est toutefois pas celle de l'article 7. La véritable avancée réside, plutôt, dans la référence à la Commission de vérité et réconciliation de l'article 15(5).

Il est intéressant de noter que toutes les dispositions relatives au jugement de mineurs ont été insérées dans le Statut avec l'idée qu'un tel jugement était, en tout cas, improbable[139], et qu'une commission de vérité et réconciliation aurait été une institution plus appropriée pour le traitement des mineurs[140]. De manière très pragmatique, la décision d'accuser, ou pas, des enfants était laissé au procureur. En effet, le procureur du Tribunal, David Crane, a déclaré à plusieurs reprises qu'il ne poursuivrait aucun enfant, la stratégie de son bureau étant plutôt de mettre en jugement les responsables de leur recrutement et de leur utilisation[141].

Beaucoup d'enfants, par contre, ont été écoutés par la Commission de vérité et réconciliation, aussi bien en qualité de victimes qu'en qualité de responsables des crimes commis[142]. Le travail de la Commission ne pourra être complètement évalué qu'après la présentation de son rapport, en janvier 2004[143]. Il nous semble toutefois possible d'affirmer qu'il est dans la direction des mécanismes non-judiciaires qu'on doit trouver les réponses à

139 Lettre datée du 12 janvier 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, UN Doc. S/2001/40, 12 janvier 2001, para. 2. Lettre datée du 31 janvier 2001, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité, UN Doc. ONU S/2001/95, 31 janvier 2001.

140 Lettre datée du 22 décembre 2000, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité, UN Doc. S/2000/1234, 22 décembre 2000, para. 1. Lettre datée du 31 janvier 2001, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité, UN Doc. S/2001/95, 31 janvier 2001.

141 Tribunal spécial pour la Sierra Leone, Press and Public Affairs Office, «Special Court Prosecutor Says He Will Not Prosecute Children», Press Release, 2 novembre 2002, <http://www.sc-sl.org/index.html>. Tribunal spécial pour la Sierra Leone, Bureau du Procureur, «Prosecutor Meets Students at Milton Margai School for the Blind», Press Release, 27 novembre 2003, <http://www.sc-sl.org/index.html>.

142 L'acte d'établissement de la Commission prévoit en effet la possibilité de procédures spéciales pour entendre les enfants auteurs d'abus. Sierra Leone, The Truth and Reconsiliation Commission Act 2000, <http://www.sierra-leone.org/trcact2000.html>, article 7 (4): «...the Commission may also implement special procedures (...) in working with children perpetrators of abuses or violations».

143 «Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission to present report in January», Agence France Presse (AFP), 18 novembre 2003,
<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/o/5824cd7f1bb0e45749256de30026c07e?OpenDocument>.

la question de la responsabilité pénale des enfants-soldats pour crimes de droit international[144].

Conclusion

Dans cet article nous avons essayé d'éclaircir certaines questions de responsabilité liées à la problématique des enfants-soldats, sur la base d'une étude de la pratique africaine. Le droit international apporte une réponse relativement claire à ces questions. Le recrutement d'enfants de moins de quinze ans et leur utilisation pour les faire participer activement à des hostilités constitue un crime de guerre, confirmé en droit international coutumier, qui engage la responsabilité pénale individuelle des recruteurs. La responsabilité des Etats et des groupes armés pour violations des règles internationales interdisant le recrutement des enfants et leur participation à des hostilités est également bien établie. Ces violations peuvent constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales, ce qui permettrait – au moins en théorie – l'imposition de sanctions de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies. Les principales difficultés inhérentes à ces aspects reposent sur l'application du droit, plutôt que sur l'interprétation de ses dispositions.

La question de la responsabilité des enfants-soldats qui ont eux commis des crimes de droit international est d'une nature tout à fait différente et trouve des réponses moins directes. L'examen des standards internationaux en matière de justice juvénile nous fournit quand même des indications importantes. La solution qui semble le mieux servir le meilleur intérêt de l'enfant devrait s'orienter vers des procédures non judiciaires, telles que l'activité des commissions de vérité et réconciliation, accompagnées de programmes de réhabilitation et réinsertion sociale.

144 De cet avis aussi : McDonald, *op.cit.* (note 67), p. 136.

Résumé

Victims and perpetrators : issues of responsibility relating to the problem of child soldiers in Africa

Naïri Arzoumanian and Francesca Pizzutelli

This article examines the issues of responsibility relating to the problem of child soldiers, more in particular with respect to practice and experience in Africa. After preliminary remarks on the approach of international humanitarian law to the definition of a child, the first part of the article discusses the prohibitions on recruiting children and on the participation of children in hostilities as rules of international law. The second part examines the United Nations Security Council's approach to the issue of the responsibility of States and armed groups for violations of these rules. The individual criminal responsibility of the recruiters is then considered, in particular with a view to establishing whether the crime of recruiting and using child soldiers is customary in nature. The fourth and last part of the article examines the dilemma of the criminal responsibility of children for crimes under international law and the practice of Liberia, the Democratic Republic of the Congo, Rwanda and Sierra Leone.

Affaires courantes et commentaires
Current issues and comments

Adolescents volunteering for armed forces or armed groups

RACHEL BRETT*

The focus of attention with regard to "child soldiers" has tended to be on abducted children or those forced or coerced into fighting. When asked, however, many children and young people themselves say that they volunteered. Moreover, when negotiating the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on involvement of children in armed conflict,[1] some governments claimed the right to continue to recruit volunteers under the age of 18 and indeed still do so, although others have raised their minimum age for recruitment.

The compromise initially agreed for the Optional Protocol was that a complete ban be imposed on all compulsory recruitment of persons under 18 years old into armed groups and on the compulsory conscription of such persons into government armed forces, but that governments be required only to raise the age of voluntary recruitment from that specified in the Convention on the Rights of the Child, in other words that a new absolute minimum be set in that respect of 16 years.[2] However, because many disapproved of this, instead of stipulating a minimum age of 16 the Protocol requires that on becoming party to it a State must deposit a legally binding declaration setting out its minimum voluntary recruitment age, and this declaration can be changed only in order to strengthen it.[3] In practice, most of the States that have become parties to the Optional Protocol have specified a minimum age of 18 or more.

Since children and young people *do* volunteer, demobilization and reintegration programmes need to take this reality into account, especially if demobilization is to take place where there is ongoing conflict or the situation remains unstable. It might seem obvious that if children, after being forced to join up and fight, are subsequently released, captured or escape and are offered demobilization and reintegration, they will want to take this course. Although in individual cases their circumstances may have changed

* Rachel Brett is a representative of the Quaker United Nations Office in Geneva.

since or as a result of the original abduction, conscription or press-ganging, the assumption remains generally valid that because they did not want to join they will want to leave if given the opportunity. Conversely, if the children volunteered there is no logical reason to expect them to want to leave or not to rejoin, even if they are demobilized, unless the reasons *why* they volunteered are identified and addressed.

This was the rationale behind the "Voices of Young Soldiers" research project jointly undertaken by the Quaker United Nations Office, Geneva, and the International Labour Organisation.[4] The research entailed in-depth interviews with 53 individuals from 9 countries[5] who identified themselves as having volunteered to join armed forces or armed groups before the age of 18.[6]

In this article we set out the main findings of the research project, pointing out some of the motives of adolescents voluntarily joining armed forces or groups, examining the extent to which they have a real choice in volunteering to fight, and finally setting out some recommendations for countering the problem of child recruitment.

1 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on involvement of children in armed conflict, which was adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly Resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 and entered into force on 12 February 2002; available at: http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/protocolchild.htm ("Optional Protocol").

2 Article 2 of the Optional Protocol reads: "States Parties shall ensure that persons who have not attained the age of 18 years are not compulsorily recruited into their armed forces." Article 3.1 of the same Protocol reads: "States Parties shall raise in years the minimum age for the voluntary recruitment of persons into their national armed forces from that set out in article 38, paragraph 3, of the Convention on the Rights of the Child, taking account of the principles contained in that article and recognizing that under the Convention persons under the age of 18 years are entitled to special protection."

3 Article 3.2 of the Optional Protocol reads: "Each State Party shall deposit a binding declaration upon ratification of or accession to the present Protocol that sets forth the minimum age at which it will permit voluntary recruitment into its national armed forces and a description of the safeguards it has adopted to ensure that such recruitment is not forced or coerced."

4 The term "young soldiers" was used for the research project rather than "child soldiers" because the focus of the research was on the adolescent age group rather than on younger children. Being qualitative research, it entailed interviews with the youngsters themselves, many of whom would not have responded well to being addressed as "children". It in no way suggests a redefinition of the term "child soldier" as applying to all those up to the age of 18 years. Although the term "adolescent" may not be used in all cultures, there is widespread recognition of a transitional period during which a young person is no longer a "child" in the commonly understood sense, but not yet an "adult" although increasingly expected to take on adult tasks and roles.

5 Afghanistan, Colombia, Congo, Democratic Republic of Congo, Pakistan, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, United Kingdom (including Northern Ireland).

6 The full results of the project will be published as: Rachel Brett & Irma Specht, *Young Soldiers: Why They Choose to Fight*, International Labour Organisation, Geneva, and Lynnne Rienner, Boulder, Colorado, May 2004.

Motivations to join armed forces or armed groups

What emerges from the research is that there are five major factors in the decision of youngsters to join armed forces or armed groups without being abducted or physically forced to do so. These are: war, poverty, education, employment and family. Before exploring each of them in more detail, it is important to stress that they are not the only factors, for ideology, ethnicity, the struggle for liberation (or against oppression), friends, and many other things can also play a part. However, these are all less universal and each becomes more significant when combined with and accentuated, and thus amplified, by one or more of the five major factors identified.

Secondly, all the aforesaid major factors can have different influences on the choice of whether to join up or not, and they do not operate in isolation from each other. The impoverished child in a war zone, without access to school or employment and whose family has been destroyed or torn apart, is most at risk. But even in such a situation not all children will join up. There are always more specific features of the individual child's situation (for instance being orphaned with younger siblings to care for) and character (some will flee to another area or even another country to avoid being drawn into fighting), and/or specific trigger events (such as the killing of a family member, the enlistment of a close friend, a chance encounter at a crucial moment), which lead to an actual decision to join.

• War

Very few youngsters go looking for a war to fight.[7] This is so obvious that there is a tendency to overlook war as a factor in its own right in creating child soldiers. Most children get involved because the war comes to them — to their town, village, school, family — and invades their lives. However, for adolescents war is also an opportunity. It is an opportunity for employment (be it formal employment with the army or an informal source of financial income or food via armed groups); to escape from an oppressive family situation or from humiliation at school; and for adventure, to emulate military role models (whether real life or fictional) or to serve the cause (whether religious, ethnic, or political). Many youngsters dream of becoming a hero in battle, but fewer are in a situation where they can try it out in real life.

7 The term "war" is used to cover situations of both international and internal armed conflict and also situations of militarized violence not amounting to armed conflict in the strict legal sense. Outside war or violence, a military environment includes some of the same aspects.

Furthermore, war itself helps to create or exacerbate the other major factors mentioned, for example by forcing the closure of schools, causing the dispersal or death of family members, resulting in the loss of income, the lack of alternative employment, and so on.

War also rapidly becomes normality for children, and their involvement in it may take on a certain inevitability, either because it is part of the family tradition, or because they see no other alternative, or because the availability of weapons and the use of violence mean that they need to protect themselves or other members of their family. In addition, where violence is "normal" and weapons can readily be obtained, adolescents (especially boys) are more likely to join an armed group as a means of self-protection.

• Poverty

There is a tendency to see poverty as the cause of child soldiering, but this overstates and oversimplifies the case. Even in war zones, there are many more poor children who do *not* become child soldiers than those who do. What *is* true is that poverty is the single most easily identifiable common characteristic of child soldiers. In other words, it is rare for children who are not living in poverty to become soldiers. The same is true of child labour, and in fact the research project clearly shows that child soldiering is a particular form of child labour. The corollary of this is that to seek to eliminate child soldiering without providing alternatives will lead to a rise in other forms of child labour.

Poverty is both a direct and an indirect cause for young people to volunteer to become soldiers. In all situations, whether armed conflict or not, the proportion of poor children not attending school is greater. Their job prospects are more limited, and are reduced still further by lack of education. In developed countries, such as the UK, the army may be one of the few employers that require no educational qualifications.

• Education

In considering the situation of children and adolescents rather than adults, it is important to recall that school is one of the main influences in their lives — for good or ill. It is consequently not surprising that the role of schoolchildren was so significant, for example, in the South African independence struggle, since it was at school that youngsters gained their most immediate and telling experience of the *apartheid* system.

Lack of education (including vocational training) also means youngsters have fewer choices of employment, and for those neither at school nor in jobs the temptation to become involved with armed forces or groups, particularly where they are prevalent, is considerable. This may be simply because the youngsters have nothing else to do, or because they are perceived by recruiters to be available and are thus targeted, or because they get involved in violence or crime and joining an armed group becomes a form of protection, or because the military are seen as a role model. Even when education is available, adolescents will tend to drop out of school if the educational environment is unlikely to lead to employment, or if it denigrates or humiliates the pupils either individually, or a specific group of them, or as a whole. For many youngsters, the decision to join armed forces or groups is triggered by the closure of the school, or by their exclusion from it either because they are forced to move away or because of their own personal behaviour.

On the other hand, schools may also serve as centres for military recruitment — whether directly by the government armed forces or armed opposition groups, or indirectly in response to an ethnic, religious or political dimension of the conflict.

• Employment

Adolescents are acutely aware of their prospects for formal employment or other gainful economic activity, or the lack of such prospects. They are at or approaching a critical juncture in the transition between school and work, between economic dependency and self-sufficiency. Many are aware that a lack of education, appropriate schooling or vocational training leaves them with very few choices. Many also know all too well that the choices available are limited, whatever their level of schooling. Where they perceive the army or armed groups as the only "employer", it is not surprising that they opt for this "alternative" either on a regular basis or as a last resort to support themselves or their family.

• Family

Perhaps the most inadequately considered factor of all is the role of the family in relation to child soldiers. Again, like school, it is important to realize how much more significant the family aspect is in a child's life and environment than it is for an adult. Thus both the push and the pull influence of family are perhaps the single most crucial factors in determining whether or not a child ultimately decides to join the armed forces or an armed group.

It is now well recognized that the destruction or dispersal of their family may induce children to join armed forces or armed groups for their own survival and support. In fact any child alone — whether permanently or temporarily — is particularly vulnerable to both forced and voluntary recruitment. When their parents have been killed or their families disrupted, children may not only have to fend for themselves, but may find themselves having to assume the additional responsibilities of heads of households and provide financial maintenance and physical protection for other members of their family. Interestingly, none of the girls interviewed cited providing for family or protecting others as a reason for joining, whereas boys often did. Girls, on the other hand, spoke more often than the boys of the need to protect themselves — including in particular from rape and sexual violence. "When you are a girl", as one sixteen-year-old interviewee from the Democratic Republic of Congo put it, "you know what men will do; you will be abused, you catch diseases, you can have children... the men here, they believe they can treat you how they want; they don't ask whether you agree or not."

What is only now emerging is the fact that a number of adolescents join armed forces or groups because they are running away from an abusive or exploitative domestic situation. There is a particularly high correlation between domestic exploitation, physical and/or sexual abuse and the decision mainly of girls to run away and join up (for example in Colombia and Sri Lanka). This decision is linked to the greater prevalence of sexual abuse of adolescent girls, as well as to their use for domestic labour — whether in their own homes, in the extended family or elsewhere. It is also linked to the scarcity of other options for girls who are running away from home. However, many adolescent boys, too, cite domestic violence as being a factor in their decision to join. Often family problems are related to alcohol abuse or step-parents, but in other cases they are part of the inter-generational struggle of parents and adolescent children.

The family can also be a "pull" factor: some girls join to assert their equality (for example with the male members of the family involved in armed forces or groups), while some boys feel pressured into joining because it would reflect badly on their father if they did not. It was noticeable in interviews in many different contexts how often it seems to be the military family that has military children. This may be because such families explicitly encourage joining up, or because the child sees military life as the normal (and acceptable) progression, or at least as a possible option where others without military connections might not even think of it.

Voluntary recruitment?

The focus of the "Voices of Young Soldiers" research project was on adolescent volunteers. For the purposes of the project, "volunteering" was defined as not being abducted or physically forced to join the armed forces or armed groups. Since the research was based on individual interviews with young soldiers and ex-soldiers, in practice the respondents were self-defined as volunteers. In other words, those who said that they were not volunteers were not interviewed, while those who identified themselves as volunteers were.

In the course of reading and analysing the interviews, it became clear that the degree of real choice varied. "One of my friends... was shot in his head because he refused to join them. He was killed straight in front of me," said one self-defined volunteer in Sierra Leone describing the circumstances in which he joined.

However, if the youngsters consider themselves to have volunteered, their view needs to be taken into account in planning any demobilization and reintegration processes, even though an external observer might disagree about the actual facts. This is partly a psychological issue: if someone takes responsibility for his or her actions, it is not necessarily helpful or appropriate to tell that person that he or she had no choice, or was not entitled to make those decisions because he or she was under age. The girl who decides to volunteer rather than waiting to be abducted, because she realizes that by so doing she gets to choose which commander to join up with in a personal as well as a military relationship, is behaving rationally and deserves to be treated — and consulted — as someone who did make decisions; even if the degree or nature of the "choices" available to her are not such as were envisaged by the drafters of legal distinctions between forced and voluntary recruitment.

Moreover, many adolescents join believing that they will be able to leave again when they want. Sometimes they are deliberately misled in that respect. For others it is simply part of the process of adolescence; that time of coming to terms with the discovery that some of one's own decisions can have permanent effects and cannot be revoked when one finds out how unwise they were or, in a case like this, how dangerous they can be. And of course, although some adolescents volunteer because they want to go and fight, many do join for completely different reasons, as described above, and clearly have very little idea of the reality of military involvement.

These issues raise a number of legal questions concerning the real distinction between voluntary and compulsory recruitment. Is it enough that the choice was exercised once and that no second thoughts are permitted?

The only attempt at a legally defined distinction is that in the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. The Protocol lays down four safeguards for the only exception to the complete prohibition of all recruitment of under-18s by either government armed forces or other armed groups.[8] This exception applies only to voluntary recruitment of those aged at least 16 into government armed forces and who will not in any circumstances be deployed in combat. These safeguards require that:

(i) the recruitment is genuinely voluntary;
(ii) the recruitment is carried out with the informed consent of the potential recruit's parents or legal guardians;
(iii) the potential recruit is fully informed of the duties involved in such military service; and
(iv) provides reliable proof of age prior to acceptance.

Most of the "volunteers" interviewed for this research would fail one or more of these tests — were they applicable — even before taking account of their participation in combat, and without addressing the tautological and subjective nature of the stipulation that voluntary recruitment must be "genuinely voluntary", a term that is otherwise undefined. To take the most quantifiable criterion as an example, only eight of the 53 interviewees had explicit prior parental consent to their joining. Thus in legal terms, few qualify as volunteers. What this demonstrates is that any claim that under-18s have volunteered for armed forces or armed groups should be treated with scepticism and rigorously scrutinized. It does not, however, detract from the point made above, namely that the youngsters' *own* view of their actions must be understood and taken into account in planning both preventive strategies and demobilization and reintegration programmes.

Conclusion and recommendations

The findings of the research project show that there are certain key underlying factors in the decision of children and young people to join armed forces or armed groups when not abducted or physically forced to do so. To counter the problem of child recruitment with any hope of lasting success, it is necessary to address the root causes in terms of these factors. Given that the major factors identified are war, poverty, education, employment and the family, this presents a challenge of monumental proportions.

8 Article 3.3 of the Optional Protocol.

It may be more helpful to consider these five factors as providing a framework for the planning of policies and courses of action, without which no programme is likely to have a sustained effect. Thus any activities that reduce wars and poverty, provide access to quality education for all children and a reasonable standard of living, and improve family solidarity and parenting skills will have an effect on reducing the incidence of child soldiering. Since these factors are cumulative, as well as mutually reinforcing, any programme to prevent (or reduce) child recruitment and promote demobilization and reintegration that tackles all or several of them is likely to be significantly more effective than if they are addressed separately. At the same time, the most influential factor will have to be determined case by case in each conflict situation. For example, is it lack of access to school, or is the school the breeding ground for recruitment? It may also vary according to different regions within the conflict area and/or the different groups involved (religious, ethnic, urban, rural, girls, boys). Thus urban boys in one area may prioritize access to formal education, whereas their rural counterparts may want work, or vice versa. Girls may see vocational training as more, or less, relevant than schooling, and so on. The same need for specific analysis applies at the individual level: a girl who ran away from home may decide that perhaps it was not so bad after all in the light of her wartime experience, whereas another girl may not have a home to return to, or may be even less welcome after her military involvement.

Three final comments are worth stressing. The first concerns the need to reduce domestic violence or abuse of children. To do this will reduce the number of adolescents running away to join armed forces or groups. The particular impact of such violence or abuse on girls, its interplay with the dearth of other options for them, and the greater likelihood of them not being in school, illustrate the need to tackle the bigger problem of the status of girls and women in society.

Secondly, in this research all the girls interviewed had been fighters — even when they had also been wives, concubines, sex slaves, cooks, nurses, porters, etc. Yet few girls are demobilized and reintegrated on a par with boys. Every demobilization of child *soldiers* which excludes girls intentionally or by default is an in act of discrimination. Because so few girls are demobilized, the assumption remains that there are few girl soldiers — and that girls associated with fighting forces are not soldiers but merely "camp-followers". These girls who volunteered for armed forces or armed groups are therefore being doubly discriminated against.

Finally, unlike girls, who are behaving counter-culturally if they volunteer, boys are often expected to fight, told that it is their duty to join, or considered cowards or weaklings if they do not wish to fight. Some had "volunteered" reluctantly in the face of such attitudes, either to protect their own reputation or that of their father or family. Action to address the gender stereotyping of boys that encourages or pressures them into taking up arms would therefore also have a major impact on child soldiering.

XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

Discours de Jakob Kellenberger, Président du Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 3 décembre 2003

Protéger la dignité humaine est à la fois un objectif simple et un défi immense. L'objectif est simple parce qu'il est au cœur du droit et de l'action humanitaires. Le défi est immense en raison des multiples menaces qui planent sur l'être humain et sur l'humanité tout entière, en particulier de la nature des conflits armés contemporains.

Je voudrais ce matin vous expliquer quel regard le CICR porte sur le monde, lui qui œuvre dans des situations de conflit armé. Je voudrais vous faire part des impressions de nos délégués sur le terrain. Ils sont quotidiennement en contact avec les victimes des conflits armés, des victimes qui souffrent mais qui ont aussi d'incroyables ressources pour affronter les épreuves.

Hélas, les récits de nos délégués se suivent et se ressemblent – les souffrances engendrées par la guerre sont immenses et, souvent, durables. Si la nature profonde et les conséquences de la guerre ne changent pas, les guerres revêtent des formes nouvelles qui ont pour effet d'exposer des personnes déjà vulnérables à des dangers plus grands encore. Dans de nombreux conflits armés non internationaux, aujourd'hui les plus répandus, les attaques récurrentes contre les civils et leurs biens sont non seulement les effets indirects des combats mais aussi leur objectif. Ces conflits ont d'innombrables causes, mais la lutte personnelle pour le pouvoir et la richesse demeure l'une des plus importantes. La polarisation croissante de notre monde s'accompagne, malheureusement, d'une polarisation croissante des mots et des notions. Les « autres » – qu'il s'agisse d'individus ou d'un peuple tout entier – ne sont plus perçus comme des partenaires, sources d'enrichissement, mais comme des adversaires menaçants, parce qu'ils sont différents. Le manque de dialogue se manifeste non seulement entre les pays et entre les continents, mais aussi à l'intérieur même des pays et des communautés locales. L'invitation au dialogue « entre les cultures » ne se traduit pas nécessairement par une écoute de l'autre.

Même lorsque les conflits perdent de leur intensité militaire, ils continuent à tuer ceux qui posent le pied sur une mine, ceux qui, à cause des com-

bats, n'ont plus accès à l'eau potable, à des soins adéquats. Des milliers de familles restent sans nouvelles de parents disparus. L'arbitraire, la violence aveugle et la loi du talion règnent en maîtres dans trop de conflits.

La fin de la guerre ne marque pas nécessairement, nous le savons tous, la fin des souffrances des populations, qui restent marginalisées et sont oubliées. Souvent, les ressources naturelles d'un pays suscitent davantage l'intérêt que la santé ou l'éducation de la population. Les organisations humanitaires, qui avaient agi face à l'urgence provoquée par le conflit armé, doivent donc rester presque indéfiniment, pendant la période « de transition », qui ne débouche en fait sur rien, sinon la persistance de la misère et, souvent, la reprise des combats. Le débat sur les stratégies de retrait des organisations humanitaires doit être associé à un débat plus systématique sur les stratégies d'entrée en jeu des organisations de développement.

Il existe des moyens d'alléger les souffrances provoquées par les conflits armés, et quelques progrès ont été faits. Il est clair que la prévention des conflits armés reste, de loin, la tâche la plus importante.

Le droit international humanitaire, quand il est respecté sur le terrain, contribue à prévenir les souffrances. Il est réjouissant de constater que, depuis la XXVIIe Conférence internationale, il y a quatre ans, de nombreux États sont devenus parties aux instruments du droit humanitaire. Aujourd'hui, 191 États sont parties aux Conventions de Genève, 141 au traité d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel et 92 ont ratifié le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale. Ces instruments, pour être véritablement efficaces sur le plan humanitaire, doivent être incorporés dans la législation nationale et dans les instructions militaires internes. Ils doivent aussi être respectés sur le terrain par les États et par les groupes armés.

Le CICR a tenu la promesse qu'il avait faite en 1999 de veiller à ce que les besoins spécifiques des femmes et des fillettes touchées par les conflits armés soient dûment pris en compte et de s'attacher à rappeler aux parties aux conflits armés l'interdiction de toute forme de violence sexuelle. Il a en effet publié une étude détaillée sur ce sujet en 2001. En intégrant les conclusions de cette étude dans sa pratique opérationnelle, à travers les lignes directrices qui sont communiquées aux délégations, le CICR peut mieux tenir compte des besoins spécifiques des femmes touchées par les conflits armés.

En février 2003, ici à Genève, se tenait une conférence internationale d'experts qui a examiné les moyens de résoudre au mieux la question des personnes disparues et de venir en aide à leurs familles. Les résultats de la conférence, importants et encourageants, seront l'un de nos thèmes de discussion ces prochains jours.

Le CICR continue à attirer l'attention sur les risques liés à la prolifération des armes portatives et au développement de technologies susceptibles d'être utilisées à des fins hostiles. Jamais auparavant des groupes aussi divers n'ont eu accès aux moyens de faire la guerre. L'absence de contrôles efficaces sur la disponibilité des armes et la mise au point de nouveaux armements constituent une menace réelle pour l'humanité.

Ces éléments positifs, et quelques autres qu'il serait utile de mentionner, ne peuvent pas occulter l'ampleur et la persistance des souffrances engendrées par de trop nombreux conflits. L'angoisse et la terreur auxquelles sont livrées des milliers de personnes continuent à préoccuper au plus haut point le CICR. Il est préoccupé aussi par le mépris de l'intégrité physique et mentale et de la dignité humaine des personnes dans nombre de régions, de même que par l'aveuglement criminel de ceux qui commettent des actes destinés à semer la terreur dans la population civile. Je m'inquiète à l'idée que l'on puisse encore tenter de justifier la torture. Nous sommes tous profondément choqués par les assassinats de collaborateurs du CICR, de volontaires de Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou de membres d'autres organisations volontaires et nous sommes indignés par les attaques dont ils sont l'objet.

Beaucoup a été dit et écrit sur les changements survenus dans le monde ces dernières années, et en particulier depuis les attentats commis aux États-Unis le 11 septembre 2001. Si l'on ne peut nier que les relations internationales s'en sont ressenties, ces attentats ont aussi été le révélateur de tensions qui existaient déjà et qui continuent de marquer le paysage géopolitique. Ils se sont ajoutés à d'autres drames humains dont certains, hélas, ont été alors relégués au second plan de l'actualité médiatique.

Les actes destinés à semer la terreur dans la population civile ont pris une dimension nouvelle depuis le 11 septembre; en conséquence, le combat contre le terrorisme a pris, lui aussi, une autre dimension. La lutte contre les activités terroristes, si nécessaire et légitime soit-elle, ne doit pas saper les valeurs sur lesquelles une société doit se fonder, notamment la préservation de la dignité humaine conformément au droit international. Trouver le juste équilibre entre la sûreté de l'État et la dignité humaine a toujours été un exercice délicat. Il l'est plus encore aujourd'hui mais nous devons y parvenir. La condamnation sans réserve que nous devons porter sur le terrorisme ne nous dispense pas non plus de réfléchir aux raisons pour lesquelles des communautés tolèrent, voire soutiennent des agissements terroristes.

Il est malheureusement de tradition, lors des Conférences internationales, que le CICR exprime ses préoccupations face au manque de respect du

droit international humanitaire. J'aurais aimé m'écarter de cette tradition mais c'est moins que jamais possible, ne serait-ce que parce que la pertinence de ce droit est parfois remise en question pour des raisons qui quelquefois m'échappent. Nos préoccupations touchent au respect du droit international dans sa totalité, en particulier du droit conçu pour protéger les blessés, les prisonniers de guerre, les familles de personnes portées disparues, les réfugiés et les vaincus, du droit destiné à servir de bouclier contre la violence et les abus de pouvoir, mais aussi contre l'indifférence et l'oubli.

Le CICR est convaincu que le droit international humanitaire, dans sa forme actuelle, reste dans l'ensemble pertinent pour affronter, sur le plan juridique, les défis posés par les conflits armés contemporains. Quant à son application, elle dépend dans une large mesure de la volonté politique, positive et décidée, des États à assumer pleinement leur responsabilité de respecter et de faire respecter ce droit en toutes circonstances. Les États ont en effet l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin aux violations du droit humanitaire, en intervenant auprès de ceux qui en sont les auteurs ou de ceux qui auraient le pouvoir de les faire cesser. Ce ne sont pas les règles qui manquent, mais très souvent la volonté de les appliquer.

Défendre l'autorité du droit, ou réaffirmer la pertinence du droit international humanitaire dans le monde d'aujourd'hui, ce n'est pas prétendre que le droit est parfait ou immuable. Des notions clés du droit international, interprétées de différentes manières, doivent être clarifiées et ceux qui demandent qu'il soit actualisé et affiné peuvent avoir de bonnes raisons de le faire. Je ne suis pas certain non plus que le dernier mot ait été dit sur la pertinence du droit international humanitaire au regard de la lutte que se livrent les États et les groupes armés agissant au plan transnational. Au cours de l'année qui s'achève, le CICR a consacré beaucoup d'énergie à la réaffirmation du droit international humanitaire ; il a consulté nombre d'experts, gouvernementaux et autres, lors de diverses rencontres dans toutes les régions du monde. Il a ainsi établi un rapport sur « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains » : vous l'avez reçu et avez pu en prendre connaissance. Les réflexions qu'il contient feront l'objet des discussions qui commencent aujourd'hui. J'ose espérer que certaines des convictions qui animent le CICR trouveront quelque résonance dans la Déclaration et dans l'Agenda pour l'action humanitaire qu'adoptera notre Conférence. Le CICR entend bien continuer ses travaux, notamment sur le plan juridique, pour identifier et promouvoir les moyens les plus propres à assurer aujourd'hui et demain une meilleure application des règles du droit

international humanitaire. Ces travaux nourriront aussi l'étude sur le droit international humanitaire coutumier, qui représente la synthèse d'une large recherche juridique et d'une analyse de la pratique des États. L'étude, à laquelle ont contribué de nombreux experts, sera publiée en 2004. Elle apportera matière à réflexion dans le débat avec les États.

La promotion de la dignité humaine, qui est l'ultime objet du droit et de l'action humanitaires, n'est pas l'expression d'une naïveté politique. Les organisations humanitaires sont pleinement conscientes de la nécessité de trouver un juste équilibre entre des impératifs sécuritaires légitimes et l'exigence, tout aussi légitime, de préserver l'intégrité physique et mentale et, en définitive, la dignité de la personne. Cet équilibre est fondamental pour le droit international humanitaire lui-même mais son maintien ne se fera pas sans un réel effort. Je suis convaincu qu'il est possible d'assurer la sécurité d'un État sans violer les normes fondamentales du droit humanitaire, que l'on peut contrôler un territoire tout en respectant la population et que l'on peut détenir des personnes qui menacent l'ordre public tout en respectant leur intégrité physique et spirituelle, sans porter atteinte à leur dignité. Nous sommes certainement unanimes à penser que les actes terroristes sont la négation même des principes humanitaires fondamentaux et à condamner le massacre de civils qui résulte de ces agissements criminels. Je suis persuadé que nous sommes également d'accord sur la nécessité de ne pas se laisser entraîner, involontairement ou par des mesures excessives de répression, dans une dynamique d'entorses au droit, au droit humanitaire en particulier.

J'aimerais aborder maintenant quelques points qui touchent à la conduite de l'action humanitaire. Celle-ci est souvent mal comprise et, de plus en plus, la cible de menaces, d'attaques même. L'action humanitaire est plus exposée encore quand les États veulent la mettre au service d'autres intérêts politiques particuliers. Lorsque cela se produit, la distinction entre le militaire et l'humanitaire devient floue pour les populations, en particulier pour les civils touchés par les hostilités.

Je ne suis pas ici pour prôner une séparation radicale entre l'humanitaire et le politique, ou entre l'humanitaire et le militaire. Il est même juste d'ajouter que l'action militaire peut avoir une dimension humanitaire en assurant un climat de sécurité dans lequel les humanitaires puissent travailler. Tout ce que demande le CICR, c'est que les États qui, en qualité de hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève, lui ont donné mandat de mener une action humanitaire en toute neutralité et indépendance, l'aident à s'acquitter de ce mandat. En termes opérationnels, il est

nécessaire de préserver la distinction entre les activités politiques et militaires, d'une part, et les activités humanitaires, de l'autre. Il faut qu'il y ait de la place pour une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Lorsque nous insistons pour garder ce champ de manœuvre, c'est dans le souci de ne pas dépendre d'une idéologie, d'un pays ou d'un groupe de pays. L'indépendance du CICR, et la neutralité qui lui est si étroitement liée, sont des moyens pour atteindre une fin; sans elles, nous n'aurions aucune chance de pouvoir agir partout, avec une totale impartialité.

Le CICR continuera à fonder son action humanitaire sur sa volonté de rester proche des populations qui ont besoin d'aide et de protection, surtout au plus fort des combats, comme à Bagdad ou à Monrovia cette année. Mais pour pouvoir rester auprès des victimes, le CICR et d'autres organisations humanitaires doivent d'abord avoir accès à elles. Autrement dit, avoir accès aux autorités, aux chefs de guerre ou aux groupes dont dépend leur sort. Cette tâche est complexe et souvent risquée. La crédibilité de notre indépendance est alors cruciale.

Avant d'aborder les priorités du CICR pour l'année à venir, et au vu de l'ordre du jour de notre conférence, j'aimerais évoquer deux défis majeurs que nous devrons affronter, individuellement et collectivement.

Le premier, je le présenterai sous la forme de questions: que devons-nous faire pour réduire l'ampleur des souffrances dues à la guerre ? En d'autres termes, comment faire pour mieux protéger les civils contre l'emploi indiscriminé des armes, et les combattants contre des moyens par trop cruels de tuer et de blesser ? Comment parvenir à limiter plus efficacement la mise au point, la disponibilité et l'emploi de ces moyens, en particulier lorsqu'il s'agit de nouveaux armements ? Voilà le premier défi auquel nous allons d'ailleurs consacrer une bonne partie de nos travaux cette semaine.

Le second défi est le suivant: comment faciliter le travail des organisations humanitaires, comme le CICR, pour qu'elles puissent accomplir leur mission sans avoir à sacrifier la vie même de ceux qui se portent au secours des victimes de la guerre ? Comment ces organisations peuvent-elles agir à la fois avec efficacité et rapidité et dans des conditions de sécurité acceptables ? Ensuite, quand la voie aura été trouvée, de quelles méthodes de communication ou de négociation faudra-t-il user pour obtenir, de manière plus souple et immédiate, l'accès aux populations qui ont besoin de notre aide ?

Que doit-on attendre du CICR dans les années à venir ? Malgré des contraintes en matière de sécurité, le CICR a réussi ces dernières années à conduire des opérations humanitaires dans presque toutes les zones de conflit

du monde. Fort de cette expérience, il mettra tout en œuvre pour avoir accès à toutes les victimes des conflits armés et des situations de violence. Il est résolu à intervenir en tant qu'acteur humanitaire véritablement indépendant. Cette indépendance crédible constitue indéniablement pour le CICR la meilleure chance de remplir son mandat, notamment dans un monde de plus en plus polarisé.

Le CICR poursuivra ses activités dans les deux domaines d'égale importance que sont la protection et l'assistance. Des relations étroites existent manifestement entre ces deux domaines, car les activités d'assistance déterminent souvent la capacité du CICR à mener à bien ses activités de protection. La définition d'une politique du CICR applicable aux périodes dites « de transition » se révèle utile à cet égard. De fait, nous procédons actuellement à un examen attentif de notre politique en matière d'assistance.

Conscient de ses responsabilités vis-à-vis du droit international humanitaire, le CICR continuera de contribuer à l'interprétation, à la clarification et, le cas échéant, au développement de cette branche du droit. Les expériences éprouvantes qui sont le lot quotidien de ses délégués sur le terrain font que, pour le CICR, rien n'est plus important que les mesures destinées à améliorer le respect des règles existantes du droit international humanitaire. Je demande aux États et aux groupes armés de nous y aider. Comme nous le savons tous, le respect du droit n'est pas seulement problématique dans les situations qui font la une de l'actualité mais dans presque tous les conflits armés à travers le monde. Le CICR ne peut l'oublier et il entend accorder la même attention à toutes les situations, qu'elles aient ou non la faveur des médias. La cohérence faisant partie intégrante de la crédibilité, le CICR traitera de la même façon des situations similaires. Nous devons rester cohérents dans la dénonciation comme dans le silence.

Le CICR estime qu'en matière de développement du droit international humanitaire, les besoins les plus urgents ont trait aux règles applicables dans les conflits armés non internationaux. Pleinement conscient du caractère délicat de ces questions, il entend engager à ce propos des consultations avec les États, en s'appuyant sur les conclusions du rapport présenté à cette Conférence. L'étude sur le droit humanitaire coutumier constituera indéniablement une contribution majeure au dialogue avec les États.

Le CICR entend également, comme en témoigne l'Agenda pour l'action humanitaire, porter une attention particulière ces prochaines années à deux problématiques. Il s'agit tout d'abord de la tragédie des personnes disparues et de leurs familles. Un engagement spécifique sera pris à l'occasion de

cette Conférence. D'autre part, il s'assurera avec un soin particulier de l'application fidèle des règles existantes régissant l'emploi et la mise au point des armes, de même qu'il encouragera l'élaboration de nouvelles règles destinées à prévenir les souffrances inutiles et les maux superflus. L'adoption, la semaine dernière, d'un nouveau protocole additionnel, relatif aux «débris de guerre explosifs», annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, est une nouvelle fort encourageante. Le CICR sait gré aux États d'avoir réagi de manière aussi responsable à son instante invitation à prendre des mesures pour faire cesser les souffrances causées par les débris de guerre explosifs.

Le CICR reste également attaché à la coopération et à la coordination avec les autres organisations humanitaires qui, à l'intérieur comme à l'extérieur du Mouvement, sont comme lui fermement décidées à apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés et des situations de violence. Pour le CICR, le Mouvement demeure le lieu de coopération privilégié. Néanmoins, l'attrait que le Mouvement exerce en tant que réseau et cadre de coopération dépend, comme pour tout réseau, des capacités opérationnelles et de l'esprit de coopération de chacune de ses composantes.

Le CICR souhaite ardemment voir le Mouvement accéder le plus rapidement possible à une pleine universalité. Dès que les circonstances extérieures le permettront, le processus engagé en vue de l'adoption d'un troisième Protocole additionnel sera relancé avec détermination.

Vous l'aurez compris: le CICR tient à ce que le Mouvement fonctionne bien en tant que réseau et continuera à travailler à cette fin, principalement en contribuant au renforcement de la capacité opérationnelle des Sociétés nationales.

Enfin, il continuera d'attacher une grande importance aux mots. Dans la conscience humaine, de grands mots, qui voudraient réduire la richesse et la complexité du monde réel à quelques notions de base, pèsent aujourd'hui aussi lourd que les faits. Si, parfois, ils nous guident, le plus souvent ils nous rendent aveugles. Ils font néanmoins partie de la réalité, car ils influent sur l'attitude et le comportement des êtres humains. Des concepts d'ordre général tels que «dialogue entre les cultures» et «choc des civilisations» peuvent facilement induire en erreur. Il y a en effet des dialogues entre des êtres humains appartenant à des cultures différentes, comme il y a des chocs entre des êtres humains appartenant à des civilisations différentes ou, au contraire, à une même civilisation. Ce simple constat est en fait un message d'espoir. En face de nous, nous n'avons pas des entités anonymes mais des êtres humains. Plus nous écoutons l'autre, plus nous sommes sensibles à ses aspirations et à son besoin de dignité, plus nous pouvons orienter le cours des événements vers un monde plus humain et plus respectueux. Je vous remercie de votre appui.

Statement by Mr. Juan Manuel Suárez del Toro, President, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 3 December 2003

Today, I speak on behalf of our 181 National Societies around the world that make up the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. I also speak on behalf of the millions of volunteers and members who every day work selflessly to protect the lives, livelihoods and dignity of vulnerable people everywhere. They are indispensable in our efforts to build a better world. So, I consider it an honour, and a responsibility to be before you today. I hope I can convey clearly the strong sense of solidarity and unity among the members of the International Federation in our collective commitment to the theme of this Conference "Protecting human dignity".

Protecting human dignity means safeguarding the capacities of all individuals, thus making it possible for all people not only to use their capacities but also to develop them to their fullest potential. Protecting human dignity thus implies ensuring respect for the dignity of all human beings and enabling each person to develop to the fullest extent possible.

This in turn implies that no individual is more or less important than another and that we are all entitled to equal respect for our dignity. Protecting human dignity must not be achieved for some by leaving others behind, condemning them to a life of indignity and dependence. Moreover, it is not enough to protect human dignity, we must actively promote it.

At our recent General Assembly, we had the pleasure to welcome three new National Societies to the Federation: the Cook Islands Red Cross Society, the Kazakh Red Crescent Society and the Red Cross Society of Micronesia. We were also pleased to have among us those National Societies that have not yet been recognized and we look forward to the day when we can welcome them as full-fledged members of the Federation.

The International Federation and its member Red Cross and Red Crescent Societies, together with the ICRC, are on the front lines when

dealing with threats to human dignity. In every corner of the globe, wherever there is pain and suffering, we provide relief. Where there is grief and desperation, we restore hope. We speak out against inequity, discrimination, intolerance and hate, and advocate on behalf of the vulnerable, the marginalized, and the forgotten. Our humanitarian voice and our actions benefit millions of people each year.

It is precisely these people, the vulnerable, the marginalized, the hurt, the forgotten, the missing — all those whose human dignity is at risk — they are the reason that we are here today. And it is their voices that need to be heard in a conference like this one. So when we speak about protecting human dignity, let us never forget that we are speaking about people, not abstract concepts.

There can be no doubt that the humanitarian landscape has been radically altered in the last few years. We all have been shaken by the recent events and attacks that have taken place in various parts of the world. For those of us in the Red Cross and Red Crescent, we have been particularly alarmed by the erosion of respect for our neutral and impartial work to alleviate human suffering, as well as the growing insecurity faced by humanitarian workers, especially those working as volunteers, with little else to protect them except the emblem.

One of the most disturbing trends we have seen in recent years has been the politicization of humanitarian assistance. Too often, the flow of humanitarian assistance is determined by media attention and political concerns, rather than on the basis of who is most vulnerable or is the most in need. We need to refocus attention on the humanitarian imperative to provide assistance to those who need it most, in a neutral and impartial manner, and without discrimination. This must take precedence over all other concerns.

We must not ignore the other, more hidden threats to human dignity — the ones that don't capture the attention of the media or governments. I am referring not only to the forgotten conflicts, but also, the day-to-day situations that threaten the lives, livelihood and dignity of millions of people. These are the daily forgotten disasters such as the poverty and inequity faced by millions, or the intolerance and discrimination directed against many groups and individuals, that contribute to increased vulnerability and threaten human dignity.

Among the most serious and pervasive threats to human dignity today are disasters and disease, which claim millions of lives each year. Disasters and disease not only destroy lives but also increase the vulnerability of entire populations by undermining development gains, unravelling social structures

and reducing the ability of communities to cope with crises. These are areas in which the International Federation and its member National Societies have shown their commitment to action, and which we want to highlight during this International Conference.

The burden of disasters and disease falls disproportionately on those who are least able to cope with it: the poor and those who are marginalized and excluded from society, such as minorities, migrants and refugees. Discriminatory policies and practices that deny vulnerable populations equal access to services, information and decision-making mechanisms which could protect their lives, livelihoods and dignity, further exacerbate the situation.

Just a few days ago, World Aids Day took place, reminding us again that HIV/AIDS is certainly one of the most serious humanitarian challenges we are facing today. We all know by now that the escalating impact of the global HIV/AIDS pandemic is tearing apart communities, families and individuals. We know that the complex interaction between HIV/AIDS and other problems makes the impact of the pandemic even greater. And we know that access to compassionate care and access to treatment are fundamental to allowing people living with HIV/AIDS to preserve their dignity and contribute to their communities.

Yet, despite all we know, our response is still lagging too far behind. Funding for the fight against HIV/AIDS is woefully inadequate. Access to affordable antiretroviral treatment is still far from reaching the millions of people who require it. Proven methods to reduce the spread of HIV/AIDS are being questioned. And ignorance, stigma and discrimination and societal attitudes continue to hamper our efforts to reach those who need our help most.

Within the Red Cross and Red Crescent, we have had to grapple with the reality of HIV/AIDS and the impact it is having on our staff and volunteers. We have learned to confront our own attitudes and fears to make the Red Cross and Red Crescent a more welcoming home for those living with HIV/AIDS. And we have scaled up our efforts to combat the stigma and discrimination faced by people living with and affected by HIV/AIDS and to support prevention and care programmes. Furthermore, we are actively looking into ways to improve access to treatment.

Our programmes reach millions of people, but all these efforts are not enough. We need to do more. And we need to work with governments, civil society, groups representing PLWHA (People Living with HIV/AIDS) and others to ensure that our efforts have the maximum impact.

Similarly, we cannot ignore the impact of disasters and the threat they represent to human dignity. In recent decades, the number of people affected

by disasters has risen dramatically. Disasters break down the resilience and coping mechanisms of communities and individuals, and undermine efforts to reduce poverty and improve quality of life. The causes of disasters are many, including the effects of climate change and extreme weather conditions, but reducing the impact of disasters depends largely on how well we — governments, National Red Cross and Red Crescent Societies, and communities — can work together in preparing for and responding to situations of disaster.

Too often, the impact of disasters is made worse because of poor planning, environmental degradation, and inadequate response mechanisms. That is why disaster risk reduction is critical to preventing and avoiding situations that make communities vulnerable. Just as importantly, while we focus on reducing risks, we need to be able to respond effectively when a disaster strikes. And following a disaster, we need to ensure that our efforts contribute to longer-term development which incorporates risk reduction into planning. These are areas where National Societies and the International Federation can also bring valuable experience and knowledge to the discussion.

One key area that we believe requires more attention is the area of policies, laws, and procedures relating to disaster response. We have long known that a rapid and effective response at the local level is critical to saving lives. But when a disaster exceeds local response capacity, resources often have to be mobilized from the international community.

At times, laws, policies and procedures act as a barrier and impediment to effective and coordinated disaster response. This is why we believe that governments and the National Red Cross and Red Crescent Societies need to work together at examining the laws related to international disaster response, in order to identify gaps and weaknesses, and look for appropriate solutions. Our focus here is to identify, publicize and apply existing legal frameworks more effectively in order to save lives, and minimize the effects and impact of disasters, particularly on those who have few resources and coping mechanisms to recover.

These threats to human dignity are not new. We know about the vulnerability caused by disaster, disease and conflicts, and we know that investments, even on a small scale, can pay big dividends in terms of protecting human dignity. So, how do we respond to these threats? What does protecting human dignity mean in practical terms? Again, the answers are not based on theory, they come from experience.

Building the capacity of individuals, families and communities to respond to and cope with situations of vulnerability is the first step. We need

to work more closely with vulnerable communities, and support them in finding long-term solutions, in a manner that respects their culture, hopes and aspirations.

Capacity building of civil society organizations is also critical. The scale of the humanitarian challenges presented by conflicts, disasters and disease are well beyond the ability of governments alone to handle. Governments need to work in partnership with civil society organizations and with communities to strengthen capacity and reduce vulnerability.

In this sense, I want to highlight the need for governments to support more actively the work of the International Red Cross and Red Crescent Movement. The unique nature and status of the partnership between National Red Cross and Red Crescent Societies and governments, along with the global reach and far-reaching perspectives offered by the International Federation and the ICRC, makes this a powerful alliance, with enormous potential to engage with the key humanitarian challenges we have before us.

We need governments to better understand the work we do, and the fundamental principles that we adhere to as a Movement. This means understanding that, while we work as willing partners with governments in efforts to confront contemporary humanitarian challenges, we must at all times maintain our independence, neutrality and autonomy. I would like to draw your attention to the report "National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to public authorities in the humanitarian field" which has been prepared by the International Federation for the Conference. It highlights several areas that need further attention in maintaining a relationship of mutual respect between governments and National Societies, and I hope that we can discuss them during and following the Conference.

I would like to especially mention the important role of volunteers in our efforts to protect human dignity. Voluntary service is one of our Movement's core principles and values. As I said, the humanitarian challenges we face are too great to face alone. That is why we need to continue to promote and encourage voluntary service. Without volunteers, we will not be able to perform the tasks before us, and we need to acknowledge that without them, we will not be able to make an impact in the huge task of protecting human dignity.

We rely on volunteers to carry out our activities; we must learn to appreciate them and be grateful for their selfless work. We need to invest in training and resources to support volunteers. Governments can help by supporting National Societies, creating an environment that encourages voluntary

service. They can also help by recognizing and supporting the valuable contributions made by National Red Cross and Red Crescent Societies, and voluntary organizations in general.

Finally, our efforts to protect human dignity depend not only on action, but also advocacy. The basis of human dignity begins with respect for the individual, and empathy and compassion for those whose dignity is compromised. It requires undertaking efforts to raise awareness of the threats to human dignity and generate a commitment by all to promote tolerance, respect for diversity, mutual understanding and a culture of peace.

Protecting human dignity means taking action to allow communities, families and individuals to grow stronger, to enjoy fuller and more productive lives, and become less vulnerable. It means taking action to empower vulnerable populations to reduce their risk and vulnerability to disasters and disease, and strengthen their capacity to cope with and respond to situations that threaten their lives, livelihoods and dignity. It means allowing vulnerable people to have a voice and to participate in decisions that affect them and their dignity.

It also requires governments to demonstrate their commitment to human dignity by establishing and strengthening policies, laws and practices that protect the integrity of the individual, and ensure fair, equitable access to programmes and support services to all those who need them, regardless of their status or circumstances.

And it requires governments and the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement to mobilize civil society, businesses, and others to work in partnerships with vulnerable communities, and to listen to their voices and concerns and look for lasting solutions to the humanitarian challenges we face.

The challenges we face in protecting human dignity are enormous, even overwhelming. But they are not insurmountable. Together, we can build a better world, to move forward towards that goal. We can take our inspiration from the founder of the International Red Cross Red Crescent Movement, Henry Dunant, who mobilized support from the community and from the States, in order to attain noble humanitarian aims. This is the example that we should follow.

We must also never forget that the human face of despair – can also be the human face of hope and dignity. We can make a difference if the will, determination and commitment are there. That is the challenge before us in this International Conference — to take meaningful action to protect human dignity, and to make a real and lasting difference in the lives of vulnerable people everywhere.

Keynote address by H.R.H. Princess Margriet, Chairwoman of the Standing Commission

It is an honour and a great pleasure for me to welcome you on behalf of the Standing Commission to the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent. I am delighted to see so many participants gathered here this evening. It is of particular value and importance at a time when we live in a polarized, anxious world with so much suffering. A troubled world far removed from the high humanitarian ideals of Henry Dunant, the founder of the Red Cross and Red Crescent Movement.

We are here to make a difference to the lives of persons affected by armed conflicts, disasters and diseases. I should like to thank the Swiss authorities most sincerely for their unstinting support in making this Conference a reality and for hosting us so generously.

The International Conference is a unique forum. The Movement has this exclusive privilege to come together with our governments on matters high on the humanitarian agenda. The Standing Commission is the trustee of the International Conference between two Conferences tasked with preparing the Conference. When the Standing Commission mandated the ICRC and the International Federation to host the 28th Conference in Geneva, we were acutely aware that it would take place in an uncertain world situation.

The challenges we face in our day-to-day work, at home and internationally, can only be tackled with the co-operation of governments and the responsibility they take in caring for their citizens. This is why this Conference is so very important. In 1999 our motto was 'the power of humanity'. This time we convene under the banner of 'Protecting Human Dignity'. We have the power of humanity to protect human dignity. This Conference is not about words. It is about much needed action. Our relevance will be judged by the difference we make. It is up to us, the Movement and governments, to show the world, that we do not want to be perceived as being more comfortable with present problems than with new solutions.

Every day the headlines in the media show us the great need to protect human dignity in situations of armed conflict and in situations of disaster and disease. Also the messages in the video were clear and powerful.

On *armed conflict* we heard "Protecting Human Dignity in conflict requires an unequivocal commitment from states and armed groups *to respect and ensure respect* for international humanitarian law". And: "No state is above the law. No person falls outside the protection of the law."

On *disasters and diseases* we heard "Disasters bring devastation everywhere. The poorer you are, the harder they hit. And... AIDS is changing everything. We are facing a new type of disaster in which AIDS, vulnerability, hunger and chronic poverty create a vicious circle."

These messages are stark reminders of a grim reality. A reminder to bring the reality from the field into our deliberations, as we are about to embark on our important work.

The Red Cross and Red Crescent work with and for people. Our purpose is to *care*, to take care of the victims of wars, disasters and disease. A purpose that we *share* with our external partners. To enhance our performance and live up to the expectations of the victims we *dare* to go that extra mile.

When preparing this Conference, we asked National Societies and governments for their advice regarding the issues that should be on the agenda. There were many. There was wide agreement to have international humanitarian law high on the agenda. Clearly this was sparked by recent developments and numerous tragic events.

The Declaration addresses topical humanitarian concerns. In the draft Agenda for Humanitarian Action, four main issues stand out: missing persons, weapons, disasters and diseases.

To start with, the question of *missing persons*. The immense suffering of not knowing what happened to your loved ones is beyond words. The continuing uncertainty and the feelings of injustice and resentment keep open the emotional wounds of war and shatter hopes of reconciliation. What can we do about this? The Movement has a traditional role in tracing. The ICRC, with the help of National Societies, plays an essential role in tracing. We need to overcome the sometimes quite evident lack of political will to resolve this deeply humanitarian concern.

We will also discuss *weapons*. We will reflect on the human costs of the availability, use and misuse of weapons. While in the past 90% of the victims were military servicemen, nowadays 90% of the victims are civilians — innocent children, men and women. How can we better protect civilians

from the indiscriminate effects and use of weapons? We just heard that in many parts of the world it is easier to arm oneself than to feed oneself. Together with governments, significant progress has been made although much work remains.

The third area of focus is *disasters*. How can we minimize the impact of disasters, reduce risks and improve our preparedness and response? How can we empower the people in disaster-prone regions? We can build on the strength of victims and beneficiaries. Our Movement has a history of demonstrating the power of humanity. Emergency response goes hand in hand with the efforts to help the victims recover from crises and to be better prepared for unexpected vulnerability. An integrated approach to disaster risk reduction is necessary to effectively minimize the impact of disasters on vulnerable populations.

Disease is the fourth and last key issue. How can we reduce vulnerability to disease arising from stigma and discrimination? AIDS represents a tragedy of unprecedented proportions, affecting millions across the globe. AIDS, vulnerability, hunger and chronic poverty form a vicious circle. Discrimination and stigma further widen this vicious circle. We have to analyse our own attitudes to credibly promote tolerance and respect for diversity in all its richness. Change begins at home.

We must remember the nameless, faceless and voiceless in our deliberations. How? By reinforcing respect for humanitarian law and by developing sustainable solutions to humanitarian challenges. Through dialogue, listening to one another, respecting diversity. By putting our words into action. To this end I encourage you to make a pledge, individually or together with others. This is a way to translate the goodwill of Conference members into concrete commitments.

National Societies are auxiliaries to the public authorities. They are also independent humanitarian actors, bound by the Fundamental Principles defined in our Statutes. Governments are our partners in both our national and international work. Partnership is the key to greater results, at home and in the field. Immediately when a disaster strikes, the National Red Cross or Red Crescent Society is there, on the ground, with its staff and volunteers and partners. It remains there when all others have left. No matter how efficient we are internationally, it is the role of those on the spot to be in charge during the first crucial hours. It is therefore essential that National Societies have the capacity to act and deliver. And that there are clear agreements on who does what in such situations. Only then can we empower vulnerable populations.

We are present — everywhere. We are a global network reaching out to all corners of the world. We form the chain of humanity. We deliver impartial help. We don't take sides. We side with the victims. Our everyday work is evidence of how we implement our mission, which is to alleviate human suffering wherever it may be found. Our staff and volunteers the world over act and live our fundamental principles. There is wide public awareness of the Movement's presence and involvement in conflicts, crises and emergencies. We also hope for better awareness of and adherence to the provisions of international humanitarian law.

With attention comes expectation, and threats — as we have recently and very painfully experienced. The emblems symbolising neutral protection and assistance have become vulnerable themselves. How can our humanitarian workers carry out their mission in a security environment when our most basic operations are under threat? This is a challenge to our first and foremost mission: to be where the victims are. We must somehow face this challenge. If we fail, access to humanitarian assistance will be at risk. And the victims and the beneficiaries will lose out. We cannot allow this to happen. Mr Mandela once said that 'the Red Cross was a beacon of humanity within the dark inhumane world of political imprisonment'.

I feel confident that this Conference will add its significant marks towards building our collective future. There is hope. Suffering and misery are not unavoidable. Solutions do exist. This Conference can send a strong message to the world on the protection of human dignity. Together we can make a difference to the lives of persons affected by armed conflicts, disasters and diseases. We owe this to the victims. But our commitment must go beyond a message, beyond documents, and lead to immediate action. We must be bold, creative and decisive. The expectations are high. In the days ahead, let the voices of the victims and the voices of hope echo in our minds. Let their voices echo here and around the world.

28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent
Geneva, 2-6 December 2003

Resolutions

Resolution 1	Adoption of the Declaration and Agenda for Humanitarian Action	886
Resolution 2	Revision of the Regulations for the Empress Shôken Fund	910
Resolution 3	Emblem	913
Resolution 4	Date and place of an International Conference of the Red Cross and Red Crescent	915

Resolution 1

ADOPTION OF THE DECLARATION AND AGENDA FOR HUMANITARIAN ACTION

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent ("the Conference"),

A.

Taking note with appreciation of the measures taken to implement the Plan of Action adopted by the 27th International Conference,

welcoming the report on implementation of the Plan of Action adopted by the 27th International Conference, prepared by the ICRC and the International Federation,

encouraging all members of the Conference to continue their work on the implementation of that Plan of Action.

B.

1. *adopts* the Declaration of the 28th International Conference,
2. *stresses* the need to reinforce implementation of and respect for international humanitarian law, and in this regard
   - *notes* that all States must take national measures to implement international humanitarian law, including training of the armed forces and making this law known among the general public, as well as the adoption of legislation to punish war crimes in accordance with their international obligations,
   - *calls upon* States to use and to ensure the effective functioning of existing implementation mechanisms of international humanitarian law, pursuant to international obligations undertaken by them, and calls upon States party to the 1977 Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions, which have not yet recognised the competence of the International Fact-Finding Commission pursuant to Article 90 thereof, to consider again the possibility of doing so,
3. *adopts* the Agenda for Humanitarian Action,
4. *urges* all members of the Conference to implement the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action, in accordance with their respective powers, mandates and capacities, with a view to reaching the goals defined,
5. *invites* international and regional organizations to implement the commitments of the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action which concern them,

6. *requests* all members of the Conference to make every possible effort to ensure that all actors concerned implement, as appropriate, the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action,
7. *requests* the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent to encourage and further the implementation of the present Resolution, including the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action, according to its statutory mandate, through consultations with States party to the Geneva Conventions and other actors,
8. *requests* all members of the Conference to inform the ICRC and the International Federation on progress made with the implementation of the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action, with a view to the presentation of a report on implementation to the International Conference in 2007,
9. *requests* the ICRC and the International Federation to implement and support the implementation of the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action through the work of their respective headquarters and delegations,
10. *requests* the members of the Conference to report to the International Conference in 2007, on the follow-up given to their pledge(s).

C.

11. *thanks* the ICRC for its report on «International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts» and *invites* it to continue to generate reflection and conduct consultations on the issues identified therein as well as to analyze future challenges,
12. *takes note with appreciation* the efforts undertaken by the ICRC to conduct the study on customary international humanitarian law and *requests* the ICRC to continue its work and to report to the International Conference in 2007,
13. *welcomes* the study carried out by the International Federation in response to the request made by the 27th International Conference on "National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field", in particular *notes* the concept outlined in the conclusions of the study concerning the "Characteristics of a balanced relationship between States and National Societies", and *invites* the International Federation to continue its work on this subject further extending the work to include more in-depth consultations with States, as well with National Societies and to report further to the International Conference in 2007.

Declaration
"Protecting Human Dignity"

Gathered in Geneva for the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent we, members of this Conference, cannot accept that millions of people are unable to meet their basic needs because of armed conflicts, disasters and diseases. As representatives of the States party to the Geneva Conventions and the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement, we therefore affirm our commitment, through this Declaration, ***to protect human dignity*** in all circumstances by enhancing respect for the relevant law and reducing the vulnerability of populations to the effects of armed conflicts, disasters and diseases.

Protecting human dignity calls for a renewed partnership between States and components of the Movement to promote respect for all human beings in a spirit of solidarity, irrespective of their origins, beliefs, religions, status or gender. We thus commit ourselves to reaffirming and applying the principles and rules of international humanitarian law, including customary rules, to increasing respect for humanitarian principles and values, to promoting tolerance, non-discrimination and respect for diversity among all peoples, and we welcome regional and other initiatives to promote respect for all human beings.

Armed conflicts, indiscriminate violence and acts of terror continue to threaten the safety and security of innumerable people and undermine efforts to bring about lasting peace and stability in the world. We call on States to consider ratification of, or accession to, treaties of international humanitarian law to which they are not yet party. We reaffirm the responsibility of all States to respect and ensure respect for international humanitarian law, regardless of the nature or origin of the conflict. We also call upon them to make use of existing implementation mechanisms, such as Protecting Powers and the International Fact-Finding Commission, pursuant to international obligations undertaken by them. States shall disseminate international humanitarian law to their armed forces and the civilian population. Efforts to educate the civilian population may be undertaken in collaboration with the Movement and such bodies as the media and religious and other comparable institutions. Convinced that the existing provisions of international humanitarian law form an adequate basis to meet challenges raised by

modern armed conflicts, we solemnly urge all parties to an armed conflict to respect all applicable treaties and customary rules of international humanitarian law.

We call upon all parties to an armed conflict to make all efforts to reduce incidental and prevent deliberate injury, death and suffering of civilian populations. The principle of distinction between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives, and the principle of proportionality in the conduct of hostilities must be upheld in all circumstances. We call upon all parties to an armed conflict to take all feasible precautionary measures to minimize incidental civilian casualties and damage. We urge all parties to an armed conflict to ensure special respect and protection of women and children in accordance with international humanitarian law. In addition, the cultural heritage of peoples should be protected. We call on all parties to an armed conflict to take all feasible measures to prevent pillage of cultural property and places of worship and acts of hostility against such property not used for military purposes, as well as to prevent adverse effects on the environment. We also call on States to comply fully with the provisions of international humanitarian law, in particular, the Fourth Geneva Convention in order to protect and assist civilians in occupied territories.

Deploring in particular the rising humanitarian costs of non-international armed conflicts, we urge States to strengthen implementation of existing protections for civilian objects and persons affected by these conflicts and to examine if more elaborate rules on their protection are needed. In no case should existing standards of protection be weakened.

New security threats endanger the world today. International humanitarian law is applicable to all situations of armed conflict and foreign occupation. We vigorously condemn all acts or threats of violence aimed at spreading terror among the civilian population. In addition, we recall the protections granted by international humanitarian law to persons captured in connection with an armed conflict. All detainees must be treated with humanity and with respect for their inherent dignity. The inherent dignity of every human being can best be promoted and safeguarded through a complementary application of, in particular, international humanitarian law, human rights law and refugee law, as appropriate. International humanita-

rian law is not an obstacle to justice, and it requires that all persons alleged to have committed crimes be granted due process of law and fair trial. Moreover, we affirm that no State, no group or individual is above the law and no one should be considered or treated as beyond its reach.

Every year, millions of people are killed as a consequence of disasters, diseases and armed conflicts. The largest number of deaths occur from these events among the world's most vulnerable populations living in poverty and lacking access to basic services, information, or decision-making processes. Infectious diseases such as HIV/AIDS, tuberculosis and malaria are having a staggering effect on our world. Those who suffer most are the poor, refugees, internally displaced persons, migrants, minorities, the indigenous, and disabled persons, together with others rendered vulnerable by armed conflicts, disasters or social marginalization, in particular, women and children. Stigma and discrimination against such persons further increases their vulnerability and risk. **Protecting human dignity** requires the raising of health standards and the reduction of health risks through comprehensive prevention, treatment and care measures, including access to medicines at affordable prices. Accordingly, we commit ourselves to efforts to reduce the risks and effects of disasters on vulnerable populations, as well as to reduce their vulnerability to disease due to stigma and discrimination, particularly that faced by people living with and affected by HIV/AIDS. In doing this, we will work together through new initiatives to respond to the challenges in building local capacity and enhance volunteerism and strengthen partnership between States, the components of the Movement and other organizations.

Profoundly alarmed by the growing number of acts of violence or threats against humanitarian workers, we state that they must be respected and protected in all circumstances in their vital role to prevent and alleviate suffering. Their independence from political and military actors must be reaffirmed. States are urged to ensure that crimes against humanitarian workers do not remain unpunished. They shall denounce such crimes and do their utmost to prevent attacks on humanitarian workers and relief aid. Furthermore, humanitarian workers should be allowed free and unimpeded access in accordance with the rules provided for in relevant international law to populations affected by armed conflicts, disasters and diseases, or under foreign occupation. We reaffirm the responsibility of States to respect

the adherence of the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement to its Fundamental Principles in order to provide impartial, neutral and independent protection and assistance for all those most in need. We also reaffirm the responsibility of the components of the Movement to cooperate with States in accordance with their respective mandates and the Statutes of the Movement.

The commitment in this Declaration is complemented by our resolve to undertake specific actions identified in the Agenda for Humanitarian Action which focuses on four issues: *missing* persons and their families; the human costs of the availability, use and misuse of *weapons*; reducing the risk and impact of *disasters* on vulnerable populations; and reducing the vulnerability to HIV/AIDS and other *diseases* due to stigma and discrimination.

These threats to human dignity represent some of the most pressing humanitarian challenges facing the world today.

Agenda for Humanitarian Action

The Agenda for Humanitarian Action focuses on the main theme and overall goal of the International Conference, namely ***Protecting Human Dignity***, and sets out action-oriented goals and measures that States and the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement[1] can undertake to protect human dignity.

Four humanitarian concerns are addressed in the Agenda:

- *Address the issue of persons missing in connection with armed conflict or other situations of armed violence leading to numerous persons becoming missing (hereinafter referred to as "other situations of armed violence") and that of assistance to their families, taking into account the observations and recommendations of the ICRC International Conference of Governmental and Non-Governmental Experts held in Geneva on 19-21 February 2003;*
- *Address the human costs of the availability, use and misuse of weapons in armed conflicts;*
- *Reduce the risk and impact of disasters and improve preparedness and response mechanisms;*
- *Reduce the risk and impact of HIV/AIDS and other infectious diseases with regard to vulnerable people.*

The Agenda for Humanitarian Action sets out a number of clear, measurable, realistic objectives for Conference members to achieve from 2004 to 2007. These objectives relate to areas in which the International Conference, as a unique forum bringing together States and the components of the Movement, can make a specific contribution to solving current concerns and challenges in the humanitarian field, without duplicating existing efforts in other international forums to address similar issues. However, the impact of the Agenda for Humanitarian Action will depend on the active commitment of all Conference members to its full implementation.

* * *

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"), the National Red Cross and Red Crescent Societies (referred to herein as the "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.

ENHANCING PROTECTION IN ARMED CONFLICTS AND OTHER SITUATIONS OF ARMED VIOLENCE

General objective 1 – Respect and restore the dignity of persons missing as a result of armed conflicts or other situations of armed violence and of their families

The aim is to resolve the problem of missing persons, assist their families and prevent others from becoming missing,

by increasing efforts by governments, the military, and national and international organizations — including the worldwide Red Cross and Red Crescent network — to take concrete action and to reaffirm, reinforce and steadfastly respect and implement the protection afforded by international law,

in order to ensure accountability on the part of the authorities responsible for resolving these issues.

• Final Goal 1.1 – Prevent persons from becoming missing

In armed conflict or other situations of armed violence, all persons are protected from becoming missing, without distinction as to the deliberate or incidental character of the event.

Actions proposed

1.1.1 State authorities take effective measures to provide means of personal identification, at a minimum identification discs, for all members of armed and security forces and to ensure their compulsory and proper use.

1.1.2 State authorities take effective measures to provide means of personal identification for minors at risk and to make such means readily available to all concerned persons.

1.1.3 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies, take effective measures to increase knowledge among civilians on how to protect themselves from becoming missing. These concerned actors and the ICRC take measures to gain access to all civilians and to register those at risk of becoming missing.

1.1.4 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies and the ICRC, take effective measures to ensure that during armed conflict or other situations of armed violence all persons are allowed to maintain contact with their relatives.

1.1.5 State authorities take effective measures to immediately notify families, counsel and any other person with a legitimate interest in the matter, of the situation of persons deprived of their liberty and to prevent extra-judicial executions, torture and detention in secret locations.

• Final Goal 1.2 – Ascertain the fate of missing persons

Article 32 of the 1977 Additional Protocol I refers to the right of families to know the fate of their relatives. In this spirit, families are to be informed of the fate, including the whereabouts, and, if dead, the cause of death of their family members who are missing as a result of armed conflict or other situations of armed violence. Families and communities receive acknowledgement of the events leading to persons becoming missing, and the perpetrators of violations leading to such situations be held accountable.

Actions proposed

1.2.1 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies and the ICRC, take effective measures to ensure that families know the fate, including the whereabouts, of their missing relatives. In case of death of these relatives, family members should know the cause and circumstances of death, in order to facilitate acceptance of their death and the commencement of the mourning process.

1.2.2 State authorities take effective measures to set up, whenever necessary, appropriate mechanisms for responding to the need of families for information, official acknowledgement and accountability.

• Final Goal 1.3 – Manage information and process files on missing persons

The collection and sharing of information by all those concerned is properly and actively undertaken and coordinated, thereby strengthening the effectiveness of actions taken to ascertain the fate of missing persons as a result of armed conflict or other situations of armed violence.

Actions proposed

1.3.1 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies and the ICRC, take effective measures to properly compile, manage and process files on missing persons and to properly centralize personal information that may serve to ascertain their fate.

1.3.2 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies and the ICRC, take effective measures to respect relevant standards and principles regarding the protection of personal information wherever such information, including medical and genetic information, is collected, managed and processed.

• Final Goal 1.4 – Manage human remains and information on the dead

Information is provided on those who have died in connection with armed conflict or other situations of armed violence so as to reduce the number of

missing persons, help ascertain the fate of those who are missing and put an end to the uncertainty and anxiety of their families.

Actions proposed

1.4.1 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies and the ICRC, take effective measures to properly search for, collect, identify and dispose of human remains without adverse distinction, while respecting the dead and the secular and religious mourning practices of the individuals and communities concerned.

1.4.2 State authorities and other concerned actors take effective measures to agree upon a framework for exhumation and identification before beginning any such process, and ensure that forensic specialists, whenever possible, carry out all procedures to exhume and identify human remains.

• Final Goal 1.5 – Support families of missing persons

While the families of missing persons undergo much the same experiences as the rest of the population affected by armed conflict or other situations of armed violence, in addition, they have unique needs associated with the disappearance of a relative, which vary according to the context and are specifically addressed.

Action proposed

1.5.1 State authorities and other concerned actors, in particular National Societies, the ICRC and the International Federation, take targeted measures to protect and assist the families of missing persons, paying attention to the particular needs of women and children.

• Final Goal 1.6 – Encourage organized armed groups engaged in armed conflicts to resolve the problem of missing persons, assist their families and prevent others from becoming missing

State Parties to the Geneva Conventions and other concerned actors, in particular the ICRC and, where possible, National Societies, encourage organized armed groups to fulfil general objective 1, including its final goals and the corresponding actions.

* * *

General objective 2 – Strengthen the protection of civilians in all situations from the indiscriminate use and effects of weapons and the protection of combatants from unnecessary suffering and prohibited weapons through controls on weapons development, proliferation and use
The aim is to protect human dignity in the face of continued human suffering caused by anti-personnel mines and explosive remnants of war, the widespread proliferation of weapons and disregard of rules concerning their use, and the development of new weapons and technologies that can be used for hostile purposes,
by reaffirming, reinforcing and steadfastly respecting and implementing the protections afforded by international humanitarian law,
in order to ensure that the means used to conduct military operations are consistent with international humanitarian law; that adequate measures are taken to prevent serious violations of the law; and that existing legal norms are maintained in the face of scientific developments.

• **Final Goal 2.1 – End the suffering caused by anti-personnel mines**
Global mine action efforts are increased and the goal of the eventual global elimination of anti-personnel mines is pursued.

Actions proposed

2.1.1 States, in partnership with the components of the Movement, will provide assistance for the care, rehabilitation, social and economic reintegration of war-wounded, including mine victims; for mine-awareness and clearance programmes. The ICRC will continue to play a lead role in the implementation of the Movement Strategy on Landmines. National Societies, in partnership with the ICRC and States, will maintain mine action among their priorities and develop their capacity in this regard.

2.1.2 All States will pursue the ultimate goal of the eventual global elimination of anti-personnel mines. States not yet party to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, are encouraged to consider adhering to it at the earliest opportunity.

2.1.3 States party to this Convention should develop, in time for the First Review Conference, national programmes for clearance, stockpile destruction, mine awareness and victim assistance consistent with the Convention's deadlines. States Parties in a position to do so are encouraged to increase their efforts to ensure the resources necessary to

fully implement the Convention. Each State party to this Convention should adopt all necessary measures to implement it, including criminal sanctions and the harmonization of military doctrine with the Convention's obligations.

•Final Goal 2.2 – Minimize suffering from weapons that may be excessively injurious or have indiscriminate effects

Civilian deaths and injuries caused by explosive remnants of war should be significantly reduced. Adherence to the Convention on Certain Conventional Weapons, its Protocols and the amendment extending the Convention's scope of application to non-international armed conflict is increased.

Actions proposed

2.2.1 The Conference warmly welcomes the adoption of the Protocol on Explosive Remnants of War to the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW, Protocol V), and encourages States to consider its ratification as soon as possible. The global human and social costs of explosive remnants of war should be addressed through increased international efforts in the fields of clearance, risk education and victim assistance and, when ratified, the implementation of the new Protocol. The Movement will implement its Strategy on Landmines, as extended to explosive remnants of war, and develop its capacity for this purpose.

2.2.2 States are encouraged to continue efforts to reduce the effects on civilians of mines, booby-traps and similar devices through considering ratification of amended Protocol II to the CCW and its full implementation.

2.2.3 States, both through national measures and further efforts in the context of the CCW, are encouraged to consider measures to minimize the risk of explosive ordnance becoming explosive remnants of war and to reduce the human costs of mines other than anti-personnel mines.

2.2.4 In order to minimize civilian deaths and injuries resulting from certain munitions, including submunitions, States will rigorously apply the rules on distinction, proportionality, and precautions in attack. In this regard, components of the Movement will continue to promote measures to avoid civilian casualties resulting from explosive remnants of war and submunitions.

2.2.5 States should take all necessary measures to ensure the full implementation of the Protocols to the CCW to which they are a party. States not

yet party to the CCW and all its Protocols are encouraged to consider adhering to these instruments. States Parties that have not already done so should consider adhering to the extension of the Convention's scope of application to non-international armed conflict.

• Final Goal 2.3 – Reduce the human suffering resulting from the uncontrolled availability and misuse of weapons

In recognition of States' obligation to respect and ensure respect for international humanitarian law, controls on the availability of weapons are strengthened — in particular on small arms, light weapons and their ammunition — so that weapons do not end up in the hands of those who may be expected to use them to violate international humanitarian law. Complementary steps are taken to reduce the misuse of weapons through the promotion of respect for this law.

Actions proposed

2.3.1 States should make respect for international humanitarian law one of the fundamental criteria on which arms transfer decisions are assessed. They are encouraged to incorporate such criteria into national laws or policies and into regional and global norms on arms transfers.

2.3.2 States should take concrete steps to strengthen controls on arms and ammunition. In particular, States should urgently enhance efforts to prevent the uncontrolled availability and misuse of small arms and light weapons, taking into account the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, and other relevant instruments, particularly those developed in a regional framework.

2.3.3 States, with the support of the ICRC and National Societies, should ensure that armed, police and security forces receive systematic training in international humanitarian law and human rights law, in particular concerning the responsible use of weapons. Where appropriate, similar training should be encouraged for organized armed groups.

2.3.4 States, the ICRC and National Societies should strive to reduce the demand for and misuse of weapons by promoting a culture of tolerance and establishing educational programmes or similar initiatives among the civilian population. They will also increase awareness of the risks to safety of small arms and light weapons, especially among children.

2.3.5 States, the ICRC and National Societies in a position to do so will strengthen efforts to record and document the impact of armed violence on

civilians, contributing to a better understanding of its human costs. The ICRC will also document the impact of armed violence on its operations.

• Final Goal 2.4 – Protect humanity from poisoning and the deliberate spread of disease

In light of recent advances in biotechnology that could be misused to create new means or methods of warfare, urgent action is taken to prevent the misuse of biotechnology for hostile purposes and the erosion of the prohibitions of poisoning and the deliberate spread of disease contained in international humanitarian law.

Actions proposed

2.4.1 States party to the 1972 Biological Weapons Convention are encouraged to continue their efforts under the Biological Weapons Convention Programme of Work to reduce the threat posed by biological weapons.

2.4.2 Recognizing the primary importance of the Biological Weapons Convention Programme of Work, States are invited to work with the ICRC to develop a ministerial-level declaration that would support efforts in the framework of the 1972 Biological Weapons Convention, on preventing the hostile use of biological agents as called for in the ICRC Appeal on Biotechnology, Weapons and Humanity. The components of the Movement will promote the concerns expressed in the ICRC Appeal.

2.4.3 States that have not yet done so are encouraged to:

- consider becoming party to the 1925 Geneva Protocol, the 1972 Biological Weapons Convention and the 1993 Chemical Weapons Convention before the International Red Cross and Red Crescent Conference in 2007;
- adopt appropriate national legislation to investigate and prosecute acts prohibited by the 1925 Geneva Protocol, the 1972 Biological Weapons Convention and the 1993 Chemical Weapons Convention;
- integrate relevant ethical and legal norms into medical and scientific education, as well as professional and industrial codes of conduct at national and international levels with a view to minimizing the risk of use of biological agents for hostile purposes; and
- continue efforts to establish comprehensive surveillance and assistance mechanisms at the national and international levels to detect, analyse and respond to unusual outbreaks of disease.

2.4.4 States are called upon to uphold the object and purpose of the 1925 Geneva Protocol, the 1972 Biological Weapons Convention and other relevant norms of international law, including by monitoring closely advances in the field of the life sciences, taking practical action to effectively control biological agents that could be put to hostile use, and by improving international cooperation.

• Final Goal 2.5 – Ensure the legality of new weapons under international law

In light of the rapid development of weapons technology and in order to protect civilians from the indiscriminate effects of weapons and combatants from unnecessary suffering and prohibited weapons, all new weapons, means and methods of warfare should be subject to rigorous and multidisciplinary review.

Actions proposed

2.5.1 In accordance with 1977 Additional Protocol I (Article 36), States Parties are urged to establish review procedures to determine the legality of new weapons, means and methods of warfare. Other States should consider establishing such review procedures. Reviews should involve a multidisciplinary approach, including military, legal, environmental and health-related considerations.

2.5.2 States are encouraged to review with particular scrutiny all new weapons, means and methods of warfare that cause health effects with which medical personnel are unfamiliar.

2.5.3 The ICRC will facilitate the voluntary exchange of experience on review procedures. States that have review procedures in place are invited to cooperate with the ICRC in this regard. The ICRC will organise, in cooperation with government experts, a training workshop for States that do not yet have review procedures.

* * *

REDUCING THE RISK AND IMPACT OF DISASTERS

General objective 3 – Minimize the impact of disasters through implementation of disaster risk reduction measures and improving preparedness and response mechanisms
The aim is to protect human dignity, lives and livelihoods from the devastating impact of disasters,
by fully integrating disaster risk reduction into national and international planning and policy instruments and implementing appropriate operational measures to reduce risks, and
by implementing appropriate legal, policy and operational measures to facilitate and expedite effective responses to disasters,
in order to reduce the risks and effects of disasters on marginalized and vulnerable populations.

• Final Goal 3.1 – Acknowledge the importance of disaster risk reduction and undertake measures to minimise the impact of disasters on vulnerable populations

Comprehensive disaster risk reduction, including disaster management, prevention and mitigation can be achieved through education and awareness-raising activities. Other measures to minimise the impact of disasters include: effective management of natural resources and protection of the environment; the implementation of early warning systems; ensuring that building codes, particularly in disaster prone countries, are implemented and enforced to limit suffering caused by structural damage; supporting sustainable recovery; and optimizing capacity-building opportunities for vulnerable populations. Of particular importance is directing such efforts towards populations that are most at risk, including those marginalized because of poverty, discrimination or social exclusion, or those that do not have access to disaster preparedness and response services as a consequence of their circumstances or legal status.

Actions proposed

3.1.1 States should, in accordance with the United Nations International Strategy for Disaster Reduction, review their existing legislation and policies to fully integrate disaster risk reduction strategies into all relevant legal, policy and planning instruments in order to address the social, economic, political and environmental dimensions that influence vulnerability to disasters.

3.1.2 State authorities should take appropriate operational measures to reduce disaster risks at the local and national levels, including sustainable natural resource, environmental and land-use management, appropriate urban planning, and enforced building codes. States should, in cooperation with National Societies and other concerned agencies, implement disaster risk awareness programmes, public education programmes, early-warning systems, contingency planning, disaster management training and other mitigation and preparedness measures, based on risk, vulnerability and capacity assessments.

3.1.3 States, in cooperation with National Societies, are urged to incorporate risk reduction as a central feature in national development plans, poverty-reduction strategies and post-disaster recovery plans, be it on their own territory or through their development and cooperation assistance in a bilateral, multilateral or regional context, with a special emphasis on reducing the vulnerability of populations in hazard-prone areas or otherwise at risk owing to poverty, marginalization, social exclusion or discrimination.

3.1.4 States are strongly encouraged to prioritize and provide resources to implement comprehensive disaster risk reduction measures, including measures to address issues relating to climate change and variability. National Societies will increase their cooperation with States and experts in the area of climate change in order to limit the potential negative impact on vulnerable populations. In so doing, they may draw on the recommendations outlined in the report "Preparedness for climate change" as requested by the Plan of Action of the 27th International Conference in 1999.

3.1.5 States, recognizing the importance of the independent and auxiliary role of National Societies with respect to the public authorities in providing humanitarian services in the field of disaster management, should negotiate clearly defined roles and responsibilities with their respective National Societies in risk reduction and disaster management activities. This may include National Society representation on relevant national policy and coordination bodies as collaborative partners with States. States should also take specific legal and policy measures to support and assist National Societies in building sustainable volunteer and community capacity, particularly promoting the participation of women, in the areas of risk reduction and disaster management.

3.1.6 The components of the Movement, in cooperation with States, will prioritize and scale up efforts to build sustainable capacity and improve per-

formance in the area of disaster risk reduction, including disaster management, awareness-raising and advocacy activities at the local, national and regional levels. This will include an emphasis on building effective and inclusive partnerships with populations that live in hazard-prone areas or are otherwise vulnerable owing to poverty, marginalization, social exclusion or other forms of discrimination and will involve all relevant partners.

3.1.7 The International Federation will support the efforts of National Societies to strengthen their capacity in the field of disaster risk reduction through continued knowledge sharing on best practices, resource mobilization and advocacy on disaster risk reduction issues with States and other relevant international, regional and national actors, including with the private sector.

• Final Goal 3.2 – Enhance international disaster response through support for the compilation and application of the laws, rules and principles applicable to international disaster response

It is essential to provide neutral and impartial assistance to all populations affected by disasters, without discrimination and on the basis of vulnerability and need. Experience has shown that achieving this goal depends to a significant extent on improved understanding of the regulatory framework within which international disaster response is provided. Global research conducted as part of the International Federation's IDRL Project identified that there are many instruments aimed at improving international disaster response but that awareness of them is often lacking and implementation inconsistent.

Actions proposed

3.2.1 All members of the Conference welcome the work undertaken by the International Federation in cooperation with National Societies, States, the United Nations and other bodies to collate and examine the effectiveness of laws, rules and principles applicable to international disaster response, as noted in United Nations General Assembly Resolution on strengthening the effectiveness and coordination of international urban search and rescue assistance (A/RES/57/150).

3.2.2 All members of the Conference recognise that improved awareness, clarification, application and development of laws, rules and principles applicable to international disaster response will assist in facilitating and improving the coordination, timeliness, quality and accountability of international disaster response activities and can therefore make a major contribution to the protection of human dignity in situations of disasters.

3.2.3 States and the components of the Movement are encouraged to work together to ensure the fullest possible consideration and application, where appropriate, of the laws, rules and principles that pertain to international disaster response, as well as the recommendations of Resolution 6 of the 23rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent on measures to expedite international relief and United Nations General Assembly Resolution on strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations and its accompanying Annex (A/RES/46/182).

3.2.4 States, recognizing the importance of the independent and auxiliary role of National Societies with respect to the public authorities in providing humanitarian services in the event of disaster, are encouraged to work in cooperation with their respective National Societies and the International Federation to review existing disaster management laws and operational instruments at the national, regional and international levels so as to enhance harmonization with relevant laws, rules and principles, and where feasible, guidelines applicable to international disaster response.

3.2.5 States that have not yet done so are encouraged to consider acceding to and implementing the Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations in order to facilitate the effective use of telecommunications in disaster and emergency relief operations. States will, as appropriate, also implement the relevant resolutions of the International Conference of the Red Cross and Red Crescent, International Telecommunication Union and United Nations related to the use of telecommunications in disasters, as well as access and protection of disaster response and mitigation workers.

3.2.6 The International Federation and National Societies will continue to lead collaborative efforts, involving States, the United Nations and other relevant bodies, in conducting research and advocacy activities relating to the compilation of the laws, rules and principles applicable to international disaster response. This includes identifying any outstanding needs in terms of the legal and regulatory framework and the development of models, tools and guidelines for practical use in international disaster response activities. This also includes the active promotion of the awareness, dissemination, clarification and application, where appropriate, of the laws, rules and principles applicable to international disaster response, as well as applicable guidelines by States and the international community at all levels. The International Federation

will submit a progress report to the International Conference of the Red Cross and Red Crescent in 2007.

* * *

REDUCING THE RISK AND IMPACT OF DISEASES

General objective 4 – Reduce the increased vulnerability to diseases arising from stigma and discrimination and from the lack of access to comprehensive prevention, care and treatment

The aim is to protect human dignity from the devastating consequences of HIV/AIDS and other diseases faced, in particular, by groups that are stigmatized, discriminated against or socially marginalized because of their situation or circumstances and often lack access to comprehensive prevention, treatment, care and support,

by addressing the legal and policy barriers, as well as underlying societal attitudes, which stigmatize and discriminate against people living with HIV/AIDS (PLWHA) and other highly vulnerable populations, and

by providing equitable access to prevention, treatment and health care, including psychosocial support, for all people, including displaced persons and other marginalized groups, such as prisoners and detainees,

in order to reduce the impact and further spread of HIV/AIDS and other diseases and promote the enjoyment of the highest attainable standard of health as one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition, with a special emphasis on marginalized and vulnerable populations.

• Final Goal 4.1 – Eradicate the stigma, discrimination and denial faced by populations affected by and living with HIV/AIDS

HIV/AIDS represents one of the most serious threats to human dignity today. Despite a growing awareness of the scale of the epidemic, the global response to HIV/AIDS continues to be hampered by attitudes that stigmatize people affected by and living with HIV/AIDS and highly vulnerable populations. Discriminatory legislation and policies directly and indirectly deny these populations access to adequate prevention, treatment and care. The response to HIV/AIDS must address social, legal and policy barriers that stigmatize and discriminate against infected, affected and highly vulnerable populations. Health care and social services must be based on the humanitarian principle of protecting and respecting human dignity, and be provided

without discrimination, on the basis of need and vulnerability, using approaches that encourage tolerance, respect and social inclusion.

Actions proposed

4.1.1 States, in fulfilment of the commitments made in the Declaration of Commitment adopted by the United Nations General Assembly Special Session on HIV/AIDS (UNGASS), should eliminate any laws, policies and practices that adversely discriminate against people living with HIV/AIDS (PLWHA), with special attention to women and girls and highly vulnerable groups.

4.1.2 States undertake to adopt appropriate and effective measures aimed at enforcing policies and strategies aimed at eradicating HIV/AIDS-related stigma and discrimination, with specific attention paid to the gender implications of HIV/AIDS, and an emphasis on the social inclusion of people affected by and living with HIV/AIDS and other highly vulnerable groups, notably by ensuring the full enjoyment of their human rights and fundamental freedoms.

4.1.3 States, assisted and supported by National Societies, are urged to undertake operational measures, with special emphasis on empowering women and addressing the gender imbalance, to promote the widespread availability of and equitable access to comprehensive prevention, care and treatment, including improved and enhanced sexual and reproductive health care.

4.1.4 States are urged to ensure that a wide range of prevention programmes which take account of local circumstances, ethics and cultural values, is available in all countries, particularly the most affected countries, including information, education and communication, in languages most understood by communities and respectful of cultures, aimed at reducing risk-taking behaviour and encouraging responsible sexual behaviour, including: abstinence and fidelity; expanded access to essential commodities, including male and female condoms and sterile injecting equipment; harm-reduction efforts related to drug use; expanded access to voluntary and confidential counselling and testing; safe blood supplies; and early and effective treatment of sexually transmittable infections.

4.1.5 States, assisted and supported as appropriate by the components of the Movement, should undertake operational measures aimed at ensuring continuous progress in the availability of treatment and care for people living with HIV/AIDS, with an emphasis on reaching marginalized groups that do not have ready access to such treatment and care, in

order to protect their dignity, lives and livelihoods and prevent the transmission of HIV.

4.1.6 States are urged to adopt and implement legislative measures to eradicate discrimination against people living with HIV/AIDS in the workplace. In close cooperation with States, civil society organizations and international organizations, the components of the Movement will carry out awareness and education activities aimed at creating positive, socially inclusive workplace environments for staff, volunteers and beneficiaries, and will provide support and assistance for other organizations wishing to implement workplace initiatives to eradicate stigma and discrimination against people living with HIV/AIDS.

4.1.7 States, recognizing the importance of the independent and auxiliary role of National Societies with respect to the public authorities in providing humanitarian services in the field of health and care should negotiate clearly defined roles and responsibilities with their respective National Societies in public health, development and social activities. This could include representation of National Societies on relevant national policy and coordination bodies. States should also take specific legal and policy measures to support and assist National Societies in building sustainable volunteer and community capacity in the area of HIV/AIDS and health promotion and prevention activities.

4.1.8 States should facilitate civil society participation in planning and implementation through participation in processes such as the Country Coordinating Mechanisms of the Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. This would ensure that disease responses benefit from the unique perspectives, capacities and reach of civil society, and in particular the voice and contribution of affected communities. This includes developing and utilizing the full potential of the network of National Society volunteers to reach vulnerable populations at the community and household levels.

4.1.9 States and National Societies are urged to provide in conformity with paragraph seven of the Declaration, including through international cooperation, the necessary human and financial resources and institutional support needed to reduce the risk and impact of diseases.

4.1.10 National Societies will continue to implement the global campaign against AIDS-related stigma and discrimination ("The truth about AIDS... Pass it on") and, in cooperation with States, will prioritize and scale up efforts to strengthen sustainable capacity and improve the

effectiveness of health and HIV/AIDS awareness and advocacy activities at the local and national levels, with an emphasis on building effective and inclusive partnerships with people affected by and living with HIV/AIDS and other populations that are vulnerable owing to poverty, marginalization, social exclusion and discrimination.

4.1.11 The International Federation will support the efforts of National Societies to strengthen their capacity to implement HIV/AIDS and community health interventions through continued knowledge sharing on best practices, resource mobilization and advocacy on stigma and discrimination issues with States and the international community.

4.1.12 The Movement will cooperate closely with UNAIDS and its co-sponsors at all levels. National Societies will contribute to and strengthen the International Federation's status as a UNAIDS Collaborating Centre and its partnership with the Global Network of PLWHA (GNP+) for the elimination of stigma and discrimination, through the mobilization of volunteers at the national, regional and international levels.

• Final Goal 4.2 – Reduce the risk of and vulnerability to HIV/AIDS and other diseases faced by people who suffer most as defined in paragraph seven of the Declaration and other marginalized groups, such as prisoners and detainees. Because of their legal status or circumstances, such people have limited access to health education, promotion and care, treatment, and disease prevention

It is imperative, both from humanitarian and public-health perspectives, to provide neutral and impartial assistance for all populations affected by HIV/AIDS and other diseases, without discrimination and on the basis of vulnerability and need. Many groups do not have full access to basic prevention, health-care and social services as a result of legislation, policies and practices with discriminatory effects, thereby increasing their risk of and vulnerability to diseases. Of particular concern are migrants and displaced populations, prisoners and detainees. Effective health programmes based on tolerance and social inclusion, and focusing on physical, mental and social well-being are critical to protecting the human dignity of these populations and ensuring their successful integration into society.

Actions proposed

4.2.1 States are urged, in cooperation with National Societies, to review existing laws and policies in order to promote the enjoyment of the highest attainable standard of health as one of the fundamental rights

of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.

4.2.2 States, in close cooperation with the components of the Movement and vulnerable populations, should implement socially inclusive prevention and health-care interventions appropriate for displaced and marginalized populations. This implies moving beyond emergency needs to integrate physical and mental health and social well-being into programming.

4.2.3 States and the components of the Movement, with other relevant partners, are called upon to address, in a multi-sectoral and coordinated manner, the problems associated with HIV/AIDS and other diseases in armed conflicts, disasters and emergencies, recognizing the special vulnerability and capacity of displaced populations, host communities, military and peace keeping personnel.

4.2.4 States, in cooperation with the Movement, are urged to address the special needs and vulnerability of people affected by HIV and AIDS in emergency situations with special attention to food security.

4.2.5 States, in cooperation with the components of the Movement, are urged to implement policies and operational measures in prisons in order to create a safer environment and reduce the risk of transmission of HIV, Tuberculosis and other diseases among detainees, prisoners and staff. This includes voluntary and confidential testing for HIV infection, adequate pre-and post-test counselling and awareness programmes.

4.2.6 National Societies will prioritize and expand efforts to build sustainable capacity and increase their effectiveness in health awareness and advocacy activities at the local and national levels, with an emphasis on building effective and inclusive partnerships with populations that are vulnerable owing to poverty, marginalization, social exclusion and discrimination.

4.2.7 The International Federation will support the efforts of National Societies to strengthen their capacity in the field of community health through the continued sharing of best practices, resource mobilization and advocacy on stigma and discrimination issues with States and the international community.

Resolution 2

REVISION OF THE REGULATIONS FOR THE EMPRESS SHÔKEN FUND

The 28th International Conference of 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 provisions 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 *Council of Delegates 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 *Council* and the use made of those allocations by National Societies. *The Council of Delegates* shall transmit this report to the Japanese Imperial Family through the intermediary of the Japanese Red Cross Society.

Resolution 3

EMBLEM

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

recalling Resolution 3 (27th International Conference) adopted on 6 November 1999,

adopts Resolution 5 adopted by the Council of Delegates on 1st December 2003 (see annex).

Annex

Resolution 5
Follow-up to Resolution 6 of the Council of Delegates in 2001

Emblem

The Council of Delegates

Taking note of the report submitted by the Standing Commission as requested by the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in Geneva in 1999, and Resolution 6 of the Council of Delegates in 2001,

Reiterating the commitment of the International Red Cross and Red Crescent Movement to achieve, with the support of the States Parties to the Geneva Conventions, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, on the basis of the proposed draft Third Protocol Additional to the Geneva Conventions, once it is adopted, as soon as circumstances permit,

Recalling the legal and protective value of the emblems used by the International Red Cross and Red Crescent Movement, which, by virtue of their inclusion in the 1949 Geneva Conventions and continuous practice for over a century, have become universally recognised symbols of impartial and neutral aid and protection to the victims of war, natural disasters and other catastrophes,

1. *Welcomes* the work of the Standing Commission, its Special Representative on the Emblem and its ad hoc Working Group, the ICRC and the International Federation to develop the basis for a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem;
2. *Further welcomes* the progress made since the 27th International Conference, in particular the drafting of the proposed Third Protocol

Additional to the Geneva Conventions on the Emblem (12 October 2000) as well as the adoption of Resolution 6 of the 2001 Council of Delegates;

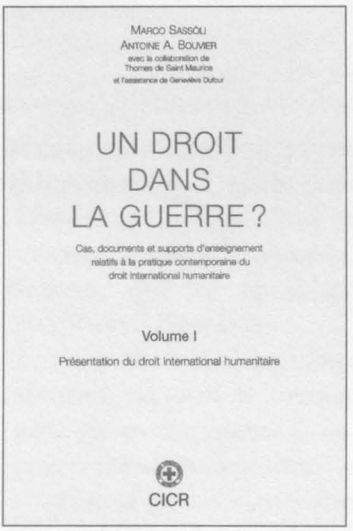
3. *Deeply regrets* developments which have made it impossible to bring the process to its expected outcome with the adoption of the draft Third Additional Protocol;
4. *Recalls* the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, in particular the principle of universality;
5. *Underlines* the urgency of reinforcing measures for the protection of war victims, medical personnel and humanitarian workers in all circumstances, and the significance in this context of the proposed Third Additional Protocol;
6. *Requests* the Standing Commission to continue to give high priority to securing, as soon as circumstances permit, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, in cooperation with the Swiss government as depositary of the Geneva Conventions and with other concerned governments and components of the Movement, on the basis of the proposed draft Third Additional Protocol;
7. *Requests* the Special Representative of the Standing Commission on the Emblem to bring this resolution to the attention of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

Resolution 4

DATE AND PLACE OF AN INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

decides to hold an International Conference in 2007 in Geneva, the date to be decided by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent.



Un droit dans la guerre? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire

par Marco Sassoli et Antoine A. Bouvier

Outil de référence sur la pratique du droit international humanitaire, cet ouvrage est destiné aux professeurs et aux étudiants en droit international ou en sciences politiques, ainsi qu'aux juristes en exercice. Son objectif principal est de démontrer la pertinence du droit international humanitaire dans les conflits contemporains et de présenter les réponses qu'il apporte aux problèmes humanitaires que ces conflits provoquent.

CICR, Genève, 2003
Disponible en français. Déjà disponible en anglais: édition 1999
CHF 70,- / réf. 0739

To order any ICRC publication:
E-mail: shop.gva@icrc.org
Fax: + 41 22 730 2768
or write to:
Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
www.icrc.org

XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Genève, 2-6 décembre 2003

Résolutions

Résolution 1	Adoption de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire	918
Résolution 2	Révision du règlement du Fonds de l'Impératrice Shôken	945
Résolution 3	Emblème	948
Résolution 4	Lieu et date d'une Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	950

Résolution 1

ADOPTION DE LA DÉCLARATION ET DE L'AGENDA POUR L'ACTION HUMANITAIRE

La XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« la Conférence »),

A.

prenant note avec satisfaction des mesures qui ont été engagées en vue de mettre en œuvre le Plan d'action adopté à la XXVIIe Conférence internationale,

se félicitant du rapport sur le suivi de la mise en œuvre du Plan d'action adopté à la XXVIIe Conférence internationale, qui a été préparé par le CICR et la Fédération internationale,

encourageant tous les membres de la Conférence à poursuivre leur travail de mise en œuvre de ce Plan d'action,

B.

1. *adopte* la Déclaration de la XXVIIIe Conférence internationale,
2. *insiste* sur la nécessité de renforcer la mise en œuvre et le respect du droit international humanitaire, et à cet égard,
   - *prend note* que tous les États doivent adopter des mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, visant notamment à assurer la formation des forces armées et à faire connaître ce droit auprès du grand public, et adopter les dispositions législatives nécessaires pour que les crimes de guerre soient punis, conformément à leurs obligations internationales;
   - *appelle* les États à utiliser les mécanismes de mise en œuvre du droit international humanitaire existants et à veiller à leur fonctionnement efficace, conformément aux obligations internationales qu'ils ont contractées, et *demande* aux États parties au Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 qui n'ont pas encore reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, en application de son article 90, de reconsidérer la possibilité de le faire;
3. *adopte* l'Agenda pour l'action humanitaire;
4. *exhorte* tous les membres de la Conférence à mettre en œuvre la Déclaration et l'Agenda pour l'action humanitaire, dans le cadre de leurs pouvoirs, mandats et capacités respectifs, en vue d'atteindre les objectifs définis;
5. *invite* les organisations internationales et régionales à mettre en œuvre les engagements de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire qui les concernent;

6. *demande* à tous les membres de la Conférence de déployer tous les efforts possibles pour que tous les acteurs concernés mettent en œuvre, selon les besoins, la Déclaration et l'Agenda pour l'action humanitaire;
7. *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, y compris la Déclaration et l'Agenda pour l'action humanitaire, conformément à ses attributions statutaires, en consultant à cet effet les États parties aux Conventions de Genève et d'autres acteurs;
8. *demande* à tous les membres de la Conférence d'informer le CICR et la Fédération internationale des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire, pour qu'un rapport sur la mise en œuvre soit présenté à la Conférence internationale de 2007;
9. *demande* au CICR et à la Fédération internationale de mettre en œuvre et d'encourager la mise en œuvre de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire, en mobilisant leur siège et leurs délégations respectifs;
10. *demande* aux membres de la Conférence de faire rapport à la Conférence internationale de 2007, sur le suivi donné à leur(s) engagement(s) ;

C.

11. *remercie* le CICR pour son rapport sur « le droit international humanitaire et les défis que posent les conflits armés contemporains » et *invite* celui-ci à continuer de promouvoir la réflexion et à procéder à des consultations sur les problèmes identifiés dans son rapport ainsi qu'à analyser les défis futurs;
12. *prend note avec une grande satisfaction* des efforts déployés par le CICR pour la réalisation de l'étude sur le droit international humanitaire coutumier et *demande* au CICR de poursuivre ses travaux et de faire rapport à la Conférence internationale de 2007;
13. *se félicite* de l'étude réalisée par la Fédération internationale en réponse à la demande formulée lors de la XXVIIe Conférence internationale sur « Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des Pouvoirs publics dans le domaine humanitaire », *prend note* en particulier du principe évoqué dans les conclusions de l'étude portant sur « les caractéristiques d'une relation équilibrée entre États et Sociétés nationales », et *invite* la Fédération internationale à poursuivre ses travaux sur le sujet et à aller plus loin en procédant à des consultations plus approfondies avec les États et les Sociétés nationales, et à présenter un nouveau rapport à la Conférence internationale de 2007.

Déclaration
«Protéger la dignité humaine»

Réunis à Genève à l'occasion de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous, les membres de cette Conférence, ne pouvons accepter que les conflits armés, les catastrophes et la maladie empêchent des millions de personnes de subvenir à leurs besoins fondamentaux. En tant que représentants des États parties aux Conventions de Genève et des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous nous engageons donc par cette Déclaration à ***protéger la dignité humaine*** en toutes circonstances en renforçant le respect du droit applicable et en réduisant la vulnérabilité des populations aux effets des conflits armés, des catastrophes et des maladies.

Protéger la dignité humaine exige un partenariat renouvelé entre les États et les composantes du Mouvement, afin d'assurer, dans un esprit de solidarité, le respect de tous les êtres humains, indépendamment de leurs origines, de leurs convictions, de leur religion, de leur statut ou de leur sexe. Nous prenons donc l'engagement de réaffirmer et d'appliquer les principes et les règles du droit international humanitaire, y compris les règles coutumières, de renforcer le respect des principes et des valeurs humanitaires, de promouvoir la tolérance, la non-discrimination et le respect de la diversité entre tous les peuples, et nous accueillons favorablement les initiatives régionales ou autres visant à promouvoir le respect de tous les êtres humains.

Les conflits armés, la violence aveugle et les actes de terreur demeurent une menace pour la sûreté et la sécurité d'innombrables personnes et sapent les efforts qui visent à instaurer paix et stabilité durables dans le monde. Nous appelons les États à envisager de ratifier les traités de droit international humanitaire et d'adhérer à ceux auxquels ils ne sont pas encore parties. Nous réaffirmons que tous les États ont la responsabilité de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, quelles que soient la nature ou l'origine du conflit. Nous appelons en outre les États à utiliser les mécanismes de mise en œuvre existants, tels que les Puissances protectrices et la Commission internationale d'établissement des faits, en vertu de leurs obligations internationales. Les États diffuseront le droit international humanitaire auprès de leurs forces armées et de la population civile. Des efforts visant à sensibiliser la population civile peuvent être déployés en collabora-

tion avec le Mouvement et avec des organismes tels que les médias, les institutions religieuses et d'autres institutions comparables. Convaincus que les dispositions existantes du droit international humanitaire constituent une base adéquate pour faire face aux défis que soulèvent les conflits armés modernes, nous exhortons solennellement toutes les parties à un conflit armé à respecter l'ensemble des traités applicables et des règles coutumières de droit international humanitaire.

Nous appelons toutes les parties à un conflit armé à tout faire pour limiter les blessures, les pertes en vies humaines et les souffrances infligées incidemment aux populations civiles et pour éviter qu'elles ne se produisent délibérément. Le principe de la distinction entre civils et combattants, et entre biens de caractère civil et objectifs militaires, de même que le principe de la proportionnalité dans la conduite des hostilités, doivent être respectés en toutes circonstances. Nous appelons toutes les parties à un conflit armé à prendre toutes les mesures de précaution possibles pour réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile et les dommages causés incidemment. Nous demandons instamment à toutes les parties à un conflit armé de faire en sorte que les femmes et les enfants bénéficient d'un respect et d'une protection spécifiques, conformément au droit international humanitaire. En outre, le patrimoine culturel des peuples devrait être protégé. Nous appelons toutes les parties à un conflit armé à prendre toutes les mesures possibles pour, d'une part, prévenir le pillage des biens culturels et des lieux de culte, ainsi que les actes d'hostilité à l'égard de ces biens lorsqu'ils ne sont pas utilisés à des fins militaires et, d'autre part, prévenir les effets néfastes sur l'environnement. Nous appelons aussi les États à respecter intégralement les dispositions du droit international humanitaire, en particulier la Quatrième Convention de Genève, afin de protéger et d'aider les civils vivant dans des territoires occupés.

Déplorant tout spécialement le coût toujours plus grand, en termes humanitaires, des conflits armés non internationaux, nous exhortons les États à renforcer la mise en œuvre des protections existantes pour les biens de caractère civil et les personnes touchées par ces conflits et à déterminer si des règles plus élaborées sont nécessaires en vue de leur protection. En aucun cas, les standards de protection existants ne doivent être affaiblis.

Des menaces nouvelles pèsent aujourd'hui sur la sécurité du monde. Le droit international humanitaire est applicable à toutes les situations de conflit

armé et d'occupation étrangère. Nous condamnons vigoureusement tous les actes ou menaces de violence visant à répandre la terreur parmi la population civile. Nous rappelons en outre les protections que le droit international humanitaire accorde aux personnes capturées en relation avec un conflit armé. Tous les détenus doivent être traités avec humanité et dans le respect de leur dignité inhérente. C'est l'application complémentaire, en particulier, du droit international humanitaire, du droit des droits de l'homme et du droit des réfugiés, selon la situation, qui peut permettre de promouvoir et de sauvegarder au mieux la dignité inhérente de chaque être humain. Le droit international humanitaire n'est pas un obstacle à la justice, et il exige que tous les auteurs présumés de crimes aient accès à une procédure régulière et à un procès juste et équitable. Qui plus est, nous affirmons qu'aucun État, aucun groupe ni aucun individu n'est au-dessus du droit et que nul ne doit être considéré ni traité comme échappant à l'emprise du droit.

Chaque année, des millions de personnes sont tuées par des catastrophes, par la maladie et par des conflits armés. La plupart des décès liés à ces phénomènes frappent les populations les plus vulnérables du monde, qui vivent dans la pauvreté et qui sont dépourvues d'accès à des services de base, à l'information ou aux processus de décision. Les maladies infectieuses telles que le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme produisent sur notre monde un impact dévastateur. Les plus durement touchés sont les pauvres, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, les migrants, les minorités, les autochtones, les personnes handicapées et tous ceux que les conflits armés, les catastrophes ou l'exclusion sociale ont rendus vulnérables, en particulier les femmes et les enfants. L'opprobre et la discrimination dont elles sont victimes exacerbent la vulnérabilité et les risques de ces personnes. ***Protéger la dignité humaine*** exige d'élever les niveaux de santé et de réduire les risques sanitaires par le biais de mesures globales concernant la prévention, les traitements et les soins, y compris l'accès à des médicaments d'un coût abordable. Nous nous engageons donc à agir pour limiter les risques et les effets des catastrophes sur les populations à risque, et pour réduire leur vulnérabilité aux maladies due à l'opprobre et à la discrimination, en particulier pour les personnes directement et indirectement touchées par le VIH/sida. À cette fin, nous œuvrerons de concert, par des initiatives nouvelles, destinées à répondre à ces défis en renforçant les capacités locales, à intensifier le volontariat et à resserrer le partenariat entre les États, les composantes du Mouvement et d'autres organisations.

Profondément alarmés par le nombre croissant d'actes de violence ou de menaces à l'encontre des travailleurs humanitaires, nous déclarons que ceux-ci doivent être respectés et protégés en toutes circonstances dans l'exercice de leur rôle vital qui consiste à prévenir et soulager les souffrances. Leur indépendance vis-à-vis des acteurs politiques et militaires doit être réaffirmée. Les États sont exhortés à veiller à ce que les crimes contre les travailleurs humanitaires ne restent pas impunis. Ils doivent dénoncer ces crimes et faire tout leur possible pour prévenir les attaques contre le personnel humanitaire et les opérations de secours. En outre, le personnel humanitaire devrait, conformément aux règles du droit international applicable, être autorisé à accéder librement et sans entrave aux populations touchées par un conflit armé, une catastrophe et la maladie, ou sous occupation étrangère. Nous réaffirmons la responsabilité qui incombe aux États de respecter l'adhésion des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à ses Principes fondamentaux, afin de fournir une protection et une assistance impartiales, neutres et indépendantes à toutes les personnes qui en ont le plus besoin. Nous réaffirmons en outre la responsabilité des composantes du Mouvement de coopérer avec les États, conformément à leurs mandats respectifs et aux Statuts du Mouvement.

L'engagement que nous prenons par la présente Déclaration est complété par notre détermination à prendre les mesures concrètes décrites dans l'Agenda pour l'action humanitaire, qui met l'accent sur quatre thèmes: *les personnes portées disparues* et leurs familles; le coût humain de la disponibilité, de l'emploi et de l'usage abusif des *armes*; la réduction du risque et de l'impact des *catastrophes* sur les populations vulnérables; et la réduction de la vulnérabilité au VIH/sida et à d'autres *maladies* due à l'opprobre et à la discrimination.

Ces menaces contre la dignité humaine sont parmi les défis humanitaires les plus pressants de notre époque.

Agenda pour l'action humanitaire

L'Agenda pour l'action humanitaire porte sur le thème principal et l'objectif global de la Conférence internationale, à savoir ***Protéger la dignité humaine***. Il expose une série d'objectifs et de mesures que les États et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[1] pourront entreprendre pour protéger la dignité humaine.

Quatre préoccupations humanitaires sont abordées dans l'Agenda:

- *traiter de la question des personnes portées disparues à la suite d'un conflit armé ou d'autres situations de violence armée conduisant à de nombreuses disparitions (ci-après dénommées « autres situations de violence armée ») et de celle de l'assistance à leurs familles, en tenant compte des observations et des recommandations de la Conférence internationale d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux, organisée par le CICR à Genève du 19 au 21 février 2003 ;*
- *examiner le coût humain de la disponibilité, de l'emploi et de l'utilisation abusive des armes dans les conflits armés ;*
- *réduire les risques liés aux catastrophes et leurs effets et améliorer les mécanismes de préparation et d'action ;*
- *réduire pour les personnes vulnérables les risques liés au VIH/sida et aux autres maladies infectieuses, ainsi que leurs effets.*

L'Agenda pour l'action humanitaire définit un certain nombre d'objectifs clairs, mesurables et réalistes que les membres de la Conférence doivent atteindre entre 2004 et 2007. Ces objectifs portent sur des domaines dans lesquels la Conférence internationale, en tant que tribune privilégiée qui réunit des États et les composantes du Mouvement, peut apporter une contribution spécifique face aux préoccupations et aux défis qui se posent actuellement dans le domaine de l'humanitaire, sans répéter inutilement les efforts entrepris dans d'autres forums internationaux pour résoudre des problèmes analogues. Toutefois, l'impact de l'Agenda pour l'action humanitaire dépendra de la détermination de tous les membres de la Conférence à en assurer la mise en œuvre intégrale.

* * *

1 Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est composé du Comité international de la Croix-Rouge (ci-après « CICR »), des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après « Sociétés nationales ») et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après « Fédération internationale »). Dans l'ensemble du présent document, le terme « Mouvement » désigne toutes les composantes mentionnées ci-dessus.

AMÉLIORER LA PROTECTION DANS LES CONFLITS ARMÉS ET AUTRES SITUATIONS DE VIOLENCE ARMÉE

Objectif général 1 – Respecter et restaurer la dignité des personnes portées disparues lors de conflits armés ou d'autres situations de violence armée, et de leurs familles.

Le but est de résoudre le problème des personnes portées disparues, d'aider leurs familles et de prévenir d'autres disparitions,

en incitant les gouvernements, les institutions militaires et les organisations nationales et internationales – y compris le réseau mondial de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – à redoubler d'efforts pour prendre des mesures concrètes et pour réaffirmer, renforcer, respecter et appliquer avec détermination les dispositions du droit international relatives à la protection des personnes,

afin que les autorités chargées de résoudre ces problèmes soient comptables de leurs actions.

• Objectif final 1.1 – Prévenir les disparitions

Dans un conflit armé ou d'autres situations de violence armée, la protection de toutes les personnes est assurée afin d'éviter les disparitions, qu'elles soient délibérées ou fortuites.

Actions proposées

1.1.1 Les autorités de l'État prennent des mesures efficaces garantissant que tous les membres des forces armées et de sécurité seront dotés de moyens d'identification personnels, au minimum des plaques d'identité, et que ces moyens d'identification seront obligatoires et correctement utilisés.

1.1.2 Les autorités de l'État prennent des mesures efficaces garantissant que les mineurs en situation de risque seront dotés de moyens d'identification personnels et que toute personne concernée pourra facilement obtenir ces moyens d'identification.

1.1.3 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales, prennent des mesures efficaces pour faire plus largement connaître aux civils les façons de se protéger contre les risques de disparition. Les acteurs concernés et le CICR prennent des mesures pour obtenir l'accès à tous les civils et enregistrer ceux qui risquent d'être portés disparus.

1.1.4 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales et le CICR, prennent des mesures efficaces garantissant à toute personne la possibilité de garder le contact avec ses proches pendant un conflit armé ou d'autres situations de violence armée.

1.1.5 Les autorités de l'État prennent des mesures efficaces pour que les familles, les avocats et toute autre personne dont l'intérêt est légitime, soient immédiatement informés de la situation des personnes privées de liberté, et de prévenir les exécutions extrajudiciaires, la torture et la détention dans des lieux tenus secrets.

• Objectif final 1.2 – Élucider le sort des personnes portées disparues

L'article 32 du Protocole additionnel I de 1977 fait référence au droit des familles de connaître le sort de leurs membres. Dans cet esprit, les familles doivent être informées du sort de leurs proches disparus dans le cadre d'un conflit armé ou d'autres situations de violence armée, y compris le lieu où ils se trouvent et, s'ils sont morts, la cause de leur décès. Les faits ayant conduit à la disparition de personnes sont reconnus pour le bien des familles et des communautés, et les responsables des violations ayant entraîné ces disparitions rendent compte de leurs actes.

Actions proposées

1.2.1 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales et le CICR, prennent des mesures efficaces garantissant que les familles soient informées sur le sort de leurs proches disparus, y compris le lieu où ils se trouvent. Si ces proches sont morts, les familles devraient connaître la cause et les circonstances du décès, afin de faciliter l'acceptation de ce décès et l'amorce du processus de deuil.

1.2.2 Les autorités de l'État prennent des mesures efficaces garantissant la mise en œuvre, chaque fois qu'il y a lieu, de mécanismes appropriés afin de répondre aux attentes des familles en matière d'information, de reconnaissance officielle des faits et d'établissement des responsabilités.

• Objectif final 1.3 – Gérer les informations et traiter les dossiers relatifs aux personnes portées disparues

La collecte et le partage de l'information par tous ceux qui sont concernés sont effectués et coordonnés activement et de manière appropriée, afin d'augmenter l'efficacité des mesures prises pour élucider le sort des personnes portées disparues à la suite d'un conflit armé ou d'autres situations de violence armée.

Actions proposées

1.3.1 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales et le CICR, prennent des mesures efficaces pour que les dossiers relatifs aux personnes portées disparues soient dûment consti-

tués, gérés et traités et pour que les données personnelles pouvant servir à élucider le sort de ces personnes soient centralisées de manière appropriée.

1.3.2 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales et le CICR, prennent des mesures efficaces garantissant le respect des normes et des principes pertinents relatifs à la protection des données personnelles chaque fois que de telles informations, notamment les informations médicales et génétiques, seront recueillies, gérées et traitées.

• Objectif final 1.4 – Gérer les restes humains et les informations relatives aux morts

Les informations relatives aux personnes décédées dans le cadre d'un conflit armé ou d'autres situations de violence armée sont communiquées afin de réduire le nombre de personnes portées disparues, d'élucider le sort des personnes dont on est sans nouvelles et de mettre fin à l'incertitude et à l'angoisse des familles.

Actions proposées

1.4.1 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales et le CICR, prennent des mesures efficaces garantissant que les restes humains seront dûment recherchés, récupérés, identifiés, et qu'on en dispose sans discrimination aucune et dans le respect des morts et des pratiques de deuil civiles et religieuses des personnes et des communautés concernées.

1.4.2 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés prennent des mesures efficaces garantissant qu'un cadre d'action sera fixé avant le début de toute procédure d'exhumation et d'identification, et que, chaque fois que possible, toutes les procédures d'exhumation et d'identification des restes humains seront effectuées par des spécialistes de la médecine légale.

• Objectif final 1.5 – Soutenir les familles des personnes portées disparues

Les familles des personnes portées disparues, elles-mêmes soumises à des situations similaires à celles que vit le reste de la population pendant un conflit armé ou dans d'autres situations de violence armée, ont en outre des besoins tout à fait particuliers, liés à la disparition d'un proche. Ces besoins, qui varient selon les contextes, sont traités spécifiquement.

Action proposée

1.5.1 Les autorités de l'État et les autres acteurs concernés, en particulier les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale, prennent des mesures efficaces ciblées pour protéger et aider les familles des per-

sonnes portées disparues, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des enfants.

• Objectif final 1.6 – Encourager les groupes armés organisés engagés dans des conflits armés à résoudre le problème des personnes portées disparues, à aider leurs familles et à prévenir d'autres disparitions
Les États parties aux Conventions de Genève et les autres acteurs concernés, en particulier le CICR et, partout où cela est possible, les Sociétés nationales, encouragent les groupes armés organisés à atteindre l'objectif général 1, ainsi que ses objectifs finals, et à mener à bien les actions correspondantes.

* * *

Objectif général 2 – Renforcer la protection des civils dans toutes les situations contre l'emploi et les effets indiscriminés des armes, et celle des combattants contre les souffrances inutiles et les armes prohibées, en contrôlant le développement, la prolifération et l'emploi des armes
Le but est de protéger la dignité humaine face aux souffrances persistantes provoquées par les mines antipersonnel et les débris de guerre explosifs, à la prolifération largement répandue des armes au mépris des règles régissant leur emploi, ainsi qu'à la mise au point de nouvelles armes et technologies susceptibles d'être utilisées à des fins hostiles,
en réaffirmant, en renforçant et en respectant et en appliquant avec détermination les dispositions du droit international humanitaire relatives à la protection des personnes,
afin de garantir que les moyens utilisés dans le cadre d'opérations militaires seront conformes au droit international humanitaire, que des mesures adéquates seront prises pour prévenir les violations graves du droit, et que les normes juridiques existantes seront préservées face aux avancées de la science.

• Objectif final 2.1 – Mettre fin aux souffrances provoquées par les mines antipersonnel
Accroissement de l'action universelle anti-mines et poursuite des efforts en vue d'atteindre l'objectif ultime de l'élimination complète des mines antipersonnel.

Actions proposées

2.1.1 Les États, en partenariat avec les composantes du Mouvement, fourniront une assistance en vue de la prise en charge, de la réadaptation et

de la réintégration sociale et économique des blessés de guerre, y compris des victimes de mines; en outre, ils soutiendront les programmes de prévention contre les dangers des mines et de déminage. Le CICR continuera à assumer un rôle directeur dans la mise en œuvre de la Stratégie du Mouvement concernant les mines terrestres. Les Sociétés nationales, en partenariat avec le CICR et les États, continueront d'inclure l'action anti-mines parmi leurs priorités et de renforcer leurs capacités en la matière.

2.1.2 Tous les États s'efforceront d'atteindre l'objectif ultime de l'élimination complète des mines antipersonnel. Les États qui ne sont pas encore parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, sont encouragés à envisager d'y adhérer dans les meilleurs délais.

2.1.3 Les États parties à cette Convention devraient élaborer, avant la première Conférence d'examen, des programmes nationaux de déminage, de destruction des stocks, de prévention contre les dangers des mines et d'assistance aux victimes, qui respectent les délais impartis par la Convention. Les États parties qui sont en mesure de le faire sont encouragés à intensifier leurs efforts en vue de garantir les ressources nécessaires pour mettre pleinement en œuvre la Convention. Chaque État partie à cette Convention devrait adopter toutes les mesures nécessaires pour la mettre en œuvre, y compris les sanctions pénales et l'harmonisation de la doctrine militaire avec les obligations découlant de la Convention.

• Objectif final 2.2 – Réduire au minimum les souffrances causées par des armes qui peuvent produire des effets traumatiques excessifs ou qui ont des effets indiscriminés

Le nombre de morts et de blessés victimes de débris de guerre explosifs parmi la population civile devrait être considérablement réduit. L'adhésion à la Convention sur certaines armes classiques, à ses protocoles et à l'amendement qui étend le champ d'application de la Convention aux conflits armés non internationaux est accrue.

Actions proposées

2.2.1 La Conférence accueille avec satisfaction l'adoption du Protocole sur les débris de guerre explosifs à la Convention sur certaines armes classiques (Protocole V), et encourage les États à envisager de le ratifier dès que possible. Des efforts accrus devraient être faits à l'échelon interna-

tional pour réduire les coûts humains et sociaux des débris de guerre explosifs, à travers l'enlèvement desdits débris, les activités de prévention contre les dangers, l'assistance aux victimes et, une fois qu'il aura été ratifié, la mise en œuvre du nouveau protocole. Le Mouvement mettra en œuvre sa Stratégie concernant les mines terrestres, étendue aux débris de guerre explosifs, et renforcera ses capacités à cette fin.

2.2.2 Les États sont encouragés à poursuivre les efforts qu'ils déploient pour réduire les conséquences des mines, des pièges et autres dispositifs sur les civils, en envisageant de ratifier le Protocole II amendé à la Convention sur certaines armes classiques et en l'appliquant intégralement.

2.2.3 Les États sont encouragés à prendre des mesures au niveau national et à intensifier les efforts qu'ils déploient dans le cadre de la Convention sur certaines armes classiques, pour réduire au minimum le risque de voir les munitions explosives devenir des débris de guerre explosifs ainsi que pour réduire les coûts humains des mines autres que les mines antipersonnel.

2.2.4 Afin de réduire au minimum, parmi les civils, le nombre de morts et de blessés dû à certaines munitions, y compris à des sous-munitions, les États appliqueront de manière stricte les règles relatives à la distinction, la proportionnalité et la précaution dans l'attaque. À cet égard, les composantes du Mouvement continueront de promouvoir les mesures visant à éviter les pertes civiles causées par des débris de guerre explosifs et des sous-munitions.

2.2.5 Les États devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre intégrale des protocoles à la Convention sur certaines armes classiques auxquels ils sont parties. Les États qui ne sont pas encore partie à la Convention sur certaines armes classiques et à tous ses protocoles sont encouragés à envisager d'adhérer à ces instruments. Les États parties qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager d'adhérer à l'amendement qui étend le champ d'application de la Convention aux conflits armés non internationaux.

• Objectif final 2.3 – Réduire les souffrances humaines provoquées par la disponibilité non contrôlée et l'emploi abusif des armes

Compte tenu de l'obligation qu'ont les États de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, la disponibilité des armes – en particulier, les armes portatives, les armes légères et leurs munitions – fait l'objet de contrôles renforcés afin que celles-ci ne se retrouvent pas dans les mains de ceux dont on peut s'attendre qu'ils les utilisent pour violer ce droit. Des

mesures complémentaires sont prises pour encourager le respect de ce droit et ainsi limiter l'emploi abusif des armes.

Actions proposées

2.3.1 Les États devraient faire du respect du droit international humanitaire un des critères fondamentaux selon lesquels les décisions concernant les transferts d'armes sont examinées. Ils sont encouragés à incorporer ces critères dans la législation ou la politique nationale ainsi que dans les normes régionales et mondiales relatives aux transferts d'armes.

2.3.2 Les États devraient prendre des mesures concrètes pour renforcer les contrôles sur les armes et les munitions. Les États devraient, en particulier, intensifier d'urgence leurs efforts pour prévenir la disponibilité non contrôlée et l'utilisation abusive des armes portatives et des armes légères, en tenant compte du Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, et d'autres instruments pertinents, en particulier ceux qui sont élaborés dans un cadre régional.

2.3.3 Les États, avec le soutien du CICR et des Sociétés nationales, devraient veiller à ce que les forces armées, la police et les forces de sécurité reçoivent une formation systématique au droit international humanitaire et au droit relatif aux droits de l'homme, en particulier pour ce qui est de l'emploi responsable des armes. Le cas échéant, une formation similaire est encouragée pour les groupes armés organisés.

2.3.4 Les États, le CICR et les Sociétés nationales devraient s'employer à réduire la demande d'armes et l'emploi abusif des armes en encourageant une culture de la tolérance et en mettant sur pied des programmes éducatifs ou des initiatives semblables au sein de la population civile. En outre, ils sensibiliseront davantage, les enfants en particulier, aux dangers des armes portatives et des armes légères.

2.3.5 Les États, le CICR et les Sociétés nationales qui sont en mesure de le faire redoubleront d'efforts pour consigner et documenter les effets de la violence armée sur les populations civiles, afin de mieux en faire connaître les coûts humains. Le CICR documentera en outre les effets de la violence armée sur ses opérations.

• Objectif final 2.4 – Protéger l'humanité contre l'empoisonnement et la propagation délibérée de maladies

À la lumière des récents progrès de la biotechnologie qui pourraient être détournés en vue de créer des méthodes ou des moyens de guerre nouveaux,

une action urgente est entreprise afin de prévenir l'emploi abusif de la biotechnologie à des fins hostiles et l'érosion des dispositions du droit international humanitaire qui interdisent l'empoisonnement et la propagation délibérée de maladies.

Actions proposées

2.4.1 Les États parties à la Convention de 1972 sur les armes biologiques sont encouragés à poursuivre leurs efforts dans le cadre du programme de travail relatif à ladite Convention en vue de réduire la menace que constituent les armes biologiques.

2.4.2 Reconnaissant l'importance primordiale du programme de travail relatif à la Convention sur les armes biologiques, les États sont invités à collaborer avec le CICR à l'élaboration d'une déclaration à l'échelon ministériel, qui viendrait appuyer les efforts déployés dans le cadre de la Convention de 1972 sur les armes biologiques portant sur la prévention de l'emploi d'agents biologiques à des fins hostiles, comme le prévoit l'Appel du CICR sur « la biotechnologie, les armes et l'humanité ». Les composantes du Mouvement s'attacheront à promouvoir les préoccupations exprimées dans l'Appel du CICR.

2.4.3 Les États qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à:

- envisager de devenir parties au Protocole de Genève de 1925, à la Convention de 1972 sur les armes biologiques et à la Convention de 1993 sur les armes chimiques, et ce, avant la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2007;
- adopter la législation nationale appropriée pour enquêter sur les actes prohibés par le Protocole de Genève de 1925, la Convention de 1972 sur les armes biologiques et la Convention de 1993 sur les armes chimiques, et réprimer de tels actes;
- incorporer les normes éthiques et juridiques pertinentes dans les programmes d'enseignement médicaux et scientifiques, et adopter, aux niveaux national et international, des codes de conduite pour les milieux professionnels et industriels, de manière à réduire au minimum le risque que des agents biologiques soient employés à des fins hostiles; et
- poursuivre leurs efforts en vue de mettre en place, aux niveaux national et international, des mécanismes de surveillance et d'assistance pour détecter et analyser des poussées épidémiques inhabituelles.

2.4.4 Les États sont appelés à respecter l'objet et le but du Protocole de Genève de 1925, de la Convention de 1972 sur les armes biologiques

et des normes pertinentes du droit international, notamment en suivant avec attention les progrès accomplis dans les domaines des sciences de la vie, en prenant des mesures d'ordre pratique destinées à permettre de contrôler efficacement les agents biologiques qui pourraient être utilisés à des fins hostiles, et en intensifiant la coopération internationale.

• Objectif final 2.5 – Garantir la licéité des armes nouvelles conformément au droit international

À la lumière de l'évolution rapide de la technologie des armes et afin de protéger les civils contre les effets indiscriminés des armes, ainsi que les combattants contre les souffrances inutiles et les armes prohibées, les armes nouvelles et les méthodes ou moyens de guerre nouveaux doivent tous être soumis à un examen rigoureux et pluridisciplinaire.

Actions proposées

2.5.1 Conformément au Protocole additionnel I de 1977 (article 36), les États parties sont instamment invités à mettre en place des procédures d'examen pour déterminer la licéité des armes nouvelles et des méthodes ou des moyens de guerre nouveaux. Les autres États devraient envisager la mise en place de telles procédures d'examen. Ces procédures devraient prévoir une approche pluridisciplinaire tenant compte notamment des préoccupations d'ordre militaire, juridique et environnemental, ainsi que de celles liées à la santé.

2.5.2 Les États sont encouragés à examiner avec une attention particulière toutes les armes nouvelles ainsi que les méthodes ou moyens de guerre nouveaux dont les effets sur la santé sont peu connus du personnel médical.

2.5.3 Le CICR facilitera les échanges volontaires d'expérience sur les procédures d'examen. Les États qui ont mis en œuvre de telles procédures sont invités à coopérer avec le CICR en la matière. Le CICR organisera, en coopération avec des experts gouvernementaux, un atelier de formation à l'intention des États qui ne disposent pas encore de procédures d'examen.

* * *

RÉDUIRE LES RISQUES ET L'IMPACT DES CATASTROPHES

Objectif général 3 – Atténuer le plus possible l'impact des catastrophes en mettant en œuvre des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes et en améliorant les mécanismes de préparation et d'intervention.
Le but est de protéger la vie et la dignité humaine ainsi que les moyens de subsistance des populations contre les effets dévastateurs des catastrophes,
en incorporant pleinement la réduction des risques liés aux catastrophes dans les instruments nationaux et internationaux de planification et de politique ainsi qu'en mettant en œuvre les mesures opérationnelles appropriées pour réduire les risques, et
en mettant en œuvre les mesures juridiques, politiques et opérationnelles appropriées pour faciliter et hâter des actions efficaces en cas de catastrophe,
afin de réduire les risques liés aux catastrophes et leur impact sur les populations marginalisées et vulnérables.

• Objectif final 3.1 – Reconnaître l'importance de la réduction des risques liés aux catastrophes et prendre des mesures pour réduire au minimum l'impact des catastrophes sur les populations vulnérables
Une réduction globale des risques liés aux catastrophes, englobant la prévention, la gestion des catastrophes et l'atténuation de leurs effets, peut être obtenue par le biais de l'éducation et de la sensibilisation. D'autres mesures visent à réduire au minimum l'impact des catastrophes: gestion efficace des ressources naturelles et protection de l'environnement; mise en place de systèmes d'alerte avancée; mise en œuvre et respect de normes de construction, en particulier dans les pays exposés aux catastrophes, afin de limiter les conséquences des dommages subis par les infrastructures; soutien aux efforts de relèvement durable; enfin, optimisation des possibilités de renforcement des capacités pour les populations vulnérables. Il est particulièrement important de faire porter ces efforts sur les populations qui sont le plus exposées, notamment celles qui sont marginalisées à cause de la pauvreté, de la discrimination ou de l'exclusion sociale, et celles qui, en raison des circonstances ou de leur statut juridique, ne bénéficient pas des programmes de préparation aux catastrophes et d'action en cas de catastrophe.

Actions proposées

3.1.1 Les États, conformément à la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) adoptée par les Nations Unies, devraient examiner leurs lois et leurs politiques en vigueur pour intégrer pleine-

ment les stratégies de réduction des risques liés aux catastrophes dans tous les instruments juridiques, politiques et de planification pertinents afin de prendre en compte les facteurs sociaux, économiques, politiques et environnementaux qui influencent la vulnérabilité aux catastrophes.

3.1.2 Les autorités de l'État devraient prendre les mesures opérationnelles appropriées pour limiter les risques liés aux catastrophes aux niveaux local et national, notamment des mesures concernant la gestion durable des ressources naturelles, de l'environnement et l'utilisation du sol, une planification urbaine appropriée ainsi que les normes et les règlements de construction en vigueur. Les États devraient, en coopération avec les Sociétés nationales et d'autres institutions concernées, réaliser des programmes de sensibilisation aux risques liés aux catastrophes, des programmes d'éducation du public, des systèmes d'alerte avancée, une planification des actions en cas d'urgence, une formation à la gestion des catastrophes et d'autres mesures de préparation et d'atténuation, basées sur l'évaluation des risques, de la vulnérabilité et des capacités.

3.1.3 Les États, en coopération avec les Sociétés nationales, sont instamment invités à incorporer la réduction des risques en tant que facteur central dans les plans nationaux de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et les plans de relèvement après une catastrophe, que ce soit sur leur propre territoire ou dans le cadre de l'aide au développement et à la coopération qu'ils apportent dans un contexte bilatéral, multilatéral ou régional, en insistant sur la réduction de la vulnérabilité des populations dans les régions exposées à des catastrophes ou en danger pour des raisons de pauvreté, de marginalisation, d'exclusion sociale ou de discrimination.

3.1.4 Les États sont vivement encouragés à fournir en priorité des ressources pour mettre en œuvre des mesures globales de réduction des risques liés aux catastrophes, notamment des mesures visant à résoudre les problèmes liés aux changements climatiques et à la variabilité du climat. Les Sociétés nationales renforcent leur coopération avec les États et les experts dans le domaine des changements climatiques afin de limiter les effets négatifs potentiels sur les populations vulnérables. Ce faisant, elles peuvent s'inspirer des recommandations formulées dans le rapport intitulé « Préparation aux changements climatiques », élaboré en application du Plan d'action de la XXVIIe Conférence internationale, tenue en 1999.

3.1.5 Les États, reconnaissant l'importance de l'indépendance et du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales par rapport aux pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de fournir des services humanitaires de gestion des catastrophes, devraient négocier des rôles et des responsabilités clairement définis avec

leurs Sociétés nationales respectives, concernant les activités de réduction des risques et de gestion des catastrophes. Cela peut comprendre notamment la représentation des Sociétés nationales auprès des organes nationaux compétents pour l'élaboration des politiques et la coordination, en tant que partenaires des États. Les États devraient aussi prendre des mesures juridiques et politiques spécifiques pour soutenir les Sociétés nationales dans le renforcement durable des capacités des volontaires et de la communauté, en particulier en favorisant la participation des femmes, dans les domaines de la réduction des risques et de la gestion des catastrophes.

3.1.6 Les composantes du Mouvement, en coopération avec les États, s'emploient en priorité à renforcer durablement leurs capacités et à améliorer leurs performances dans le domaine de la réduction des risques liés aux catastrophes, notamment dans les activités de gestion des catastrophes, de prévention et de sensibilisation aux niveaux local, national et régional. L'accent est mis, notamment, sur l'établissement de partenariats efficaces et ouverts avec les populations qui vivent dans des régions exposées aux catastrophes ou qui sont vulnérables à cause de la pauvreté, de la marginalisation, de l'exclusion sociale ou d'autres formes de discrimination. En outre, tous les partenaires concernés sont associés à ces efforts.

3.1.7 La Fédération internationale soutient les Sociétés nationales qui cherchent à renforcer leurs capacités dans le domaine de la réduction des risques liés aux catastrophes, en partageant constamment avec elles ses connaissances sur les meilleures pratiques, en mobilisant des ressources et en sensibilisant les États et les autres acteurs internationaux, régionaux et nationaux concernés, y compris le secteur privé, aux problèmes de la réduction des risques liés aux catastrophes.

• Objectif final 3.2 – Améliorer les actions internationales en cas de catastrophe en soutenant la compilation et l'application des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe

Il est essentiel de fournir une assistance neutre et impartiale à toutes les populations touchées par des catastrophes, sans discrimination et en fonction de la vulnérabilité et des besoins. L'expérience a montré que la réalisation de cet objectif dépend dans une large mesure d'une bonne compréhension du cadre réglementaire dans lequel se déroulent les actions internationales en cas de catastrophe. Les études menées à travers le monde dans le cadre du Projet de la Fédération internationale pour le droit des opérations internationales en cas de catastrophe (IDRL) ont révélé qu'il existe de nom-

breux instruments visant à améliorer ce type d'actions, mais que souvent ces instruments ne sont pas connus ou leur mise en œuvre n'est pas systématique.

Actions proposées

3.2.1 Tous les membres de la Conférence accueillent avec satisfaction les travaux entrepris par la Fédération internationale, en coopération avec les Sociétés nationales, les États, les Nations Unies et d'autres organismes, pour collationner les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe et en évaluer l'efficacité, comme le mentionne la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le renforcement de l'efficacité et de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain (A/RES/57/150).

3.2.2 Tous les membres de la Conférence reconnaissent qu'une connaissance, une clarification, une application et un développement accrus des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe contribueront à faciliter et à améliorer la coordination, la ponctualité, la qualité et la redevabilité des actions internationales en cas de catastrophe; elles pourront constituer ainsi une contribution majeure à la protection de la dignité humaine dans les situations de catastrophe.

3.2.3 Les États et les composantes du Mouvement sont encouragés à travailler de concert pour assurer la meilleure prise en compte et la meilleure application possibles, le cas échéant, des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe ainsi que des recommandations contenues dans la résolution VI de la XXIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge relative aux mesures propres à accélérer les secours internationaux, ainsi que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et son annexe, concernant le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies (A/RES/46/182).

3.2.4 Les États, reconnaissant l'importance de l'indépendance et du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales par rapport aux pouvoirs publics dans la fourniture des services humanitaires lors de catastrophes, sont encouragés à travailler en coopération avec leurs Sociétés nationales respectives et la Fédération internationale pour examiner les lois existantes relatives à la gestion des catastrophes ainsi que les instruments opérationnels aux niveaux national, régional et international, afin de mieux les harmoniser avec les règles, lois et principes pertinents et,

lorsque cela est possible, avec les lignes directrices applicables aux actions internationales en cas de catastrophe.

3.2.5 Les États qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à envisager d'adhérer à et de mettre en œuvre la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les actions de secours en cas de catastrophe, afin de faciliter l'utilisation efficace des télécommunications lors d'opérations de secours en cas de catastrophe et d'urgence. Les États, selon les besoins, mettent également en œuvre les résolutions pertinentes de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de l'Union internationale des télécommunications (UIT) ainsi que des Nations Unies, se rapportant à l'emploi des télécommunications lors de catastrophes, ainsi qu'à l'accès et à la protection du personnel chargé des activités liées à l'action en cas de catastrophe et à l'atténuation des effets des catastrophes.

3.2.6 La Fédération internationale et les Sociétés nationales continuent à jouer un rôle directeur dans les efforts déployés en collaboration avec les États, les Nations Unies et d'autres organismes compétents dans les domaines de la recherche et de la sensibilisation relatives à la compilation des lois, règles et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe. Il s'agit notamment de déterminer tous les besoins restés sans réponse par rapport au cadre juridique et réglementaire dans ce domaine; d'élaborer des modèles, des outils et des lignes directrices à des fins pratiques pour les actions internationales en cas de catastrophe. Il s'agit aussi de promouvoir activement la connaissance, la diffusion, la clarification et l'application, le cas échéant, des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe, ainsi que des lignes directrices applicables par les États et la communauté internationale, à tous les échelons. La Fédération internationale présente un rapport intérimaire à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007.

* * *

RÉDUIRE LES RISQUES LIÉS AUX MALADIES ET LEUR IMPACT

Objectif général 4 – Réduire la vulnérabilité accrue aux maladies du fait de la stigmatisation et de la discrimination ainsi que du manque d'accès à des services complets de prévention, de soin et de traitement.

Le but est de protéger la dignité humaine contre les effets dévastateurs du VIH/sida et d'autres maladies auxquels sont confrontés plus particulièrement des groupes qui sont stigmatisés, font l'objet de discrimination ou sont socialement marginalisés en raison de leur situation ou des circonstances, et qui souvent n'ont pas accès à la prévention, aux traitements, aux soins et aux services d'appui,

en agissant sur les obstacles juridiques et politiques – ainsi que sur les attitudes sociétales les sous-tendant – qui ont un effet discriminatoire et stigmatisent les personnes vivant avec le VIH/sida et les autres populations très vulnérables, et

en assurant à toutes les personnes, notamment les personnes déplacées et d'autres groupes marginalisés tels que les prisonniers et les détenus, un accès équitable à la prévention, au traitement et aux soins de santé, y compris à l'appui psychosocial,

afin de réduire les effets et la progression du VIH/sida et d'autres maladies, et de promouvoir la possession du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, comme l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques et sa condition économique ou sociale, en portant une attention particulière aux populations marginalisées et vulnérables.

• Objectif final 4.1 – Faire disparaître la stigmatisation, la discrimination et le rejet auxquels sont confrontées les populations touchées par le VIH/sida ou vivant avec lui

Le VIH/sida représente l'une des menaces les plus graves pour la dignité humaine aujourd'hui. Malgré une sensibilisation croissante à l'ampleur de l'épidémie, la réponse à l'échelle mondiale face au VIH/sida continue d'être entravée par des attitudes qui stigmatisent les personnes touchées par le VIH/sida ou vivant avec lui, ainsi que sur les populations très vulnérables. Des lois et des politiques discriminatoires privent directement et indirectement ces populations de l'accès à des programmes de prévention, de traitement et de soins appropriés. La réponse au VIH/sida doit faire tomber les obstacles sociaux, juridiques et politiques qui ont un effet discriminatoire et stigmatisent les populations infectées, affectées et très vulnérables. Les services sociaux et de soins de santé doivent être fondés sur le principe humanitaire de la protection et du respect de la digni-

té humaine, et dispensés sans discrimination, en fonction des besoins et de la vulnérabilité de la population, en adoptant une démarche qui encourage la tolérance, le respect et l'intégration sociale.

Actions proposées

4.1.1 Les États, conformément aux engagements pris dans la Déclaration d'engagement adoptée par la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/sida, devraient éliminer toutes lois, politiques et pratiques qui établissent une discrimination négative contre les personnes vivant avec le VIH/sida, en accordant une attention particulière aux femmes et aux filles ainsi qu'à d'autres groupes très vulnérables.

4.1.2 Les États adoptent des mesures appropriées et efficaces en vue de la mise en œuvre des politiques et des stratégies qui visent à faire disparaître la stigmatisation et la discrimination associés au VIH/sida, en accordant une attention particulière aux implications différentes du VIH/sida selon qu'il implique les hommes ou les femmes, et en mettant l'accent sur l'insertion sociale des personnes touchées par le VIH/sida ou vivant avec lui, ainsi que d'autres groupes très vulnérables, notamment en leur garantissant le plein exercice de leurs droits et de leurs libertés fondamentaux.

4.1.3 Les États, avec l'appui des Sociétés nationales, devraient prendre des mesures opérationnelles, axées notamment sur l'autonomie des femmes et la lutte contre le déséquilibre entre les sexes, pour mettre largement à disposition et assurer un accès équitable à un ensemble complet de prévention, de soins et de traitements, notamment des stratégies efficaces et éprouvées dans les domaines de la santé sexuelle et génésique.

4.1.4 Les États devraient veiller à ce qu'il existe dans tous les pays, en particulier dans les pays les plus touchés, un large ensemble de programmes de prévention tenant compte de la situation et des valeurs éthiques et culturelles locales, y compris des programmes d'information, d'éducation et de communication dans des langues largement comprises par les communautés locales, respectueux des particularités culturelles, visant à réduire la fréquence des comportements à risque et à encourager un comportement sexuel responsable, incluant l'abstinence et la fidélité; assurant un accès élargi à des articles indispensables, tels que les préservatifs masculins et féminins et les seringues stériles; comportant des programmes de réduction des effets préjudiciables de la toxicomanie; assurant un accès élargi aux services de conseils et de dépistage volontaires et confidentiels, la fourniture de produits sanguins non contaminés et un traitement rapide et efficace des infections sexuellement transmissibles.

4.1.5 Les États, avec le soutien des composantes du Mouvement, le cas échéant, devraient prendre des mesures opérationnelles visant à assurer des progrès constants dans l'accès aux traitements et aux soins des personnes vivant avec le VIH/sida, en veillant plus particulièrement à atteindre les groupes marginalisés qui n'ont pas directement accès à ces traitements et à ces soins, dans le but de protéger leur dignité, leur vie ainsi que leurs moyens de subsistance, et d'empêcher la transmission du VIH.

4.1.6 Les États sont instamment invités à élaborer et mettre en œuvre une législation visant à faire disparaître la discrimination dont sont victimes, sur le lieu de travail, les personnes vivant avec le VIH/sida. En coopération étroite avec les États, les organisations de la société civile et les organisations internationales, les composantes du Mouvement mènent des activités de sensibilisation et d'éducation destinées à créer un environnement professionnel positif et socialement accueillant pour le personnel, les volontaires et les bénéficiaires. Elles apportent en outre leur aide aux autres organisations qui souhaitent prendre des initiatives sur les lieux de travail pour faire disparaître la stigmatisation et la discrimination dont sont victimes les personnes vivant avec le VIH/sida.

4.1.7 Les États, reconnaissant l'importance de l'indépendance et du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales par rapport aux pouvoirs publics dans la fourniture de services humanitaires, dans le domaine de la santé et des soins, devraient négocier des rôles et des responsabilités clairement définis avec leurs Sociétés nationales respectives pour les activités de santé publique, de développement et des activités à caractère social. Il pourrait s'agir notamment que les Sociétés nationales soient représentées auprès des organes nationaux chargés de l'élaboration des politiques et de la coordination. Les États devraient également adopter des mesures juridiques et des politiques spécifiques pour aider les Sociétés nationales à renforcer durablement les capacités des volontaires et des communautés dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida, ainsi que dans les activités de prévention et de promotion de la santé.

4.1.8 Les États devraient favoriser la participation de la société civile à la planification et à la mise en œuvre des mesures de lutte contre le sida à travers la participation à des dispositifs tels que les mécanismes de coordination pays (CCM) du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ainsi les mesures nationales bénéficieront des avis, des capacités et de l'influence irremplaçables de la société civile, et en particulier de la position à cet égard et de la contribution

des communautés touchées. Cela implique notamment de développer et d'utiliser tout le potentiel des réseaux de volontaires des Sociétés nationales pour atteindre les populations vulnérables au niveau des communautés et des ménages.

4.1.9 Les États et les Sociétés nationales sont priés instamment de fournir, conformément au paragraphe 7 de la Déclaration, y compris par le biais de la coopération internationale, les ressources humaines et financières nécessaires et l'appui institutionnel requis pour réduire les risques liés aux maladies et leur impact.

4.1.10 Les Sociétés nationales continuent de mener la campagne mondiale contre la stigmatisation et la discrimination liés au sida (« La vérité sur le SIDA... Faites passer») et, en coopération avec les États, elles s'emploient en priorité et avec plus de vigueur à renforcer durablement leurs capacités et à améliorer l'efficacité des activités de santé et de sensibilisation au VIH/sida aux niveaux local et national, en mettant l'accent sur l'établissement de partenariats efficaces et ouverts à tous avec les personnes touchées par le VIH/sida ou vivant avec lui, ainsi qu'avec les autres populations qui sont vulnérables à cause de la pauvreté, de la marginalisation, de l'exclusion sociale et de la discrimination.

4.1.11 La Fédération internationale soutient les efforts que déploient les Sociétés nationales pour renforcer leur capacité de mener à bien des programmes de lutte contre le VIH/sida et de santé communautaire, en mettant constamment en commun leurs connaissances relatives aux meilleures pratiques, en mobilisant des ressources et en sensibilisant les États et la communauté internationale aux problèmes liés à la stigmatisation et à la discrimination.

4.1.12 Le Mouvement coopère étroitement avec l'ONUSIDA et ses co-parrains à tous les niveaux. Les Sociétés nationales soutiennent et renforcent la position de la Fédération internationale en tant que centre collaborateur d'ONUSIDA ainsi que son partenariat avec le Réseau mondial des personnes vivant avec le VIH/sida (GNP+) pour faire disparaître la stigmatisation et la discrimination, en mobilisant des volontaires aux niveaux national, régional et international.

• Objectif final 4.2 – Réduire les risques et la vulnérabilité liés au VIH/SIDA et aux autres maladies auxquels sont confrontées les personnes qui souffrent le plus telles que définies au paragraphe 7 de la Déclaration et d'autres groupes marginalisés, tels que les prisonniers et

les détenus. En raison de leur statut juridique ou des circonstances, ces personnes ont un accès limité aux programmes d'éducation et de promotion de la santé, aux programmes de soins, de traitement et de prévention contre la maladie

Il est impératif, tant du point de vue humanitaire que de celui de la santé publique, d'apporter une assistance neutre et impartiale à toutes les populations touchées par le VIH/SIDA et d'autres maladies, sans discrimination et en se fondant sur leur vulnérabilité et sur leurs besoins. De nombreux groupes n'ont pas pleinement accès aux services de base de prévention, de soins de santé et d'aide sociale, à cause de lois, de politiques et de pratiques ayant des effets discriminatoires, ce qui augmente les risques de contracter des maladies et accroît leur vulnérabilité. La situation des migrants et des populations déplacées, ainsi que celle des prisonniers et des détenus, est particulièrement préoccupante. Des programmes de santé efficaces fondés sur la tolérance et l'inclusion sociales, axés sur le bien-être physique, mental et social, sont essentiels si l'on veut protéger la dignité humaine de ces populations et assurer leur bonne intégration dans la société.

Actions proposées

4.2.1 Les États, en coopération avec les Sociétés nationales, sont instamment invités à examiner les lois et les politiques en vigueur afin de promouvoir la possession du meilleur état de santé susceptible d'être atteint comme l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques et sa condition économique ou sociale.

4.2.2 Les États, en étroite coopération avec les composantes du Mouvement et les populations vulnérables, devraient réaliser des programmes de prévention et de soins de santé adaptés et touchant l'ensemble de la communauté, en faveur des populations déplacées et marginalisées. Cela implique d'aller au-delà de la prise en charge des besoins urgents et d'intégrer dans les programmes la santé physique et mentale ainsi que le bien-être social.

4.2.3 Les États et les composantes du Mouvement, avec d'autres partenaires compétents, sont appelés à s'attaquer, d'une manière plurisectorielle et coordonnée, aux problèmes associés au VIH/sida et à d'autres maladies dans les conflits, les catastrophes et les situations d'urgence, reconnaissant la vulnérabilité ainsi que les capacités particulières des populations déplacées, des communautés d'accueil, des forces armées et du personnel chargé du maintien de la paix.

4.2.4 Les États, en coopération avec le Mouvement, sont instamment priés, lors des situations d'urgence, de répondre aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques des personnes touchées par le VIH et par le sida, en veillant tout particulièrement à la sécurité alimentaire.

4.2.5 Les États, en coopération avec les composantes du Mouvement, sont instamment invités à mettre en œuvre des politiques et des mesures opérationnelles dans les prisons afin de créer un environnement plus sûr et de réduire le risque de transmission du VIH, de la tuberculose et d'autres maladies, parmi les détenus, les prisonniers et le personnel. Cela comprend notamment le dépistage volontaire et confidentiel de l'infection à VIH, le conseil approprié avant et après le dépistage et les programmes de sensibilisation.

4.2.6 Les Sociétés nationales s'emploient en priorité et avec plus de vigueur à renforcer durablement leurs capacités et à accroître l'efficacité des activités de sensibilisation aux problèmes de santé aux niveaux local et national, en insistant sur l'établissement de partenariats efficaces et ouverts avec les populations qui sont vulnérables à cause de la pauvreté, de la marginalisation, de l'exclusion sociale et de la discrimination.

4.2.7 La Fédération internationale soutient les efforts que déploient les Sociétés nationales pour renforcer leurs capacités dans le domaine de la santé communautaire en mettant constamment en commun les connaissances relatives aux meilleures pratiques, en mobilisant des ressources et en sensibilisant les États et la communauté internationale aux problèmes liés à la stigmatisation et à la discrimination.

Résolution 2

RÉVISION DU RÈGLEMENT DU FONDS DE L'IMPÉRATRICE SHÔKEN

La XXVIIIe 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. *charge* la Commission paritaire de transmettre le présent 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 *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* un rapport sur la situation actuelle du Fonds, sur les allocations qui auront été accordées depuis *le Conseil* précédent et sur l'utilisation de ces allocations par les Sociétés nationales. *Le Conseil des Délégués* transmettra ce rapport à la Maison impériale du Japon par l'intermédiaire de la Société de la Croix-Rouge du Japon.

Résolution 3

EMBLÈME

La XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

rappelant sa résolution 3 (XXVIIe Conférence internationale) adoptée le 6 novembre 1999,

adopte la résolution 5 adoptée par le Conseil des Délégués le 1er décembre 2003 (voir annexe).

Annexe

Résolution 5
suivi de la résolution 6
adoptée par le Conseil des Délégués en 2001

Emblème

Le Conseil des Délégués,

ayant pris note du rapport présenté par la Commission permanente à la demande de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève en 1999, et en application de la résolution 6 adoptée par le Conseil des Délégués en 2001,

réaffirmant la détermination du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à dégager, avec le soutien des États parties aux Conventions de Genève, une solution globale et durable à la question de l'emblème, sur la base du projet de troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, dès qu'il aura été adopté et que les circonstances le permettront,

rappelant la valeur juridique et protectrice des emblèmes utilisés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, lesquels sont devenus des signes universellement reconnus de l'aide et de la protection impartiales et neutres en faveur des victimes de la guerre, des catastrophes naturelles et autres, en raison du fait qu'ils sont cités dans les Conventions de Genève et de la pratique en cours depuis plus d'un siècle,

1. *salue* les efforts déployés par la Commission permanente, sa représentante spéciale chargée de la question de l'emblème, le groupe de travail *ad hoc*, le CICR et la Fédération internationale, en vue de consolider les bases d'une solution globale et durable à la question de l'emblème;

2. *salue en outre* les progrès réalisés depuis la XXVIIe Conférence internationale, notamment la rédaction du projet de troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève portant sur l'emblème (12 octobre 2000), ainsi que l'adoption de la résolution 6 du Conseil des Délégués de 2001;
3. *regrette profondément* les événements qui ont empêché le processus engagé d'aboutir au résultat escompté, à savoir l'adoption du projet de troisième protocole additionnel;
4. *rappelle* les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment le principe d'universalité;
5. *souligne* l'urgence de renforcer les mesures visant à assurer, en toutes circonstances, la protection des victimes de la guerre et celle du personnel médical et humanitaire, et l'importance, à cet égard, du troisième protocole additionnel proposé;
6. *prie* la Commission permanente de continuer à accorder une grande priorité aux efforts déployés pour aboutir, dès que les circonstances le permettront, à une solution globale et durable de la question de l'emblème, en coopération avec le gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, et avec les autres gouvernements concernés et les composantes du Mouvement, sur la base du projet de troisième protocole additionnel;
7. *prie* la représentante spéciale de la Commission permanente chargée de la question de l'emblème de soumettre cette résolution à l'attention de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Résolution 4

LIEU ET DATE D'UNE CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

La XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

décide qu'une Conférence internationale se tiendra en 2007 à Genève, à la date qui sera déterminée par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Faits et documents
Reports and documents

Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement Geneva, 30 November – 2 December 2003

Resolutions

Resolution 1	Work of the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent	952
Resolution 2	Provisional agenda and programme of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent	953
Resolution 3	Proposal of persons to fill posts at the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent	954
Resolution 4	Biotechnology, weapons and humanity	956
Resolution 5	Follow-up to Resolution 6 of the Council of Delegates in 2001 – Emblem	957
Resolution 6	National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field	959
Resolution 7	Strategy for the International Red Cross and Red Crescent Movement	960
Resolution 8	Implementation of the Seville Agreement	962
Resolution 9	Promote respect for diversity and fight discrimination and intolerance	964
Resolution 10	Movement action in favour of refugees and internally displaced persons and minimum elements to be included in operational agreements between Movement components and their external operational partners	968
Resolution 11	Explosive remnants of war and the Movement Strategy on Landmines	977

Resolution 1

WORK OF THE STANDING COMMISSION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT

The Council of Delegates,

taking note of the report submitted by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent (Standing Commission) on its work since November 2001,

commending the Standing Commission and its four working groups for their active involvement of the components of the Movement through the structured consultations and participatory approach in the preparations for the Movement's statutory meetings,

1. *urges* the Standing Commission to continue to actively promote cooperation among the components of the Movement and to make proposals to enhance this cooperation;
2. *encourages* the Standing Commission to continue in line with article 18 of the Statutes of the Movement and with established practice to involve personalities from National Societies and representatives of the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation) and set up such ad hoc working groups as it deems necessary;
3. *invites* the Standing Commission to maintain a Working Group on the Council of Delegates and to include in its mandate timely planning for the 29th International Conference;
4. *encourages* the Standing Commission to continue its efforts to further promote harmony in the Movement through its consultations with the components of the Movement using various existing Movement fora;
5. *reaffirms* Resolutions 1 of the 1997 and 2001 Council of Delegates that the financial implications of paragraphs 2-4 shall be the joint responsibility of the International Federation, the ICRC and the National Societies, on the basis of 25% from the ICRC, 25% from the International Federation and 50% through voluntary contributions of National Societies.

Resolution 2

PROVISIONAL AGENDA AND PROGRAMME OF THE 28TH INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT

The Council of Delegates,

having examined the provisional agenda and programme of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

adopts this document and submits it to the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

Resolution 3

PROPOSAL OF PERSONS TO FILL POSTS AT THE 28TH INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT

The Council of Delegates,

having examined the list of candidates nominated for election as officers of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

endorses the list of candidates and transmits it to the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

- Chairman of the Conference – Président de la Conférence – Presidente de la Conferencia
  Mr. Jaime Ricardo Fernández Urriola (Cruz Roja – Panama)
- Vice-Chairs – Vice-président(e)s – Vicepresidentes(as)
  Amb. Yolande Biké (Ms.) (Gabon)
  Mr. Abdelkader Boukhroufa (Croissant-Rouge – Algérie)
  Mr. Hisham Harun Hashim (Red Crescent – Malaysia)
  Mr. René Rhinow (Croix-Rouge – Suisse)
- Chairman of the Drafting Committee – Président du Comité de rédaction – Presidente del Comité de redacción
  Amb. Johan Molander (Mr.) (Sweden)
- Vice-Chairs of the Drafting Committee – Vice-Président(e)s du Comité de rédaction – Vicepresidentes(as) del Comité de redacción
  Ms. Norma Nascimbene de Dumont (Argentina)
  Amb. Valentina Rugwabiza (Ms.) (Rwanda)
  Ms. Heike Spieker (Red Cross – Germany)
- Chairwoman of the Commission A - Présidente de la Commission A – Presidenta de la Comisión A
  Amb. Amina Chawahir Mohamed (Ms.) (Kenya)
- Vice-Chairs of the Commission A – Vice-président(e)s de la Commission A – Vicepresidentes(as) de la Comisión A
  Amb. Pablo Macedo (Mr.) (Mexico)
  Ms. Elzbieta Mikos-Skuza (Red Cross – Poland)
- Chairwoman of the Commission B - Présidente de la Commission B – Presidente de la Comisión B
  Ms. Martine Letts (Red Cross – Australia)

- Vice-Chairs of the Commission B – Vice-président(e)s de la Commission B – Vicepresidentes(as) de la Comisión B
  Amb. Love Mtesa (Mr.) (Zambia)
  Mr. Abdul Rahman Attar (Red Crescent – Syria)
- Rapporteur of the Conference – Rapporteuse de la Conférence – Relatora de la Conferencia
  Ms. Marie Gervais-Vidricaire (Canada)
- Rapporteurs of the Commissions A and B – Rapporteu(se)(r)s des Commissions A et B – Relatores(as) de las Comisiones A y B
  Amb. Holger Rotkirch (Mr.) (Red Cross – Finland)
  Ms. Jelma de la Peña (Red Cross – Philippines)
  A2 Ms. Jacqueline Boga (Red Cross Papua New Guinea)
  A3 Ms. Carole Powell (Red Cross – Jamaica)
  B2 Ms. Lucy Brown (Red Cross – United States of America)
  B3 Amb. Tibor Tóth (Mr.) (Hungary)
- Secretary General of the Conference – Secrétaire général de la Conférence - Secretario general de la Conferencia
  Amb. Thomas Kupfer (Mr.) (Suisse)
- Assistant Secretaries General - Secrétaires généraux(ales) adjoint(e)s – Secretarios(as) generales adjuntos(as)
  Ms. Angela Gussing-Sapina (ICRC)
  Mr. Frank Mohrhauer (International Federation)

Resolution 4

BIOTECHNOLOGY, WEAPONS AND HUMANITY

The Council of Delegates,

recognizing that advances in biotechnology carry enormous potential to benefit humanity;

deeply concerned by the risk that the same advances could be put to hostile use;

regretting the inability of the Fifth Review Conference of States Parties to the Biological Weapons Convention to agree on a compliance-monitoring regime;

stressing the need to ensure that ancient taboos and modern laws against poisoning and the deliberate spread of disease are upheld and reinforced in the face of new scientific developments:

1. *endorses* the Appeal of the ICRC on "Biotechnology, Weapons and Humanity";
2. *encourages* the ICRC, National Red Cross and Red Crescent Societies and their International Federation to promote the "Biotechnology, Weapons and Humanity" initiative with national authorities, the scientific and medical communities, industry and civil society; and in particular:
   a. *to call* on States party to the 1925 Geneva Protocol and the 1972 Biological Weapons Convention to resume efforts to ensure that these treaties are reinforced in the light of scientific developments and faithfully implemented; and
   b. *to urge* the scientific and medical communities and the biotechnology industry to ensure that the use of biotechnology for hostile purposes is prevented through the development of codes of conduct and strict controls on dangerous research and biological agents;
3. *supports* in particular the call on States to reaffirm their commitment to the existing norms prohibiting the hostile uses of biological agents in a high-level political Declaration; and
4. *requests* the ICRC to report to the 2005 Council of Delegates on the progress made in promoting the measures proposed in the Appeal on "Biotechnology, Weapons and Humanity".

Resolution 5

FOLLOW-UP TO RESOLUTION 6 OF THE COUNCIL OF DELEGATES IN 2001 – EMBLEM

The Council of Delegates,

taking note of the report submitted by the Standing Commission as requested by the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in Geneva in 1999, and Resolution 6 of the Council of Delegates in 2001,

reiterating the commitment of the International Red Cross and Red Crescent Movement to achieve, with the support of the States Parties to the 1949 Geneva Conventions, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, on the basis of the proposed draft Third Protocol Additional to the Geneva Conventions, once it is adopted, as soon as circumstances permit,

recalling the legal and protective value of the emblems used by the International Red Cross and Red Crescent Movement, which, by virtue of their inclusion in the Geneva Conventions and continuous practice for over a century, have become universally recognised symbols of impartial and neutral aid and protection to the victims of war, natural disasters and other catastrophes,

1. *welcomes* the work of the Standing Commission, its Special Representative on the Emblem and its ad hoc Working Group, the ICRC and the International Federation to develop the basis for a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem;
2. *further welcomes* the progress made since the 27th International Conference, in particular the drafting of the proposed Third Protocol Additional to the Geneva Conventions on the Emblem (12 October 2000) as well as the adoption of Resolution 6 of the 2001 Council of Delegates;
3. *deeply regrets* developments which have made it impossible to bring the process to its expected outcome with the adoption of the draft Third Additional Protocol;
4. *recalls* the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, in particular the principle of universality;
5. *underlines* the urgency of reinforcing measures for the protection of war victims, medical personnel and humanitarian workers in all circumstances, and the significance in this context of the proposed Third Additional Protocol;

6. *requests* the Standing Commission to continue to give high priority to securing, as soon as circumstances permit, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, in cooperation with the Swiss government as depositary of the Geneva Conventions and with other concerned governments and components of the Movement, on the basis of the proposed draft Third Additional Protocol;
7. *requests* the Special Representative of the Standing Commission on the Emblem to bring this resolution to the attention of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

Resolution 6

NATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES AS AUXILIARIES TO THE PUBLIC AUTHORITIES IN THE HUMANITARIAN FIELD

The Council of Delegates,

welcomes the study carried out by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation) in cooperation with the International Committee of the Red Cross (ICRC) in response to the request made by the 27th International Conference and in the Strategy for the Movement on "National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field",

thanks all National Societies which have contributed to the production of the report through written or oral comments during the conduct of the study and the debate at the Council of Delegates,

takes note of the concept outlined in the conclusions of the study concerning the "Characteristics of a balanced relationship between States and National Societies" and invites National Societies to initiate discussions internally and with their governments with a view to strengthening government understanding of the value of the auxiliary character of National Societies and the importance of a balanced relationship,

invites the International Federation in cooperation with the ICRC to press ahead with its work on this subject, including through further consultation with National Societies, States and international organisations,

invites the International Federation to keep National Societies informed regularly of progress made with the study and to provide updated and more specific guidance for consideration by the Council of Delegates in 2005 and the International Conference in 2007.

Resolution 7

STRATEGY FOR THE INTERNATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT

The Council of Delegates,

recalling Resolution 3 of the 2001 Council of Delegates, which adopted the Strategy for the International Red Cross and Red Crescent Movement and invited the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent to establish a task force of experts to develop procedures for monitoring, evaluation and analysis of progress made by all components regarding the implementation of the Strategy for the Movement,

taking note of the consolidated report of the Standing Commission, the ICRC and the International Federation on the implementation of the Strategy for the Movement,

welcoming the progress made by all components of the Movement in the implementation of the Strategy for the Movement,

stressing the importance of a common Strategy for the Movement and its continued implementation,

1. *reaffirms* the commitment of all components of the Movement to implement the actions outlined in the Strategy for the Movement;
2. *calls* upon the Standing Commission to ensure promotion of the Strategy for the Movement, among all components, taking into account the recommendations given in the report to the Council of Delegates on the implementation of the Strategy;
3. *further calls* upon the International Federation and the ICRC to promote capacity building of National Societies and to continue to extend operational cooperation also to National Societies awaiting recognition and admission with the aim of preparing for their membership in the Movement;
4. *invites* the Standing Commission to extend the mandate of its task force of experts from National Societies, the International Federation and the ICRC, to monitor, evaluate and analyse progress made by all components and to make any necessary recommendations for updating the Strategy;
5. *requests* the ICRC, the International Federation Secretariat and National Societies, through the Federation's Secretariat, to provide progress reports to the Standing Commission's task force of experts on their implementation of the Strategy for the Movement;
6. *further calls upon* the Standing Commission, the ICRC and the International Federation, to consider the progress reports and the recom-

mendations for updating the Strategy made by the task force of experts and to decide on any further work that may be required to update the Strategy at the next Council of Delegates in 2005;

7. *requests* the Standing Commission, the ICRC and the International Federation to submit to the Council of Delegates in 2005 a consolidated report on the implementation of the Strategy by all components of the Movement and a draft proposal for updating the Strategy;
8. *decides* to review and amend the Strategy for the Movement, as necessary, at its next session.

Resolution 8

IMPLEMENTATION OF THE SEVILLE AGREEMENT

The Council of Delegates,

recalling that its session of 1997 adopted the Agreement on the International Activities of the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, known as the "Seville Agreement", and that it requested that written reports on its implementation be submitted by the ICRC and the International Federation at each session of the Council of Delegates,

taking note of the joint report by the ICRC and the International Federation "Implementation of the Seville Agreement" 2002-2003 submitted to this Council of Delegates,

taking into account the various years of experience with the implementation of this agreement and the evolution in the practice of cooperation and coordination within the Movement,

bearing in mind the challenges the Movement faces in effectively responding to the humanitarian needs,

reaffirming the validity of the "Seville Agreement",

recognizing the need to further specify and clarify the mechanisms for cooperation and coordination within the Movement to fully implement the "Seville Agreement" in a spirit of partnership,

1. *requests* the Standing Commission to establish an ad hoc working group to work on issues related with the implementation of the «Seville Agreement», until the next session of the Council of Delegates;
2. *defines* the general mandate of such a Working Group as follows:
   a. to identify the main problems that have arisen while implementing the "Seville Agreement" over the past six years, and opportunities to strengthen cooperation;
   b. to analyse the procedures for engaging each component of the Movement in a given operation, with a special focus on the roles and functions of the host National Society and of the National Societies working internationally. The special concerns of neighbouring National Societies will also be duly taken into account in this analysis;
   c. to analyse the experiences of all components of the Movement with situations of transition;
   d. to include further study of, and practical recommendations for situations in which a National Society could best undertake the function of lead agency within its own territory (as foreseen in the "Seville

Agreement" paragraph 5.3.3 and 6.2), as well as to develop operational guidelines for all components in such situations;

e. to make proposals for additions to the "Seville Agreement" which specify the procedures for the engagement of each type of component of the Movement in operations, with the view of improving the functioning of the Movement as a global network. Work in this area will specifically take into account the respective functions and roles of the National Society in its own country, of the ICRC, of the International Federation and of the National Societies working internationally, as laid down in the Statutes of the Movement, in the "Seville Agreement" and in other relevant Movement policy documents, in particular action 7 of the Strategy for the Movement. Such additions would take the form of an addendum to the present text of the Agreement.

3. *defines* the composition and working procedures of the ad hoc Working Group as follows:
   a. The Working Group shall be composed of 12 persons chosen by virtue of their individual knowledge, interest and commitment to Movement matters;
   b. the ICRC and the International Federation each will designate three members and the other six will come from National Societies;
   c. the choice of members coming from National Societies will be done by a decision of the Standing Commission. The names of the members of the Working Group shall be announced at the latest by the end of February 2004;
   d. the Working Group shall elect its chairperson from among its members, take its decisions and make its recommendations by consensus;
   e. the Working Group shall meet at least twice a year, or as required. It shall provide a report at each meeting of the Standing Commission on progress achieved;
   f. the Working Group shall submit for approval of the Standing Commission the budget it will require for its activities.
4. *decides* that the financing of the budget of the Working Group shall be the joint responsibility of the International Federation, the ICRC and the National Societies on the basis of 25% from the International Federation, 25% from the ICRC, and 50% from National Societies, as is the current practice for other ad hoc working groups of the Standing Commission;
5. *requests* the Standing Commission to submit to the next session of the Council of Delegates recommendations for an addendum to the "Seville Agreement".

Resolution 9

PROMOTE RESPECT FOR DIVERSITY AND FIGHT DISCRIMINATION AND INTOLERANCE

The Council of Delegates,

recalling Resolution 12 of the 2001 Council of Delegates which aimed at strengthening humanitarian values across religious, political and ethnic lines,

further recalling that discrimination, intolerance and disrespect for the diversity of human life remains an endemic problem in many parts of the world, jeopardising the efforts of civil society and governments to build prosperous and sustainable communities in which people can live and work together free from fear and want,

recalling the commitment by National Societies and States to cooperate and, as appropriate, take initiatives to promote tolerance, non-violence in the community and respect for cultural diversity, as stated in the Plan of Action adopted in 1999 by the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

taking note of the recommendations and suggestions offered by National Societies, including during the debates at the Council of Delegates 2003,

reaffirms the commitment of all components of the Movement to strengthen the application of the Fundamental Principles and the promotion of humanitarian values across religious, political and ethnic lines, both in their internal affairs and in their humanitarian services,

requests the different components of the Movement, in conformity with their respective mandates, to work at the local, national and international levels to promote tolerance, non-discrimination and respect for diversity, and to take actions in conformity with those outlined in the attached annex,

invites the ICRC, the International Federation and National Societies, on the basis of their participation to relevant meetings and of consultations, to formulate a position paper and/or guidelines for the components of the Movement on respect for diversity and fight against discrimination and intolerance, which will be presented at the 2005 Council of Delegates;

requests all components of the Movement to relate their work in this area with the implementation of the related aspects of the Declaration and the Agenda for Humanitarian Action adopted at the 2003 International Conference.

Annex to resolution 9
of the 2003 Council of Delegates

MOBILISATION AND ACTION — THE WAY FORWARD

(Extract from 2003 Council of Delegates — Background paper — item 7.1 of the agenda)

As already outlined, different components of the Movement have undertaken activities which have as their aim the fight against intolerance and discrimination. However, much more can — and must — be done. Individually and together as a Movement a concerted effort needs to be made in this regard. Ideas for mobilisation and action include:

1. **Ensuring openness and diversity within the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement:**
   a. Presidents and Secretaries-General within the Movement organizations should undertake an assessment of the composition of the leadership, staff, volunteers and membership of the organisations they lead.
   b. Imbalances in membership on whatever ground – race, religion, sex, age, must be identified and urgently addressed.
   c. Components of the Movement, particularly National Societies, which have already taken actions in this regard are called on to share their experiences, so we can all learn from the work of others.
   d. A voluntary reporting on the outcomes of actions taken in this regard could be made at the 2005 Council of Delegates.
2. **Looking outward for insight and understanding:**
   a. The Movement should invest resources to understand emerging trends in our communities which fuel intolerance, discrimination and lack of respect for diversity and which can combat them.
   b. The Movement should systematically network with those who are working for the same endeavour – building partnerships to promote dialogue and inclusion with international and national organisations, in the non-governmental and private sectors.
3. **Promoting public dialogue and advocacy:**
   a. Each component of the Movement must review the messages it communicates – not only what it wants to say but what is actually heard by those we want to reach.
   b. We must understand how we are perceived and ensure that we are viewed as tolerant, non-discriminatory and that we respect diversity.

c. We must develop clear and categorical messages that as components of the International Red Cross and Red Crescent Movement we are guided by the belief that tolerance is necessary and that the diversity of cultures and beliefs is an essential component of the world we live in.
d. We must strengthen or develop advocacy tools in order to promote tolerance, non-discrimination and respect for diversity at national and international forums.
e. Movement components should maximise the use of communication tools at our disposal to do this — publications, world-wide web and our messages to the media.

4. **Strength in preparedness — Being proactive and reactive:**
   a. The different components of the Movement in conformity with their respective mandates must work at the local, national and international levels to promote tolerance, non-discrimination and respect for cultural diversity.
   b. National Societies, with the support of the ICRC and the International Federation, will give particular attention to the needs of persons and groups who are particularly marginalised or in need, particularly those marginalised and living in the shadows of disease, lack of legal status or homelessness.
   c. Such programmes should be inspired by and build on the programmes developed to combat discrimination and violence, and take special account of the needs of children and the ageing, families of persons missing as a result of armed conflict or internal violence, and, other victims of armed conflict.
   d. The International Federation must expand its Global/Local Action Programme ? against discrimination and, in cooperation with National Societies, build partnerships with governments and other international organisations to ensure its effective implementation.
   e. The different components of the Movement must seek out means to support efforts for dialogue, reconciliation and trust-building amongst communities including at the end of hostilities. Initiatives must be taken to bring communities together — recognising the strength and value ? that comes from coexistence — and to ensure groups are not forgotten or excluded.
   f. During situations of armed conflict or internal violence, the ICRC, together with other components of the Movement, must make every effort to encourage respect for and implementation of the Fundamental Principles and international humanitarian law and ensure its dissemination.

g. National Societies, with the support of the ICRC, must strengthen their peacetime programmes of dissemination of international humanitarian law and of the Fundamental Principles, evaluating lessons learned from its Exploring Humanitarian Law (EHL) programme and developing innovative ways to reach and influence communities where tensions are high.
h. The ICRC and National Societies must make every effort to ensure that persons missing as a result of armed conflict or internal violence and/or persons still deprived of their liberty after the end of hostilities or internal violence are not forgotten and that obligations under international law are met so as to foster reconciliation amongst communities.

5. Learning from experience and developing new initiatives internally and with other organizations:

In order to ensure that the components of the Movement identify the best practices, learn from them and reach out to other organizations, the ICRC and the International Federation should

a. convene a meeting or series of regional meetings of experts from inside and outside the Movement to exchange ideas on best practices and initiatives to combat intolerance, discrimination and lack of respect for diversity,
b. identify, with National Societies, actions that at the national and local level have hindered or helped in the fight against intolerance, discrimination and lack of respect for diversity,
c. intensify their work with other international organisations working towards similar objectives, both at headquarters and in cooperation with National Societies,
d. formulate a position paper and/or guidelines for the components of the Movement on tolerance, non-discrimination and respect for diversity, which will be presented at the 2005 Council of Delegates outlining the outcomes of the expert's meeting(s) and experience gained since the 2003 Council.

Resolution 10

MOVEMENT ACTION IN FAVOUR OF REFUGEES AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND "MINIMUM ELEMENTS TO BE INCLUDED IN OPERATIONAL AGREEMENTS BETWEEN MOVEMENT COMPONENTS AND THEIR OPERATIONAL PARTNERS"

The Council of Delegates,

continuing to express its deep concern about the need to improve protection and assistance to the tens of millions of persons who have been forcibly uprooted and displaced by armed conflict, violations of international humanitarian law and human rights as well as natural or other human-induced disasters; and about people who have migrated to avoid untenable circumstances and find themselves in a situation of vulnerability in their new country of residence; *noting* the profound vulnerability that often accompanies the return of refugees and internally displaced persons («IDPs») to their places of origin;

recalling and reaffirming the resolutions on this topic adopted by the International Conference of the Red Cross and Red Crescent (Resolution XXI, Manila 1981; Resolution XVII, Geneva 1986, Resolution 4A, Geneva 1995 and Goal 2.3 of the Plan of Action of the 27th International Conference, Geneva 1999) as well as the resolutions adopted by the Council of Delegates (Resolution 9, Budapest 1991, Resolution 7, Birmingham 1993 and Resolution 4, Geneva 2001);

recalling that resolution 4 of the 2001 Council of Delegates inter alia requested the components of the Movement to ensure that their activities for refugees, IDPs and migrants are carried out in respect of the Fundamental Principles of the Movement and existing policy at all times, particularly when they are acting as implementing partners for other humanitarian actors;

welcoming the document prepared by the ICRC and the International Federation entitled "Report on the Implementation of Resolution 4 of the 2001 Council of Delegates — Movement Action in Favour of Refugees and Internally Displaced Persons";

commending the components of the Movement for their valuable contributions to improving the response to the plight of refugees, IDPs and migrants;

1. calls upon the components of the Movement to continue to pursue and develop their activities for refugees, IDPs and migrants, in accordance with their respective mandates and in respect of the Fundamental Principles, striving always to adopt a global approach addressing all stages

of displacement — from prevention through displacement to return, resettlement and re-intergration — as well as the needs of resident populations in accordance with the Principle of Impartiality;

2. *recalls* the obligation of National Societies to inform the International Federation Secretariat and/or the ICRC of any negotiations likely to lead to a formal agreement with any United Nations agency or other international organisation; and *reminds* National Societies that the International Federation and/or the ICRC must concur with the terms of any such agreements, in particular those concluded with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR);
3. *welcomes* the document entitled "Minimum Elements to be Included in Operational Agreements between Movement Components and their External Operational Partners" attached hereto and *calls upon* all components of the Movement to comply with these Minimum Elements when formulating operational partnerships with all external organizations and/or agencies, particularly, but not exclusively, UNHCR.

Annex to Resolution 10
of the 2003 Council of Delegates

MINIMUM ELEMENTS TO BE INCLUDED IN OPERATIONAL AGREEMENTS BETWEEN MOVEMENT COMPONENTS AND THEIR EXTERNAL OPERATIONAL PARTNERS

The following elements should be referred to when negotiating or reviewing operational agreements between Movement components (National Societies, the International Federation Secretariat and ICRC) and external organizations (United Nations Agencies, intergovernmental organizations, international and national non-governmental organizations) in order to ensure any such agreement reflects coherence with Movement Fundamental Principles, policy and practice and complementarity among the components of the Movement.

Movement components are advised to consult with and notify other Movement components prior to the signature of any operational agreements with external partners. According to the International Conference 1981, Manila, National Societies are obliged to consult ICRC and the Federation Secretariat in advance of signing any agreement with UNHCR.

SUBSTANTIVE CONTENT

1. Adherence to Movement Principles and Policies

National Societies and other Movement components must be able at all times to act in adherence to the *Fundamental Principles of the Red Cross/Red Crescent Movement*, particularly those of independence, neutrality and impartiality. In addition, the issue of serving only the needs of the Partner's targeted population (i.e. refugees in most cases) and not balancing this with serving the needs of others in the surrounding vicinity who may be facing similar hardship (adhering to Impartiality principle) needs to be monitored. Serving only specific beneficiary groups could result in the National Society not being able to fulfill its duty to assist all those affected without distinction, which in turn could result in a negative image for the National Society. A holistic approach should be adopted, which takes into account both the needs of the refugees and/or IDPs and those of the local population, which may be experiencing even harsher living conditions than the refugees themselves.

National Societies and other Movement components must also adhere to and respect at all times, the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement and the Agreement on the Organisation of the

International Activities of the Components of the International Red Cross and Red Crescent Movement (Seville Agreement) as well as the Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief and the Code of Conduct.

The necessity for the National Society and other Movement components to adhere to Movement policies, such as the policy on the Regulations on the use of the Emblem of the Red Cross or Red Crescent by National Societies and the policy related to the armed protection of humanitarian aid should be clearly described and followed at all times.

Of paramount importance is the absolute imperative for Federation Secretariat, National Society and ICRC personnel to adhere to the principles expressed in the 'IASC Policy Statement on Protection from Sexual Abuse and Exploitation in Humanitarian Crisis', which has been signed by both the Federation Secretariat on behalf of its membership, and by the ICRC.

If at any time, the ability to act in coherence with the above is compromised, National Societies or other Movement components must have the immediate reflex and ability to suspend or terminate the Agreement with the external Partner (see section 10).

2. Identity

The Agreement must reflect that the National Society or other Movement component will at all times clearly display its own individual identity and be clearly associated to the International Red Cross and Red Crescent Movement. It will not assume the identity of the Partner agency through the displaying of double logos or emblems on equipment or through the adoption of vehicle licenses. Its identity must not be compromised at any time while conducting its responsibilities under said agreement. The Regulations on the Use of the Emblem will be followed at all times. The protective emblem will only be utilized in conformity to regulations.

GENERAL ADMINISTRATIVE AND MANAGEMENT CONTENT

3. Define Partners clearly and correctly

In the title and introductory paragraph of the Agreement, use the legal/official name of the National Society or other Movement component and the organization involved. These names may be followed in parenthesis by the abbreviated name which then should be used throughout the Agreement.

4. General Situation Background and Purpose of the Agreement

The context and situation that is leading to this Agreement should be clearly described.

5. Stated Goal (or outcomes) and Objectives

The Agreement must state the overall goal or outcomes to be achieved through the working relationship and the objectives needed to be accomplished in order to achieve this goal.

Beneficiary determination

In all operational partnerships, the external Partner must respect the need for the Red Cross/Red Crescent Partner to adhere to the requirement to meet the needs of all persons needing assistance and protection. For example, this may include persons not explicitly considered 'convention refugees' but rather persons who may be even more vulnerable due to the absence of legal status. In order to prevent tensions from mounting in the geographical area, vulnerable persons in the surrounding community may also be assisted.

For this reason, it is advisable for the Red Cross/Red Crescent component to be actively involved in the assessment of needs, which in turn, determines the beneficiary population.

Continuum of Support

Care should be taken when determining the goal, to ensure the project is not overly restricted to one period of time in the beneficiary's experience, but rather linked to longer term needs leading to durable solutions such as societal integration, medical needs, family reunification, repatriation and legal guidance.

6. Delineation of Roles and Responsibilities of each Partner to the Agreement

The primary roles and responsibilities of each Partner must be stated clearly, clarifying what they can and cannot expect from each other. Within these roles, the issue of accountability for resources and the achievement of specific objectives must be detailed. Responsibilities for the following should be clearly articulated:

- assessment of needs,
- determination of beneficiaries,
- planning, formulation of project objectives,
- implementation, with details of specific roles and responsibilities outlined, protection and advocacy,
- financial management including internal and external auditing of accounts,
- financial and narrative reporting as well as monitoring and evaluation should be described clearly,
- monitoring and evaluation.

Additionally, of importance, is the clear establishment of who is responsible for the security of the staff and volunteers while fulfilling their responsibilities.

7. Resource Contributions

The financial, material and human resource contributions to be made by each Partner in order to fulfill their respective commitments in the Agreement should be outlined. Care must be taken by both institutions involved in the partnership, to ensure that the Red Cross/Red Crescent Movement Partner's capacity is not diminished or overwhelmed, but rather is enhanced.

To avoid the common unfortunate situation where a National Society or other Movement component is actually in financial arrears as a result of such Agreements due to overhead costs not remunerated by the Partner organisation, attention should be given to ensuring adequate financial coverage. Such a situation could be prevented through a procedure of advancement of funds and rigorous and regular quarterly project review meetings (see next section).

8. Description of Project Coordination and Management Mechanism

A description of how the overall project will be coordinated and managed between the two Partners should be outlined clearly in the agreement.

Focal Points: Each party will appoint a focal point to serve as the primary liaison between the Parties, to ensure the successful fulfillment of activities.

Coordination Meetings: Meetings will be organized as required and will involve other concerned parties if warranted. Formal quarterly project review meetings will occur which will review the implementation plan, reporting and financial management to ensure the agreement is being implemented as planned. The outcomes of these meetings will be utilized to suggest any project revisions and to guide decisions regarding project revision and/or including prolongation.

9. Agreement Provisions

9.1. Commencement, Termination and Project Finalization

The exact date that the Agreement comes into effect must be stated as well as when the active project implementation is to be terminated. Additionally, the date of the project finalization should be stated, at which time the completion of all required reporting, hand over of equipment and materials as necessary, should be completed.

9.2 Review, Revision, Prolongation

Through the establishment of regular joint monitoring, the review and possible revision or prolongation of certain Agreement elements will be

mutually decided. These decisions will be reflected in written and signed addendums to the original Agreement.

Three months prior to the project termination date, as part of the quarterly Project Coordination meetings, decisions will be taken regarding the need to prolong the contract or to adhere to the original project end date.

9.3 Suspension or Disengagement Clause

9.3.1 In the event of circumstances beyond the control of the Partners

The Partners have the right to immediately suspend or cancel the Agreement in the event of circumstances beyond their control such as a major change in the conditions or environment.

Particularly, should there be a change from a situation of peace to one of internal tension, disturbances and/or armed conflict, the National Society or other Movement component must have the possibility to withdraw from the Agreement immediately. If the ability of the National Society or other Movement component to adhere to the Fundamental Principles, or Movement policy or procedures is compromised, it must not hesitate to withdraw from the Agreement immediately. This can take the form of a temporary suspension of the contract until an identified period of time has passed or a change of circumstance has occurred, following which, upon consultation with and agreement of other Movement components, the Agreement can be resumed. Alternatively, a complete disengagement and termination of contract can occur.

Prior to this clause being invoked, consultation will take place between the Partners.

The suspension or termination will take place effective immediately or within one month following the consultation. During this time, all possible attempts will be made by both Partners to ensure the needs of the beneficiaries continue to be met by other means.

10. Non-adherence to Agreement Clauses

Should there be a disagreement that cannot be resolved regarding the implementation of the Agreement or the adherence to certain clauses, a consultation meeting will take place between the Partners. Should it be decided, despite invoking the Dispute Settlement clause, to dissolve the partnership as a last resort, it will be done within a minimum of sixty days, maximum of ninety days time frame. During this time, all attempts possible will be made by both partners to ensure the needs of the beneficiaries continue to be met by other means.

Any of the Partners may withdraw from the Agreement with sixty days written notice.

11. Signatures of Authorised Representatives

Before the Agreement is signed, the National Society or other Movement component is obliged (Resolution 4, Council of Delegates 2001) to inform the other Movement components of the negotiation that is leading to a formal Agreement between them and any agency of the United Nations or any other international organisation. The International Federation and/or the ICRC must concur with the terms contained in an Agreement with the National Society in order to ensure coherence and complementarity.

Copies of an Agreement with a National Society should be sent by the National Society to the International Federation and the ICRC for their information. Copies of Agreements signed by other Movement components should in turn be provided by them to the other components as well.

Once this has been done, the Agreement needs to be signed by a duly authorised representative of each Partner to signify agreement. Under the signature the name of the signatory and his/her designation within his/her respective organization must be clearly stated. Such authorization may depend upon the respective constitution or statutes, or internal regulations of the National Society. Unless there is a specific local provision to the contrary, the person to sign on behalf of a National Society will most likely be its Secretary General.

12. Mechanism for Dispute Settlement

Regardless of the nature of the relationship between the Partners at the time of the agreement, differences or unforeseen problems may arise once the project is underway, or the situation may change making it difficult for one of the parties to uphold their commitments. It is therefore important that the Partners agree in advance on a method to resolve issues as they arise. These procedures should be detailed in the agreement.

Settlement of disputes should begin at the country level and be referred if necessary to the Regional level, and then the International headquarters level. At any time, appropriate third party intervention could be sought to aid in resolution as appropriate, including consultation with other Red Cross/Red Crescent Movement components.

<u>Reference Documents:</u>

- Regulations on the Use of the Emblem of the red cross or the red crescent by National Societies
- Policy related to the armed protection of humanitarian aid

- Fundamental Principles of Red Cross/Red Crescent Movement Agreement on the International Activities of the components of the Red Cross and Red Crescent Movement ("Seville Agreement")
- Code of Conduct for organizations taking part in disaster relief operations
- IASC Statement and Plan of Action for Protection from Sexual Abuse and Exploitation in Humanitarian Crisis, April 2002
- Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in October 1986 and amended by the 26th International Conference of the Red Cross at Geneva in December 1995)
- Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief, Geneva, 1995
- Resolution of the 2001 Council of Delegates and background papers for "Movement Action in Favour of Refugees and Internally Displaced Persons"

Resolution 11

EXPLOSIVE REMNANTS OF WAR AND THE MOVEMENT STRATEGY ON LANDMINES

The Council of Delegates,

welcoming the report of the ICRC on the follow-up to Resolution 8 of the 2001 Council of Delegates concerning the 1980 Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) and to Resolution 10 of 1999 Council of Delegates adopting the Movement Strategy on Landmines,

remaining alarmed about the widespread and preventable death and injury caused during and after armed conflict by landmines and explosive remnants of war, which no longer serve any military purpose, and their devastating long-term consequences for civilians,

noting that the similar effects on civilian populations of landmines and of explosive remnants of war call for similar humanitarian responses, including the establishment of legal norms, the raising of awareness in affected communities of the dangers posed by these devices, the provision of care and assistance for victims, and measures to facilitate mine clearance,

expressing satisfaction at the significant progress in anti-personnel mine destruction, awareness and clearance made since the entry into force in 1999 of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines (the "Ottawa Convention"), and *recalling* the instrumental role of the components of the Movement in achieving that progress,

stressing the need to achieve universal adherence to the "Ottawa Convention" and the importance of continued efforts by the components of the Movement to promote this objective,

emphasizing that the period between the First Review Conference of the Ottawa Convention in 2004 and the mine-clearance deadlines occurring for many States Parties in 2009 will be crucial in the effort to ensure that the promises made by the Convention to mine-affected communities are fulfilled,

expressing satisfaction with the results of the 2001 Review Conference of States Parties to the CCW, which extended the Convention's scope of application to non-international armed conflict, led to negotiations on explosive remnants of war and commissioned further work on anti-vehicle mines,

warmly welcoming the adoption on 28 November 2003 by States Parties to the CCW of a new Protocol V on explosive remnants of war,

1. *extends* the Movement Strategy on Landmines through 2009 and extends the activities listed therein to cover all explosive remnants of war;

2. *calls on* all components of the Movement to mobilize their members and staff, civil society, the media and governments with a view to ensuring, by the 2004 Ottawa Convention Review Conference, commitment to the full implementation of the Ottawa Convention at the highest political levels, in particular through increased efforts to achieve mine clearance by the 10-year deadlines beginning in 2009 and the mobilization of adequate resources to ensure that all the Convention's objectives are met;
3. *urges* all components of the Movement to work to ensure that States party to the CCW adhere to the new Protocol on explosive remnants of war, and that States which are not yet party adhere to the Convention, to all its Protocols and to the amendment adopted in 2001 extending its scope to non-international armed conflicts;
4. *urges* all components of the Movement to work to ensure that States take effective measures to reduce the likelihood that ordnance will become explosive remnants of war, and to support ongoing efforts to prohibit the use of cluster-bombs and other submunitions against military objectives located in or near civilian areas;
5. *requests* the ICRC to report to the 2005 Council of Delegates on the progress made in implementing the Movement Strategy on Landmines, and on explosive remnants of war and the extension of the scope of application of the CCW.

Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge Genève, 30 novembre – 2 décembre 2003

Résolutions

Résolution 1	Travaux de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	980
Résolution 2	Ordre du jour provisoire et programme de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	981
Résolution 3	Proposition de candidats aux fonctions de responsables de la XXVIIIe Conférence internationale de la Crois-Rouge et du Croissant-Rouge	982
Résolution 4	Biotechnologie, armes et humanité	984
Résolution 5	Suivi de la Résolution 6 adoptée par le Conseil des Délégués en 2001 – Emblème	985
Résolution 6	Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire	987
Résolution 7	Stratégie pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	988
Résolution 8	Mise en œuvre de l'Accord de Séville	990
Résolution 9	Promouvoir le respect de la diversité et lutter contre la discrimination et l'intolérance	992
Résolution 10	Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes	998
Résolution 11	Les débris de guerre explosifs et la Stratégie du Mouvement concernant les mines	1008

Résolution 1

TRAVAUX DE LA COMMISSION PERMANENTE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Le Conseil des Délégués,

ayant pris acte du rapport présenté par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Commission permanente) sur ses activités depuis novembre 2001,

félicitant la Commission permanente et ses quatre groupes de travail d'avoir associé activement les composantes du Mouvement, par le biais des consultations structurées et de l'approche participative, aux préparatifs des réunions statutaires du Mouvement,

1. *prie instamment* la Commission permanente de continuer à promouvoir activement la coopération entre les composantes du Mouvement et de faire des propositions visant à renforcer cette coopération;
2. *encourage* la Commission permanente à continuer, conformément à l'article 18 des Statuts du Mouvement et à la pratique établie, à associer à ses travaux des personnalités des Sociétés nationales ainsi que des représentants du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale), et à créer des groupes de travail *ad hoc* selon ses besoins;
3. *invite* la Commission permanente à maintenir un groupe de travail sur le Conseil des Délégués et à inclure dans son mandat la planification en temps voulu de la XXIXe Conférence internationale;
4. *encourage* la Commission permanente à poursuivre ses efforts visant à favoriser davantage encore l'harmonie au sein du Mouvement par ses consultations avec les composantes du Mouvement, en utilisant diverses enceintes existantes de ce dernier;
5. *réaffirme* les résolutions 1 des sessions 1997 et 2001 du Conseil des Délégués, selon lesquelles les implications financières des paragraphes 2 à 4 seront assumées conjointement par la Fédération internationale, le CICR et les Sociétés nationales, dans la proportion de 25% par le CICR, 25% par la Fédération internationale et 50% par les contributions volontaires des Sociétés nationales.

Résolution 2

ORDRE DU JOUR PROVISOIRE ET PROGRAMME DE LA XXVIIIe CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Le Conseil des Délégués,

ayant pris connaissance de l'ordre du jour provisoire et programme de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

adopte ce document et le transmet à la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Résolution 3

PROPOSITION DE CANDIDATS AUX FONCTIONS DE RESPONSABLES DE LA XXVIIIe CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Le Conseil des Délégués,

ayant pris connaissance des propositions de candidats aux fonctions de responsables de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

entérine la liste de candidats et la propose à la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

- Chairman of the Conference – Président de la Conférence – Presidente de la Conferencia
  Mr. Jaime Ricardo Fernández Urriola (Cruz Roja – Panama)
- Vice-Chairs – Vice-président(e)s – Vicepresidentes(as)
  Amb. Yolande Biké (Ms.) (Gabon)
  Mr. Abdelkader Boukhroufa (Croissant-Rouge – Algérie)
  Mr. Hisham Harun Hashim (Red Crescent – Malaysia)
  Mr. René Rhinow (Croix-Rouge – Suisse)
- Chairman of the Drafting Committee – Président du Comité de rédaction – Presidente del Comité de redacción
  Amb. Johan Molander (Mr.) (Sweden)
- Vice-Chairs of the Drafting Committee – Vice-Président(e)s du Comité de rédaction – Vicepresidentes(as) del Comité de redacción
  Ms. Norma Nascimbene de Dumont (Argentina)
  Amb. Valentina Rugwabiza (Ms.) (Rwanda)
  Ms. Heike Spieker (Red Cross – Germany)
- Chairwoman of the Commission A – Présidente de la Commission A – Presidenta de la Comisión A
  Amb. Amina Chawahir Mohamed (Ms.) (Kenya)
- Vice-Chairs of the Commission A – Vice-président(e)s de la Commission A – Vicepresidentes(as) de la Comisión A
  Amb. Pablo Macedo (Mr.) (Mexico)
  Ms. Elzbieta Mikos-Skuza (Red Cross – Poland)

- Chairwoman of the Commission B – Présidente de la Commission B – Presidente de la Comisión B
  Ms. Martine Letts (Red Cross – Australia)
- Vice-Chairs of the Commission B – Vice-président(e)s de la Commission B – Vicepresidentes(as) de la Comisión B
  Amb. Love Mtesa (Mr.) (Zambia)
  Mr. Abdul Rahman Attar (Red Crescent – Syria)
- Rapporteur of the Conference – Rapporteuse de la Conférence – Relatora de la Conferencia
  Ms. Marie Gervais-Vidricaire (Canada)
- Rapporteurs of the Commissions A and B – Rapporteu(se)(r)s des Commissions A et B – Relatores(as) de las Comisiones A y B
  Amb. Holger Rotkirch (Mr.) (Red Cross – Finland)
  Ms. Jelma de la Peña (Red Cross – Philippines)
  A2 **Ms. Jacqueline Boga** (Red Cross Papua New Guinea)
  A3 **Ms. Carole Powell** (Red Cross – Jamaica)
  B2 **Ms. Lucy Brown** (Red Cross – United States of America)
  B3 **Amb. Tibor Tóth (Mr.)** (Hungary)
- Secretary General of the Conference – Secrétaire general de la Conférence – Secretario general de la Conferencia
  Amb. Thomas Kupfer (Mr.) (Suisse)
- Assistant Secretaries General – Secrétaires généraux(ales) adjoint(e)s – Secretarios(as) generales adjuntos(as)
  Ms. Angela Gussing-Sapina (ICRC)
  Mr. Frank Mohrhauer (International Federation)

Résolution 4

BIOTECHNOLOGIE, ARMES ET HUMANITÉ

Le Conseil des Délégués,

reconnaissant que les avancées de la biotechnologie sont porteuses d'un énorme potentiel au bénéfice de l'humanité,

profondément préoccupé par le fait que ces mêmes avancées pourraient être utilisées à des fins hostiles,

regrettant l'incapacité de la Cinquième Conférence d'examen des États parties à la Convention de 1972 sur les armes biologiques de se mettre d'accord sur un régime de vérification de l'application de cet instrument,

soulignant la nécessité de faire en sorte que les anciens tabous et les règles juridiques modernes interdisant l'empoisonnement et la propagation intentionnelle de maladies soient observés et renforcés, face aux nouveaux développements de la science,

1. *fait sien* l'appel du CICR intitulé « Biotechnologie, armes et humanité » ;
2. *encourage* le CICR, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale à promouvoir auprès des autorités nationales, des milieux scientifiques et médicaux, de l'industrie et de la société civile, l'initiative sur la « Biotechnologie, armes et humanité », et en particulier:
   a. *à exhorter* les États parties au Protocole de Genève de 1925 et à la Convention de 1972 sur les armes biologiques de relancer les efforts visant à assurer le renforcement de ces traités face aux développements de la science, ainsi que leur stricte application; et
   b. *à engager instamment* les milieux scientifiques et médicaux ainsi que l'industrie de la biotechnologie à veiller à prévenir l'utilisation de la biotechnologie à des fins hostiles, par le biais de l'élaboration de codes de conduite et de l'exercice de contrôles rigoureux sur les travaux de recherche et les agents biologiques dangereux;
3. *appuie* en particulier la demande faite aux États de réaffirmer, dans une Déclaration politique à haut niveau, leur engagement vis-à-vis des normes existantes qui interdisent d'utiliser des agents biologiques à des fins hostiles; et
4. *demande* au CICR de rendre compte au Conseil des Délégués de 2005 des progrès accomplis dans la promotion des mesures préconisées dans l'appel intitulé « Biotechnologie, armes et humanité ».

Résolution 5

SUIVI DE LA RÉSOLUTION 6 ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DES DÉLÉGUÉS EN 2001 – EMBLÈME

Le Conseil des Délégués,

ayant pris note du rapport présenté par la Commission permanente à la demande de la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève en 1999, et en application de la résolution 6 adoptée par le Conseil des Délégués en 2001,

réaffirmant la détermination du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à dégager, avec le soutien des États parties aux Conventions de Genève de 1949, une solution globale et durable à la question de l'emblème, sur la base du projet de troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève, dès qu'il aura été adopté et que les circonstances le permettront,

rappelant la valeur juridique et protectrice des emblèmes utilisés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, lesquels sont devenus des signes universellement reconnus de l'aide et de la protection impartiales et neutres en faveur des victimes de la guerre, des catastrophes naturelles et autres, en raison du fait qu'ils sont cités dans les Conventions de Genève et de la pratique en cours depuis plus d'un siècle,

1. *salue* les efforts déployés par la Commission permanente, sa représentante spéciale chargée de la question de l'emblème, le groupe de travail *ad hoc*, le CICR et la Fédération internationale, en vue de consolider les bases d'une solution globale et durable à la question de l'emblème;
2. *salue en outre* les progrès réalisés depuis la XXVIIe Conférence internationale, notamment la rédaction du projet de troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève portant sur l'emblème (12 octobre 2000), ainsi que l'adoption de la résolution 6 du Conseil des Délégués de 2001;
3. *regrette profondément* les événements qui ont empêché le processus engagé d'aboutir au résultat escompté, à savoir l'adoption du projet de troisième protocole additionnel;
4. *rappelle* les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment le principe d'universalité;
5. *souligne* l'urgence de renforcer les mesures visant à assurer, en toutes circonstances, la protection des victimes de la guerre et celle du personnel médical et humanitaire, et l'importance, à cet égard, du troisième protocole additionnel proposé;

6. *prie* la Commission permanente de continuer à accorder une grande priorité aux efforts déployés pour aboutir, dès que les circonstances le permettront, à une solution globale et durable de la question de l'emblème, en coopération avec le gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, et avec les autres gouvernements concernés et les composantes du Mouvement, sur la base du projet de troisième protocole additionnel;
7. *prie* la représentante spéciale de la Commission permanente chargée de la question de l'emblème de soumettre cette résolution à l'attention de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Résolution 6

LES SOCIÉTÉS NATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE, AUXILIAIRES DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE DOMAINE HUMANITAIRE

Le Conseil des Délégués,

accueille avec satisfaction l'étude, conduite par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour répondre à la demande faite par la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et dans la Stratégie pour le Mouvement, sur « Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire »,

remercie l'ensemble des Sociétés nationales qui ont contribué à la production du rapport par leurs commentaires écrits ou verbaux pendant la réalisation de l'étude et au cours du débat au Conseil des Délégués,

prend note du concept exposé dans les conclusions du rapport concernant les « Caractéristiques d'une relation équilibrée entre l'État et la Société nationale » et invite les Sociétés nationales à engager des discussions sur le plan interne ainsi qu'avec leurs gouvernements respectifs de manière à mieux faire connaître à ces derniers la valeur du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales et l'importance d'une relation équilibrée,

invite la Fédération internationale, en coopération avec le CICR, à mener plus avant le travail entrepris sur ce sujet, y compris en poursuivant les consultations auprès des Sociétés nationales, des États et des organisations internationales,

invite la Fédération internationale à tenir les Sociétés nationales régulièrement informées de l'avancement de l'étude et à proposer des orientations actualisées et plus précises à l'examen du Conseil des Délégués en 2005 et de la Conférence internationale en 2007.

Résolution 7

STRATÉGIE POUR LE MOUVEMENT DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Le Conseil des Délégués,

rappelant la résolution 3 du Conseil des Délégués de 2001, qui a adopté la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et invité la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à créer un groupe de travail spécial composé d'experts et chargé d'élaborer des procédures pour suivre, évaluer et analyser les progrès réalisés par toutes les composantes dans la mise en œuvre de cette Stratégie,

prenant note du rapport de synthèse de la Commission permanente, du CICR et de la Fédération internationale sur la mise en œuvre de la Stratégie pour le Mouvement,

se félicitant des progrès réalisés par toutes les composantes dans la mise en œuvre de cette Stratégie,

soulignant l'importance d'une stratégie commune pour le Mouvement et de sa mise en œuvre continue,

1. *réaffirme* l'engagement de toutes les composantes du Mouvement à mener à bien les actions énoncées dans la Stratégie;
2. *demande* à la Commission permanente d'assurer la promotion de la Stratégie au sein de toutes les composantes du Mouvement, en tenant compte des recommandations formulées dans le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie soumis au Conseil des Délégués;
3. *demande en outre* à la Fédération internationale et au CICR de promouvoir le renforcement des capacités des Sociétés nationales et de continuer d'assurer leur coopération opérationnelle également aux Sociétés nationales en attente de reconnaissance et d'admission, afin qu'elles se préparent en vue de leur adhésion au Mouvement;
4. *invite* la Commission permanente à prolonger le mandat de son groupe de travail spécial composé d'experts des Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR et chargé de suivre, d'évaluer et d'analyser les progrès réalisés par toutes les composantes et à formuler toute recommandation utile à l'actualisation de la Stratégie;
5. *prie* le CICR, le Secrétariat de la Fédération internationale et les Sociétés nationales, par le biais du Secrétariat de la Fédération internationale, de soumettre des rapports de situation au groupe spécial d'experts de la Commission permanente sur la mise en œuvre de la Stratégie pour le Mouvement;

6. *demande en outre* à la Commission permanente, au CICR et à la Fédération internationale d'examiner ces rapports de situation et les recommandations pour l'actualisation de la Stratégie formulées par le groupe spécial d'experts, et de décider d'éventuels travaux complémentaires nécessaires pour mettre à jour la Stratégie lors du prochain Conseil des Délégués en 2005;
7. *prie* la Commission permanente, le CICR et la Fédération internationale de présenter au Conseil des Délégués de 2005 un rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la Stratégie par toutes les composantes du Mouvement ainsi qu'un projet de proposition en vue d'actualiser la Stratégie;
8. *décide* d'examiner et de modifier, s'il y a lieu, la Stratégie pour le Mouvement lors de sa prochaine session.

Résolution 8

MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE

Le Conseil des Délégués,

rappelant qu'il a adopté, lors de sa session de 1997, l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dit « Accord de Séville », et a demandé au CICR et à la Fédération internationale de soumettre un rapport écrit sur la mise en œuvre de cet accord à chacune de ses sessions,

prenant note du rapport conjoint « Mise en œuvre de l'Accord de Séville » 2002-2003 que lui ont présenté le CICR et la Fédération internationale à sa présente session,

tenant compte des années d'expérience dans la mise en œuvre de cet accord et de l'évolution, dans la pratique, de la coopération et de la coordination au sein du Mouvement,

gardant à l'esprit les difficultés qu'éprouve le Mouvement à répondre pratiquement aux besoins humanitaires,

réaffirmant la validité de « l'Accord de Séville »,

reconnaissant la nécessité de préciser et de clarifier encore les mécanismes de coopération et de coordination internes dont le Mouvement a besoin pour appliquer pleinement « l'Accord de Séville « dans un esprit de partenariat,

1. *demande* à la Commission permanente d'établir un groupe de travail ad hoc spécialement chargé d'examiner jusqu'à la prochaine session du Conseil des Délégués les questions liées à la mise en œuvre de « l'Accord de Séville » ;
2. *définit* le mandat général de ce groupe de travail de la manière suivante :
   a. inventorier les principaux problèmes qui se sont posés dans la mise en œuvre de « l'Accord de Séville « au cours des six dernières années et des chances qui se sont offertes de renforcer la coopération ;
   b. analyser les procédures régissant l'engagement de chacune des composantes du Mouvement dans une opération donnée, en accordant une attention particulière aux rôles et aux fonctions de la Société nationale hôte et des Sociétés nationales travaillant sur le plan international. Les préoccupations spécifiques des Sociétés nationales voisines seront aussi dûment prises en compte dans cette analyse ;
   c. analyser les expériences faites par toutes les composantes du Mouvement dans les situations de transition ;
   d. examiner plus en profondeur les situations dans lesquelles une Société nationale serait mieux à même d'assumer la fonction d'institution directrice

sur son territoire (conformément aux paragraphes 5.3.3 et 6.2 de « l'Accord de Séville »), formuler des recommandations pratiques, et élaborer des directives applicables à toutes les composantes dans de telles situations;

e. proposer des ajouts à « l'Accord de Séville » qui spécifient les procédures régissant l'engagement de chacune des composantes du Mouvement dans les opérations, en vue d'améliorer le fonctionnement du Mouvement en tant que réseau mondial. Les travaux menés en la matière prennent spécifiquement en compte les fonctions et rôles respectifs de la Société nationale dans son propre pays, du CICR, de la Fédération internationale et des Sociétés nationales travaillant sur le plan international, conformément aux dispositions contenues dans les Statuts du Mouvement, dans « l'Accord de Séville » et dans d'autres documents directifs pertinents du Mouvement, en particulier l'Action 7 de la Stratégie pour le Mouvement. Ces ajouts prendraient la forme d'un additif au présent texte de l'Accord.

3. *définit* la composition et les méthodes de travail du Groupe de travail ad hoc comme suit:
   a. le Groupe de travail est composé de 12 personnes choisies en raison de leur engagement envers les préoccupations du Mouvement, de la connaissance qu'elles en ont et de l'intérêt qu'elles y portent;
   b. le CICR et la Fédération internationale désignent chacun trois membres, les six autres étant issus de Sociétés nationales;
   c. le choix des membres issus de Sociétés nationales découle d'une décision de la Commission permanente. Les noms des personnes désignées comme membres du Groupe de travail seront annoncés au plus tard fin février 2004;
   d. le Groupe de travail élit son (sa) président(e) parmi ses membres et adopte ses décisions et ses recommandations par consensus;
   e. le Groupe de travail se réunit au moins deux fois par an, ou suivant les besoins. À chaque session de la Commission permanente, il lui rend compte des progrès qu'il a accomplis;
   f. le Groupe de travail soumet à l'approbation de la Commission permanente le budget dont il a besoin pour ses activités.
4. *décide* que le financement du budget du Groupe de travail est assuré en commun par la Fédération internationale, le CICR et les Sociétés nationales à raison de 25 % pour la Fédération internationale, de 25 % pour le CICR et de 50 % pour les Sociétés nationales, selon la pratique habituelle pour d'autres groupes de travail ad hoc de la Commission permanente;
5. *demande* à la Commission permanente de présenter à la prochaine session du Conseil des Délégués des recommandations concernant un additif à « l'Accord de Séville ».

Résolution 9

PROMOUVOIR LE RESPECT DE LA DIVERSITÉ ET LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLÉRANCE

Le Conseil des Délégués,

rappelant la résolution 12 du Conseil des Délégués 2001, qui visait à renforcer les valeurs humanitaires par-delà les frontières religieuses, politiques et ethniques,

rappelant en outre que la discrimination, l'intolérance et le non-respect des diversités de la vie humaine demeurent un problème endémique dans de nombreuses régions du globe, qui compromettent les efforts déployés par la société civile et les gouvernements pour construire des communautés prospères et stables, où les individus puissent coexister et travailler ensemble, à l'abri de la peur et de la misère,

rappelant l'engagement pris par les Sociétés nationales et les États de coopérer et de prendre, selon les besoins, des initiatives pour promouvoir la tolérance, la non-violence dans la communauté et le respect des diversités culturelles, tel qu'énoncé dans le Plan d'action international adopté en 1999 par la XXVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

prenant note des recommandations et des suggestions formulées par les Sociétés nationales, dont celles qui ont été formulées durant les débats engagés lors du Conseil des Délégués 2003,

réaffirme l'engagement pris par toutes les composantes du Mouvement de renforcer l'application des Principes fondamentaux et la promotion des valeurs humanitaires par-delà les frontières religieuses, politiques et ethniques, tant dans leurs affaires internes que dans leurs services humanitaires,

demande aux différentes composantes du Mouvement de travailler aux niveaux local, national et international, conformément à leurs mandats respectifs, à la promotion de la tolérance, de la non-discrimination et du respect des diversités, et de prendre des mesures inspirées de celles qui sont décrites dans l'annexe jointe,

invite le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales,

sur la base de consultations et de leur participation à des réunions sur le sujet, à formuler à l'usage des composantes du Mouvement une prise de position et/ou des lignes directrices sur le respect de la diversité et la lutte contre la discrimination et l'intolérance, qui seront présentées au Conseil des Délégués en 2005,

demande à toutes les composantes du Mouvement de rattacher leur travail dans ce domaine à la mise en œuvre des aspects connexes de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire qui doivent être adoptés à la Conférence internationale de 2003.

Annexe à la Résolution 9
du Conseil des Délégués 2003

POUR UNE CONTINUITÉ DANS LA MOBILISATION ET L'ACTION

(Extrait du document présenté au Conseil des Délégués 2003, au point 7.1 de l'ordre du jour)

Comme indiqué précédemment, diverses composantes du Mouvement ont entrepris des activités qui ont pour but de lutter contre l'intolérance et la discrimination. Mais il est possible et nécessaire d'aller beaucoup plus loin. Séparément et en tant que Mouvement, nous devons déployer un effort concerté dans ce sens. On trouvera ci-dessous quelques idées de mobilisation et d'action.

1. **Garantir l'ouverture et la diversité au sein des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**
   a. Au sein des organisations du Mouvement, les présidents et secrétaires généraux devraient entreprendre un examen de la composition de l'équipe dirigeante, du personnel, des effectifs de volontaires et de membres de l'organisation qu'ils dirigent.
   b. Les déséquilibres dans la composition des membres, quel que soit le critère utilisé – la race, la religion, le sexe ou l'âge – doivent être mis au jour et corrigés sans délai.
   c. Les composantes du Mouvement, en particulier les Sociétés nationales, ayant déjà pris des mesures dans ce sens sont invitées à faire part de leurs expériences, afin que nous puissions tous tirer profit du travail d'autrui.
   d. Celles qui le veulent pourraient rendre compte des mesures de correction prises lors du Conseil des Délégués de 2005.
2. **Chercher à l'extérieur des idées et des outils pour mieux comprendre**
   a. Le Mouvement devrait engager des ressources pour comprendre les tendances naissantes qui, dans nos communautés, alimentent l'intolérance, la discrimination et le non-respect des diversités, comme celles qui peuvent les combattre.
   b. Le Mouvement devrait systématiquement établir des relations avec ceux qui travaillent dans le même sens, conclure des partenariats avec les organisations internationales et nationales, dans les secteurs non gouvernemental et privé, pour favoriser le dialogue et une politique d'ouverture.

3. Promouvoir le dialogue et la sensibilisation du public

a. Chaque composante du Mouvement doit examiner les messages qu'elle fait passer, c'est-à-dire non seulement ce qu'elle veut dire mais ce qu'entendent en fait ceux à qui elle s'adresse.

b. Nous devons comprendre comment nous sommes perçus et veiller à ce que l'image que nous donnons soit celle de personnes et d'organisations tolérantes, n'exerçant aucune discrimination et respectueuses des diversités.

c. Nous devons élaborer des messages sans ambiguïté dont il ressorte clairement que, en tant que composantes du Mouvement, nous sommes guidées par la conviction que la tolérance est nécessaire et que la diversité des cultures et des croyances est un trait essentiel du monde dans lequel nous vivons.

d. Nous devons renforcer nos outils de sensibilisation ou en concevoir de nouveaux afin de promouvoir la tolérance, la non-discrimination et le respect des diversités dans les débats nationaux et internationaux.

e. Dans ce but, les composantes du Mouvement devraient maximiser l'usage des outils de communication dont elles disposent: publications, sites Internet et messages aux médias.

4. La force de la préparation – Savoir anticiper et réagir

a. Les différentes composantes du Mouvement doivent s'employer aux niveaux local, national et international, conformément à leurs mandats respectifs, à promouvoir la tolérance, la non-discrimination et le respect des diversités culturelles.

b. Les Sociétés nationales, appuyées par le CICR et la Fédération internationale, veilleront avant tout à répondre aux besoins des personnes et des groupes qui sont particulièrement marginalisés ou dans le besoin, notamment ceux qui risquent l'exclusion sociale car ils sont atteints de maladie, n'ont pas de statut légal ou sont sans abri.

c. Ces activités devraient s'inspirer des programmes conçus pour lutter contre la discrimination et la violence, et veiller tout particulièrement à répondre aux besoins des enfants et des personnes âgées, des familles de personnes disparues à la suite d'un conflit armé ou de violences internes, et d'autres victimes de conflits armés.

d. La Fédération internationale doit étendre son programme d'Action mondiale / action locale pour réduire la discrimination et, en coopération avec les Sociétés nationales, établir des partenariats avec les gouvernements et d'autres organisations internationales pour assurer sa mise en œuvre.

e. Les différentes composantes du Mouvement doivent rechercher les moyens de soutenir les efforts tendant à instaurer le dialogue et un climat de confiance entre les communautés et à les réconcilier, notamment à la fin des hostilités. Conscientes que la coexistence fait la force et la richesse, elles doivent prendre des initiatives pour renforcer l'unité des communautés et veiller à ce qu'aucun groupe ne soit oublié ou exclu.
f. Dans les situations de conflit armé ou de violences internes, le CICR doit tout mettre en œuvre, avec d'autres composantes du Mouvement, pour encourager le respect et l'application des Principes fondamentaux et du droit international humanitaire et en assurer la diffusion.
g. Avec le soutien du CICR, les Sociétés nationales doivent renforcer leurs programmes de diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux en temps de paix, en analysant les leçons à tirer de son programme « Explorons le droit humanitaire » et en trouvant des moyens novateurs d'atteindre et d'influencer les communautés où les tensions sont vives.
h. Le CICR et les Sociétés nationales ne doivent reculer devant aucun effort pour que les personnes disparues à la suite d'un conflit armé ou de violences internes, et/ou les personnes encore privées de liberté après la fin des hostilités ou des violences internes, ne soient pas oubliées et que les engagements pris en vertu du droit international humanitaire soient honorés afin de favoriser la réconciliation entre les communautés.

5. Tirer les leçons de l'expérience et concevoir de nouvelles initiatives à l'intérieur du Mouvement et avec d'autres organisations

Pour s'assurer que les composantes du Mouvement recensent les meilleures pratiques, en tirent les enseignements nécessaires et nouent des relations avec d'autres organisations, le CICR et la Fédération internationale devraient:

a. organiser une réunion ou une série de réunions régionales où des experts (internes et externes au Mouvement) échangeraient leurs idées et se feraient part des meilleures pratiques et des initiatives les plus propres à lutter contre l'intolérance, la discrimination et le non-respect des diversités;
b. recenser, avec les Sociétés nationales, les initiatives qui, aux niveaux national et local, ont gêné ou facilité la lutte contre l'intolérance, la discrimination et le non-respect des diversités;
c. intensifier leur collaboration avec d'autres organisations internationales qui poursuivent les mêmes objectifs, à la fois aux niveaux du siège et des Sociétés nationales;

d. formuler une prise de position et/ou des lignes directrices à l'usage des composantes du Mouvement sur la tolérance, la non-discrimination et le respect des diversités, qui seront présentées au Conseil des Délégués en 2005 et exposeront brièvement les résultats de la (des) réunion(s) d'experts et les expériences acquises depuis le Conseil de 2003.

Résolution 10

ACTION DU MOUVEMENT EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS ET ÉLÉMENTS MINIMAUX DEVANT FIGURER DANS LES ACCORDS OPÉRATIONNELS ENTRE LES COMPOSANTES DU MOUVEMENT ET LEURS PARTENAIRES OPÉRATIONNELS EXTERNES

Le Conseil des Délégués,

continuant à exprimer sa profonde préoccupation devant la nécessité d'améliorer la protection et l'assistance apportées aux dizaines de millions de personnes qui ont été déracinées de force et déplacées à la suite de conflits armés, de violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, ainsi que de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, de même qu'aux personnes qui ont émigré pour échapper à des conditions de vie insupportables, et se trouvent dans une situation de vulnérabilité dans leur nouveau pays de résidence; et *constatant* la profonde vulnérabilité qui résulte souvent du retour, dans leurs lieux d'origine, des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (déplacés internes),

rappelant et réaffirmant les résolutions adoptées à ce sujet par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (résolution XXI, Manille 1981; résolution XVII, Genève 1986; résolution 4A, Genève 1995; objectif final 2.3 du Plan d'action adopté par la XXVIIe Conférence internationale, Genève 1999) ainsi que les résolutions du Conseil des Délégués (résolution 9, Budapest 1991; résolution 7, Birmingham 1993 et résolution 4, Genève 2001),

rappelant que la résolution 4 du Conseil des Délégués de 2001 demandait notamment aux composantes du Mouvement de veiller à ce que leurs activités en faveur des réfugiés, des déplacés internes ainsi que des migrants soient menées en tout temps dans le respect des Principes fondamentaux du Mouvement et selon la ligne de conduite en vigueur, notamment quand elles agissent en tant que partenaires opérationnels d'autres acteurs humanitaires,

prenant note avec satisfaction du document établi par le CICR et la Fédération internationale intitulé «*Rapport sur le suivi de la résolution 4 du Conseil des Délégués de 2001 – Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*»,

félicitant les composantes du Mouvement pour leur précieuse contribution à l'amélioration de la réponse apportée au sort tragique des réfugiés, des déplacés internes et des migrants,

1. *demande* aux composantes du Mouvement de continuer à mener et à développer leurs activités en faveur des réfugiés, des déplacés internes et des migrants, conformément à leurs mandats respectifs et dans le respect des Principes fondamentaux, en s'efforçant en tout temps d'adopter une approche globale traitant à la fois toutes les phases du déplacement – de la prévention au retour, à la réinstallation et à la réinsertion, en passant par le déplacement lui-même – et les besoins des populations résidantes, conformément au principe d'impartialité;
2. *rappelle* aux Sociétés nationales qu'elles ont l'obligation d'informer le Secrétariat de la Fédération internationale et/ou le CICR de toute négociation susceptible de conduire à un accord formel entre elles et une agence des Nations Unies ou toute autre organisation internationale; et *rappelle* aux Sociétés nationales que la Fédération internationale et/ou le CICR doivent souscrire aux dispositions de tout accord de ce type, en particulier avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR);
3. *prend note avec satisfaction du* document intitulé «Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes» qui figure ci-joint, et *demande* à toutes les composantes du Mouvement de se conformer à ce document lorsqu'elles élaborent des partenariats opérationnels avec toutes les organisations et/ou institutions extérieures au Mouvement, notamment, mais non exclusivement, le HCR.

Annexe à la Résolution 10
du Conseil des Délégués 2003

ÉLÉMENTS MINIMAUX DEVANT FIGURER DANS LES ACCORDS OPÉRATIONNELS ENTRE LES COMPOSANTES DU MOUVEMENT ET LEURS PARTENAIRES OPÉRATIONNELS EXTERNES

Les éléments ci-dessous sont à prendre en compte lors de la négociation ou du réexamen des accords opérationnels conclus entre, d'une part, les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales, Secrétariat de la Fédération internationale et CICR) et, d'autre part, les organisations extérieures au Mouvement (institutions des Nations Unies, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales, internationales ou nationales). L'objectif est de garantir la conformité de tout accord de ce type avec les Principes fondamentaux du Mouvement, sa ligne de conduite et sa pratique, ainsi que la complémentarité entre les composantes du Mouvement.

Il est conseillé aux composantes du Mouvement de consulter et d'informer les autres composantes du Mouvement avant la signature de tout accord opérationnel avec des partenaires externes. Au terme de la résolution XXI de la Conférence internationale qui s'est tenue en 1981 à Manille, les Sociétés nationales ont l'obligation de consulter le CICR et le Secrétariat de la Fédération internationale avant de signer un accord, quel qu'il soit, avec le HCR.

RÈGLES DE FOND

1. Respect des principes et des politiques du Mouvement

Les Sociétés nationales, comme les autres composantes du Mouvement, doivent pouvoir agir en tout temps dans le respect des Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment les principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. De plus, il convient d'éviter l'écueil consistant à satisfaire seulement les besoins de la population cible du partenaire (c'est-à-dire des réfugiés, dans la plupart des cas) sans répondre, comme l'exigerait le respect du principe d'impartialité, aux besoins des autres personnes se trouvant à proximité et dont les conditions de vie peuvent être tout aussi difficiles. Si elle n'apportait son assistance qu'à certains groupes spécifiques, une Société nationale risquerait de se trouver dans l'incapacité d'accomplir sa mission : venir en aide à toutes les personnes dans le besoin, sans distinction, et une telle incapacité risquerait, à son tour, de ternir l'image de la Société nationale. Il convient d'adopter une

approche globale, qui tienne compte à la fois des besoins des réfugiés et/ou des déplacés internes et des besoins de la population locale, dont les conditions de vie peuvent être plus difficiles que celles des réfugiés eux-mêmes.

Les Sociétés nationales et les autres composantes du Mouvement doivent également adhérer à d'autres règles de fond, et les respecter en tout temps. Ces règles sont énoncées dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville) ainsi que dans les Principes et règles de secours Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophes et dans le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe.

Les lignes de conduite adoptées par le Mouvement, qui doivent être observées en tout temps par les Sociétés nationales et les autres composantes du Mouvement, sont notamment énoncées clairement dans le Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge par les Sociétés nationales et la Directive sur la protection armée de l'assistance humanitaire.

Il est d'importance capitale que le personnel du Secrétariat de la Fédération internationale, des Sociétés nationales et du CICR respectent strictement les principes énoncés dans le document du Comité permanent inter-agences (IASC) intitulé « Policy Statement on Protection from Sexual Abuse and Exploitation in Humanitarian Crisis ». Cette déclaration de principe a été signée à la fois par le Secrétariat de la Fédération internationale, au nom de ses membres, et par le CICR.

Si, à un moment ou à un autre, la capacité d'agir conformément aux règles énoncées ci-dessus se trouve compromise, les Sociétés nationales ou les autres composantes du Mouvement doivent avoir le réflexe immédiat, et la possibilité, de suspendre ou de rompre l'accord conclu avec un partenaire extérieur au Mouvement (voir section 10).

2. Identité

L'accord doit tenir compte du fait que la Société nationale, ou toute autre composante du Mouvement concernée, manifestera distinctement, en tout temps, sa propre identité, et qu'elle sera clairement associée au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Société nationale, ou toute autre composante du Mouvement concernée, n'adoptera pas l'identité de l'agence partenaire par le biais de l'utilisation de doubles logos ou emblèmes sur l'équipement, ou de l'emprunt de plaques

d'immatriculation de véhicules. En effet, son identité ne doit être à aucun moment compromise alors qu'elle assume les responsabilités que lui confère l'accord en question. Le Règlement sur l'usage de l'emblème sera respecté en tout temps. L'emblème ne sera utilisé à titre protecteur que conformément aux règles en vigueur.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES (GESTION ET ADMINISTRATION)

3. Définition claire et correcte des partenaires

Tant dans le titre que dans le paragraphe introductif de l'accord, doivent figurer le nom officiel/légal de la Société nationale ou de toute autre composante du Mouvement, d'une part, et de l'organisation concernée, d'autre part. Le cas échéant, ces noms seront suivis, entre parenthèses, par les sigles correspondants qui devront ensuite être utilisés dans tout le texte de l'accord.

4. Cadre général et but de l'accord

Le contexte et la situation qui donnent lieu à la conclusion de l'accord doivent être clairement décrits.

5. But (ou résultats) et objectifs déclarés

L'accord doit énoncer le but général, ou les résultats, à atteindre à travers la relation de travail, ainsi que les objectifs à réaliser pour atteindre ce but.

Détermination des bénéficiaires

Dans le cadre de tous les partenariats opérationnels, le partenaire extérieur au Mouvement doit respecter l'obligation, pour la Société nationale ou toute autre institution Croix-Rouge/Croissant-Rouge, de se conformer au principe d'impartialité, qui exige de répondre aux besoins de l'ensemble des personnes nécessitant assistance et protection. Il peut s'agir, par exemple, de personnes qui ne sont pas explicitement considérées comme des réfugiés au sens de la Convention, mais plutôt comme des personnes risquant d'être encore plus vulnérables du fait de l'absence de statut juridique. Afin de prévenir la montée des tensions dans la région, une assistance peut également être apportée aux personnes vulnérables vivant au sein des communautés établies dans les parages.

Pour cette raison, il est bon que la composante du Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge participe activement à l'évaluation des besoins, dont découle ensuite la détermination de la population bénéficiaire.

Continuité du soutien apporté

Au moment de la détermination du but à atteindre, il convient de veiller à ce que le projet ne soit pas limité de manière excessive à une seule

phase des épreuves que traversent les bénéficiaires; il est préférable que le projet soit lié aux besoins à plus long terme, conduisant à des solutions durables telles que l'intégration sociale, les besoins médicaux, les regroupements de famille, le rapatriement et l'assistance juridique.

6. Définition des rôles et responsabilités de chacun des partenaires

Les rôles et responsabilités essentiels de chaque partenaire doivent être clairement définis, de même que ce que chacun peut – ou ne peut pas – attendre de l'autre. Une fois les rôles clarifiés, il convient de spécifier la manière dont se répartissent les responsabilités en termes d'utilisation des ressources et de réalisation d'objectifs précis. Les responsabilités dans les domaines suivants doivent être clairement définies:

- évaluation des besoins,
- détermination des bénéficiaires,
- planification, formulation des objectifs du projet,
- exécution du projet (en détaillant les rôles et responsabilités spécifiques qui ont été assignés),
- activités de protection et de sensibilisation,
- gestion financière, y compris la vérification des comptes par des auditeurs internes et externes,
- description détaillée des modalités de présentation de rapports narratifs et financiers ainsi que du suivi et de l'évaluation du projet,
- suivi et évaluation.

Il est par ailleurs important d'établir clairement qui est responsable de la sécurité des collaborateurs et des volontaires dans l'exercice de leurs responsabilités.

7. Contributions

Il convient de mentionner les contributions, en termes de ressources humaines, financières et matérielles, que chacun des partenaires doit apporter afin de respecter les engagements pris à travers l'accord conclu. L'une comme l'autre, les institutions impliquées dans le partenariat doivent veiller à ce que les capacités du partenaire Croix-Rouge/Croissant-Rouge ne soient ni affaiblies, ni dépassées, mais soient au contraire renforcées.

Afin d'éviter qu'une Société nationale ou une autre composante du Mouvement se trouve confrontée à la situation, regrettable mais fréquente, de ne pouvoir honorer ses engagements financiers du fait de la conclusion d'un tel accord (les frais généraux n'étant pas compensés par l'organisation partenaire), il convient de veiller à ce que la couverture financière soit suffisante.

Une telle situation peut notamment être évitée par le biais d'une procédure consistant à avancer des fonds et à organiser de manière stricte et régulière des réunions trimestrielles d'examen du projet (voir section suivante).

8. Description du mécanisme de coordination et de gestion du projet

L'accord doit contenir une description claire de la manière dont le projet sera coordonné et géré par les deux partenaires.

Correspondants: afin de garantir que les activités prévues seront menées à bien, chacune des parties désignera un correspondant qui assurera au premier chef la liaison entre elles.

Réunions de coordination: des réunions seront organisées aussi souvent que nécessaire avec, le cas échéant, la participation d'autres parties concernées. Des réunions formelles d'examen du projet seront organisées sur une base trimestrielle; le plan d'exécution, la présentation de rapports et la gestion financière seront alors passés en revue, afin de s'assurer que l'accord est mis en œuvre comme prévu. Sur la base des résultats de ces réunions, d'éventuelles révisions du projet seront proposées et des décisions seront prises quant à une révision et/ou une prolongation du projet.

9. Clauses de l'accord

9.1.Début et fin de la phase d'exécution, et achèvement du projet

La date exacte de l'entrée en vigueur de l'accord doit être mentionnée, de même que la date à laquelle la phase d'exécution prendra fin. Par ailleurs, la date d'achèvement du projet doit être mentionnée: à cette date, tous les rapports requis doivent avoir été présentés et le matériel et l'équipement doivent avoir été transférés en fonction des besoins.

9.2 Examen, révision, prolongation

La mise en place d'une procédure conjointe de suivi permettra de prendre de concert des décisions concernant l'examen et l'éventuelle révision ou prolongation de certains éléments de l'accord. Ces décisions seront formalisées dans des documents, établis par écrit et signés, annexés à l'accord original.

Trois mois avant la date d'achèvement du projet, dans le cadre des réunions trimestrielles de coordination du projet, des décisions seront prises quant à la nécessité de prolonger le contrat ou de confirmer la date d'achèvement du projet initialement fixée.

9.3 Clause de suspension ou de désengagement

9.3.1 En cas de circonstances échappant au contrôle des partenaires

Les partenaires ont le droit de suspendre ou d'annuler immédiatement l'accord en cas de circonstances échappant à leur contrôle, telles qu'une modification d'importance majeure des conditions ou de l'environnement.

En particulier, en cas de changement de situation (la paix laissant place à des tensions internes, à des troubles intérieurs et/ou à un conflit armé), la Société nationale, ou toute autre composante du Mouvement, doit avoir la possibilité de se retirer immédiatement de l'accord. Si sa possibilité de respecter les Principes fondamentaux du Mouvement, ses lignes de conduite ou ses procédures se trouve compromise, une Société nationale, ou toute autre composante du Mouvement, ne doit pas hésiter à se retirer immédiatement de l'accord. Ce retrait peut prendre la forme d'une suspension temporaire du contrat jusqu'à la fin d'une période prédéterminée ou jusqu'au moment où intervient un changement de circonstances, à la suite de laquelle – après consultation et avec l'assentiment des autres composantes du Mouvement – l'accord peut à nouveau entrer en vigueur. Un désengagement complet de l'accord et une résiliation du contrat sont également envisageables.

Avant d'invoquer une telle clause, des consultations auront lieu entre les partenaires. La suspension ou la résiliation du contrat deviendront effectives immédiatement ou dans le mois suivant la consultation. Pendant cette période, tout sera mis en œuvre par l'un et l'autre des partenaires pour garantir que les besoins des bénéficiaires continueront à être couverts par d'autres biais.

10. Non-respect des clauses de l'accord

En cas de désaccord ne pouvant être résolu, portant soit sur la mise en œuvre de l'accord soit sur le respect de certaines clauses, une réunion de concertation entre les partenaires sera organisé. S'il doit être décidé, malgré l'invocation de la clause de règlement des différends, de dissoudre le partenariat lorsque tous les autres moyens ont échoué, la dissolution interviendra dans un délai allant de soixante jours minimum à quatre-vingt-dix jours maximum. Pendant cette période, tout sera mis en œuvre par l'un et l'autre des partenaires pour garantir que les besoins des bénéficiaires continueront à être couverts par d'autres biais.

Chacun des partenaires peut révoquer l'accord en donnant par écrit un préavis de soixante jours.

11. Signatures des représentants autorisés

Avant la signature de l'accord, la Société nationale, ou toute autre composante du Mouvement concernée, a l'obligation (aux termes de la résolution 4 du Conseil des Délégués de 2001) d'informer les autres composantes du Mouvement de toute négociation susceptible de conduire à un accord formel entre elle et une institution des Nations Unies, quelle qu'elle soit, ou toute autre organisation internationale. La Fédération internationale et/ou

le CICR doivent souscrire aux dispositions de l'accord conclu avec la Société nationale afin que la cohérence et la complémentarité soient assurées.

Une copie de tout accord conclu avec une Société nationale doit être envoyée par la Société nationale à la Fédération internationale et au CICR, pour information. De la même manière, copie des accords signés par d'autres composantes du Mouvement doit être transmise aux autres composantes.

Une fois que cette transmission a eu lieu, l'accord doit être signé par un représentant dûment autorisé de chacun des partenaires, de manière à signifier qu'un accord est intervenu. Sous la signature, doivent figurer clairement le nom de chaque signataire ainsi que leur fonction au sein de leurs organisations respectives. Une telle autorisation peut dépendre des statuts ou de la réglementation interne de la Société nationale. En l'absence de clause spécifique, de caractère local, qui en disposerait différemment, la personne appelée à signer au nom d'une Société nationale est habituellement le Secrétaire général.

12. Mécanisme de règlement des différends

Quelle que soit la nature des relations entre les partenaires au moment de la conclusion de l'accord, des différends ou des problèmes imprévus peuvent surgir alors que le projet est déjà en cours; de même, du fait d'un changement de situation, l'une des parties peut avoir de la difficulté à honorer ses engagements. Il est donc important que les partenaires conviennent par avance d'une méthode leur permettant de régler les problèmes à mesure qu'ils surviennent. Ces procédures doivent figurer en détail dans l'accord.

Le règlement des différends doit commencer au niveau national et, si nécessaire, être poursuivi au niveau régional et, le cas échéant, au niveau international, à l'échelon du siège. A tout moment, l'intervention appropriée d'une tierce partie peut être sollicitée afin de faciliter le règlement du différend, y compris par le biais d'une concertation avec d'autres composantes du Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge.

Documents de référence:

- Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix-rouge ou du croissant-rouge par les Sociétés nationales
- Directive sur la protection armée de l'assistance humanitaire
- Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville)

- Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe
- Comité permanent inter-agences (IASC): «*Policy Statement and Plan of Action on Protection from Sexual Abuse and Exploitation in Humanitarian Crisis*», avril 2002
- Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, octobre 1986, amendés par la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, décembre 1995)
- Principes et règles de secours Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophes, Genève 1995
- Résolution du Conseil des Délégués de 2001 et documents de référence du rapport intitulé «Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays».

Résolution 11

LES DÉBRIS DE GUERRE EXPLOSIFS ET LA STRATÉGIE DU MOUVEMENT CONCERNANT LES MINES

Le Conseil des Délégués,

accueillant avec satisfaction le rapport du CICR sur le suivi de la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2001 concernant la Convention de 1980 sur certaines armes classiques ainsi que de la résolution 10 du Conseil des Délégués de 1999 adoptant la Stratégie du Mouvement concernant les mines,

demeurant alarmé à la fois par le grand nombre de personnes qui, pendant et après un conflit armé, et alors que ces morts et ces blessures pourraient être évitées, sont victimes des mines terrestres et des débris de guerre explosifs, alors que ces armes ne servent plus aucun but militaire, et par les conséquences dévastatrices à long terme, pour les civils, de la présence de ces engins,

sachant que les effets similaires, pour les populations civiles, des mines terrestres et des débris de guerre explosifs demandent des actions similaires sur le plan humanitaire, y compris l'établissement de normes juridiques, la sensibilisation des communautés affectées aux dangers posés par ces engins, la fourniture de soins et d'assistance aux victimes, et l'adoption de mesures destinées à faciliter les opérations de déminage,

exprimant sa satisfaction devant les progrès significatifs accomplis, en matière de destruction des mines antipersonnel, de sensibilisation et de déminage, depuis l'entrée en vigueur, en 1999, de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (ou «Convention d'Ottawa»), et *rappelant* la contribution déterminante apportée par les composantes du Mouvement à la réalisation de ces progrès,

insistant sur la nécessité d'une adhésion universelle à la «Convention d'Ottawa» ainsi que sur l'importance de la poursuite des efforts déployés par les composantes du Mouvement afin de promouvoir cet objectif,

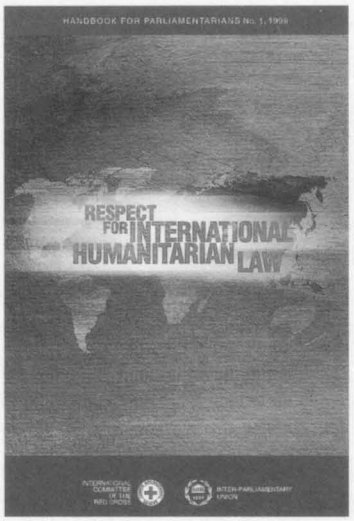
soulignant que la période entre la première Conférence d'examen de la Convention d'Ottawa, en 2004, et les premières échéances en matière de déminage (fixées en 2009 pour de nombreux États parties) constituera une étape cruciale de l'action visant à s'assurer que les promesses faites par la Convention aux communautés touchées par le problème des mines seront tenues,

exprimant sa satisfaction devant les résultats de la Conférence d'examen de 2001 des États parties à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques,

conférence qui a étendu aux conflits armés de caractère non international la portée de la Convention, qui a débouché sur des négociations relatives aux débris de guerre explosifs et qui a demandé de nouveaux travaux sur les mines anti-véhicules,

se félicitant vivement de l'adoption le 28 novembre 2003 par les États parties à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques d'un nouveau Protocole V relatif aux débris de guerre explosifs,

1. *prolonge* jusqu'en 2009 la période de mise en œuvre de la Stratégie du Mouvement concernant les mines et étend la portée de la Stratégie pour que celle-ci couvre l'ensemble des débris de guerre explosifs;
2. *invite* toutes les composantes du Mouvement à mobiliser leurs membres et leur personnel, la société civile, les médias et les gouvernements en vue d'obtenir, d'ici à la tenue de la Conférence d'examen de la Convention d'Ottawa, en 2004, et aux niveaux politiques les plus élevés, un engagement vis-à-vis de la pleine application de la Convention, en particulier à travers l'intensification des efforts déployés pour terminer les opérations de déminage dans le délai fixé de 10 ans (les premières échéances arrivant en 2009) ainsi que la mobilisation de ressources adéquates permettant de réaliser la totalité des objectifs de la Convention;
3. *demande instamment* à toutes les composantes du Mouvement d'œuvrer pour faire en sorte que les États parties à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques adhèrent au nouveau Protocole relatif aux débris de guerre explosifs, et que les États non encore parties adhèrent à la Convention elle-même, à tous ses Protocoles et à la modification adoptée en 2001, étendant la portée de la Convention aux conflits armés de caractère non international;
4. *invite instamment* toutes les composantes du Mouvement à œuvrer pour faire en sorte que les États adoptent des mesures efficaces en vue de réduire le risque que des munitions se transforment en débris de guerre explosifs, et à soutenir les efforts entrepris pour interdire l'emploi des bombes à dispersion et d'autres sous-munitions contre des objectifs militaires situés à l'intérieur ou à proximité de zones civiles;
5. *prie* le CICR de présenter au Conseil des Délégués de 2005 un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Stratégie du Mouvement concernant les mines, ainsi que sur les débris de guerre explosifs et sur l'élargissement du champ d'application de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques.



Respect for International Humanitarian Law

This comprehensive handbook is designed to familiarize parliamentarians with international humanitarian law and to heighten their awareness of the key role they, as political leaders, can play in promoting its implementation, especially by adopting appropriate national legislation. The work also guides parliamentarians step by step through the measures that States must take to respect and ensure respect for international humanitarian law.

ICRC / Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1999
Available in English, French, Spanish, Arabic, Russian, Portuguese, German
CHF 10.- / ref. 1090

To order any ICRC publication:
E-mail: shop.gva@icrc.org
Fax: + 41 22 730 2768
or write to:
Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
www.icrc.org

Livres et articles
Books and articles

Récentes acquisitions faites par le Centre d'Information et de Documentation, CICR
Recent acquisitions of the Library & Research Service, ICRC

Afrique – Africa

Livres – Books

– **The Congo from Leopold to Kabila: A People's History** / Georges Nzongola-Ntalaja. – New York: Zed Books, 2003. – XIII, 304 p.: carte; 22 cm

Articles

– **African regional organisations' peace operations: Developments and challenges** / Eric G. Berman. – 2002. – p. 33-44. – In: African Security Review; Vol. 11, No. 4

– **Der aktuelle Fall: der Special Court für Sierra Leone** / Jan Erik Wetzel. – 2003. – p. 147-157. – In: Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften; 3

– **Le Kenya après Moi** / David Anderson... [et al.]. – Paris: Karthala, juin 2003. – p. 5-111. – In: Politique africaine; No 90

– **Politics, war and youth culture in Sierra Leone: An alternative interpretation** / Angela McIntyre, Emmanuel Kwesi Aning, Prosper Nii Nortey Addo. – 2002. – p. 7-15. – In: African Security Review; Vol. 11, No. 3

Asie – Asia

Livres – Books

– **Réseaux islamiques: la connexion afghano-pakistanaise** / Mariam Abou Zahab et Olvier Roy. – [Paris]: Autrement, 2002. – 85 p.: cartes; 23 cm. – CERI/Autrement

– **Storie da Kabul** / Alberto Cairo; fotogr. di Sebastião Salgado. – Torino: Einaudi, 2003. – VII, 269 p., [4] p. de photogr.; 20 cm. – Gli struzzi; 562

– **Tchétchénie: dix clés pour comprendre** / Comité Tchétchénie; préf. de Sophie Shihab. – Paris: La Découverte, 2003. – 122 p.: cartes; 19 cm. – Sur le vif

– **The case of Afghanistan: Consultation with and participation by beneficiaries and affected populations in the process of planning, managing, monitoring and evaluating humanitarian action** / prepared by François Grünewald; ALNAP. – London: ODI, 2003. – 112 p.; 21 cm. – Global study; 4

– **The case of Sri Lanka: Consultation with and participation by beneficiaries and affected populations in the process of planning, managing, monitoring and evaluating humanitarian action** / prepared by Jo Boyden, Tania Kaiser and Simon Springett; ALNAP. – London: ODI, August 2002. – 104 p.; 21 cm. – Global Study; 1

Moyen-Orient – Middle East

Livres – Books

– **Côte à côte ou face à face: Israéliens et Palestiniens: 50 ans de photographies / Side by side or face to face: Israelis and Palestinians: 50 years of photography** / Jean Mohr; avant-propos Jean-François Berger, Roger Mayou; introd. Bertrand Tappolet. – Genève: Labor et Fides, 2003. – 101 p.: photogr.; 26 cm

Articles

– **Agora: Future implications of the Iraq conflict** / Lori Fisler Damrosch... [et al.]. – July 2003. – p. 553-642. – In: American Journal of International Law; Vol. 97, No 3

– **Die Sicherheit humanitärer Helfer im Irak** / Michaela Schneider. – 2003. – p. 138-141. – In: Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften; 3

– **Guerre en Irak: au péril de l'ingérence humanitaire?** / par Ghislaine Doucet... [et al.]. – Paris: Médecins du monde, Automne 2003. – p. 17-111. – In: Humanitaire: enjeux, pratiques, débats; No 8

– **Iraq special** / by Christoph Wilcke,... [et al.]. – Summer 2003. – p. 22-39. – In: Humanitarian Affairs Review

Armes – Weapons

Livres – Books

– **International guidelines for landmine and unexploded ordnance awareness education** / United Nations. – [New York; Geneva]: United Nations, 2003. – V, 52 p.; 28 cm

– **Reconsidering the tools of war: Small arms and humanitarian action** / by Robert Muggah with Martins Griffiths. – London: Overseas Development Institute, July 2002. – 34 p.: tabl., graph, photogr.; 30 cm. – Network paper; 39

– **Small arms and light weapons: Legal aspects of national and international regulations** / ed. by Erwin Dahinden, Julie Dahlitz, Nadia Fischer. – [New York]: United Nations, 2002. – XXI, 239 p.: tabl.; 24 cm. – Arms control and disarmament law; IV

Articles

– **La société civile internationale et le droit international: l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel** / par Brigitte Stern. – 2003. – p. 142-152. – In: Transnational Associations / Associations transnationales; 3

– **The Law of Aerial Bombardment in the 1991 Gulf War** / Michael W. Lewis. – July 2003. p. 481-509. – In: American Journal of International Law; Vol. 97, No. 3

– **The future of humanitarian mine action** / ed. Kristian Berg Harpviken. – Basingstoke: Carfax, October 2003. – [162] p.; 25 cm. – In: Third World Quarterly: journal of emerging areas; Vol. 24, No. 5

– **Under the gun: Children and small arms** / Rachel J. Stohl. – 2002. – p. 17-25. – In: African Security Review; Vol. 11, No. 3

Assistance humanitaire – Humanitarian assistance

Livres – Books

– **A bridge too far: Aid agencies and the military in humanitarian response** / by Jane Barry with Anna Jefferys. – London: Overseas Development Institute, January 2002.– 30 p.: tabl.; 30 cm. – Network paper; 37

– **According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector** / James Darcy, Charles-Antoine Hofmann. – London: Overseas development institute, September 2003. – 74 p.: tabl.; 30 cm. – HPG report; 15

– **Another day in paradise: International humanitarian workers tell their stories** / compiled and edited by Carol Bergman; foreword by John le Carré. – Maryknoll, NY: Orbis Books, 2003. - 256 p.: photogr.; 24 cm

– **Evaluer l'action humanitaire: points de vue de praticiens** / sous la dir. de Adrian Wood, Raymond Apthorpe et John Borton; trad. par Leslie Marcus. – Paris: Karthala, 2002. – 334 p.: cartes, tabl.; 22 cm. – Pratiques humanitaires

– **Hope for the best, prepare for the worst: How humanitarian organisations can organise to respond to weapons of mass destruction** / Geoff Prescott...[et al.]. – London: Merlin; London school of hygiene and tropical medicine, [January 2003]. – [17] f.: tabl.; 30 cm

– **Humanitarian Action and the "Global War on Terror": A Review of Trends and Issues** / ed. by Joanna Macrae and Adele Harmer. – London: Overseas Development Institute, July 2003. – 72 p.: tabl.; 30 cm. – HPG report; 14

– **Humanitarian Intervention in an Evolving World Order: The Case of Iraq, Somalia, Kosovo and East Timor** / Sophie Thomashausen. – Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2002. – VIII, 151 p.; 21 cm. – African Century Publications Series; No. 11

– **La nouvelle dynamique des crises humanitaires: penser et agir autrement** / Haut Conseil de la coopération internationale. – Paris: Karthala, 2002. – 194 p.; 22 cm. – Coopération internationale

– **The Charitable Crescent: Politics of Aid in the Muslim World** / Jonathan Benthall and Jérôme Bellion-Jourdan. – London; New York: I.B. Tauris, 2003. – XII, 196 p.; 24 cm

Articles

– **La intervención humanitaria a la luz del derecho internacional actual** / Paula Vernet. – 2003. – p. 117-131. – In: Revista argentina de derecho militar e internacional humanitario; No. 1

– **What is the future of humanitarianism?** / Michael Barnett. – July-Sept. 2003. – p. 401-416. – In: Global Governance: A review of multilateralism and international organizations; Vol. 9, No. 3

Conflits, sécurité et forces armées – Conflicts, security and armed forces

Livres – Books

– **2004, les enjeux** / par Philippe Frémeaux... [et al.]. – Paris: Alternatives Internationales: CERI – Sciences Po, Octobre 2003. – 82 p.: cartes, photogr., graph.; 30 cm. – Alternatives internationales; Hors-série No 1

– **Obsessions sécuritaires** / Ignacio Ramonet... [et al.]. – Paris: Le Monde diplomatique, 2003. – 98 p.: ill.; 30 cm. – Manière de voir; 71

Articles

– **"New wars" and rumors of "new wars"** / Errol A. Henderson, J. David Singer. – 2002. – p. 165-190. – In: International Interactions; 28

– **Overcoming post-colonial myopia: A call to recognize and regulate private military companies** / Todd S. Milliard. – June 2003. – p. 1-95. – In: Military Law Review; Vol. 176

Droit international humanitaire – International humanitarian law

Livres – Books

– **Diritto internazionale dei conflitti armati** / Natalino Ronzitti. – 2a ed. – Torino: G. Giappichelli, 2001. – XI, 364 p.; 24 cm

– **Droit humanitaire et opérations de paix internationales: les modalités d'application du droit international humanitaire dans les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix auxquelles concourt une organisation internationale (en particulier les Nations Unies)** / Robert Kolb; préf. par Linos-Alexandre Sicilianos. – Genève [etc.]: Helbing & Lichtenhahn; Bruxelles: Bruylant, 2002. – X, 125 p.; 23 cm. – Collection du droit international public

– **L'impact du droit international humanitaire sur l'évolution des politiques de sécurité: actes du colloque de Bruges, 26-27 octobre 2001** / The impact of international humanitarian law on current security policy trends: Proceedings of the Bruges colloquium, 26th-27th October 2001 / A. Ryniker, E. David... [et al.]; CICR, Collège d'Europe. – Bruges: Collège d'Europe: CICR, Summer 2002. – 160 p.; 24 cm. – Collegium: Nouvelles du Collège d'Europe; No. 25

– **La pertinence du droit international humanitaire pour les acteurs non-étatiques: actes du colloque de Bruges, 25-26 octobre 2002** / Relevance of international humanitarian law to non-state actors: proceedings of the Bruges colloquium, 25th-26th October 2002 / Y. Sandoz, M. Sassoli... [et al.]; CICR, Collège d'Europe. – Bruges: Collège d'Europe: CICR, Spring 2003. – 198 p.; 24 cm. – Collegium: Nouvelles du Collège d'Europe; No. 27

– **Promoting humanitarian public diplomacy in Africa: A study of ten years of the ICRC's co-operation with the OAU in disseminating international humanitarian law in the Addis Ababa African diplomatic community: 1992-2002** / Churchill Ewumbue-Monono. – Buea (Cameroon): Center for Research on Democracy and Development in Africa, 2003. – XVIII, 108 p.: tabl.; 24 cm

Articles

– **Educación en derecho internacional humanitario** / Alma Baccino de Pérez Abella. – Julio-Diciembre 2002. – p. 149-166. – In: Revista IIDH; 36

– **Enforcement of international humanitarian law and threats to national sovereignty** / L.C. Green. – April 2003. – p. 101-131. – In: Journal of Conflict and Security Law; Vol. 8, No. 1

– **Humanitarian law: Developing international rules for the digital battlefield** / Brian T. O'Donnell and James C. Kraska. – April 2003. – p. 133-160. – In: Journal of Conflict and Security Law; Vol. 8, No. 1

– **Making or breaking international law? An international law analysis of Belgium's act concerning the punishment of grave breaches of international humanitarian law** / Leen De Smet, Frederik Naert. – 2002. – p. 471-511. – In: Revue belge de droit international; Vol. 35, No 1-2

– **Protection of cultural property in armed conflict** / by Rüdiger Wolfrum. – 2003. – p. 305-338. – In: Israel Yearbook on Human Rights; Vol. 32 (2002)

– **Unlawful Combatancy** / by Yoram Dinstein. – 2003. – p. 247-270. – In: Israel Yearbook on Human Rights; Vol. 32 (2002)

Droit international pénal – International criminal law

Livres – Books

– **Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary** / Knut Dörmann, with contributions by Louise Doswald-Beck and Robert Kolb. – Cambridge [etc.]: Cambridge University Press: ICRC, 2003. – LX, 524 p.; 24 cm

– **International Crime and Punishment: Selected Issues** / ed. by Sienho Yee. – New York [etc.]: University Press of America, 2003. – VI, 173 p.; 22 cm

– **Politiques du pardon** / Sandrine Lefranc. – Paris: Presses universitaires de France, 2002. – 363 p.; 22 cm. – Fondements de la politique. Série Essais

– **The Responsibility of States for International Crimes** / Nina H. B. Jorgensen. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – XL, 331 p.; 24 cm. – Oxford monographs in international law

Articles

– **Internationale Strafgerichtsbarkeit** / Hans-Peter Kaul... [et al.]. – Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2003. – 75 p.; 22 cm. – In: Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organization; Bd. 78, H. 1

– **La criminologie de guerre: un objet perdu ou un objet (re)trouvé?** / Pierre Thys. – juillet-août 2003. – p. 1008-1045. – In: Revue de droit pénal et de criminologie; 7-8

– **Possibilities to prosecute war crimes committed in Iraq: The different forum options** / Robert W. Heinsch. – 2003. – p. 132-138. – In: Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften; 3

– **Serving the interests of justice: Amnesties, truth commissions and the International Criminal Court** / Darryl Robinson. – June 2003. – p. 481-505. – In: European Journal of International Law; Vol. 14, No. 3
– **Sitting in the dock of the bay: Applying lessons learned from the prosecution of war criminals and other bad actors in post-conflict Iraq and beyond** / Jeffrey L. Spears. – June 2003. – p. 96-189. – In: Military Law Review; Vol. 176

Economie – Economy

Livres – Books

– **Politically informed humanitarian programming: Using a political economy approach** / by Sarah Collinson... [et al.]. – London: Overseas Development Institute, December 2002. – 34 p.: tabl., photogr.; 30 cm. – Network paper; 41
– **Power, livelihoods and conflict: Case studies in political economy analysis for humanitarian action** / ed. by Sarah Collinson. – London: Overseas Development Institute, February 2003. – 98 p.: tabl.; 30 cm. – HPG report; 13

Articles

– **Actually how empowering is microcredit?** / Simeen Mahmud. – September 2003. – p. 577-605. – In: Development and Change; Vol. 34, No. 4
– **Corporate humanitarian responsibility: What does it mean?** / Gilles Carbonnier. – Summer 2003. – p. 54-57. – In: Humanitarian Affairs Review

Organisations internationales, ONG – International Organizations, NGOs

Livres – Books

– **Safety first: A field security handbook for NGO staff** / Shaun Bickley. – London: Save the Children, 2003. – 145 p.: photogr., tabl., ill.: 24 cm
– **The 21st century NGO: In the market for change** / UNEP... [et al.]. – 2nd ed. – [S.l.]: UNEP, [2003]. – 57 p.: ill.; 30 cm
– **United Nations Handbook 2003** / Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand. – Wellington: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2003. – 400 p.: tabl.; 24 cm
– **World Disasters Report 2003: Focus on ethics in aid** / International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. – Geneva: Federation, 2003. – 239 p.: ill., tabl., cartes, photogr., graph.; 25 cm

Personnes privées de liberté – Persons deprived of liberty

Livres – Books

– **Le nouveau guide du prisonnier** / Bernard Bolze... [et al.]; Observatoire international des prisons. – Paris: Editions de l'Atelier, 2000. – 494 p.: ill.; 22 cm

– **Managing prisons in a time of change** / par Andrew Coyle. – London: International Centre for Prison Studies, 2002. – 108 p.; 21 cm

Articles

– **Pas de garanties constitutionnelles pour les détenus de Guantanamo**; La réponse du Royaume-Uni face au terrorisme international: la loi britannique de décembre 2001; En créant une nouvelle structure pour attraire en justice d'exception les suspects de terrorisme, l'exécutif américain a désormais à sa disposition trois systèmes judiciaires pour traiter ce phénomène / Antoine J. Bullier. – juin 2003. – p. 876-882. – In: Revue de droit pénal et de criminologie; No 6

– **The status of Al Qaeda/Taliban detainees under the Geneva Conventions** / by Jiri Toman. – 2003. – p. 271-304. – In: Israel Yearbook of Human Rights; Vol. 32 (2002)

Protection des civils– Civilian protection

Livres – Books

– **Survivre: roman** / Gilberte Favre. – Lausanne: Editions Z, 2003. – 94 p.; 23 cm

Réfugiés, personnes déplacées – Refugees, displaced persons

Livres – Books

– **Le passage de la frontière durant la Seconde Guerre mondiale: sources et méthodes** / textes réunis par Pierre Flückiger; sous la dir. de Catherine Santschi. – Genève: Archives d'état, 2002. – 188 p.: tabl., carte; 30 cm

– **No Refuge: The Challenge of Internal Displacement** / Kathleen Newland; Erin Patrick; Monette Zard; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Internal Displacement Unit. – Geneva: United Nations, 2003. – XV, 153 p.: carte, photogr., graph.; 25 cm

Articles

– **Trop de monde?: de plus en plus d'organisations tentent d'aider les personnes déplacées: la mission de protection du Comité international de la Croix-Rouge** / par Ian Piper. – 2003. – p. 19. – In: Réfugiés; Vol. 3, No 132

Terrorisme – Terrorism

Livres – Books

– **Guerre secrète contre Al-Qaeda** / Centre français de recherche sur le renseignement; sous la dir. d'Eric Denécé. – Paris: Ellipses, 2002. – 176 p.: cartes; 24 cm. – Référence géopolitique

– **Terrorism and the International Legal Order: With Special Reference to the UN, the EU and Cross-Border Aspects** / ed. by Peter J. van Krieken. – The Hague: Asser, 2002. – XVI, 482 p.; 25 cm

Articles

– **Contre-jour: un an après le 11 septembre** / Nicole Gnesotto...[et al.]. – 2002. – p. 6-51. – In: Critique internationale; No 17

– **Counter-terrorism and the use of force in international law** / by Michael N. Schmitt. – 2003. – p. 53-116. – In: Israel Yearbook on Human Rights; Vol. 32 (2002)

– **International law and the war on terrorism: The road ahead** / by John F. Murphy. – 2003. – p. 117-163. – In: Israel Yearbook on Human Rights; Vol. 32 (2002)

– **Jus ad bellum and international terrorism** / by Rein Müllerson. – 2003. – p. 1-51. – In: Israel Yearbook on Human Rights; Vol. 32 (2002)

– **The 11 September terrorist attacks and the rules of international law** / Laszlo Valki. – 2002. – p. 111-127. – In: Revue de droit militaire et de droit de la guerre / The Review of Military Law and the Law of War; No 41, Vol. 3-4

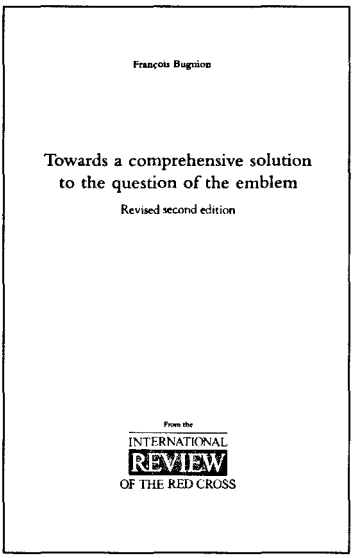
– **The applicability of international humanitarian law to the "war against terrorism"** / by Faiza Patel King and Olivia Swaak-Goldman. – 2003. – p. 39-49. – In: Hague Yearbook of International Law / Annuaire de La Haye de droit international; Vol. 15 (2002)

– **The AU plan on terrorism: Joining the global war or leading an African battle?** / Kathryn Sturman. – 2002. – p. 103-118. – In: African Security Review; Vol. 11, No 4

– **The laws of armed conflict, the right to self-defense, and the United States military operation against terrorism in Afghanistan** / Max Hilaire. – 2002. – p. 103-140. – In: Revue de droit militaire et de droit de la guerre / The Review of Military Law and the Law of War; No 41, Vol. 1-2

– **The laws of war in the war on terror** / by Adam Roberts. – 2003. – p. 193-245. – In: Israel Yearbook on Human Rights; Vol. 32 (2002)

– **The proportionality principles in the war on terror** / by Tom Parker. – 2003. – p. 3-15. – In: Annuaire de La Haye de droit international / Hague Yearbook of International Law; Vol. 15 (2002)



Towards a comprehensive solution to the question of the emblem

Revised second edition

by François Bugnion

Since they were adopted, the red cross and red crescent emblems have provided protection to millions of war victims but they have also given rise to repeated difficulties and virtually continuous debate. This article outlines the history and assesses the prospects for resolving an issue of concern to the States party to the 1949 Geneva Conventions. The author relates the debate over the years as far as May 2003.

ICRC, Geneva, 2003
Available in English, French, to be followed by Spanish
Free of charge / ref. 0778

To order any ICRC publication:
E-mail: shop.gva@icrc.org
Fax: + 41 22 730 2768
or write to:
Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
www.icrc.org

Information for contributors

General information: submission of manuscripts

The *International Review of the Red Cross* invites submission of articles on subjects relating to international humanitarian law, humanitarian policy or humanitarian action, provided the article has not been published, submitted or accepted elsewhere. Articles are peer-reviewed prior a decision being taken about their acceptability for publication. The decision whether or not to publish an article is made by the Editor. The *Review* reserves the right to edit articles. Notification of acceptance, rejection or the need for revision will be given within four weeks of receipt of the manuscript. In any case, manuscripts will not be returned to authors.

Manuscript requirements

CONTENT: The manuscript should contain a title page with the name(s) of the author(s) and short biographical statement(s) (maximum 40 words); a summary; the main text; tables and figures (if any), and notes and references.

LANGUAGE: Manuscripts should be submitted in either English or French. Texts are published in the original version together with a summary in the other language.

LENGTH: Articles should be within 10 to 30 double-spaced printed pages (3,000 to 12,000 words). Authors are kindly requested to provide a summary, comprising 100 to 200 words.

SUBHEADINGS: Articles can include only 2 levels of subheadings. The first should be in bold, the second in italics.

NOTES AND REFERENCES: These should be in the form of footnotes. Authors should follow the *Review's* Guidelines for Referencing and Footnotes available on the ICRC website. To access this page go to http://www.icrc.org/eng/review and click on Information for contributors. There you will find a link to the Guidelines.

Manuscripts that do not fulfill the above requirements will not be considered for publication.

Where to submit manuscripts

Manuscripts should be sent to the *Review* as an email attachment (preferably Word or PDF file) or by diskette together with a hard copy to the address below.

Address: International Review of the Red Cross
19, Avenue de la Paix, CH – 1202 Geneva
Email: review.gva@icrc.org
Telephone: (+41) 22 734 60 01 Fax: (+41) 22 733 20 57

Information à l'intention des auteurs de la Revue

Informations générales : présentation des manuscrits

La rédaction de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets touchant à la politique, à l'action ou au droit international humanitaire, étant entendu que ces articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Les articles font l'objet d'un examen collégial pour déterminer s'ils peuvent être acceptés ou pas. La décision de publier ou non un article est prise par la rédaction de la *Revue*. Celle-ci se réserve le droit de modifier les articles. La décision d'accepter, de refuser ou de réviser un article est communiquée à l'auteur dans les quatre semaines qui suivent la réception du manuscrit. En tous les cas, les manuscrits ne sont pas retournés aux auteurs.

Règles de rédaction

CONTENU : le manuscrit doit comprendre une page de titre portant le nom de l'auteur, une courte notice biographique, un résumé, le texte de l'article, les tableaux et chiffres (le cas échéant), ainsi que les notes et références.

LANGUE : le manuscrit doit être rédigé en français ou en anglais. Les textes sont publiés dans leur langue originale, avec un résumé dans l'autre langue.

LONGUEUR : l'article doit compter de 10 à 30 pages dactylographiées en interligne double (3 000 à 12 000 mots). L'auteur est invité à en fournir un résumé de 100 à 200 mots.

SOUS-TITRES : l'article ne peut comporter que deux niveaux de sous-titres, le premier en gras et le second en italique.

NOTES ET RÉFÉRENCES : elles doivent être présentées sous la forme de notes de bas de page. L'auteur doit suivre les Règles de rédaction – citations et notes de bas de page de la *Revue*, qui peuvent être consultées sur le site web du CICR. Pour accéder à ces informations il faut composer l'adresse suivante http://www.icrc.org/fre/revue puis cliquer sur la rubrique Information à l'intention des auteurs de la *Revue* dans laquelle se trouve le lien informatique sur les Règles de rédaction.

Les manuscrits ne remplissant pas les critères sus-mentionnés ne seront pas pris en considération.

Envoi du manuscrit

Le manuscrit est envoyé à la *Revue* par e-mail, sous forme de fichier joint (de préférence en format Word ou PDF) ou sur disquette avec copie papier à :

Adresse : Revue internationale de la Croix-Rouge
avenue de la Paix 19, CH – 1202 Genève

Email : review.gva@icrc.org

Téléphone : (+41) 22 734 60 01 Fax : (+41) 22 733 20 57

Rédacteur en chef: Toni Pfanner

Adresse:
Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH – 1202 Genève, Suisse
T (++41 22) 734 60 01
F (++41 22) 733 20 57
e-mail: review.gva@icrc.org

La *Revue internationale de la Croix-Rouge / International Review of the Red Cross* paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre. Elle publie des textes en langue française ou en langue anglaise, accompagnés d'un résumé dans l'autre langue.

Les articles de la *Revue* sont également accessibles sur le site Web du CICR:
http://www.cicr.org/fre/revue

Souscription à adresser à:
Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
Division Production-Marketing-Distribution
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève, Suisse
F (++41 22) 730 27 68
e-mail: com_pmd.gva@icrc.org

Prix de l'abonnement annuel:
USD 30/ CHF 40/ EUR 30
Numéro individuel:
USD 8 / CHF 12/ EUR 8

Paiement sur facture uniquement

Conception graphique / Design:
Kohler & Tondeux
Atelier de Création Graphique Genève

Impression / Printing:
Atar Roto Presse SA Genève

Editor: Toni Pfanner

Address:
International Review of the Red Cross
19 Avenue de la Paix
CH – 1202 Geneva, Switzerland
T (++41 22) 734 60 01
F (++41 22) 733 20 57
e-mail: review.gva@icrc.org

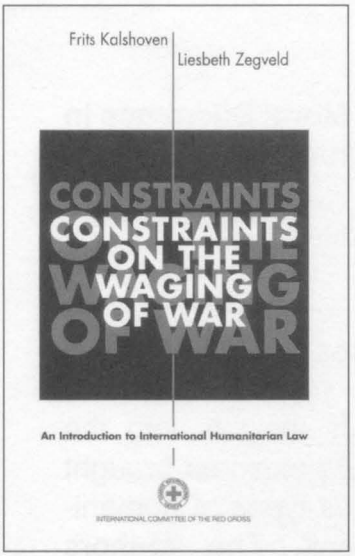
The International Review of the Red Cross / Revue internationale de la Croix-Rouge is published four times a year, in March, June, September and December. The *Review* publishes articles in French or in English, with an abstract in the other language.

Articles appearing in the *Review* are also accessible on the ICRC Website:
http://www.icrc.org/eng/review

Address for subscriptions:
International Committee of the Red Cross (ICRC)
Production, Marketing and Distribution Division
19, Avenue de la Paix
CH - 1202 Geneva, Switzerland
F (++41 22) 730 27 68
e-mail: com_pmd.gva@icrc.org

Annual subscription rate:
USD 30/ CHF 40/ EUR 30
Single copy:
USD 8 / CHF 12/ EUR 8

Payment on receipt of invoice



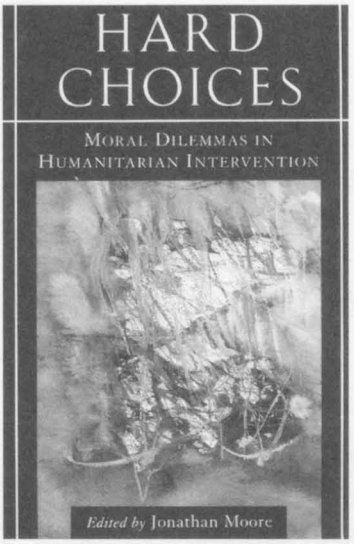
Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law

by Frits Kalshoven and Liesbeth Zegveld

Bringing together the principal rules of humanitarian law, from its origins to its most recent development, this book focuses on the rules governing weapons and the field of international criminal law. Combining theory and actual practice, this book will appeal to specialists as well as to students turning to the subject for the first time.

ICRC, Geneva, 2001
Available in English
CHF 30.- / Ref. 0793

To order any ICRC publication
E-mail: shop.gva@icrc.org
Fax: + 41 22 730 2768
or write to:
Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland



Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention

by Jonathan Moore

This volume of original essays by influential figures in international policy-making, practitioners and academics offers insights into the conflicting moral pressures brought to bear in various types of humanitarian operations. The authors address issues relating to human rights, development, economic sanctions, the arms trade, refugees, HIV and the media. Together they make the case that, although there are no easy answers, paying due regard to moral considerations can improve the quality of decision-making and intervention in internal conflicts.

Available in English and French
English edition: Rowman and Littlefield, Lanham, Oxford, 1998

CHF 45.- / Ref. 2166
French edition: Gallimard, Paris, 1999
CHF 35.- / Ref. 2166

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.

Jakob Kellenberger
président / President

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

Daniel Thürer

Éric Roethlisberger

Ernst A. Brugger

Jean-Roger Bonvin

Jakob Nüesch

André von Moos

Olivier Vodoz

Gabrielle Nanchen

Jean de Courten

Jean-Philippe Assal

Jean Abt

Yves Sandoz

REVUE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE
DÉCEMBRE 2003

INTERNATIONAL REVIEW
OF THE RED CROSS
DECEMBER 2003

VOLUME 85 N° 852

Dans ce numéro
In this issue

Afrique et l'action humanitaire
Africa and humanitarian action

"Africa, the tragedy; Africa, the challenge" NEPAD and the new humanitarian agenda
GARTH ABRAHAM

Le CICR en Afrique: contexte et défis
CHRISTOPH HARNISCH

Promotion of international humanitarian law through cooperation between the ICRC and the African Union
CHURCHILL EWUMBUE-MONONO AND CARLO VON FLÜE

Le temps pour comprendre la violence de guerre: l'exemple de l'Afrique
DANIEL PALMIERI

Preventing violence and generating humane values: Healing and reconciliation in Rwanda
ERVIN STAUB

The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention
BEN KIOKO

Victimes et bourreaux: questions de responsabilité liées à la problématique des enfants soldats en Afrique
NAIRI ARZOUMANIAN ET FRANCESCA PIZZUTELLI

ISSN 1560-7755