

**ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO  
INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW  
INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT HUMANITAIRE**



**24° Tavola Rotonda sui Problemi del Diritto Internazionale Umanitario  
“50° ANNIVERSARIO DELLE CONVENZIONI DI GINEVRA”**

**24<sup>th</sup> Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law  
“50<sup>th</sup> ANNIVERSARY OF THE GENEVA CONVENTIONS”**

**24<sup>ème</sup> Table Ronde sur les Problèmes Actuels du Droit  
International Humanitaire  
“50<sup>ème</sup> ANNIVERSAIRE DES CONVENTIONS DE GENEVE”**

**Under the auspices of**

**International Committee of the Red Cross  
UN High Commissioner for Refugees  
UN High Commissioner for Human Rights  
International Organization for Migration  
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies**

***San Remo, 2-4 September, 1999***

**MESSAGE TO THE XXIV<sup>th</sup> ROUND TABLE OF THE INTERNATIONAL  
INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW**

The UN Secretary-General, **Mr. Kofi ANNAN**

(Delivered by **Mr. Vladimir PETROVSKY**, Director General of the UN Office in Geneva)

I wish to convey my best wishes to all the participants of this Round Table organized by the International Institute of Humanitarian Law. Of late, considerable advances have taken place in the area of international law, but they have taken place against the backdrop of unspeakable acts of inhumanity - from Central Africa to the Balkans. In marking the 50<sup>th</sup> anniversary of the Geneva Conventions, we have had the opportunity to reflect on the principles they embody. At their core, these Articles represent humanity's determination to ensure a minimum of respect for human life in times of war. While these Conventions have been nearly universally ratified, they have been repeatedly, massively and flagrantly violated in too many instances of armed conflict.

Despite this extensive body of international humanitarian law, civilian populations continue to pay a heavy price when warring parties ignore their obligations to war civilians, or if, even worse, those civilians become the very targets of the warring parties. Whether it is genocide in Rwanda, "ethnic cleansing" and mass murder in the Balkans, or mutilations in Sierra Leone, systematic and massive violations of civilian rights have reached the magnitude of crimes against humanity and genocide with alarming frequency over the last few years. In modern warfare, and, in particular, in the ethnic wars of the past decade, the treatment of civilians seems to have sunken to new depths of cruelty and inhumanity. Forced from their homes, driven to borders which are open one minute and closed the next, forced into hiding, separated from their families, made to act as human shields, stripped of their identity and even killed, civilians have been treated in such ways as to make us rethink the very notion of protecting civilians in armed conflict.

Ensuring respect for international humanitarian law is at the heart of the United Nations effort to promote peace and security. In the coming weeks, I will submit to the Member States my Annual Report with an introductory essay on the humanitarian challenges we are likely to face in the coming years. Concurrently, I will submit a report to the Security Council outlining what I believe needs to be done to enforce the implementation of international humanitarian law. I have always believed that the United Nations must lead by example, and I therefore recently issued a bulletin on international humanitarian law and the conduct of United Nations forces in the field. These are important steps, but we need to do more. I hope that this Round Table will aid this important process. I wish you every success in your deliberations.

## MESSAGE

**M. R. PERRUCHOU**

Organisation Internationale pour les Migrations

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

L'Institut International de Droit Humanitaire nous convie à célébrer le 50ème anniversaire des Conventions de Genève du 12 août 1949. L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) se félicite d'être associée à cet événement et souhaite que ces quelques jours de réflexions soient, comme à l'accoutumée, animés et fructueux.

On pourrait certes mettre en doute l'opportunité de marquer ce cinquantenaire. En effet, l'heure n'est pas aux célébrations, félicitations et autres marques d'autosatisfaction. Pourquoi faudrait-il se féliciter de l'impérieuse nécessité de maintenir en vigueur des règles protégeant les victimes de la barbarie? Ces règles n'auraient-elles pas dû tomber en désuétude, au vu des aspirations pacificatrices qui présidèrent à l'établissement des Nations Unies?

Si l'heure n'est pas aux célébrations, faut-il tomber dans l'autre extrême et, avec réalisme ou cynisme, constater le peu d'égards accordés à ces instruments, les violations dont ils sont l'objet, la priorité sans cesse croissante donnée aux impératifs militaires?

Déjà en 1949, Max Huber disait ceci: "notre vœu le plus ardent serait que ces quatre Conventions n'eussent jamais l'occasion d'être appliquées"; en son for intérieur, peut-être avait-il un autre souhait, plus révolutionnaire, que je formulerais ainsi: "notre vœu le plus ardent serait que ces quatre Conventions n'eussent jamais dû voir le jour". Les mêmes interrogations, souhaits ou regrets peuvent être formulés aujourd'hui.

Cet anniversaire des Conventions constitue une occasion privilégiée de se pencher sur toute une série de problèmes liés au droit international humanitaire. Trois axes de réflexion méritent particulièrement notre attention: le respect du droit international humanitaire; le renforcement de ses règles de fond; l'utilité du droit humanitaire.

Le respect du droit humanitaire est confronté à de multiples défis. Les exemples récents montrent que la haine, la vengeance, la destruction de l'autre, de l'étranger - même s'il s'agit de son voisin - deviennent les moteurs des conflits. L'extermination par tous les moyens est érigée en principe et le droit humanitaire n'intervient bientôt plus que comme source d'inculpation des bourreaux que l'on s'efforce de traduire devant les tribunaux internationaux. Les objectifs et les acteurs des conflits ont changé: ces nouveaux acteurs et ces nouvelles motivations échappent au système patiemment mis en place pour régler les conflits et en atténuer les effets. Cette régression du respect de l'esprit humanitaire est sans doute l'élément le plus inquiétant.

Le deuxième axe de réflexion est celui du renforcement des règles de fond du droit humanitaire. Depuis plus d'un siècle, le CICR - avec le soutien d'autres partenaires - a effectué une synthèse de l'action et de la réflexion, synthèse qui s'est traduite en projets de conventions finalement adoptés par les Etats afin de réduire le hiatus entre le droit et le fait. Une telle démarche est-elle nécessaire ou opportune aujourd'hui? La question mérite d'être posée, comme elle le fut déjà en 1945 lorsque Max Huber se demandait " si les développements de la technique guerrière laissent encore une place, en droit international, à quelque ordre solide et valable." Sans trancher définitivement la question, il semble acquis que l'heure n'est pas tant à la création de nouvelles normes pour combler d'éventuelles lacunes; priorité devrait être accordée à une adhésion universelle aux Conventions et Protocoles et à un renforcement notoire de la mise en oeuvre des normes.

La troisième et dernière remarque concerne l'utilité du droit humanitaire, dans un monde où l'intolérable est banalisé, où le retour à l'anarchie tend à se confirmer; ces questions ont fait l'objet de précieuses contributions dans la dernière édition de la Revue Internationale de la Croix-Rouge. Un seul aspect mérite d'être souligné: les conflits armés, si cruels et violents qu'ils soient, ne constituent peut-être pas la véritable menace pour l'avenir de l'humanité; ils ne sont que l'expression d'un malaise plus profond. La véritable menace est constituée par le

sous-développement, la misère endémique, la pauvreté, le fossé toujours plus grand entre nantis et démunis. La société internationale - la "communauté internationale" - doit affronter et résoudre ces problèmes sans délai, sous peine de voir la masse grandissante des déshérités revendiquer violemment une part équitable de ce qu'ils estiment leur être dû. Cette question dépasse manifestement le cadre de cette Table Ronde mais, en guise de conclusion à ces remarques introductives, il n'est sans doute pas inutile d'élargir notre champ de vision et de réflexion, en y incluant des éléments qui influent, parfois directement, sur le bien-fondé, le contenu et le respect des Conventions de Genève.

## **SEANCE D'OUVERTURE DE LA XXIV<sup>ème</sup> TABLE RONDE SUR LES PROBLEMES ACTUELS DE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

### **PRESENTATION DE LA TABLE RONDE**

**Dr. Stefania BALDINI**

Secrétaire Général de l'Institut International de Droit Humanitaire

Les évènements tragiques des récentes dernières années en Bosnie, dans la région des Grands Lacs et au Kosovo, ont confirmé que la dimension humanitaire devait être maintenue comme l'une des grandes priorités de genre humain. Cette priorité-là ne devrait céder en rien aux priorités de la politique, de l'économie ou de la technologie. La personne humaine a besoin de plus d'humanité, de considération humanitaire dans toutes les situations et appelle une action humanitaire à la fois plus forte et plus effective.

L'époque n'est pas facile; nombre de problèmes ne sont pas résolus; nous allons entrer dans le 21<sup>ème</sup> siècle encombrés de problèmes hérités du 20<sup>ème</sup> ! La situation humanitaire se situe sur le plan à la fois particulièrement défavorable et très complexe, ce qui a pour effet de rendre difficile et aléatoire toute approche et solution des problèmes qui s'y rattachent. C'est pourquoi le dialogue sur l'humanitaire que l'Institut offre aux participants, est plus nécessaire que jamais. Dans l'examen des divers aspects du Droit International Humanitaire, le rôle de l'Institut sera d'attirer l'attention sur l'importance d'une évaluation des Conventions de Genève de 1949, qui demeurent les bases de l'œuvre entreprise par l'Institut depuis un demi-siècle, ainsi que le point de départ de tout développement ultérieur.

La plus grande leçon que nous puissions tirer de l'Histoire est que l'oppression découle de l'emploi de la force pour atteindre un objectif relevant d'une idéologie.

Il nous faut à tout prix engager les gens à se parler et à négocier. Si aujourd'hui il ne sont pas d'accord, il est impératif d'avoir la patience d'attendre à demain.

Ce qui amènera la paix, c'est la recherche d'un terrain commun, de la confiance et du respect réciproque. De fait, il est très difficile de les faciliter entre les gens traditionnellement ennemis; mais il reste qu'en cela doit résider notre aspiration et notre but.

Demandons nous pourquoi, au tournant du siècle et du millénaire, le Droit International Humanitaire revêt une si grande importance ? Le tumulte du Monde, le recours toujours plus fréquent à la violence, en particulier l'émergence de nouvelles sortes de conflits armés soumettent à notre attention des aspects nouveaux qui réclament des solutions tout aussi nouvelles.

C'est pourquoi, plutôt que de marquer notre cinquantième anniversaire par des célébrations, nous saisissons l'occasion que nous offre notre rencontre pour réfléchir sur la situation de l'ensemble du Droit Humanitaire.

L'un de ces aspects, qu'il convient de souligner, est que le Monde actuel vit un accroissement de la solidarité internationale. A n'en pas douter, un tel phénomène témoigne de la justesse et de la réalité des concepts concevant le Monde comme une seule entité et qu'une assistance doit être apportée à ceux qui en ont le besoin. Les actions de secours entreprises sur une large échelle et basées sur le Droit International Humanitaire, ne font qu'ajouter à l'importance de cette branche du Droit. Il est très important de poursuivre la construction de la solidarité humanitaire, à laquelle devrait s'ajouter le renforcement des politiques et des pressions démocratiques.

Lorsque nous faisons référence aux Conventions de Genève, nous entendons par là le système juridique dans son ensemble qui s'est développé sur la base de la codification de 1949. Ceci inclut bien sûr non seulement les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève de 1977, mais aussi les autres traités destinés à protéger la personne humaine des dangers et des effets des conflits armés. Une aussi large définition des Conventions de Genève nous relie à un autre anniversaire, celui du centenaire de la Conférence de la Paix de la Haye qui formula le développement futur du Droit relatif à la protection des victimes de la guerre et à la

recherche de la paix. C'est pourquoi les conclusions qu'impliquent cette célébration devraient être prises en considération.

Un fait bien connu qu'il convient de souligner est que les Conventions de Genève ont été rédigées à l'initiative du Comité International de la Croix-Rouge et appuyées par le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble. Cette unanimité a sans aucun doute influencé la teneur de ces Conventions. Il est donc bon de rappeler que l'organe suprême de ce Mouvement, est appelé à se réunir avec tous les Gouvernements dans les deux mois pour la 27<sup>ème</sup> session de la Conférence Internationale. Comme il est de règle à cette occasion, la conférence examinera les problèmes actuels du Droit Humanitaire, et en particulier sa mise en application effective. Pour cette raison l'évaluation des Conventions de Genève ainsi que des moyens propres à leur futur développement qui résulteront de la présente Table Ronde, seront d'un appui certain à la préparation des recommandations auxquelles aboutira la 27<sup>ème</sup> Conférence.

Comment adapter le DIH aux besoins de notre temps est une question à la résolution de laquelle les débats de notre Institut devraient contribuer. Nous savons tous que le système découlant des Conventions de Genève n'est autre qu'un moyen visant à protéger les valeurs humanitaires élémentaires rappelant à tout effort de codification juridique de prendre en compte que les considérations humanitaires doivent être à la fois introduites dans le cadre des principes et des règles de Droit, et respectées. Nous devons nous attacher à ne jamais perdre de vue cette ligne de conduite et ce but ultime.

L'examen de l'application actuelle du DIH nous amène à constater que les Nations Unies sont désormais appelées à jouer un rôle plus considérable. Cette nouvelle approche de la compétence des Nations Unies, doit être étudiée aussi bien à l'occasion des opérations du maintien de la paix, que pour ce qui concerne les opérations de retour à la paix, de protection et d'assistance humanitaire. Cette évolution nouvelle a eu pour effet de revigorer le DIH, dont l'importance s'est considérablement accrue. Cette même évolution a également eu pour corollaire une plus grande politisation de l'action humanitaire ce qui représente des avantages mais aussi des inconvénients. Toutes réflexions sur ce phénomène et sur ses développements éventuels dans le futur, seraient les bienvenues dans le débat que nous aurons sur l'évaluation du DIH dans le monde d'aujourd'hui et devrait constituer l'un des buts de notre débat commun.

Le système des Conventions de Genève offre les caractères d'un code juridique hautement développé. Il n'en présente pas moins quelques lacunes. Surmonter notamment la lacune existante en matière de réglementation des conflits armés internes représente un problème important en raison du grand nombre actuel de conflits surtout en Europe et en Afrique. Le rôle assigné à un système de puissances protectrices, de même que le recours à des commissions d'enquête pourraient aussi être utilement examinés au cours de nos discussions.

La grande complexité du système de codification du DIH et son application requièrent le recours à un grand nombre de cadres qualifiés. C'est avec ce souci que l'Institut s'est attaché à mettre en œuvre une action spécifique à ce domaine pédagogique particulier. L'organisation de plus de 80 cours de DIH à l'intention d'officiers de haut rang originaires de presque tous les pays du monde, manifeste des efforts entrepris par l'Institut dans ce domaine. Les commentaires des participants sur cette activité seraient également les bienvenus.

Nous sommes tous bien informés du rôle capital que jouent les médias dans la réaffirmation et la mise en œuvre du DIH. Le renforcement du rôle des moyens de communication de masse en vue du renforcement et du respect du DIH devrait bien sûr retenir également l'attention de l'Institut.

Il est tout à fait évident que nous devons utiliser d'autres moyens et élaborer de nouvelles méthodes aux fins d'assurer la protection requise de la personne humaine, en particulier les victimes des conflits et cela dans toutes les situations qui peuvent se présenter. Il est très important d'apporter une amélioration sensible de l'application du Droit international. A cet égard, il nous plaît de mentionner que des propositions visant à sa redéfinition se sont fait jour. La communauté humaine doit avoir également une meilleure diffusion de l'information relative aux droits de l'homme, à leur standards d'application ainsi qu'aux règles et principes humanitaires. Une attention toute particulière devrait également être apportée à l'éducation et aux programmes pédagogiques de l'Institut en ce domaine. Il ne fait aucun doute que le corps entier des règles internationales auxquelles nous venons de faire référence contribue en tout temps au plein respect de la dignité de la personne humaine.

Dans cette introduction, je me bornerai donc à faire ces quelques références aux problèmes auxquels le Monde se trouve confronté dans le contexte des Conventions de Genève. Il est dans la tradition de l'Institut que

puisse s'instaurer un débat franc et ouvert. Les participants à la Table Ronde viennent de différents pays et appartiennent à des cercles tout aussi divers. De ce fait, la discussion ne pourra que s'en trouver enrichie. Ce faisant, nous aiderons à l'évaluation des Conventions de Genève grâce aux expériences passées de sorte à pouvoir tracer les lignes conductrices du futur. Il serait fort possible que l'étude approfondie de quelques-uns des problèmes soulevés au cours de la présente réunion deviennent les sujets de nos prochaines assemblées du début du siècle prochain.

## Introductory Report

### SIGNIFICANCE OF THE GENEVA CONVENTIONS FOR THE CONTEMPORARY WORLD

**Prof. Dietrich SCHINDLER**

Switzerland

Two contradictory trends have characterised the development of international humanitarian law (IHL) in the past fifty years. The first is the enormous progress IHL made in that period. IHL has become one of the most comprehensively regulated branches of international law. Most aspects of the protection of individuals in armed conflicts and of the conduct of hostilities have been dealt with in detailed provisions. Moreover, the Geneva Conventions of 1949 have attained virtually universal recognition. They have been ratified by more states than any other convention, with the exception of the Convention on the Rights of the Child.<sup>1</sup> Furthermore, a great number of their rules have become recognised as customary rules and as constituting *jus cogens*. This remarkable success contrasts, however, with the second trend, the gross violations of the Conventions and the frightening increase of inhumanity and cruelty committed in armed conflicts of recent years. Humanitarian disasters caused by armed conflicts have become one of the major problems of our time. Obviously, legal regulations have not always produced the results expected from them when they were adopted. In this sense, both success and failure have characterized the development of the Geneva Conventions in the past fifty years.

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

As to the progress which IHL has made in the past fifty years, three periods may be distinguished. In the *first period*, covering the time between the end of World War II and the early 1960s, the most important event was obviously the adoption of the four Geneva Conventions of 1949, whose 50th anniversary we are commemorating. It was fortunate that the Conventions could be adopted in the years immediately following World War II. Their adoption was not delayed, as was the revision of the preceding Geneva Conventions in the years after World War I. At that time, the belief prevailed that the League of Nations had brought permanent peace to the world. This made it impossible to envisage new conventions on warfare. Only in 1929 could two new conventions, one on the wounded and sick, the other on prisoners of war, be adopted. However, a third convention, perhaps the most urgent one, dealing with the protection of civilians, met with political opposition and could not be adopted before the outbreak of the new war.

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

Notwithstanding its abstention, the United Nations exercised a considerable, though little noticed, influence on the Geneva Conventions. The efforts undertaken by the United Nations for an international guarantee of human rights left their imprint on the Conventions. This is not surprising, as the Conventions were adopted only a few months after the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights.<sup>2</sup> The attention paid to human rights had the effect that the traditional law of war was gradually transformed into human rights oriented law. Traces can already be seen in the 1949 Conventions. They speak of the "rights" of the protected

---

<sup>1</sup> The Geneva Conventions of 1949 have been ratified by 188 States, the Convention on the Rights of the Child of 1989 by 191 States. In comparison, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 has 142 ratifications, and the Covenant on Civil and Political Rights has 144. Protocol I of 1977 additional to the Geneva Conventions has been ratified by 154 States, Protocol II by 147 States. The United Nations has 188 member States. (Status of September 1999).

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



persons instead of only imposing obligations on the belligerents, and they provide that protected persons cannot renounce their rights.<sup>3</sup> Furthermore, Article 3, common to the four Conventions, constitutes a kind of human rights provision. It regulates the relationship between Governments and their own nationals in case of an internal armed conflict; thus a question traditionally regulated by human rights provisions only. Moreover, the term "international humanitarian law", unknown so far, was introduced by the ICRC in the early 1950s, largely replacing the terms "law of war" and "law of armed conflicts".<sup>4</sup> This term soon became generally used. It somewhat blurred the distinction between the law applicable in armed conflicts and the law of human rights and gave rise to occasional confusion between these two branches of international law.

In the years following their adoption, the Geneva Conventions attracted a surprisingly low interest. They were not considered as being of an immediate relevance. They played a certain, but rather minor role in the wars of Korea and of Indochina in the early 1950s, but thereafter they almost fell into oblivion. In university courses and treatises on international law the traditional chapters on the law of war were simply omitted. Only a few specialists and the ICRC cared about them.<sup>5</sup> In 1956, the ICRC, recognising that the Conventions of 1949 did not provide sufficient protection for the civilian population against indiscriminate warfare, drafted the "Rules for the Limitation of the Dangers incurred by the Civilian Population in Time of War". They were approved by the International Red Cross Conference in New Delhi in 1957, but brought virtually no reaction from Governments. This discouraged the ICRC from taking further steps for the improvement of IHL until the United Nations gave fresh impetus in 1968.

A *second period* in the development of IHL started in the 1960s when a number of more extensive wars broke out, notably the war in Vietnam, the civil war in Nigeria/Biafra, the wars between the Arab States and Israel and the wars of national liberation in Africa. It was mainly the latter type of conflicts that provoked an increase in the activity of the United Nations. Beginning in 1968, the General Assembly adopted periodical resolutions demanding that wars of national liberation be regarded as international armed conflicts in which the Geneva Conventions were to be applied as a whole and freedom fighters to be treated as prisoners of war. Also in 1968, the International Conference on Human Rights in Teheran<sup>6</sup> and the UN General Assembly<sup>7</sup> adopted resolutions under the title "Respect for human rights in armed conflicts", requesting the Secretary-General, in consultation with the ICRC, to take steps (a) for the better application of existing international humanitarian conventions, and (b) for the adoption of additional humanitarian conventions to ensure better protection of victims and the prohibition and limitation of the use of certain methods and means of warfare. These resolutions opened the door for the elaboration of the two Additional Protocols, which were adopted in 1977.

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

A *third period* in the development of IHL started after the end of the Cold War in 1989. This period brought a most intensive development of IHL showing almost revolutionary traits. Never before had

---

<sup>3</sup> Article 7 of Conventions I - III, Article 8 of the Fourth Convention

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

<sup>5</sup> Published by the ICRC, 2nd ed. 1958, reprinted in D. Schindler / J. Toman (ed.s), *The Laws of Armed Conflicts*, 3rd ed. 1988, n° 28 (4<sup>th</sup> ed. to appear in 2000).

<sup>6</sup> Resolution XXIII adopted on 12 May 1968, reprinted in Schindler / Toman (note 48), no. 30.

<sup>7</sup> Resolution 2444 (XXIII), adopted on 19 December 1968, reprinted in Schindler / Toman (note 48), no. 31.

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

<sup>9</sup> Adopted by UN General Assembly Resolution 31/72 of 10 December 1976, reprinted in Schindler/Toman, no. 18 p.163

<sup>10</sup> Adopted on 10 October 1980, reprinted in Schindler / Toman, no. 20, p.179

humanitarian issues and humanitarian law attracted so much international attention as in this period. And never before had the necessity of humanitarian action and humanitarian law become so evident as then.

Since the end of the Cold War, most armed conflicts have been internal conflicts. During the Cold War, the animosity between the superpowers overshadowed all other conflicts. Internal divergences, caused by ethnic, religious or political differences, could be held under control thanks to external threats or to totalitarian regimes. When the Cold War ended, however, many regimes broke down and internal conflicts were no longer prevented. In several States rival groups, often driven by ethnic or religious fanaticism, became engaged in embittered fights. The expectation that the end of the Cold War would lead to a period of peace and democratic regimes all over the world soon vanished. Internal conflicts began to cause even greater humanitarian problems than had occurred in the Cold War period. It was soon realised that only the international community could bring a solution to this situation. For some time, the United Nations reached satisfactory results by sending observer missions or peace-keeping forces into States affected by internal conflicts. Such was the case in El Salvador, Cambodia and Mozambique. However, such operations, which were based on the consent of the parties to the conflict, proved to be impossible or inadequate in later and more complex conflicts, such as those in the former Yugoslavia, Somalia, Rwanda, Liberia and Sierra Leone. I shall not go into these conflicts and the measures taken, but shall limit myself to pointing out the important developments which IHL underwent in that period. I shall mention five developments.

The *first* one is the decision of the Security Council that large-scale violations of human rights and IHL and the ensuing magnitude of human suffering can constitute a threat to international peace and give rise to measures under Chapter VII of the UN Charter.<sup>11</sup> The Security Council, by this decision, affirmed that respect for human rights and IHL constitutes an integral element of the security system set up for the world organization.<sup>12</sup> On the basis of this finding, the Security Council has not only authorised the use of force in some cases of humanitarian catastrophes, but it has also set up two international criminal tribunals to prosecute persons responsible for serious violations of IHL.<sup>13</sup> The Security Council, by these decisions, has implicitly assumed the role of a supreme guardian of IHL.

As a *second development*, it is to be mentioned that the distinction between international and non-international armed conflicts lost much of its importance. The law of internal armed conflict was increasingly assimilated to the law of international armed conflict. This was especially emphasised by the International Tribunal for the former Yugoslavia in its *Tadic* decision (Jurisdiction) of 2 October 1995.<sup>14</sup> One of the causes of

---

<sup>11</sup> See esp. UN Security Council Resolution 794 of 3 December 1992 (Somalia), Resolution 929 of 22 June 1994 (Rwanda), but also Resolution 770 of 13 August 1992 (Bosnia and Herzegovina). See also Resolution 1244 of 10 June 1999 (Kosovo). In its resolutions on the establishment of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda, the Security Council also determined that "widespread violations of IHL (...) constitute a threat to international peace and security" (Resolutions 808 (1993) and 827 (1993) on Yugoslavia, Resolution 955 (1994) on Rwanda).

<sup>12</sup> This is the wording of para. 12 of the preamble of the Resolution of the *Institut de Droit International* on "The application of international humanitarian law and fundamental human rights in armed conflicts in which non-State entities are parties", adopted in Berlin on 25 August 1999, to be published in *Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Berlin*, vol. 68 -II, to appear in 2000. Michael Bothe rightly stated that Security Council action in such cases is based on the assumption that respect for IHL is a precondition for the restoration of a just peace: Bothe, "The United Nations actions for the respect of international humanitarian law and the coordination of related international operations", in *The United Nations and International Humanitarian Law*, Actes du Colloque international, Genève 1995, p. 226; similarly Luigi Condorelli, *ibid.*, p. 462.

<sup>13</sup> Security Council Resolution 827 of 25 May 1993 establishing the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; Resolution 955 of 8 November 1994 establishing the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan Citizens Responsible for Genocide and Other Such Violations Committed in the Territory of Neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994.

<sup>14</sup> Reproduced in *Yearbook 1995* of the Tribunal, p.54 ff., esp. para.s 96-137. See also Theodor Meron, "International criminalization of internal atrocities", *American Journal of International Law*, Vol. 89 (1995), pp. 554-577; Meron, "The continuing role of custom in the formation of international humanitarian law", *AJIL*, vol. 90 (1996), pp. 238-249; Philippe Bretton, "Actualités du droit international humanitaire dans les conflits armés", *Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Paris 1998, pp. 57 ff., 60-64; Christopher Greenwood, "The Development of International Humanitarian Law by the International

this development has been the fact that internal armed conflicts have become more and more frequent and have had increasingly serious repercussions upon the international community. They can no longer be considered internal affairs of the respective States, as they used to be. Moreover, the all-out resort to armed violence in internal conflicts has taken such a magnitude that the difference with international wars has increasingly lessened. The UN General Assembly, already in 1968 and again in 1970, characterised some basic humanitarian principles as applicable "in all armed conflicts"<sup>15</sup> or in "armed conflicts of all types".<sup>16</sup> The Security Council, in many resolutions on non-international conflicts in the past decade, called upon the parties to the conflicts to observe IHL and to desist from all breaches of IHL, without limiting itself to rules on non-international armed conflicts.<sup>17</sup> It is also revealing that practically all conventions on questions of IHL which have been concluded in the past few years have been made applicable to both international and internal armed conflicts.<sup>18</sup> It cannot be overlooked, however, that it would not be possible to apply all provisions of the law of international armed conflicts to internal armed conflicts.<sup>19</sup>

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

The *fourth important development* has been, as earlier mentioned, the influence of human rights law on IHL. The fact that most contemporary armed conflicts are internal conflicts has accentuated this development since, in these conflicts, human rights law and IHL play an equally important role. Most of the serious violations of IHL are also violations of human rights. In most internal armed conflicts, the Security Council and other UN organs have appealed to the parties to the conflicts to respect both IHL and human rights.<sup>22</sup>

The *fifth important development*, finally, can be seen in the statement of the International Court of Justice in its Advisory Opinion of 1996 that the fundamental principles of humanitarian law constitute

---

Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 2 (1998), pp. 97 ff., esp. 128-133; Christopher Greenwood, *International Humanitarian Law (Law of War)*, Revised Report for the Centennial Commemoration of the First Hague Peace Conference 1899, May 1999, 62-76; Marie-José Domestici-Met, “Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, no. 834, June 1999, pp. 277 ff., esp. pp. 288-291;

<sup>15</sup> Resolution 2444 (XXIII) “Respect for Human Rights in Armed Conflicts”, adopted on 19 December 1968.

<sup>16</sup> UN General Assembly Resolution 2675 (XXV) “Basic Principles for the Protection of Civilian Populations in Armed Conflicts”, adopted on 9 December 1970.

<sup>17</sup> See, e.g., Security Council Resolution 771 of 13 August 1992, para.s 1-3 (Bosnia and Herzegovina); Resolution 794 of 3 December 1992, para.4, and Resolution 814 B, para. 13, of 24 March 1993 (Somalia). It must be mentioned, however, that the Security Council has a broad concept of IHL: the Statutes of the two International Criminal Tribunals include genocide and crimes against humanity in the realm of IHL.

<sup>18</sup> This is the case for the two new Protocols to the Weapons Convention of 1980: Protocol II on mines, booby-traps and other devices, as amended on 3 May 1996, and Protocol IV on blinding laser weapons, adopted on 13 October 1995, as well as for the Convention on anti-personnel mines (Ottawa Convention) of 18 September 1997. The latter is to be observed also in the absence of any armed conflict.

<sup>19</sup> Thus, for instance, the law relating to prisoners of war and to occupied territories could not as such be applied in internal conflicts. In the same sense the 1995 *Tadic* decision of the International Tribunal, cited in note 57, para.126.

<sup>20</sup> See para.s 96-137 of the decision cited in note 57.

<sup>21</sup> International Court of Justice, Reports 1996, pp. 256-259, para.s 75-84.

<sup>22</sup> Cf. the pertinent remarks of Adama Dieng, *La mise en oeuvre du droit international humanitaire: Les infractions et les sanctions*, in: *Law in Humanitarian Crises*, European Commission, Luxembourg, 1995, vol. I, pp.311 ff., esp. pp. 350-358.

"intransgressible principles of international customary law".<sup>23</sup> These principles, in other words, belong to the most fundamental norms of international law, norms which are part of what could be called the unwritten constitution of the international community. They are an indispensable foundation of the international community.

All these developments have been brought about by judicial pronouncements or by decisions of political organs of the United Nations, but not by the conclusion of new treaties. It would hardly have been possible to attain the same results by treaties. Many Governments would have been reluctant to expressly consent to limitations of what had so far been considered internal affairs of States. Nevertheless, Governments have, in the past few years, also shown a considerable readiness to adopt new treaties. I mention the two new Protocols to the 1980 Weapons Convention<sup>24</sup>, one on blinding laser weapons of 1995, and the other on mines of 1996, the Ottawa Convention of 1997 on anti-personnel mines<sup>25</sup>, the Statute of the International Criminal Court of 1998<sup>26</sup>, and the Second Protocol to the Hague Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 1999.<sup>27</sup> Another important enactment to be mentioned, although it has not the form of a treaty, are the recently issued and long awaited rules on the "Observance by United Nations forces of international humanitarian law", promulgated by the UN Secretary-General on 6 August 1999.<sup>28</sup>

In cases where the adoption of conventions could hardly have been successful, private drafts were elaborated which restate and develop existing law. The main examples are the San Remo rules on non-international armed conflicts of 1990<sup>29</sup>, the Turku Declaration on Minimum Humanitarian Standards, also of 1990<sup>30</sup>, and the San Remo Manual on the law of armed conflicts at sea of 1994.<sup>31</sup> These private drafts reinforce existing law and contribute to the formation of customary rules. If intergovernmental conferences had dealt with the respective subjects, this might have led to some retrogressive developments.

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

One of the main causes of the present-day non-observance of IHL lies in the fact that most armed conflicts are internal conflicts. The great majority of the provisions of the Geneva Conventions apply to international armed conflicts only. Only Article 3, common to the four Conventions and Protocol II deal with non-international conflicts. The Conventions are thus insufficiently adapted to the now prevailing form of armed conflicts.

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

---

<sup>23</sup> Advisory Opinion of 8 July 1996, ICJ Reports 1996, p. 257, para. 79. In para. 83, the Court states that in the case under examination there was no need for the Court to pronounce on the question whether these principles are part of *jus cogens*.

<sup>24</sup> International Legal Materials 3515 (September 1996), 1206, 1218.

<sup>25</sup> International Legal Materials 36/6 (November 1997), 1507.

<sup>26</sup> International Legal Materials 37/5 (September 1998), 1002.

<sup>27</sup> International Legal Materials 38/4 (July 1999), 769.

<sup>28</sup> United Nations, ST/SGB/1999/13 of 6 August 1999

<sup>29</sup> International Review of the Red Cross, 1990, No. 278, p. 404.

<sup>30</sup> International Review of the Red Cross, 1991, No. 282, p. 330.

<sup>31</sup> Grotius Publications, Cambridge University Press, 1995.

The traditional law of war was furthermore based on the expectation of reciprocity. Armed forces expected to lose their protection if they disregarded the rules of the law of war vis-à-vis their enemy. In the past decades, however, the law of war has been transformed into a human rights-oriented law with the consequence that reprisals have been prohibited. Reciprocity therefore has lost its relevance especially in non-international conflicts.<sup>32</sup> Implementation of IHL no longer depends on reciprocity but rather on measures taken by the international community. A further factor which can undermine the observance of IHL is inequality of the means at the disposal of the parties to a conflict. If one party can rely on air power to combat its enemy, the other party, being devoid of analogous means, may be induced to resort to means in contradiction to IHL, such as terrorist attacks or other acts directed against civilians inside or outside its territory.

The widespread non-observance of IHL is furthermore caused by the incapacity of the international community and the unwillingness of States to take adequate measures for the prevention of humanitarian disasters. Although the Security Council considers those violations of human rights and IHL to be a threat to international peace and security allowing measures to be taken on the basis of Chapter VII of the UN Charter, States have so far mostly been reluctant to give their consent to the necessary measures in cases of impending internal conflicts. They rather wait until a crisis has reached its culminating point and gets out of control. Once hostilities and hatred have spread over a country and crimes are committed without being punished, it is much more difficult, or even impossible, to bring the situation under control. In internal conflicts, therefore, timely measures to prevent humanitarian catastrophes are of utmost importance. They seem even more important than the adoption of new legal rules on internal armed conflict. The United Nations and, in particular, its Secretary-General, are primarily responsible for undertaking preventive measures in cases of impending conflicts. It would be highly desirable that UN services, having the task of following the development of conflictual situations and of analysing the possibilities of preventive measures, be developed and given the necessary means. Their activity could contribute to preventing much human suffering and avoiding the problems caused by interventions undertaken at a moment when a humanitarian catastrophe has already reached its climax. Yet, the United Nations, at the present time, does not seem to be able to intensify its activities in preventive diplomacy. As long as it is denied the necessary means, it is up to regional organisations and individual States to engage in the prevention of humanitarian crises and of ensuing violations of humanitarian law.

On the basis of what I have said, the responsibility for large-scale violations of human rights and IHL in internal armed conflicts must to some extent be attributed to the States which, although they have the means to take adequate preventive measures, they are unwilling to take them.

After having pointed to the grave violations of IHL, it may be appropriate to emphasise that the Geneva Conventions are by no means ineffective. Although often violated, they have proved their salutary effect. They have secured the protection of great numbers of prisoners of war and detainees and made possible extensive relief actions for victims of war. Their positive effects have been affirmed by the world-wide survey "People on War", recently undertaken by the ICRC to ask peoples all over the world about their experiences of war.<sup>33</sup>

Finally, we come to some concluding remarks on the outlook for IHL. A globalized and closely interdependent world cannot exist without common values shared by all. The universally recognised principles of human rights and IHL form part of these common values. The International Court of Justice rightly stated that the fundamental rules of IHL constitute intransgressible principles of international customary law. It thereby affirmed that these rules belong to the indispensable basic principles of the universal international community. Their observance is a condition of peaceful relations among states in the globalized world. No peaceful coexistence is possible between States which observe these principles and States which aim at the annihilation of certain peoples or groups of peoples. The conduct of such States inevitably affects other States and provokes counter-measures by them.

It cannot be overlooked, however, that human rights and IHL are far from being universally recognised as non-derogable principles of the international community. The humanitarian catastrophes of the past years and the gross violations of humanitarian principles rather lead to the contrary conclusion. There is an obvious tension between what international lawyers, judicial organs and most governments consider to be principles

---

<sup>32</sup> Cf. the pertinent remarks by Stefan Oeter, "Civil War, Humanitarian Law and the United Nations", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, p. 195 ff., esp. pp. 214-215.

<sup>33</sup> The final results of the survey had not yet been published at the moment of writing this report.

indispensable for the coherence of the international community, and the behaviour of large parts of populations. Strong currents work against the acceptance of universal humanitarian values, among them nationalism, particularism and various fundamentalisms.<sup>34</sup> It will take a long time and a strong determination to overcome such contrary forces in order to make the fundamental principles of human rights and IHL recognized in all parts of the world. The measures taken at present to this end are of high importance and must be pursued with perseverance. They include the dissemination of IHL, the adoption of new legislation enabling States to comply with their international obligations, the prosecution of war crimes by all States and the establishment of the International Criminal Court.<sup>35</sup> However, these measures cannot be expected to have a rapid and profound effect on the actual behaviour of whole populations. Moreover, in internal conflicts, which have always been marked by a high degree of cruelty and passions, it will remain difficult to secure observance of international standards of humanity. The task to improve the respect for IHL will therefore be with us for as long as armed conflicts cannot be prevented.

## LA INTERDEPENDENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS Y LAS CONVENCIONES DE GINEBRA

**Prof. Héctor GROS ESPIELL, Uruguay**

1) Hoy es una realidad jurídica y políticamente innegable, - reconocida por múltiples y reiteradas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Conferencia Internacional de 14 Cruz Roja, así como de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, por la doctrina y la jurisprudencia, - la existencia de una relación entrañable entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Esta relación, necesaria y estrecha, - fundada en principios comunes, sin perjuicio de diferencias en cuanto a las bases normativas convencionales, los órganos de control, ejecución, vigilancia y control y las situaciones fáctica, involucradas - apareja hoy una interdependencia entre ambos Derechos y un sustento y condicionamiento recíproco, en función de la protección y defensa de la persona humana<sup>36</sup>. Más allá

---

<sup>34</sup> David Forsythe points to the clash between globalism and "romantic (and dangerous) particularism": see Forsythe, "1949 and 1999: Making the Geneva Conventions relevant after the Cold War", *International Review of the Red Cross* no. 834 (June 1999), pp. 267/8. Adam Roberts and, similarly, Adama Dieng, refer to fears in post-colonial States that increased diplomatic attention paid to international humanitarian standards could lead to interventions and to a new form of colonialism: Roberts, "The Laws of War: Problems of Implementation in Contemporary Conflicts", in: *Law in Humanitarian Crises*, European Commission, Luxembourg 1995, pp. 79/80; Dieng (note 65), p. 363.

<sup>35</sup> These and other measures were recommended in the Final Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims of 1993 and in Resolution I of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent of 1995, whose texts are reproduced in *International Review of the Red Cross*, January-February 1996 (No. 310) pp.58 and 79 respectively.

<sup>36</sup> Héctor Gros Espiell, *Relacoes do Direito Internacional Humanitário con Outros sistemas Internacionais de Protecção do Pessoa Humana*, en Antonio Augusto Cançado Trindade, Héctor Gros Espiell, Christophe Swinarski, Jean Marc Bornet, José, Francisco Rezek, *Derecho Internacional Humanitario*, Fundacao Alexandre de Gusmao, IPRI, Brasilia, 1989; Héctor Gros Espiell, *Derechos Humanos y Derecho Humanitario*, Unesco, 1999 (en prensa); Héctor Gros Espiell, *Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados*, en *Etudes et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les Príncipes de la Croix-Rouge*, Comité International de la Croix-Rouge, Nijhoff, 1984; Antonio Augusto Cançado Trindade, Gérard Peytrignet, Jaime Ruiz de Santiago, *As Tres Vertientes da Protecção Internacional Dos Direitos du Pessoa Humana, Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*, San José, de Costa Rica Brasilia, 1996; Y. Patrnoic, - B, Jakovljevic, *International Humanitarian Law in the Contemporary World*, IHH, San Remo, 1991; E. David, *Droits de l'Homme et Droit Humanitaire*, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, No 1, 1977; Y. Dinstein, *The International Law of inter-state wars and human rights*, *Israel Yearbook of Human Rights*, Vol. 7, 1977; K.J. Partsch, *La protection internationale des droits de l'homme et les Conventions de Genève de la Croix-Rouge*, *Revue Internationale de Droit Compar.*, Paris, Vol. 26. 1974; C. Pilloud, *La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les Conventions de Genève*, *Rev. Internationale de la Croix-Rouge*, 1949,

de los enfoques tradicionales y de las diferentes teorías (complementariedad, integración, etc.), esto es una realidad actual, cada día más fuerte, profunda e indiscutible.

Pero si esto es así en lo que se refiere en general a la relación entre estos dos órdenes jurídicos, el tema obliga a buscar y demostrar esta interdependencia en el análisis comparativo de las Convenciones de Ginebra de 1949, de los Protocolos de 1977 y los grandes instrumentos, universales y regionales, en materia de Derechos Humanos, como La Declaración Universal de 1948, los dos Pactos Internacionales de 1966, el Convenio Europeo de 1950, la Declaración Americana de abril de 1948, la Convención Americana (Pacto de San José) de 1969 y la Carta Africana de Derechos de los Hombres y los Pueblos de 1980.

Esto es lo que intentaremos, breve y esquemáticamente, hacer.

2) Pero antes, en este cincuentenario de las Convenciones de Ginebra de 1949, quiero rendir un homenaje a estos textos, señalando que afirmaron, luego del fin de la segunda Guerra mundial, un camino hacia la humanización de los conflictos bélicos y de respeto del ser humano en todos los tipos de conflictos, paralelo con el inicio del proceso, embrionario entonces - y hoy en fulgurante desarrollo - pese a las tristes realidades y a las terribles carencias actuales - del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se vislumbraba ya naciente, en 1949, con la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y las dos Declaraciones de Derechos Humanos, la Universal y la Americana, de 1948.

3) El análisis de la relación entre las Convenciones de Ginebra de 1949 y los instrumentos internacionales, universales y regionales, en materia de Derechos Humanos, debe comenzar por la consideración del hecho de que las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 iniciaron un cambio fundamental en cuanto a los caracteres y elementos diferentes de ciertos tratados internacionales, que no ha cesado después de afirmarse y expandirse.

En efecto los tratados internacionales clásicos estaban dirigidos a establecer relaciones jurídicas entre dos Estados partes y, en general, no encaraban, como por el contrario la hacen los modernos tratados relativos a la materia humanitaria, el establecimiento de obligaciones de esos Estados respecto de las personas humanas, para respetar, proteger y garantizar sus derechos, ya fueran esas personas nacionales de los Estados o extranjeros sometidos a su jurisdicción.

Esta diferencia entre los tratados internacionales clásicos por una parte y los tratados relativos a la materia humanitaria en general, - y por ende a las Convenciones de Ginebra, así como los tratados específicos sobre Derechos Humanos por otra, - ha sido claramente expuesto en relación con el Sistema europeo de protección de los Derechos Humanos <sup>37</sup> y con el Sistema Interamericano <sup>38</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho al respecto,

«La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general y en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derecho, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción».

Naturalmente, estos elementos caracterizantes de los modernos tratados multilaterales en materia de derechos humanos, no los pone - en principio y en general - al margen de la aplicabilidad a ellos de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, sin perjuicio de lo que dispone su artículo 60.5"

La diferencia señalada, que se proyecta en una cantidad de consecuencias importantes <sup>39</sup>, se encuentra reconocida en la propia Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (art. 60-5) <sup>40</sup> y ha sido señalada por la doctrina y por la jurisprudencia de la Comisión Europea y de la Corte Interamericana. <sup>41</sup>

<sup>37</sup> Austria vs. Italy, Application 788/60, European Yearbook of Human Rights, 1961, Vol. 4, pp. 138 y 140.

<sup>38</sup> OC-2/82 del 14 de septiembre de 1982, El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75), párrafo 29. Véanse también párrafos 30, 32 y 33.

<sup>39</sup> Por ejemplo, en materia de reservas, véase: opinión Consultiva OC-2/82 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>40</sup> El artículo 60.1 de la Convención de Viena faculta a una parte en un tratado bilateral para alegar la violación de un tratado, o suspender su aplicación total o parcialmente, si la otra parte lo ha violado gravemente. El párrafo 2 se refiere a igual situación en el caso de tratados multilaterales y el párrafo 3 da el concepto de "violación grave"- Pero el párrafo 5 dispone: "Lo dispuesto en los párrafos 1 a 3 no se aplicará a las disposiciones relativas a la persona humana contenidas en

Las consideraciones de humanidad, ya invocadas por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia, en el asunto del Canal de Corfú <sup>42</sup>, - en el mismo año en que se aprobaron las Convenciones de Ginebra, y reiteradas luego en múltiples pronunciamientos, les dan a estos tratados caracteres especialísimos para diferenciarlos de los tratados tradicionales. Entre estos nuevos caracteres de los tratados referente a la materia humanitaria se encuentran asimismo los que resultan de que generalmente contienen obligaciones “erga omnes”, exigibles por la Comunidad Internacional y oponibles a todos los sujetos que la integran <sup>43</sup>. La existencia de obligaciones erga omnes va unida al carácter de jus cogens que posee el núcleo esencial de los tratados de Derechos Humanos y de las Convenciones de Ginebra.

Las Convenciones de Ginebra de 1949, adoptadas cuando aún no existían los tratados multilaterales de Protección de los derechos humanos, ni a nivel universal, ni a nivel regional, y cuando sólo se habían aprobado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, abril de 1948) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (Paris, diciembre de 1948) - que no poseían carácter ni forma convencional, - están en el inicio de este proceso que llevó a la configuración jurídica de un nuevo tipo de tratados internacionales.

Su gran contribución, que consistió en fijar el comienzo de este proceso, se complementa por el mérito histórico de englobar en un mismo marco conceptual los tratados de Derecho Humanitario y los Tratados sobre Derechos Humanos, todos ellos incluidos en la caracterización general de tratados relativos a la materia humanitaria, materia que incluye a la Humanidad, como concepto jurídico <sup>44</sup> y al ser humano, como sujeto de Derecho, integrante necesario, sin ningún tipo de exclusión o discriminación de esa Humanidad.

---

los tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalia con respecto a las personas protegidas por tales tratados”.

Este párrafo 5 no se encontraba en el Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional y fue introducido en virtud de una enmienda presentada por Suiza. ( S. Rosenner, *The Law of Treaties*, Nijhoff, Leyden, 1970, p. 139). La doctrina ha sostenido en este párrafo es aplicable a “la protección de los derechos humanos en general” ( T.D. Elias, *The Modern Law of Treaties*, Oceana Publications, 1974, p. 117); E. Jiménez de Aréchaga ha explicado con justeza y claridad el régimen del párrafo 5 del artículo 60 de la Convención de Viena, En su libro “El Derecho Internacional Contemporáneo” (Tecnos, Madrid, 1980, p. 105), ha dicho:

“ El párrafo 5 del artículo 60 dispone que «lo previsto en los párrafos 1 a 3 no se aplica a las disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados”.

Este párrafo fue agregado durante la Conferencia a propuesta de Suiza, a fin de excluir el efecto de las disposiciones sobre terminación a causa del efecto de las disposiciones sobre terminación a causa de una violación grave, ciertos tratados, como las Convenciones de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra, que prohíben las represalias contra las personas protegidas. Los términos de la excepción comprenden también las convenciones relativas al Estatuto de refugiados, la prevención de la esclavitud, la prohibición del genocidio, la protección de derechos humanos y, en general, aquellas convenciones que expresan un interés común de toda la comunidad internacional y están primariamente enderezadas a proteger seres humanos o grupos de seres humanos y no a Estados. Una violación grave de convenciones de este tipo por una de las partes puede dar lugar a otras formas de sanción, pero no autoriza la terminación del tratado por las demás partes. En el caso de Namibia, Sudáfrica sostuvo que la terminación de un tratado a causa de su violación se aplica sólo a los tratados sinalagmáticos, en los cuales «los derechos y obligaciones de las partes deben ser recíprocos o interdependientes»- Refiriéndose a este argumento acerca del carácter supuestamente limitado de esta causa de terminación, la Corte, tomando como base el carácter general de las disposiciones de la Convención de Viena, invocó el «principio general de derecho según el cual el derecho de poner fin a un tratado como consecuencia de su violación se debe presumir en todos los acuerdos salvo en los que concierne a disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario».

<sup>41</sup> E. Schwebel, *The Law of Treaties and Human Rights*, 16 *Archiv des Völkerrechts* (1973), p. 1.

<sup>42</sup> C.I.J., *Recueil*, 1949, pp. 22-23

<sup>43</sup> C.I.J., *Reports*. 1970- p. 32 . La Corte agregó:

“estas obligaciones se derivan, por ejemplo en el Derecho internacional contemporáneo, de la proscripción de los actos de agresión, y de genocidio y también de los principios y reglas relativas a los derechos fundamentales de la persona humana, incluyendo la protección contra la esclavitud y la discriminación racial”

<sup>44</sup> René Jean Dupuy, *La Emergencia de la Humanidad*, en *Liber Amicorum Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo, 1994, Vol I, p. 221; René Jean Dupuy, *L'Humanité dans l'Imaginaire des Nations*, Conférences, Essais et Leçons aux



4) Precisados estos conceptos preliminares, corresponde comenzar con el estudio de las convergencia y analogías entre las Convenciones de Ginebra de 1949 y los grandes textos en materia de Derechos Humanos, tanto universales como regionales, es decir los dos Declaraciones de 1948, la Universal y la Americana, y los dos Pactos Internacionales de 1966, 14 Convención Europea de 1950, la Americana de 1969 y la Africana de 1980.

Naturalmente esta comparación no está dirigida a efectuar un análisis pormenorizado de estos instrumentos, sino únicamente a destacar los principios y criterios comunes, en especial su objetivo común de proteger y garantizar a la persona humana.

Pero si hay elementos universales de convergencia, existen también enfoques o soluciones distintas, que no afectan al fundamento ideológico común, pero que no deben ser abandonados, en especial para determinar si es preciso considerar que estas faltas de coincidencia, cincuenta años después de la adopción, en Ginebra, en 1949, de las cuatro Convenciones, justifican hoy pensar en promover el desarrollo de las convergencias esenciales, para elaborar soluciones comunes, en nuevos espacios normativos, entre el Derecho de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

5) Es necesario asimismo destacar dos extremos que han sido señalados en el Proyecto de resolución revisada del Instituto de Derecho Internacional, que se consideró en la sesión de Berlín (agosto de 1999), de acuerdo con el informe de la XIV Comisión de la que fue relator el Prof. Milan Sahovic.

Primero, que en los últimos cincuenta años el Derecho de los Derechos Humanos ha influido substancialmente en el desarrollo y en la aplicación del Derecho Humanitario.

Segundo, que el Derecho aplicable a los conflictos armados comprende "las reglas y los principios del Derecho de los Derechos Humanos que ofrecen a la persona humana una protección fundamental"<sup>45</sup>.

Comprato totalmente estas conclusiones, que estimo muy pertinentes en su aplicación al tema tratado en este informe.

6) El principio común que sirve de fundamento a los instrumentos internacionales, universales y regionales, en materia de Derechos Humanos y a las Convenciones relativas al Derecho Internacional Humanitario, es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana y de los derechos que el individuo posee, derechos que deben ser protegidos por adecuadas normas jurídicas.

La persona humana, -su dignidad, sus derechos, su garantía y su protección - constituye el elemento esencial de la convergencia entre el Derecho de los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario.

Esta convergencia conduce al reconocimiento de un objetivo común que, - por caminos no idénticos y por medio de sistemas orgánicos y procesales no necesariamente iguales, - se trata de alcanzar conjuntamente.

Veamos ahora los textos que fundamentan estas afirmaciones.

La idea de que los Derechos Humanos, emanados de la dignidad de la persona, son atributos de todos los seres humanos, sin ninguna exclusión o discriminación y que el Derecho - tanto el Interno como el Internacional - no los crea o configura, sino que se limita a declararlos y protegerlos, está en todos los instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos, sean universales o regionales. Desde la Declaración Universal de 1948 a los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas. Desde la Declaración Americana de 1948 al Pacto de San José, de Costa Rica de 1969. Desde la Convención de Roma al Protocolo No. 11. Desde la Carta Africana a los últimos textos, todo muestra esta idea esencial del Derecho de los Derechos Humanos.

Esto mismo es implícito, subyacente, en los cuatro convenios de Derecho Humanitario de 1949. El artículo 3 común a las cuatro Convenciones y los artículos sobre denuncia (que recogen la cláusula Martens)<sup>46</sup>, así como multitud de artículos de las Convenciones de 1949, son la mejor demostración de esto. En los textos de Derecho Internacional Humanitario, sin perjuicio de que se fundan en la necesidad de proteger genericamente a la persona humana, hay algunos derechos, como el derecho a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, a la

---

collège de France, París, 1991; Héctor Gros Espiell, Derechos Humanos y Derechos de la Humanidad en el Pensamiento de René Jean Dupuy, Unesco, París, 1999.

<sup>45</sup> Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Berlín, 1999, Vol. 68 - I, pp. 366 y 368.

<sup>46</sup> Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 relativas a las leyes y costumbres de la guerra (Preámbulo); H. Streebel, Martens Clause, in R. Bernhault (ed), 3, pp. 252-253; S. Miyazutti, The Martens Clause and International Humanitarian Law, in Etudes et Essais en l'honneur de Jean Pictet; Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmerman, Commentaires des Protocoles Additionnels, Comité International de la Croix-Rouge, Nijhoff, Genève, 1986, p. 38, párrafos 53-56.

salud, a las relaciones sociales, a la protección de la familia y a la asistencia humanitaria, que están especialmente encarados y garantizados. Esta convergencia conduce al reconocimiento común, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario de la necesidad de sistemas internacionales de protección y garantía. Estos sistemas, que resultan del Derecho Internacional, su poner que sin perjuicio de la protección nacional de la persona humana, en toda circunstancia, y en los conflictos bélicos internos e internacionales, debe haber una protección internacional subsidiaria de los Derechos Humanos, con carácter general, (Derecho Internacional de los Derechos Humanos) y específica en los casos de conflictos bélicos enbientes por el Derecho Internacional Humanitario.

Todas estas coincidencias y convergencias, que se encuentran en los instrumentos internacionales del Derecho de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario, no pueden ocultar divergencias y diferencias puntuales.

Por ejemplo:

El Derecho de los Derechos humanos se aplica siempre, en la Paz y en los conflictos bélicos, en la normalidad y en las situaciones de emergencia. Es por esencia, general y totalizante en lo que se refiere a su aplicabilidad.

El Derecho Internacional Humanitario, en cambio, es específico. Podría decirse, como se ha dicho, que opera como *lex specialis*, en los casos en que es aplicable. Rige con respecto a los conflictos bélicos encarados en las cuatro convenciones de Ginebra de 1949 con respecto a las personas incluidas en estos cuatro instrumentos y en los conflictos referidos en los dos Protocolos Adicionales de 1977. Todo ello sin perjuicio del régimen de protección subsidiaria que resulta del artículo 3 común de las cuatro convenciones, de los artículos 63, inciso 4 del Convenio N° 1; 62, inc. 4 del Convenio No 2; 142, inc. 4 del Convenio N°3; 156, inc.4 del Convenio N° 4, del artículo 1.2 del Protocolo I de 1977 y parágrafo cuatro del Preámbulo del Protocolo 11 de 1977 <sup>47</sup>.

Pero además el sistema orgánico de protección y garantía de los derechos reconocidos es distinto. En los instrumentos internacionales del Derecho de los Derechos Humanos los órganos de protección están previstos expresamente y son los que resultan del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Comité de Derechos Humanos, arts. 28 - 41; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 1 - 6); de los otros instrumentos convencionales vigentes <sup>48</sup> y del Comité, de Derechos Económicos y Sociales creado por el Ecosoc, todo ello sin perjuicio de las competencias de la Asamblea General (art. 13, lb de la Carta de las Naciones Unidas) del Consejo Económico y Social (art. 62.2 de la carta), de la Comisión de Derechos Humanos (art. 68 de la Carta) y de la sub Comisión de Protección de Monorías y Prevención de las Discriminaciones.

En el ámbito regional: la Corte Europea de Derechos Humanos (Convención Europea de 1950 y Protocolo Adicional N° 11) ; La Comisión y la Corte Americana de Derechos Humanos, de 1919) y la Comisión Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos de 1980.

En el Derecho Internacional Humanitario, la aplicación y vligancia de 14 observación de las Convenciones posee características orgánicas y procesales específicas y propias (Convenio No. 1, Capítulo VIII y IX, Convenio No. 2, Capítulo VII y VIII, Convenio No. 3, Título V Sección I; Convenio No 4, Título IV, Sección I). Todo ello sin perjuicio de lo que resulta del artículo 3 común a las cuatro convenciones y le las competencias propias del comité,

Internacional de la Cruz Roja. Estas disposiciones han sido ampliadas, completadas y procesales por los Protocolos de 1977 (Protocolo N§ 1, Título V, Secciones I y 11).

8) El proceso de convergencia, en virtud de los fundamentos y principios generales comunes, entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario se ha acentuado por la reiterada referencia al Derecho Humanitario en las revoluciones de la Asamblea General de las Naciones unidas, de la Comisión de Derechos Humanos y de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>47</sup> Estas normas retoman la llamada cláusula Martens, originariamente incluidas en el Preámbulo de las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 relativas a la leyes y costumbres de la guerra.

<sup>48</sup> Estos instrumentos son hoy mas de cincuenta en la familia de las Naciones Unidas, Muchos de estos instrumentos incluyen la creación de órganos específicos encargados de aplicar y proteger internacionalmente los derechos específicos a los que se refieren.

Lo mismo ha ocurrido, en sentido inverso, por la reiterada invocación, especialmente en las últimas dos décadas, del Derecho de los Derechos Humanos por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja.

En el Sistema Interamericano ocurre lo mismo. Las Asambleas Generales de la Organización de Estados Americanos ha hecho, en el mismo período señalado antes, invocación constante al Derecho Humanitario en su relación con el Derecho de los Derechos Humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expuesto reiteradamente la necesidad de la aplicación coordinada y conjunta de estas dos ramas del Derecho <sup>49</sup>.

Esta convergencia e integración, este soporte recíproco entre el Derecho Humanitario y el Derecho de los Derechos Humanos, constituye una necesidad que se ha puesto de manifiesto y que se presenta cada día con más intensidad. Antiguas concepciones antitéticas son hoy inadmisibles, Han sido superadas y están obsoletas.

El tema humanitario, que engloba y que está insito en ambas ramas jurídicas, debe dominar la consideración del asunto.

Este enfoque, basado en "las condiciones elementales de humanidad" <sup>50</sup> y en el valor y la dignidad de la persona humana, debe presidir hoy todo análisis del tema de las relaciones entre ambos Derechos y de la afirmación de su necesaria y absoluta interdependencia.

---

<sup>49</sup> Por ejemplo en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia de la Comisión – los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA/set/V/II. 102. febrero de 1994), se incluye un amplio estudio sobre la "aplicación del Derecho Internacional Humanitario por parte de la Comisión (pp. 80-167). En este texto todo se justifica jurídicamente la aplicación del Derecho Internacional Humanitario por la Comisión y su paralelismo como *lex specialis* con el Derecho de los Derechos Humanos (pp. 80-81-82), párrafo 10-14. Las recomendaciones de la Comisión (p.167), tratan de la necesidad de respetar, ejecutar y cumplir el Derecho Internacional Humanitario (1), la capacitación en Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario (2) y la divulgación de estos dos Derechos (3). Contiene también un párrafo sobre la "aplicabilidad territorial del Derecho Humanitario, en la interesante posición que éste se "aplica en todo el territorio nacional y no solamente en las áreas geográficas específicas en donde se llevan a cabo las hostilidades" (párrafo 63, I) p. 1(32).

<sup>50</sup> Corte Internacional de Justicia, Asunto del Canal de Corfú, CIJ, Recueil, 1949, p.22; Corte Internacional de Justicia, Asunto de las Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y contra ella (Nicaragua c/Estados Unidos de América, sentencia de 21 de junio de 1986, párrafo 215 y 219, pp. 102, 103 y 104).

## CONVERGENCES POSSIBLES ENTRE LE DROIT DE GUERRE, LE DROIT HUMANITAIRE ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

Umberto LEANZA,<sup>51</sup> Directeur du Département Juridique, Ministère des Affaires Etrangères, Italie

Dans mon intervention, je voudrais me pencher sur les possibles convergences entre le droit de guerre, le droit humanitaire et la protection des droits de l'homme.

Bien que ces trois secteurs soient liés à des motivations, des principes, des sources législatives et des instruments juridiques différents, à la suite de la production législative qui s'est développée dans la période successive au deuxième après-guerre, on a assisté en pratique à une confluence (ou du moins une convergence) de ces trois secteurs, axée sur l'extension du dénommé droit international humanitaire, de plus en plus considéré comme coïncidant avec le droit des conflits armés et toujours plus complémentaire et convergent avec les droits fondamentaux de la personne humaine.

### 1. Droit de guerre au sens strict du mot et droit international humanitaire

Le droit de guerre au sens strict du mot, qui règlemente la conduite des hostilités, et le droit international humanitaire qui vise essentiellement à protéger les victimes de la guerre et à circonscrire les effets inhumains des hostilités, se situent dans le plus vaste contexte du droit des conflits armés. Pour préciser les contours de ce corps législatif, il nous faut partir de la réalité dont la discipline dite «droit des conflits armés» tire son origine, son fondement et sa justification: à savoir, la guerre.

Cette réalité est historiquement assortie du besoin d'introduire un élément apparemment antithétique à l'idée même de la conflictualité et de la violence des armes: le droit. Au nom du principe d'humanité qui vise à mitiger les effets de la guerre en limitant son impact aux individus qui y sont impliqués à différents titres, on a progressivement conféré une consistance législative à la préoccupation dont au cours des siècles des savants comme Albertico Gentili, Ugo Grozio, Emerich de Vattel, Christian Wolff ont été les interprètes exceptionnels, en soulignant la nécessité d'élaborer des lois pour mettre fin au pouvoir discrétionnaire absolu des combattants dans les conflits armés.

Historiquement, le cadre normatif du **droit de guerre "stricto sensu"**, à savoir de ce *corpus* législatif qui définit les droits et les devoirs des belligérants dans la conduite des opérations militaires et limite le choix des moyens de nuire, a été le premier à être développé avec une certaine ampleur dans le système international.

A partir de la deuxième moitié du XIX siècle, les Etats ont en effet amorcé une intense activité de codification qui a atteint sa phase culminante dans les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907. Le cadre d'application législative des Conventions de La Haye est, comme nous l'avons dit, celui de la conduite des hostilités. Il n'y manque pas, toutefois (comme de logique) une référence implicite à une préoccupation «humanitaire» générale, car l'idée de discipliner la conduite des hostilités répond au besoin d'«humaniser» la guerre en limitant les comportements plus inhumains des belligérants, et en fixant des limites au pouvoir discrétionnaire absolu des combattants dans les conflits armés.

Les Conventions de La Haye conçoivent les conflits armés entre les Etats comme des affrontements entre armées, et distinguent nettement entre combattants et civils, en essayant de soustraire autant que possible ces derniers à la furie de la violence de la guerre.

Cette évolution législative a été reprise dans ladite «clause Martens» incluse dans le Préambule de la IVème Convention de la Haye de 1907 selon laquelle: «*Les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que dans le cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées des lois d'humanité et des exigences de la conscience publique*».

---

<sup>51</sup> Chef du Service du Contentieux Diplomatique, des Traités et des Affaires Législatives du Ministère des Affaires Etrangères italien, Professeur titulaire de Droit International à la Faculté de Droit de l'Université de Rome "Tor Vergata".

Le besoin de limiter les effets inhumains de la guerre ressort des observations de Martens lui-même qui, dans un commentaire aux deux Conventions de La Haye a observé: "*La guerre de nos jours n'est pas, comme dans l'antiquité, un massacre généralisé de tous les habitants des deux Etats belligérants. En vertu du régime juridique actuel, les sujets des belligérants n'ont que deux alternatives : ou ils font partie des forces armées de l'Etat et ils jouissent de tous les droits des combattants, ou ils sont des citoyens pacifiques, qui ne peuvent donc pas faire l'objet d'actes hostiles et dont le massacre est puni comme crime*".

Cette clause sera par la suite réitérée dans les quatre Conventions de Genève de 1949 dans le I Protocole additionnel de 1977. La Cour Internationale de Justice, lors de son avis sur la légitimité des armes nucléaires, a reconnu à la clause de Martens la dignité de droit international coutumier.

Par conséquent s'est consolidée progressivement une référence explicite aux "lois d'humanité", à un "principe général d'humanité", fondement inspirateur de toute initiative de codification ou de développement progressif du «droit des conflits armés».

**Le droit humanitaire au sens strict du mot** vise à protéger les victimes de la guerre dans le sens le plus ample (blessés, malades des forces armées sur le terrain de guerre, blessés, malades et naufragés des forces armées en mer, prisonniers de guerre, population civile). Ses sources législatives résident principalement dans le *corpus* des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et des deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977. Les Conventions de Genève inaugurent une ère qui donne «la primauté à l'homme et aux principes d'humanité».

La codification du droit international qui vise à rendre moins inhumaines les conséquences des conflits armés a ainsi atteint, en parcourant un chemin long et difficile, un but important. Notamment les mises à jour et les interprétations apportées aux règles préexistantes par les Conventions de Genève de 1949 ont été imposées: a) par des moyens et des méthodes de guerre qui, en éliminant toute limite d'espace aux possibilités offensives pendant la deuxième guerre mondiale, avaient exposé, comme jamais avant les personnes et les biens civils aux conséquences des hostilités; b) par le traitement souvent inhumain réservé par les belligérants aux prisonniers de guerre, aux internés civils, et à la population des territoires sujets à l'occupation de guerre par le renversement de la théorie classique relative à la reconnaissance du Statut de combattant, à cause de la diffusion et de l'importance assumée par les mouvements de résistance qui agissaient entre 1940 et 1945 dans tous les pays occupés.

On avait cru, par les Conventions de Genève, avoir obtenu dans la codification du droit humanitaire de guerre, des structures capables de se maintenir stables pendant une certaine période, mais les insatisfactions causées par les normes souhaitées et non adoptées, et par des dispositions qui étaient le fruit de compromis évidents, causèrent un mouvement d'opinion en faveur de nouveaux développements. Ces développements, qui avaient culminé par l'adoption des deux Protocoles additionnels en 1977 furent facilités par les influences exercées par lesdites guerres de libération, combattues par les pays assujettis aux régimes coloniaux en vue d'obtenir l'indépendance, et par l'activité exercée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans le domaine du droit humanitaire relatif aux conflits armés.

Du point de vue de la doctrine, il a été fait référence à la distinction fondamentale entre le «droit de La Haye» et le «droit de Genève». Cette distinction traditionnelle ne semble plus entièrement suffisante, hormis, bien entendu, ses avantages incontestables sous le profil d'une classification systématique. Les deux ensembles législatifs en effet, solidement inspirés par le principe d'humanité, représentent un monument juridique impressionnant de plus de 600 Articles qui codifient les normes destinées à protéger l'individu dans le cadre des conflits armés.

Un des objectifs visés par les Protocoles était précisément celui de mettre fin au déséquilibre allégué du développement entre ledit «droit de Genève» ou droit humanitaire proprement dit et ledit «droit de La Haye».

Or sans tenir compte de la circonstance que la distinction entre les deux droits a toujours semblé à la doctrine dominante plutôt empirique et arbitraire, non seulement du fait que le droit de guerre au sens strict du mot est né et s'est développé avec des buts humanitaires, mais aussi parce que, comme nous l'avons dit, une partie consistante du droit de La Haye méritait certainement la définition de «droit de Genève» (par exemple en ce qui concerne les normes relatives aux prisonniers de guerre), à la suite de l'adoption du premier Protocole, cette distinction est devenue tout à fait insoutenable si on tient compte du fait que ce Protocole contient des règles qui lancent les deux secteurs dans lesquels est souvent artificiellement divisé le droit des conflits armés. Le moment semble donc venu de mettre fin à une confusion majeure et de simplifier au maximum en

rassemblant toutes les règles qui visent à protéger ceux qui font partie de la guerre ou la subissent, sous la dénomination «droit humanitaire de guerre».

C'est à cet ensemble de principes que fait référence explicitement la Cour Internationale de Justice, quand dans l'affaire du détroit de Corfou elle rappelle «*certain general and well recognized principles, namely, elementary considerations of humanity*» et quand, dans le cas des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, on fait explicitement référence aux «principes généraux du droit humanitaire». Enfin, en 1966, lors de l'avis sur la légitimité des armes nucléaires, la Cour, elle-même, a précisé que les deux branches du droit ont désormais fusionné en un seul système de droit.

## **2. La protection internationale des droits de l'homme**

La problématique des droits de l'homme, contrairement à celle du droit humanitaire ne dérive pas du droit international, mais se situe dans le cadre des systèmes internes (du *Bill of Rights* anglais de 1689 jusqu'aux Déclarations américaines de 1776 et de 1787, de la Déclaration française de 1789 jusqu'aux Constitutions occidentales modernes).

Dans le deuxième après-guerre, on passe d'un niveau de reconnaissance et de protection dans les systèmes nationaux à un niveau inter-étatique, lorsque sont adoptés, notamment sous le patronage des Nations Unies, des instruments internationaux fondamentaux pour la protection des droits de l'homme, en vertu desquels la matière des droits de l'homme a cessé d'appartenir à la sphère de la juridiction exclusive (domaine réservé) des Etats pour entrer dans un cadre juridique de portée universelle.

Par la création des Nations Unies en 1945, on peut retenir qu'un troisième *corpus* législatif est né: une sorte de «droit de New York» qui vise à protéger les droits de l'homme et qui, engendré sous l'impulsion du système des Nations Unies, s'ajoute au «droit de La Haye» et au "droit de Genève". A ce point, se pose le problème du rapport qui s'établit entre les dispositions du droit humanitaire et la législation internationale relative aux droits de l'homme.

Pour ce qui est des dates, on voit que le droit humanitaire date de la Conférence diplomatique de 1864, tandis que la législation internationale en matière de droits de l'homme court à partir de la Déclaration universelle de 1948. L'inspiration sous-jacente aux deux *corpus* législatifs dérive des mêmes principes des mêmes souches philosophiques et idéales, des mêmes soucis de protéger la personne humaine.

Mais sur le plan des instruments, la protection de l'individu contre la violence de guerre et sa protection face aux actions arbitraires de l'Etat, a produit des résultats différents et parcouru des voies parallèles. Le droit humanitaire (au moins dans sa configuration originaire) existait déjà avant les principes et les instruments de protection des droits de l'homme, Charte de l'ONU incluse. La Charte des Nations Unies, de son côté, ne mentionnait pas le droit humanitaire: une telle lacune découlait de la conviction naïve que la guerre ayant été bannie du système législatif introduit par la nouvelle Organisation mondiale, le droit de guerre était devenu superflu. En d'autres termes, dans une Communauté internationale dont le *jus ad bellum* était exclu, on pouvait retenir inutile l'existence d'un *jus in bello*.

En outre, les deux ensembles législatifs - droit international humanitaire et système de normes visant à la protection des droits de l'homme- sont diversifiés quant à l'organisme qui a promu leur mise au point et qui en a présidé le développement. Le droit international humanitaire est reconductible à l'impulsion fournie par la Croix-Rouge Internationale, organisation non Gouvernementale tandis que l'ensemble des instruments juridiques de protection des droits humains sur le plan universel a été élaboré dans le cadre des Nations Unies, qui est l'expression plus élevée du phénomène des organisations intergouvernementales à vocation universelle.

Les autres traits spécifiques sont la portée d'application et les sujets auxquels les relatives dispositions législatives s'adressent.

Le droit international humanitaire est en effet applicable dans la portée circonscrite des conflits armés, internationaux et internes lorsque les dispositions relatives à la protection des droits de l'homme prévoient des cas d'espèce qui s'inscrivent dans le contexte général du droit international de paix, ou droit international tout court.

La complémentarité entre les deux secteurs législatifs est comprimée en vertu du principe de spécialité, au point qu'en cas de conflit armé, il y a dérogation à certaines dispositions de protection des droits de l'homme.

Quant aux sujets, la législation internationale relative à la protection des droits de l'homme investit les relations entre l'Etat et ses sujets, tandis que les règles du droit international humanitaire couvrent une sphère

plus étendue de relations, y inclue aussi les relations entre l'Etat en conflit et les sujets ennemis ou ceux relevant d'autorités ou groupes, indépendamment de leur personnalité juridique internationale (Article 4 et 96 du I Protocole de Genève du 8 juin 1977).

### 3. Aspects convergents entre droits de l'homme et droit international humanitaire.

Les aspects dispositifs propres du droit international humanitaire et des normes qui protègent les droits de l'homme, encore que distincts, indiquent des similarités dans le domaine commun de la protection de la personne humaine. Progressivement, s'est formée dans la Communauté internationale la constatation de l'analogie et de la confluence du droit humanitaire par rapport au souci commun de protéger les personnes dans toutes les situations où l'individu est faible et ses droits sont exposés à des violations, et à partir de ce moment, le rapport entre les deux législations ne s'articule plus selon des logiques juridiques fondées sur des schémas notionnels rigides. En effet, à partir des années soixante, nous voyons que le rapport entre droits de l'homme et droit international humanitaire a considérablement évolué grâce à une intense activité législative en particulier aux Nations Unies - qui a conduit à l'adoption de traités et d'actes de *soft law* qui ont favorisé l'interaction entre les deux ensembles législatifs examinés.

Cette convergence est due aussi à un des aspects les plus significatifs de la conflictualité de la période de cinquante ans successives à la deuxième guerre mondiale: la diminution radicale des guerres internationales d'une part et d'autre part l'accroissement vertigineux des guerres civiles.

Le droit international des conflits armés - aussi bien celui traditionnel dit «de La Haye» que celui dit "de Genève" - a été mis au point en vue de faire face à une guerre traditionnelle qui répond à un modèle classique de conflictualité internationale entre Etats souverains. Ces systèmes législatifs, notamment au cours des dernières décennies, ont dû se confronter avec une nouvelle conflictualité qui explose toujours davantage à l'intérieur des amalgames étatiques traditionnels, où la population civile n'est pas une victime occasionnelle mais devient la cible principale des attaques. La multiplication de conflits non internationaux au lendemain de la guerre froide, a imposé que le droit humanitaire s'occupe de cette «population civile» qui, stricto sensu, devrait être protégée par les instruments juridiques préposés à la protection des droits de l'homme.

Par conséquence, lesdits «droit de Genève» et «droit de New York» ont réciproquement subi des influences progressives de nature juridique, au point qu'est désormais consolidée dans la Communauté internationale la tendance à faire converger et interagir les différents actes législatifs qui, en s'inspirant à un principe commun d'humanité, ne doivent plus discipliner un modèle classique conflictuel de guerre internationale, mais un modèle différent, où la structure de la société civile et les violentes tensions politico-militaires s'imbriquent inextricablement.

La Conférence des Nations Unies de Téhéran sur les droits de l'homme (avril-mai 1969) adoptait le 12 mai 1968 la Résolution XII sur le «*Respect des droits de l'homme dans la période des conflits armés*» en ouvrant ainsi une nouvelle saison législative caractérisée par un dialogue profitable entre la plus importante Organisation mondiale et la Croix-Rouge. Dans le dispositif de la Résolution, la Conférence demandait à l'Assemblée Générale des Nations Unies, *inter alia*, d'inviter le Secrétaire Général à étudier des mesures aptes à affirmer le respect du droit humanitaire et permettre une meilleure protection de civils, prisonniers et combattants dans tous les conflits armés. Le 19 décembre de la même année, l'Assemblée générale approuvait la proposition par Résolution 2244-XXIII et l'année d'après, le Secrétaire Général de l'ONU présentait un rapport sur le «*Respect for human rights in armed conflict*». Le pas est significatif. En 1945, les Nations Unies omettaient toute référence Statutaire relative au droit international humanitaire. Par contre la locution *droits de l'homme dans les conflits armés* relie directement, en correspondance biunivoque, le droit de guerre avec la sphère des droits de l'homme que la Charte prévoit parmi ceux relevant directement de l'Organisation.

En parallèle, la XXIème Conférence de la Croix-Rouge (Istanbul 1969) demandait aux Nations Unies de continuer son activité dans ce domaine, et au Comité International de la Croix-Rouge de consolider la coopération entreprise avec l'ONU. La stipulation des deux Protocoles additionnels aux Conventions Genevoises, le 8 juin 1977, est une des phases les plus significatives de la confluence des deux secteurs du droit international. Les Protocoles représentent le sceau, dans une nouvelle dimension, de la corrélation indissoluble entre droits humains et droit humanitaire: certains parallélismes paraissent spécialement évidents en matière de défense de discrimination (Art.s 1 et 2 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme et Art.s 20 et 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques avec les Art.s 13 et 27 de la IV Convention de Genève, Art.

75 du I Protocole et Art. 4 du II Protocole), en matière de droit à la vie, à la liberté et à la sécurité (Art. 3 de la déclaration et art. 6 du Pacte).

En énonçant l'indéfectible interaction entre droits de l'homme et droit humanitaire, le quatrième *consideranda* du II Protocole de Genève de 1977 prévoit que «dans les cas non prévus par le droit en vigueur, la personne humaine reste sous la protection des principes d'humanité et des exigences de la conscience publique». Le deuxième *consideranda* du II Protocole additionnel de Genève ajoute que «les Hautes Parties Contractantes rappellent que les instruments relatifs aux droits de l'homme offrent à la personne humaine une protection fondamentale».

On voit donc que l'élément unifiant des deux législations consiste en la protection de la dignité et des droits de la personne humaine: les droits de l'homme et le droit humanitaire tendent à converger dans le cadre d'un processus historique lent et difficile mais inexorable, du moment que tous deux visent à imposer des limites au pouvoir traditionnel reconnu à l'Etat. Les droits de l'homme font référence aux droits appartenant à chaque individu, n'importe quand et où que ce soit. Le droit humanitaire s'adresse à certaines catégories de sujets en circonstances particulières: les périodes de conflit armé. On peut donc retenir qu'à l'heure actuelle, les deux systèmes législatifs sont en mesure de garantir la protection de l'individu dans une sorte de *continuum* temporel: en temps de paix, l'individu est protégé par *human rights law*, quand surgit un conflit armé, cette protection s'affaiblit (certains droits étant passibles de dérogation, de suspension, d'atténuation) et c'est la protection offerte par le droit international humanitaire qui s'applique.

La protection des droits de l'homme «en tout temps et en tout lieu» prévue par les dispositions de l'art. 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, de l'art. 175 du I Protocole et de l'art. 4 du II Protocole, concourt à promouvoir le renforcement de certains droits qui relèvent soit des droits de l'homme soit du droit international humanitaire: le droit à la vie et l'interdiction de traitements cruels, inhumains et dégradants.

Pourtant, bien que les secteurs du droit de guerre, du droit humanitaire et de la sauvegarde des droits de l'homme soient liés à des motivations, principes, sources législatives et instruments juridiques différents, toutefois, après la production législative qui s'est développée dans la période successive au deuxième après-guerre, une confluence significative a eu lieu (ou au moins une convergence des trois secteurs) axée sur l'extension du droit international humanitaire, toujours plus souvent considérée comme coïncidant avec celle du droit des conflits armés et toujours plus complémentaire et convergente avec celle des droits fondamentaux de la personne humaine.

En juillet 1998, l'institution à Rome de la Cour Pénale Internationale a ultérieurement renforcé la protection juridictionnelle des droits de l'homme et du droit humanitaire. Les droits de l'homme et le droit humanitaire ne peuvent plus être considérés comme un droit "désuet" ou "affaibli", soumis au chantage des rapports de force entre les Etats et asservi à des usages idéologiques ou relevant du prétexte. Il est significatif que le Statut de la Cour prévoit les IV Conventions de Genève de 1949, dont la violation est un crime international relevant de la juridiction de la Cour. L'importance de cet événement est évident si on tient compte du fait que pour de nombreuses législations nationales, les faits retenus comme criminels par les Conventions de Genève ne sont pas des infractions pénales, et que certains Pays refusent catégoriquement de se considérer assujettis au respect de ces Conventions. L'institution de la Cour Pénale Internationale revitalise l'utopie des «lois» qui visent à tenir «l'épée» en bride et redonne de la vigueur aux paroles d'Albert Camus: et désormais le seul honneur sera de tenir obstinément ce formidable pari qui décidera enfin si les paroles sont plus fortes que les balles».



## **THE NEED TO REFORM HUMAN RIGHTS MECHANISMS**

**Ambassador Mounir ZAHKAN, Egypt**

### **I. Introduction**

On the occasion of the fiftieth anniversary of the Universal Declaration on Human Rights, and in the process of the follow-up of the Declaration and Programme of Action adopted at the Universal Conference on Human Rights held in Vienna in June 1993, it was felt that the mechanisms dealing with human rights should be subject to review.

In April 1998, the Commission on Human Rights decided to entrust the Bureau of its 54th session with the task of conducting a review of the Human Rights Mechanisms with a view to rationalise it. The guiding objective of the review was to enhance the capacity of the United Nations to promote and protect internationally recognised human rights and contribute to preventing their violation. To achieve this objective, it was understood that the approach to the review would be based on technical terms, following the highest standards of objectivity and professionalism, thus avoiding extraneous political influence. Against this background the Commission on Human Rights adopted its decision 1998/112 which reads as follows:

"At its 54th meeting on 24 April 1998, the Commission on Human Rights, with a view to enhancing the effectiveness of the mechanisms of the Commission on Human Rights, decided, without a vote, to appoint the Bureau to undertake a review of the mechanisms of the Commission with a view to making recommendations to the Commission at its 55th session."

In order to attempt to fulfil its mandate the Bureau of the 54th Session afforded all interested parties an opportunity to advance suggestions and exchange views for enhancing the Commission's mechanisms. To this end several Governments, individually and collectively, submitted written comments and proposals for consideration in connection with the review, including the Asian Group, Central American countries, and the Like-Minded Group (LMG) which is an informal group composed of countries belonging to Africa, Asia and Latin America. The Food and Agriculture Organization (FAO) and the United Nations Fund for Populations Activities (UNFPA) also commented. In addition, several Non-Governmental Organisations (NGOs) submitted written observations and proposals such as the Afro-Asian People's Solidarity Organisation, Amnesty International, Quakers, Human Rights Watch, Carter Center, Human Rights Internet.

Against this background, the Bureau of the Commission on Human Rights agreed on a statement to guide its work in the said exercise as reflected in its Report to the 55th session of the Commission<sup>52</sup> which reads as follows:

"Observation 1: The observations, proposals and recommendations contained in this report are inspired by a simple purpose: to enhance the capacity of the United Nations to promote and protect internationally recognised human rights and contribute to the prevention of their violation. The validity and utility of each specific measure suggested herein, as well as the success of the entire exercise, should be assessed against this objective."

### **Consideration of the review at the 55th session of the Commission on Human Rights**

The 55th Session of the Commission on Human Rights held in Geneva in March/April 1999, examined under its Agenda Item 20, the Report of the Bureau of the 54th Session submitted pursuant to decision 1998/112 entitled "Rationalisation of the Work of the Commission".

### **A Recommendations of the Bureau's Report**

---

<sup>52</sup> Para. 12 of the Report of the Bureau of the Fifty-Fourth session of the Commission on Human Rights submitted pursuant to Commission decision 1998/112 "Rationalization of the work of the Commission", document E/CN.4/1999/104 dated 23 December 1998.

The above-mentioned report contained several recommendations on the Special Procedures of the Commission including thematic mandates, country-specific mandates, urgent appeals, cross-cutting issues, methods of work with Governments, NGOs, UN Specialised Agencies, Office of the High Commissioner for Human Rights, and other International Organisations, the procedure established by ECOSOC Resolution 1503, the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, the Standard-Setting Working Groups of the Commission.

On Special Procedures, the report contained some suggestions related to merging the mandates of the Independent Expert on Structural Adjustment and the Special Rapporteur on Foreign Debt; convert the mandate of the Special Rapporteur on Toxic Wastes into that of the Special Rapporteur on Human Rights and Environment; transform the Working Group on Arbitrary Detention into a Special Rapporteur on Arbitrary Detention; terminate the mandate of the Special Rapporteur on the Use of Mercenaries and recommend that this matter be henceforth considered directly in the United Nations General Assembly; terminate the mandate of the Sub-Commission's Working Group on Contemporary Forms of Slavery and transfer those responsibilities, which are not addressed by existing mechanisms, to a new Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery.

On country-specific mandates, the Bureau recommended that in instances where difficulty is being experienced in securing governmental responses to urgent appeals, the Chairman of the Commission should play a role in assisting to obtain an appropriate response at the request of the "Special Procedure" concerned. It further recommended that appointments to Special Procedures posts be made by the Chairman of the Commission, following consultations with the Commission's Bureau.

As for the "Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities", the Bureau suggested to rename it "the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights", reduce its membership from 26 to 15 members, nominated by the Chairman of the Commission in consultation with the Bureau, to serve for a 4-year term renewable for a maximum of one additional term, to reduce the length of each session to two weeks instead of four and focus on the elaboration of studies, research and expert advice at the request of the Commission.

## **B Reactions of Groups and countries**

**1. The Asian Group** submitted to the 55th session of the Commission on Human Rights a paper on the "Review of the Mechanisms and Bodies of the Commission on Human Rights". The position of the Asian Group may be summarised as follows:

- The present system of the 1503 procedures is in need of reform to better serve the needs and requirements of member states. Thus the Asian Group suggested that the Working Group on Communications meet twice a year to screen communications and transmit recommendations to the Sub-Commission. 1503 submissions should exhaust national remedies, demonstrate that the matter under consideration is sufficiently grave and systematic and be devoid of politicisation.
- Special Rapporteurs should act on the basis of independence and impartiality, but within mandates provided for by the Commission. Special attention should be given to the particularities and specific needs of different states.
- The Sub-Commission complements and supports the Commission by providing recommendations and expertise on the understanding that such efforts do not cause duplication with the Commission's work. It should refrain from adopting country-situation resolutions.

## **2. The Like-Minded Group (LMG)**

Egypt, among a group of countries known as the Like-Minded Group (LMG), submitted a paper to the 55th Session on the issue of rationalisation of the Work of the Commission.<sup>53</sup> This paper was presented with the view to make a positive contribution to the discussions on this important issue.

The Like-Minded Group (LMG) considers that the review of the work of the Commission on Human Rights and the enhancement of its mechanisms should be considered as part of common efforts and responsibilities to implement the Vienna Declaration and Programme of Action. The aim of this exercise is to strengthen the capacity of the United Nations to promote and protect internationally recognised human rights and basic freedoms, thus contributing to the prevention of their violation. This could be achieved by ensuring that the mechanisms under review observe the ideals of objectivity, impartiality, universality and de-politisation, as well as the indivisibility and inter-relationship of all human rights. Therefore, the review process according to this approach must be a technical exercise that would not alter in any way the nature or the mandates of existing mechanisms, nor create new mechanisms that do not enjoy consensus.

Another important element which was highlighted is the holistic approach, namely to ensure that the outcome of the review process was comprehensive in nature due to the size and complexity of the system and the acceleration pace of its growth. The Bureau of the 54th Session clearly stated in its report that the main factor under-pinning the decision to conduct the review was "that the time has come for a comprehensive assessment of the workings of the Commission's subsidiary machinery". The report further elaborated the reasons for which the review should be undertaken, which are to address "the increasing concerns about the coherence and over-all effectiveness of the Commission's mechanisms, as well as the fact that those mechanisms do not operate in a vacuum". Therefore, the LMG proposed in the deliberations of the 55th Session of the Commission the establishment of an inter-sessional open-ended Working Group on enhancing the effectiveness of the mechanisms of the Commission on Human Rights in order to continue the comprehensive examination of the report of the 54th Session. The said proposal gained wide support. Thus the 55th Session of the Commission on Human Rights decided to establish the said Working Group.

## Mandate of the Inter-Sessional Working Group

The Inter-sessional Working Group will discuss the following items that are pertinent to the review process:

- 1) Special Procedures of the Commission
- 2) Procedure established by ECOSOC Resolution 1503 entitled "Procedure for dealing with communications relating to violations of Human Rights and fundamental freedoms"
- 3) The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities
- 4) Standard-Setting Working Groups of the Commission

It was highlighted in the negotiations leading to the drafting of the decision of the Commission (Decision 1998/111 of 24 April 1998) that the effectiveness of the Commission on Human Rights and its mechanisms are not derived from their capacity to coerce or pressurise countries through a narrow focus on monitoring. The underlying purpose of the work of the open-ended Inter-sessional Working Group is to engender confidence and to promote co-operation at the international level through the identification of approaches that avoid politicisation and selectivity, assist in the identification of solutions and facilitate the effective enjoyment of human rights at the grassroots levels, particularly through capacity-building and strengthening national institutions. The review process should also aim at removing the distrust and avoid North-South confrontation that had occasionally divided the Commission on Human Rights. It was agreed that the best approach in this regard is dialogue, co-operation and consensus building.

## Requirements of the reform

---

<sup>53</sup> Document E/CN.4/1999/120.

## **A The balance between individual and collective rights**

The LMG further noted that another aspect of the current human rights debate is that it should not be framed around the rigid concept of the perception that the individual is always projected as a claimant and the state as the violator of human rights. However, the increasing pace of globalisation, its structures and practices may often, directly or indirectly, be an underlying cause of violations of human rights, not only with regard to economic, social and cultural rights, but also with regard to civil and political rights. Moreover, there is an increasing imbalance between Civil and Political Rights on the one hand, and Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, on the other hand. This imbalance is not only in contradiction with the Vienna Declaration and Programme of Action that reaffirmed the "Universal, indivisible and interdependent and interrelated nature of human rights and the need for the international community to treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis, but also necessitates concrete steps to be taken to promote both individual and collective rights, including the right to development".

## **B International Co-operation**

The problem of non co-operation of States, bearing in mind existing mechanisms, cannot be oversimplified and reduced to a lack of political will. For the vast majority of states, co-operation with the mechanisms depend on objective elements. Such elements are the recognition of the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds, and the level of encouragement the mechanisms provide for progressive steps in the promotion and protection of human rights. It is in this connection that the LMG suggested the establishment of a "Code of Conduct" for the mechanisms of the Commission on Human Rights. In addition, they called for the mainstreaming of technical co-operation in all human rights activities and the pursuit of greater international co-operation in the field of human rights, based on the promotional aspects rather than the exclusive focus on compliance and monitoring. These steps are the necessary requirements for any review of the human rights mechanisms and the desired successful solution to the international structures that generate human rights violations.

## **C Resources**

As for the critical inadequacy of resources for the United Nations Human Rights Programme, it should not in itself be criteria in determining what should or should not be done in the review process, or affect its aim and outcome. Although it is expected theoretically that by rationalising the work of the Commission on Human Rights and enhancing the efficiency of its mechanisms that costs may be reduced, it is, however, noted that practically the review process might entail more cost and hence may require more resources. In this regard, the LMG believe that any additional cost should be covered by the annual regular budget of the United Nations. Developing countries should not be requested to make voluntary contributions to cover additional cost or to fill the gap resulting from the UN budget cuts. Donor countries that make voluntary contributions should not earmark their contributions or tie them to specific human rights activities. Such voluntary contributions should finance all human rights activities according to the priorities established by the Human Rights Commission in order to ensure the depoliticization of Human Rights.

## **D The role of Non-Governmental Organisations (NGOs)**

The role of NGOs in the field of human rights is useful and complementary to that of states (reference to the Resolution on Human Rights Defenders). This role should be objective and constructive. Such a role should respect the basic distribution of responsibilities between states, individuals and NGOs. It should also respect national laws and regulations and be consistent with United Nations Charter and international Human Rights obligations of States. Any change in the role of NGOs in the Human Rights field cannot be enacted by the

Commission on Human Rights without submitting a recommendation to the ECOSOC, which regulates according to the relevant resolutions of ECOSOC concerning the observer status of NGOs.

Finally, while the review process should be comprehensive and take into consideration the requirements referred to, we are of the view that it is also a process, which needs to be conducted in a transparent, careful and integrated manner by striking a balance between individual and collective rights. It should also be done in a spirit of co-operation and a framework of dialogue, objectivity and non-selectivity. The real threat to the effectiveness of the mechanisms of the Commission on Human Rights are partiality, double standard, politization and confrontation. Respect for human rights cannot be imposed by external pressures. The best and more effective solutions in this regard are the ones that emerge from within societies and are adapted to their respective circumstances and requirements.

Thank you.

## LA CONTRIBUTION DES CONVENTIONS DE GENEVE DE 1949 A LA SECURITE INTERNATIONALE

Michel VEUTHEY<sup>54</sup>, Conseiller juridique, CICR

Les Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes de la guerre font partie du patrimoine de l'humanité, non seulement parce qu'elles sont au cœur du droit international humanitaire mais aussi parce qu'elles sont un élément essentiel de la sécurité collective. La contribution des Conventions à la sécurité internationale peut s'énoncer de deux manières complémentaires :

1. Le **respect** des Conventions de Genève de 1949 contribue de manière significative à la sécurité internationale;
2. La **violation** des Conventions de Genève de 1949 peut constituer une grave menace à la sécurité internationale.

### 1. Le respect des Conventions de Genève contribue à la sécurité internationale.

Le respect des Conventions contribue de manière décisive à la sécurité internationale parce que ces instruments fondamentaux du droit international humanitaire contemporain, dont nous célébrons le cinquantième anniversaire cette année,

**a.** rappellent que la guerre – ou n'importe quelle forme de conflit armé – est une situation temporaire, exceptionnelle<sup>55</sup>: **aucun ennemi ne l'est pour toujours**<sup>56</sup>, et que le fondement de la vie en communauté, tant sur le plan national qu'international, sont les relations pacifiques ; le droit humanitaire fixe des limites à l'usage de la violence dans la guerre et, ainsi, limite le conflit et en facilite le règlement pacifique ;

**b.** sont porteurs de **valeurs universelles de survie** : l'origine des limitations de la violence entre combattants et du respect des personnes hors de combat ainsi que de leurs objets essentiels se trouve dans la nécessité d'assurer la survie du groupe, de la tribu, de la civilisation. Des restrictions à la violence et des prescriptions d'humanité se retrouvent dans toutes les civilisations et traditions spirituelles, en Afrique,<sup>57</sup> en Amérique, en Asie, en Océanie, au Proche-Orient comme en Europe ; les Conventions de Genève transposent ces règles en droit écrit, les universalisent en les étendant à l'ensemble de l'humanité, et non plus seulement aux membres du groupe, de la tribu, de la civilisation et tradition spirituelle, soulignant l'humanité commune, transcendant les distinctions de race, couleur, religion ou croyance, sexe, naissance ou fortune, ou tout autre critère analogue<sup>58</sup> ; la campagne menée par le CICR à l'occasion du 50e anniversaire des Conventions de Genève a montré que ces valeurs ne sont pas seulement celles des juristes et des humanitaires mais aussi des

---

<sup>54</sup> Docteur en droit, Conseiller juridique, 50e anniversaire des Conventions de Genève, Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du CICR.

E-mail personnel de l'auteur <mveuthey@hotmail.com>

<sup>55</sup> Voir ainsi la Résolution 8 de la Conférence diplomatique de Genève de 1949 ainsi que le Préambule du Protocole additionnel I de 1977

<sup>56</sup> William Broyles Jr., *Brothers in Arms : A Journey from War to Peace* (New York: Knopf, 1986): "To transform ordinary men into warriors requires that they give up a piece of their civilized selves, that they develop the ability to see other men and women as abstractions, as enemies to be killed. That powerful idea is easy to learn and hard to forget. But the idea of the enemy, so fundamental in the heat of war, is always temporary. Wars end. No enemy is an enemy forever. We have made our peace with the British, the Germans, the Japanese; we have brought the North and the South of our own Civil War together. We will be reconciled with the Vietnamese. As my former enemies said, the past is the past. We all did our duty, most of us honorably. Life goes on. The war is over."

<sup>57</sup> Voir notamment Emmanuel Bello, *African Customary Humanitarian Law*, Geneva, ICRC, 1980, 157 p. et les Articles de Yolande Diallo, « Droit humanitaire et traditions africaines », Genève, CICR, 1976

<sup>58</sup> Article 3 commun aux quatre Conventions, para. 1

populations civiles et des combattants et anciens combattants de tous les continents ;<sup>59</sup> la réalisation de cette perception universelle du fondement des valeurs des Conventions de 1949 – et du droit humanitaire dans son ensemble – est vitale au moment où les valeurs de solidarité sont dévaluées et les passions nationalistes abusées pour diviser et déshumaniser les adversaires ;<sup>60</sup>

**c. facilitent le règlement pacifique des conflits** par la prise de conscience d'une qualité humaine commune qui crée une base de confiance mutuelle par des geste humanitaires, même unilatéraux, mieux encore bilatéraux – sans qu'il ne s'agisse de stricte réciprocité, l'essentiel étant dans la création d'une dynamique de dialogue, même limitée à l'humanitaire. Ces gestes sont souvent d'abord localisés, limités, discrets, avant d'être généralisés et publics ;<sup>61</sup>

**d. font partie intégrante des trêves comme aussi des traités de paix**, dont les clauses humanitaires sont souvent au coeur : ainsi la libération des prisonniers – de guerre et politiques -, le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées<sup>62</sup>, les soins aux blessés et malades ;<sup>63</sup>

**e. assurent la durabilité de la paix** en facilitant la réconciliation et la cicatrisation des blessures de toutes sortes tant sur le plan national<sup>64</sup> qu'international.<sup>65</sup> Les «clauses humanitaires» des règlements pacifiques des conflits sont souvent celles qui font ou défont la paix dans la durée : le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées, la libération des prisonniers (de guerre et politiques), la réhabilitation physique, psychologique et morale des victimes, y compris par la poursuite pénale des violations graves du droit international humanitaire.

L'humanitaire ne peut ni ne doit être un substitut à la politique, ni au militaire, mais peut certainement contribuer à une politique de sécurité, tant par son action que par ses règles et principes :

- a) en prévenant l'aggravation voire l'éclatement de conflits;
- b) en facilitant le règlement pacifique des conflits;
- c) en consolidant le rétablissement de la paix.

## 2. La violation des Conventions de Genève constitue une grave menace à la sécurité internationale

La violation des Conventions de Genève constitue une grave menace à la sécurité internationale, sur le plan régional et universel, en

---

<sup>59</sup> Voir notamment le site Web du CICR sur le 50e des Conventions de Genève :

<http://www.onwar.org>

<sup>60</sup> Voir l'excellent roman d'un ancien Délégué du CICR, tué en mission au Liban, Louis Gaulis, « Zig-Zag Street » qui décrit comment des manipulateurs politiques sèment la zizanie dans un petit village chypriote et parviennent à opposer Grecs et Turcs qui, jusqu'alors, vivaient en harmonie. L'Article de John R. Bowen, « The Myth of Global Ethnic Conflict », *Journal of Democracy*, 7.4 (1996) 3-14, évoque des processus analogues en ex-Yougoslavie, au Rwanda et au Burundi, en Somalie, au Kenya, au Nigéria, au Sri-Lanka, au Liban, en Indonésie.

<sup>61</sup> Michel Veuthey, « La contribution du droit international humanitaire au rétablissement de la paix » in THURER, Daniel et al (Ed.) *Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag*, Basel/Frankfurt am Main, Verlag Helbing & Lichtenhahn, 1989, pp. 341-360

<sup>62</sup> Voir ainsi la Résolution 1244 (1999) du Conseil de Sécurité, en particulier son paragraphe 7 c) : « Etablir un environnement sûr pour que les réfugiés et les personnes déplacées puissent rentrer chez eux [...] »

<sup>63</sup> Cf. Dieter Fleck, "Suspension of Hostilities", in: *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4, 1982, pp. 239-240, qui cite S.D. Bailey, "Cease-fires, Truces and Armistices in the Practice of the U.N. Security Council", *American Journal of International Law*, Vol. 71, 1977, pp. 461-473.

<sup>64</sup> Voir ainsi pour les guerres civiles du Yémen et du Nigéria : dans ces deux conflits, les parties avaient accepté l'application des Conventions de Genève, suite aux démarches du CICR.

<sup>65</sup> L'application – plus ou moins parfaite – de la Convention de 1929 sur les prisonniers de guerre entre Alliés et l'Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale a été un gage de réconciliation entre anciens adversaires. En revanche, la non-application – par les deux parties – de cette même Convention sur le front de l'Est – en plus des exactions commises contre les populations civiles – n'ont que retardé la reprise de relations normales.

- a) étant souvent cause ou **prétexte de conflits armés**<sup>66</sup>; des violations du droit international humanitaire ont ainsi été invoquées pour les interventions armées en Irak, en Somalie<sup>67</sup>, en Bosnie, au Kosovo<sup>68</sup>;
- b) provoquant une **escalade** de la violence ; l'interdiction des représailles contre les personnes protégées est la conséquence de cette constatation : les bombardements de populations civiles de la Seconde Guerre mondiale en Europe – sans effet militaire décisif – ont été un enchaînement de représailles aux conséquences humanitaires connues ; de même, la pratique – contraire au principe même du droit humanitaire – de « nettoyage ethnique » peut être contagieuse d'une partie à l'autre voire à travers la planète...
- c) amenant une **extension géographique** du conflit ; les cas historiques de la guerre d'Algérie, du Vietnam, des guerres de libération en Afrique, voire des conflits récents et en cours dans la région des Grands Lacs africains<sup>69</sup> en témoignent ;
- d) **mettant en péril la négociation** d'un règlement pacifique ; des attentats contre des personnes civiles comme aussi des violations de la Quatrième Convention dans des territoires occupés au Proche-Orient en sont des exemples ;
- e) créant un système d'**instabilité anarchique** sur le plan national,<sup>70</sup> régional<sup>71</sup> et international. Le Sierra Leone, l'Afghanistan et la Colombie sont, parmi d'autres, des exemples récents ou encore actuels d'une anarchie porteuse de troubles, de trafics (d'armes et de drogues) et de terrorismes ;<sup>72</sup>
- f) **causant des mouvements massifs de personnes déplacées et de réfugiés** – parfois reconnus par le Conseil de Sécurité comme des menaces à la sécurité ; il faut privilégier la protection<sup>73</sup> par rapport à l'assistance et rappeler que protection et prévention sont souvent synonymes, l'application du droit international humanitaire prévenant déplacements, destructions et détresses mettant en péril la stabilité nationale et internationale.<sup>74</sup>

<sup>66</sup> Ainsi en Irak du Nord (voir la Résolution S/RES/598 (1987) du 20 juillet 1987 du Conseil de Sécurité.

<sup>67</sup> Voir la Résolution 733 (1992) adoptée par le Conseil de Sécurité lors de sa 3039<sup>e</sup> réunion le 23 janvier 1992.

<sup>68</sup> Voir la déclaration du Secrétaire Général de l'OTAN, Javier Solana, reproduite dans The International Herald Tribune of Saturday-Sunday 17-18 April 1999, p. 6 ("Kosovo Is a Defining Moment for Europe's Future"): "First and foremost, we acted to stop the humanitarian tragedy."

<sup>69</sup> Le génocide rwandais en 1994 est à l'origine du conflit qui s'est étendu à la RD du Congo (ex-Zaïre). Cf. JOHN MATSHIKIZA, « At the source of Congo's war – a shrine of human bones », Mail&Guardian, Johannesburg, South Africa. August 27, 1999

<sup>70</sup> Le Sierra Leone et le Liberia ont été récemment de tels exemples d'anarchie cultivée et entretenue par des parties en conflit vivant en prédateurs sur la population civile, voire sur les organisations humanitaires

<sup>71</sup> Voir ainsi la Résolution 1214 (1998) du Conseil de Sécurité du 8 décembre sur la situation en Afghanistan dénonçant à la fois les violations du droit international humanitaire, l'usage du territoire afghan pour l'entraînement et la planification d'actes de terrorisme international ainsi que la culture, la production et le trafic de drogues.

<sup>72</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de François Jean et Jean-Christophe Rufin Economie des guerres civiles, Paris, Hachette, 1996, ainsi que l'Article de David Keen « Pourquoi les guerres civiles tendent-elles à s'éterniser ? » Le Temps stratégique, Genève, juillet/août 1999, pp. 72-80

<sup>73</sup> Voir Ian Guest et Françoise Bouchet-Saulnier, « International Law and Reality. The Protection Gap » in Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders, World in Crisis. The politics of survival at the end of the 20<sup>th</sup> century, London/New York, Routledge, 1997, pp. 78-99. Voici leur conclusion, mettant l'accent sur la nécessité d'une volonté politique des Etats, en particulier au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies, de prendre les mesures politiques et militaires qui s'imposent : « In the end, it comes down to political will – that other familiar slogan. Historians will conclude that the UN Security Council was paralysed during the Cold War. To judge from Rwanda, Somalia, Bosnia, Liberia and Chechnya, they may draw the same conclusion about the Council in this post-Cold War era. The Council shrank from confronting the Bosnian Serbs during the first three years of war ; shrinks from confronting the warring factions in Liberia ; shrinks from confronting Russia in Chechnya. It lashed out in Somalie, killing hundreds, and left in a funk. Until the Great Powers can rediscover their nerve and find a more efficient and legally acceptable method of intervention, the warlords and killers will continue to act with impunity ; human rights and humanitarian law will be flouted ; and civilians will be denied the protection to which they are entitled. »

<sup>74</sup> Voir ainsi ce message du Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, à la « World Conference of Kings, Queens, Traditional Chiefs and Religious Leaders on Conflict Prevention in the Twenty-First Century », Cotonou, Bénin, le 16 août 1999 :

« There are already encouraging signs that peace is present in many parts of Africa. It is now clear that many African countries are ready to face up to occasionally harsh but nevertheless unavoidable realities; that they have the courage and the determination to face the challenges that confront them; that they are able to look at problems together and to put in



### 3. Humanité et sécurité: différentes et indissociables

Humanité et sécurité sont deux approches indissociables et néanmoins différentes.

Humanité et sécurité partagent un principe commun : le premier élément commun à toutes deux est la **survie**. Le fondement de la sécurité – collective comme individuelle - est la survie. La survie est aussi le fondement du droit humanitaire dans toutes civilisations, et est encore au centre du droit international humanitaire, dont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977 sont le noyau central : ces instruments internationaux protègent la survie des individus, combattants et civils ; les combattants blessés et malades, naufragés et prisonniers de guerre ont droit à la vie sauve (règle du « quartier »), à un traitement humain, aux soins que leur état requiert. Les civils ne doivent pas être attaqués, doivent être respectés, doivent pouvoir recevoir nourriture et soins selon leurs besoins. Les organisations humanitaires doivent pouvoir, même en cas de siège ou d'embargo, fournir des secours humanitaires qui ne vont pas battre en brèche les mesures de sécurité ni les sanctions mais éviter que ce siège ou cet embargo ne devienne un piège voire un scandale humanitaire.

Les Conventions de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels constituent une pierre d'angle du système contemporain de la sécurité internationale:

- en fixant des limites à la violence armée à un moment où le retour à la « guerre privée »<sup>75</sup> voire à la « guerre juste » associées à des armes de destruction massive posent clairement l'alternative : **l'éthique ou le chaos**...

- en limitant la violence pour éviter l'escalade (degré de violence, durée du conflit, extension du conflit dans l'espace) et **garder un dialogue minimal** pour laisser ouverte la possibilité d'un règlement pacifique du conflit...

- en assurant, par ces limites et ce respect des personnes, même ennemis, la légitimité morale et l'efficacité politique d'une opération militaire : certaines guerres ont pu être gagnées sur le plan militaire et perdues sur le plan politique, vu les réactions de l'opinion publique nationale et internationale...<sup>76</sup>

- en **montrant la voie de la paix** : l'histoire ancienne et récente montre que des gestes d'humanité (libération de prisonniers, autorisation d'acheminement de secours voire permission d'accès des organisations humanitaires) sont les premiers signes de paix entre adversaires...

- en étant les **garants du rétablissement de la paix et de durabilité de la stabilité** nationale et internationale : les mêmes règles sont applicables à tous ; il y a le principe de l'égalité des belligérants, qui commande que

---

place mechanisms for conflict prevention and resolution; and that they are ready to take themselves in hand and deserve help because they will put that help to good use.

These signs are important not only in themselves, but also because they are helping to change an image of Africa that works against us. Many non-Africans see our continent as one vast battlefield. For them, Africa simply evokes an endless succession of violent conflicts accompanied by untold numbers of dead, wounded and refugees. They may tell themselves that no matter what they do, war is inevitable in Africa. We know that this is not the case, but we also know that there is some truth to their way of thinking: we are still far too tolerant of the culture of war.

For the African countries which are tearing themselves or each other apart, the costs are exorbitant. By devouring precious human and material resources and destroying infrastructures, armed conflicts wipe out the results of years of development efforts. By forcing external aid to be spent on humanitarian assistance and by discouraging investors, they also mortgage the future. This is a price which the peoples of Africa cannot continue to pay.

Unfortunately, there are no simple formulas or foolproof solutions for preventing or resolving conflicts. Given the complexity of the factors at stake, only a sustained effort to combat poverty and promote social justice, human rights, good governance, the rule of law and democracy can help to preserve or restore cohesion within societies. » (United Nations Press Release, SG/SM/7107)

<sup>75</sup> Pas seulement des « Executive Outcomes » sud-africains mais aussi des colons (« settlers ») israéliens. Voir ainsi la Résolution 904 (1994) adoptée par le Conseil de Sécurité le 18 mars 1994 après le massacre de civils palestiniens dans la Mosquée d'Ibrahim à Hébron le 25 février 1994. Cette Résolution, dans un de ses paragraphes préambulaires, affirme la volonté du Conseil de Sécurité de surmonter l'impact négatif de ce massacre sur le processus de paix en cours (« Determined to overcome the adverse impact of the massacre on the peace process currently under way »)

<sup>76</sup> Ce fut le cas pour la « Bataille d'Alger » pour la France, devant l'indignation suscitée par la torture pratiquée par les parachutistes français. De même, les bombardements et massacres de populations civiles par les Etats-Unis et leurs alliés lors de la Guerre du Vietnam.

toutes les parties en conflit observent les mêmes règles d'humanité, il devrait aussi y avoir le principe d'égalité des victimes :<sup>77</sup> en droit humanitaire tout particulièrement, une violation ne peut en justifier une autre (« ex injuria jus non oritur »), toutes les personnes civiles ont le droit d'être respectées.<sup>78</sup> Le contraire serait non seulement contraire au droit humanitaire mais aussi à la sécurité, mettant en mouvement une spirale de violence dans l'espace et le temps, sans perspective de répit, même à travers les générations.

Humanité et sécurité ont des principes communs, se complètent<sup>79</sup> et néanmoins doivent être distinguées. Pas plus que les organisations humanitaires ne peuvent prétendre remplacer les militaires, les militaires ne peuvent, dans la durée, remplacer les humanitaires. Une telle confusion serait dommageable tant pour les militaires que pour les humanitaires. Les militaires doivent assurer la sécurité – et, si nécessaire, savoir s'imposer. Les humanitaires doivent s'assurer de l'accord de toutes les parties et, à cet effet, garder leur neutralité et impartialité.

La Somalie avait montré la nécessité d'assurer la sécurité des organisations humanitaires, au besoin par l'envoi de militaires. Le non-respect du droit humanitaire par plusieurs contingents a été un des facteurs de l'échec de cette opération de maintien de la paix.<sup>80</sup>

Cet échec en Somalie<sup>81</sup> a été décisif pour l'inaction – dramatique – du Conseil de Sécurité lors du génocide au Rwanda.

---

<sup>77</sup> Voir l'Article du Président du CICR, Cornelio Sommaruga, dans l'International Herald Tribune du 12 août 1999 et Alain Gresh, « Les lois de la guerre », Le Monde diplomatique, septembre 1999.

<sup>78</sup> Voir cet extrait d'une lettre ouverte au Secrétaire Général d'Amnesty International, Pierre Sané, au Conseil de Sécurité, le 20 mai 1999 (<http://www.amnesty.it/news/1999/47006599.htm>) :

« Human rights violations are the cause and the effect of the crisis in Kosovo. The Security Council now has a distinct responsibility to ensure that effective and long term protection of human rights for all the people of Kosovo, whether Albanians or Serbs, whether they are inside the FRY or have sought asylum abroad, be placed at the centre of any agreement ».

<sup>79</sup> Voir cette déclaration de Xavier Emmanuelli, alors Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre français, chargé de l'action humanitaire d'urgence, au Symposium international UNESCO-IHEDN (Paris, 12-14 juin 1996) :

« La problématique humanitaire s'inscrit aujourd'hui dans le cadre d'une redéfinition des notions de sécurité nationale et internationale. Si la guerre froide avait consacré les aspects essentiellement militaires et stratégiques de la sécurité, le nouveau contexte international se caractérise par un élargissement conceptuel de la notion de sécurité: la pollution, l'épuisement des ressources, la croissance démographique, le trafic de drogue, la criminalité organisée, le terrorisme, les risques de santé publique constituent autant de dangers potentiels auxquels les États se trouvent confrontés ».

<http://www.unesco.org/cpp/fr/projets/insecurite/sympol/emma.html>

<sup>80</sup> Cf. Robert M. Young et Maria Molina, « IHL and Peace Operations : Sharing Canada's lessons learned from Somalia », Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 1 (1998), pp. 362-370, et le rapport officiel du Gouvernement canadien « Dishonoured Legacy. Report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia (Canadian Government Publishing, 1997), disponible en format CD-ROM et sur Internet

en français <http://www.dnd.ca/somalia/somaliaf.htm>

et en anglais <http://www.dnd.ca/somalia/somaliae.htm>

In October 1997, DND issued its response to the Commission's report. Entitled A Commitment to Change: Report on the Recommendations of the Somalia Commission of Inquiry, the DND response to the SCOI's recommendation #39.3 was unequivocal: "This recommendation is accepted and will be fully implemented by January 1998." The actions have been completed. Availability of complete response: The complete text of A Commitment to Change is available on the Internet at the following address: <http://www.dnd.ca/somalia/response/indexe.htm>

<sup>81</sup> Sur la Somalie, voir notamment

-Mohamed Sahnoun, Somalia. The Missed Opportunities, Washington, U.S. Institute of Peace, 1994, 89 p.

-Kenneth Allard, Somalia Operations : Lessons Learned, Washington, National Defence University Press, 1995, 113 p

-United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Managing Arms in Peace Processes : Somalia, New York and Geneva, United Nations, 1995, 242 p.(UNIDIR/95/30)

-International Peace Keeping, Vo. 3, Nr. 1 (Spring 1996), with the Articles edited by Jeffery Herbst under the general title of « Eyewitness in Somalia », by Ken Menkhaus (« International Peacebuilding and the Dynamics of Local and National Reconciliation in Somalia »), Andrew S. Natsios (« Humanitarian Relief Interventions in Somalia. The Economics of Chaos »), Kevin M. Kennedy (« The Relationship between the Military and Humanitarian Organizations in Operation Restore Hope »), Martin R. Ganzglass (« The Restoration of the Somali Justice System »).

Goma avait montré qu'en assistant des réfugiés sans respecter les principes humanitaires des Conventions et du Mouvement, en ne s'assurant pas que les camps étaient libres d'éléments combattants, « l'humanitaire » ne remplissait pas sa mission<sup>82</sup>.

Cette séparation des éléments armés et des combattants ne peut être accomplie par des humanitaires mais bien par des forces militaires ou de police.<sup>83</sup>

Le Rwanda, tout comme l'ex-Yougoslavie, a montré que la présence – souvent héroïque – d'humanitaires impartiaux,<sup>84</sup> ne peut faire face, sans un solide appui politique voire militaire des Gouvernements, contre une politique de génocide ou de soi-disant « purification ethnique ».<sup>85</sup>

Le Kosovo a montré que, quelles que soient les facilités logistiques des militaires, les organisations humanitaires gardent leur place dans la durée.<sup>86</sup>

Srebrenica<sup>87</sup> et les soi-disant « zones de sécurité » (« safe areas ») proclamées par le Conseil de Sécurité ont montré dans le sang qu'on ne peut improviser à New York ce que l'expérience des codificateurs des

---

Ben Barber, « Feeding Refugees, or War ? The Dilemma of Humanitarian Aid », *Foreign Affairs*, Vol. 76/No 4 (July-August 1997).

<sup>82</sup> Voir le Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies du 16 avril 1998, par. 55 (« Addressing Refugee Security Issues » : « I therefore urge the establishment of an international mechanism to assist host Governments in maintaining the security and neutrality in refugee camps and settlements. Such a mechanism might encompass training, logistics, financial support, the provision of security personnel and the monitoring of national security arrangements. »)

<sup>83</sup> Alain Destexhe, « Humanitarian Neutrality. Myth or Reality ? », in Kevin M. Cahill (Ed.) *Preventive Diplomacy. Stopping Wars Before They Start*, New York, Basic Books, 1996, pp. 201-218, écrit ainsi en conclusion, p. 218 : « In cases of aggression, crimes against humanity, and genocide, the international community can no longer invoke neutrality and be satisfied with an exclusively humanitarian approach, rendering it an accomplice to the most criminal regimes. If humanitarian assistance is to be worthy of its name, it must work in parallel with efforts to meet the demands of justice and respect for human rights. »

<sup>84</sup> Cf. William Hayden, « The Kosovo Conflict : The Strategic Use of Displacement and the Obstacles to International Protection », *Civil Wars*, Vol. 2, Nr. 1, Spring 1999, pp. 35-68 dans lequel l'auteur dénonce les déplacements forcés de populations civiles comme stratégies délibérées des deux parties, et l'absence de réponse cohérente de la communauté internationale : « This Article argues that the armed conflict in Kosovo illustrates that forced displacement resulting in both internally displaced persons and refugees is an intentional, deliberate strategy of the parties to the internal conflict, and not just a consequence or unintended effort of the the hostilities between ethnic Albanians and Serbs. The escalation of hostilities was also framed by the international community's lack of coherent conflict management strategy for Kosovo ».

<sup>85</sup> Voir notamment l'appel lancé dans « Le Monde » du 15 mai 1999 par plusieurs responsables d'ONG humanitaires sous la signature de Mario Bettati et le titre « Qu'est-ce que l'humanitaire ? »

<sup>86</sup> Voir notamment Stephan Oberreit et Pierre Salignon « Bosnia. In Search of a Lasting Peace », in Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders, *World in Crisis. The politics of survival at the end of the 20<sup>th</sup> century*, London/New York, Routledge, 1997, pp. 122-143, et spécialement pp. 124-125 (« Remember Srebrenica ») et 128-132 (« The Shame of Srebrenica »), ainsi que Gwyn Prins, « Civil and Uncivil War », *Civil wars*, Vol. 2, No. 1 (Spring 1999), pp. 124-126, où la chute de Srebrenica et le massacre de quelque six mille hommes est décrite comme le moment décisif de changement d'approche de la communauté internationale et en particulier des Etats-Unis non seulement de la couleur des véhicules (blancs de la FORPRONU/UNPROFOR à khaki de l'IFOR) mais aussi de la fermeté à l'égard des coupables de violations graves du droit international humanitaire : « The turning point was in July 1995. The place was the Muslim enclave of Srebrenica and the occasion was the forced evacuation of the enclave by the Dutch battalion of the UN Protection Force. The Dutch soldiers were forced to leave without equipment and powerless to protect the civilian inhabitants of the enclave from what followed. This was the planned and premeditated execution of around 6,000 Muslim men. All the elements of Auschwitz were suddenly again apparent in Europe : the forced separation of men from women ; transport of the men to a killing ground ; the victims ordered to undress before being killed in order to impede the identification of bodies at any further stage. » [...] A conspicuous contrast between this and the Nazi final solution was the speed with which incontrovertible confirmation of the atrocity reached the public domain. In the case of the German death camps, the public only became aware when the Allied troops reached Belsen (although there is persuasive evidence that the Allied higher command knew the purpose of the camp much earlier). In the case of Srebrenica, it was a matter of days. »

<sup>87</sup> Voir Christophe Girod et Angelo Gnaedinger, « La Politique, le Militaire, l'Humanitaire : un difficile mariage à trois », Genève, CICR, 1998, 29 p. (Texte publié dans l'ouvrage « Dernière guerre balkanique ? Ex-Yougoslavie : témoignages, analyses, perspectives », Paris, L'Harmattan, 1996. Voir aussi Jean-Philippe Lavoyer, « International Humanitarian Law,

Conventions de 1949 avaient établi à Genève : les seules zones de sécurité qui ont une chance de protéger sont celles qui ont recueilli l'accord de toutes les parties, sont clairement délimitées et sont véritablement neutralisées.<sup>88</sup>

Quelles leçons tirer de ce rapprochement devenu évident entre humanité et sécurité ?

- sur le plan de la formation et de la conception de doctrines, il n'est plus possible aux humanitaires d'ignorer les militaires (précisons que ce n'a jamais été le cas pour le CICR ni pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble), ni aux militaires d'ignorer les aspects humanitaires de leur action, tant sur le plan juridique que pour leur interaction opérationnelle avec des organisations humanitaires;<sup>89</sup>

- sur le plan politique bilatéral, il ne devrait plus être possible de confondre humanitaire et militaire, d'employer l'un pour l'autre, d'envoyer des humanitaires à la place de militaires ou inversement ; la confusion des genres est meurtrière, tant pour les humanitaires, qui doivent rester neutres et impartiaux, que pour les militaires qui doivent parfois n'être ni l'un ni l'autre pour rester fidèles à leur mission ;<sup>90</sup>

- sur le plan multilatéral, il faut espérer que les leçons du Rwanda, de la Somalie, de la Bosnie et du Kosovo<sup>91</sup> amèneront des interventions militaires à la fois conformes à la Charte des Nations Unies et au droit international humanitaire<sup>92</sup> (en particulier aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs Protocoles additionnels de 1977).<sup>93</sup>

---

Protected Zones and the Use of Force », in Wolfgang Biermann/Martin Vadset (Editors), *UN Peacekeeping in Trouble : Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Aldershot, Ashgate, 1998, pp. 262-279.

<sup>88</sup> Voir notamment Kenneth Allard, *Somalia Operations : Lessons Learned*, Washington, National Defence University Press, 1995, p. 66 : « Civil-Military Operations Lessons »

-The real « peacekeepers » in a peace operation are the humanitarian relief organizations (HROs) that provide both aid for the present and hope for the future.

-The HROs can be our allies, but they must at least be part of our planning and coordination efforts. »

<sup>89</sup> Comme l'écrit Thomas Weiss « Limited and supposedly impartial interventions are likely to be counterproductive, to prevent peace rather than facilitate it. Even in the face of genocide in Rwanda, the UN's « obsession with neutrality » actively impeded any attempt to address the crisis. » « Rekindling Hope in UN Humanitarian Intervention » in *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Walter S. Clark and Jeffrey Herbst Editors, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 207-228.

<sup>90</sup> Voir notamment Adam Roberts, « NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo », *Survival*, London, Vol. 41, No. 3 (Autumn 1999) pp. 102-123.

<sup>91</sup> Ce qui serait aussi une manière de s'assurer le contrôle des opérations. Comme l'écrit Mohamed Sahnoun à propos de la Somalie, loc. cit. p. 56 : « The Security Council and the General Committee of the General Assembly should develop a series of mechanisms and criteria through which they could control the activities of the UN at headquarters and in the field and make the players accountable. »

<sup>92</sup> L'Article de Christopher Greenwood, « International Humanitarian Law and the United Nations Military Operations », *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, pp. 3-34, conclut que le sujet reste peu clair, en pp. 33-34 :

« Perhaps inevitably, this study has shown that the relationship between IHL and the United Nations military operations remains the subject of considerable uncertainty. Nevertheless, a few conclusions can be suggested.

- (1) In principle, a United Nations force, or a force authorized by the United Nations, is required, if it becomes party to an armed conflict, to apply as a matter of law the relevant body of IHL, customary and conventional, subject only to the fact that the application of certain rules of the law of naval warfare and belligerent occupation may be modified as a result of the United Nations involvement.
- (2) The character of the conflict will determine whether the relevant body of law is that applicable to international or non-international conflicts.
- (3) The mandate of the United Nations force and whether it is classified as an enforcement, peace-enforcement or peacekeeping operation is not decisive of whether IHL is applicable, since any class of United Nations operation is capable of becoming involved in hostilities. Nevertheless, an enforcement action is, as a practical matter, more likely to lead to involvement in a conflict than a peacekeeping operation.
- (4) In practice, however, there is a great reluctance to acknowledge that a United Nations force which was not established in order to carry out enforcement action has become a party to an armed conflict even if it has become involved in quite heavy fighting. The consequence is that a higher threshold for determining the existence of armed conflict is applied in such cases than in relation to fighting between states.
- (5) It is therefore possible for a United Nations force to engage in combat operations without being treated as a party to an armed conflict. In such a case, it is accepted that the force has a duty to comply with the principles and the spirit of the

Les nouvelles instructions du Secrétaire Général des Nations Unies à ce sujet,<sup>94</sup> entrées en vigueur le jour même du 50e anniversaire des Conventions de Genève, sont un pas important dans cette direction.

La protection des systèmes de **santé**,<sup>95</sup> de la **nourriture**,<sup>96</sup> de l'**eau**<sup>97</sup> même – qui sont à la base du droit international humanitaire et que les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977 ont inscrites dans le droit positif contemporain – sont essentiels à la survie, non seulement sur le plan local mais aussi international. Des violations commises ou simplement tolérées dans un contexte peuvent se révéler rapidement contagieuses, voire être incorporées dans des doctrines militaires. Un rappel du principe de l'**Article 36 du Protocole I**, sur la nécessité d'examiner les nouvelles armes et méthodes et moyens de combat à la lumière de leur compatibilité avec le droit international humanitaire serait indispensable. Ce rappel devrait s'adresser aussi bien aux Gouvernements qu'aux sociétés privées actives dans le domaine. Et la sanction pourrait être civile aussi bien que pénale.<sup>98</sup> Ce n'est en effet pas seulement une préoccupation juridique ou mais bien plus pour s'assurer que la sécurité collective n'est pas mise en péril par une innovation militaire qui est, dans les faits, un grave recul humanitaire et met en péril la sécurité de tous. Pour donner un exemple préoccupant, les attaques contre des installations de pompage, de filtrage et d'épuration de l'eau, pratiquées par des milices en ex-Yougoslavie mais aussi par des forces armées régulières d'Etats en Irak, au Kosovo et au Liban n'ouvrent-elles pas une brèche extrêmement dangereuse dans la sécurité de toute l'humanité ? L'eau, tout comme la nourriture et les systèmes de santé, est la base de la vie de toute communauté humaine et devrait être respectée, conformément à la lettre et à l'esprit du droit international humanitaire écrit et coutumier.

Respecter et faire respecter le droit humanitaire même dans les conflits internes<sup>i</sup> est plus qu'un geste d'humanité, c'est une contribution décisive à la sécurité internationale. Si les Etats ne font plus respecter ce droit vital à l'humanité et à la sécurité suffisamment tôt pour sauver des centaines de milliers de personnes d'être massacrées ou déplacées brutalement, qui le fera ? Le rôle de la société civile, formatrice de la « conscience publique » doit revenir au premier plan en réclamant des Etats des mesures crédibles de mise en oeuvre des Conventions de Genève : d'abord sur le plan pénal, mais peut-être demain de plus en plus souvent sur le plan civil, pour s'assurer que des pratiques contradictoires avec l'essence même du droit humanitaire ne

---

principal conventions of IHL. Attempts are being made to give greater substance to this reference to principles and spirit.

(6) International humanitarian law offers some protection to the members of a United Nations force which is not a party to a conflict but that protection is insufficient and is to be supplemented by the 1994 Convention.

(7) In the absence of a specific provision in the mandate, a United Nations force has no legal duty to take action against violations of IHL by other persons or groups, although it has a right to do so. »

<sup>93</sup> Secretary-General's Bulletin ("Observance by United Nations forces of international humanitarian law") ST/SGB/1999/13, daté du 6 août 1999, entré en vigueur le 12 août

<sup>94</sup> Voir l'ouvrage collectif « War and Public Health », Barry S. Levy/Victor W. Sidel (Editors), New York/Oxford, American Public Health Association/Oxford University Press, 1997, 412p.

<sup>95</sup> Voir l'intervention du CICR au Sommet organisé par la FAO à Rome "World Food Summit: Food security in armed conflicts – The ICRC's approach and experience", paper distributed in Rome in November 1996 and published in the International Review of the Red Cross, November 1996, No. 315, p. 637-645

<sup>96</sup> Voir les publications suivantes du CICR:

- Forum: War and Water, Geneva, ICRC, 1998, 112 p.

- Water and War. Symposium on Water in Armed Conflicts (Montreux, 21-23 November 1994), Report. Geneva, ICRC, 1995, 168 p.

<sup>97</sup> John F. Murphy, « Civil Liability for the Commission of International Crimes as an Alternative to Criminal Prosecution », Harvard Human Rights Journal, Vol. 12 (Spring 1999), pp. 1-56, et, en particulier, sa conclusion :

« Because of the resistance of governments, progress toward greater civil liability for international crimes will depend upon the efforts of nongovernmental actors to bring pressure to bear on governments. Increasingly, such actors are playing a major role in the development of international law and institutions. Civil liability for the commission of international crimes deserves a high priority on their agenda. »

<sup>98</sup> Voir notamment Farid Wahid Dahmane, « Les mesures prises par le Conseil de Sécurité contre les entités non-étatiques. Une tentative de cerner l'application du Chapitre VII aux crises internes », Revue Africaine de Droit International et Comparé/African Journal of International and Comparative Law, Vol. 11, Nr. 2 (juin/June 1999) pp. 227-244.

Voir aussi Ravi Nair, "Confronting the Violence Committed by Armed Opposition Groups" 1 Yale Hum. Rts. Devf. L.J. 2 (1998) disponible sur le site Web de l'Université de Yale : [http://diana.law.yale.edu/yhrdlj/vol01iss01/nair\\_ravi\\_Article.htm](http://diana.law.yale.edu/yhrdlj/vol01iss01/nair_ravi_Article.htm)

deviennent pratique courante, que ne la guerre ne se distingue plus du crime,<sup>99</sup> et ne menace la sécurité de tous. Des démarches plus claires et plus fermes au début du conflit, en 1991, au moment de Vukovar, sur le plan politique ou pénal (vu la juridiction universelle de chacun des Etats Parties aux Conventions de Genève pour les violations graves) auraient probablement évité beaucoup de crimes, de souffrances et de menaces qui pèsent aujourd'hui encore sur notre sécurité à tous.

Que trop de conflits deviennent de florissantes entreprises économiques – souvent aux dépens des populations civiles – est un fait connu. La même conscience publique qui a demandé des comptes à des banques, à des sociétés pétrolières<sup>100</sup> et à l'industrie du tabac va-t-elle un jour demander des comptes à ceux qui – aux sein de Gouvernements et de l'économie privée<sup>101</sup> - rendent possibles génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, en mettant en péril l'ordre international ? Ce n'est certes pas le rôle du CICR, mais, à titre personnel, on peut se demander si le droit humanitaire verra un jour des organisations mobilisatrices d'opinion publique devenir son plus formidable avocat... La tendance actuelle d'une responsabilisation pénale accrue des responsables des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre est à saluer et à soutenir, non seulement en mettant des personnalités compétentes et courageuses à la tête du Tribunal Pénal International sur l'ex-Yougoslavie mais en espérant que les Etats Parties sauront trouver la même compétence et le même courage pour poursuivre, de manière universelle et impartiale, tous les responsables de ces crimes. La « conscience publique » doit en effet surtout lutter contre la passivité et la conviction – fausse – que rien ne peut être fait pour stopper tant de crimes. Le droit humanitaire existe, il a été réaffirmé et développé non seulement par la Conférence diplomatique qui a adopté en 1977 les deux Protocoles additionnels aux Conventions – et là je voudrais saluer la contribution, souvent décisive – de l'Institut de San Remo pour faire adopter, par des consultations inter-sessionnelles informelles, des dispositions délicates ; le droit humanitaire est développé par de nouvelles codifications, comme le Traité d'Ottawa interdisant les mines terrestres anti-personnelles, par la création des deux Tribunaux pénaux sur l'ex-Yougoslavie et le Rwanda (qui ont fait éclater la distinction entre conflits internationaux et non-internationaux pour la poursuite des violations graves),<sup>102</sup> par l'Avis consultatif de la CIJ sur les armes nucléaires et, qui sait, par des initiatives judiciaires en cours ou à venir contre des responsables de violations graves du droit humanitaire et des droits de l'homme si la volonté politique des Etats

---

<sup>99</sup> Cf. Gwyn Prins, « Civil and Uncivil War », *Civil wars*, Vol. 2, No. 1 (Spring 1999), pp. 117-129, et, en particulier ces deux premiers paragraphes :

« War in the end of the century is most frequently civil (intra-state) in its cause, and usually most uncivil in its manner of conduct.

Late-twentieth century uncivil war has two leading characteristics : it neither recognises any value or humanity in the enemy, nor does it distinguish between war and crime ».

<sup>100</sup> Un exemple est celui des mesures de sécurité prises par certaines sociétés pétrolières en Colombie qui avait amené notamment Human Rights Watch à faire la déclaration suivante

(« Colombia: Human Rights Concerns Raised By The Security Arrangements Of Transnational Oil Companies » (April 1998) <http://www.hrw.org/advocacy/corporations/colombia/Oilpat.htm> :

« While these companies are private actors not bound by international human rights treaties, Human Rights Watch believes they nonetheless have a moral duty to avoid complicity in human rights violations by state agents ».

Un autre exemple, autrement plus grave, a été celui du « Zyklon B Case »... après la Seconde Guerre mondiale (Hamburg, Brit. Mil. Crt., 8 March 1946, A.D. 1946).

Comme le souligne Eric David, la plupart des crimes contre l'humanité sont imputables aux agents de l'Etat et aux personnes privées (Principes de droit des conflits armés, Bruxelles, Bruylant, 1999 (Deuxième édition), p. 585)

<sup>101</sup> Cf. Fabrice Weissman, « Liberia. Can Relief Organisations Cope With The Warlords ? »

in Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders, *World in Crisis. The politics of survival at the end of the 20<sup>th</sup> century*, London/New York, Routledge, 1997, pp. 100-121 :

« Until it faces up to its responsibilities, the international community could at least impose an embargo upon the private companies which continue to exploit the country's resources for the sole benefit of the warlords » (p. 121, conclusion).

<sup>102</sup> Eric David souligne ((Principes de droit des conflits armés, Bruxelles, Bruylant, 1999 (Deuxième édition), p. 585, para. 4.46c) que c'est à l'occasion du conflit yougoslave que la pratique s'est orientée vers l'incrimination des crimes de guerre commis dans un conflit interne et (p.586, para. 4.46d) que « le Conseil de Sécurité a franchi définitivement le Rubicon qui séparait les conflits armés internationaux des conflits armés non internationaux en donnant compétence au TPIR aux fins de connaître des « violations graves » de l'art. 3 commun et du P.A. II (Statut, art. 4). »

se révèle suffisamment forte pour mettre en oeuvre les règles et mécanismes existant pour le respect du droit international humanitaire depuis maintenant cinquante ans.<sup>103</sup>

L'humanité ne peut être subordonnée à la sécurité, puisqu'elle en est le fondement. Soutenir que la Charte des Nations Unies primerait les Conventions de Genève me semble très proche à maints aspects des Byzantins débattant du sexe des anges<sup>104</sup> pendant que les Turcs préparaient l'assaut de leur ville, avec le succès que l'on sait : chaque Convention, chaque disposition de chaque Convention est une somme d'expérience, écrite dans le sang d'une tragédie que les codificateurs voudraient nous épargner de répéter... Improviser une « zone de sécurité », négliger la priorité de libérer les prisonniers de guerre « dès la fin des hostilités actives » met véritablement en péril la sécurité – et le Conseil de Sécurité, en ne donnant pas au droit humanitaire l'importance qu'il mérite, faillit à sa mission. Espérons que ces exemples sont maintenant du passé et que les débats humanitaires au Conseil de Sécurité qui ont marqué encore tout récemment<sup>105</sup> – et marqueront encore

---

<sup>103</sup> Voir notamment Richard Goldstone, "War Crimes: A Question of Will", *The World Today*, April 1997, Vol. 53, Nr. 4. p. 107

<sup>104</sup> Les temps changent, puisque les débats théologiques font place aux débats économiques et monétaires, si l'on en croit Timothy Garton Ash qui écrit dans le numéro de juillet 1999 de "Prospect", sous le titre "Half the energy spent on the euro might have averted disaster in the Balkans", que les Etats Membres de l'Union Européenne auraient mieux fait de discuter au Sommet de Maastricht (décembre 1991) des mesures à prendre à la suite des massacres qui venaient d'avoir lieu à Vukovar (ex-Yougoslavie) que de l'Union Monétaire Européenne (EMU)...

<sup>105</sup> Voir notamment le débat du Conseil de Sécurité du 25 août 1999 sur la protection des enfants en temps de conflit armé, adoptée à l'unanimité :

The Council then unanimously adopted resolution 1261 (1999) (document S/1999/911), which read as follows:

"The Security Council,

Recalling the statements of its President of 29 June 1998 (S/PRST/1998/18), 12 February 1999 (S/PRST/1999/6) and 8 July 1999 (S/PRST/1999/21),

Noting recent efforts to bring to an end the use of children as soldiers in violation of international law, in International Labour Organization Convention No. 182 on the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour which prohibits forced or compulsory labour, including the forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict, and in the Rome Statute of the International Criminal Court in which conscripting or enlisting children under the age of fifteen into national armed forces or using them to participate actively in hostilities is characterized as a war crime,

1. Expresses its grave concern at the harmful and widespread impact of armed conflict on children and the long-term consequences this has for durable peace, security and development;
2. Strongly condemns the targeting of children in situations of armed conflict, including killing and maiming, sexual violence, abduction and forced displacement, recruitment and use of children in armed conflict in violation of international law, and attacks on objects protected under international law, including places that usually have a significant presence of children such as schools and hospitals, and calls on all parties concerned to put an end to such practices;
3. Calls upon all parties concerned to comply strictly with their obligations under international law, in particular the Geneva Conventions of 12 August 1949 and the obligations applicable to them under the Additional Protocols thereto of 1977 and the United Nations Convention on the Rights of the Child of 1989, and stresses the responsibility of all States to bring an end to impunity and their obligation to prosecute those responsible for grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949;
4. Expresses its support for the ongoing work of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), other parts of the United Nations system and other relevant international organizations dealing with children affected by armed conflict, and requests the Secretary-General to continue to develop coordination and coherence among them;
5. Welcomes and encourages efforts by all relevant actors at the national and international level to develop more coherent and effective approaches to the issue of children and armed conflict;
6. Supports the work of the open-ended inter-sessional working group of the Commission on Human Rights on a draft optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, and expresses the hope that it will make further progress with a view to finalizing its work;
7. Urges all parties to armed conflicts to ensure that the protection, welfare and rights of children are taken into account during peace negotiations and throughout the process of consolidating peace in the aftermath of conflict;
8. Calls upon parties to armed conflicts to undertake feasible measures during armed conflicts to minimize the harm suffered by children, such as "days of tranquillity" to allow the delivery of basic necessary services, and further calls upon all parties to armed conflicts to promote, implement and respect such measures;

cette année du cinquantième des Conventions de Genève – inscriront cette vérité : la sécurité ne peut se faire sans humanité.

L'humanitaire, en assurant une assistance et une protection qui garantit la survie de populations et de personnes menacées, mais aussi en réaffirmant des normes éthiques fondamentales d'humanité applicables à tous, est souvent en première ligne, sur le front d'une politique de sécurité globale dont le principe ne serait plus seulement militaire<sup>106</sup> ou conflictuel mais la coopération.<sup>107</sup>

- 
9. Urges all parties to armed conflicts to abide by concrete commitments made to ensure the protection of children in situations of armed conflict;
  10. Urges all parties to armed conflicts to take special measures to protect children, in particular girls, from rape and other forms of sexual abuse and gender-based violence in situations of armed conflict and to take into account the special needs of the girl child throughout armed conflicts and their aftermath, including in the delivery of the humanitarian assistance;
  11. Calls upon all parties to armed conflicts to ensure the full, safe and unhindered access of humanitarian personnel and the delivery of humanitarian assistance to all children affected by armed conflict;
  12. Underscores the importance of the safety, security and freedom of movement of United Nations and associated personnel to the alleviation of the impact of armed conflict on children, and urges all parties to armed conflicts to respect fully the status of United Nations and associated personnel;
  13. Urges States and all relevant parts of the United Nations system to intensify their efforts to ensure an end to the recruitment and use of children in armed conflict in violation of international law through political and other efforts, including promotion of the availability of alternatives for children to their participation in armed conflict;
  14. Recognizes the deleterious impact of the proliferation of arms, in particular small arms, on the security of civilians, including refugees and other vulnerable populations, particularly children, and, in this regard, it recalls resolution 1209 (1998) of 19 November 1998 which, inter alia, stresses the importance of all Member States, and in particular States involved in manufacturing and marketing of weapons, restricting arms transfers which could provoke or prolong armed conflicts or aggravate existing tensions or armed conflicts, and which urged international collaboration in combating illegal arms flows;
  15. Urges States and the United Nations system to facilitate the disarmament, demobilization, rehabilitation and reintegration of children used as soldiers in violation of international law, and calls upon, in particular, the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, UNICEF, UNHCR and other relevant agencies of the United Nations system to intensify their efforts in this regard;
  16. Undertakes, when taking action aimed at promoting peace and security, to give special attention to the protection, welfare and rights of children, and requests the Secretary-General to include in his reports recommendations in this regard;
  17. Reaffirms its readiness when dealing with situations of armed conflict:
    - (a) to continue to support the provision of humanitarian assistance to civilian populations in distress, taking into account the particular needs of children including, inter alia, the provision and rehabilitation of medical and educational services to respond to the needs of children, the rehabilitation of children who have been maimed or psychologically traumatized, and child-focused mine clearance and mine-awareness programmes;
    - (b) to continue to support the protection of displaced children including their resettlement by UNHCR and others as appropriate; and
    - (c) whenever adopting measures under Article 41 of the Charter of the United Nations, to give consideration to their impact on children, in order to consider appropriate humanitarian exemptions;
  18. Reaffirms also its readiness to consider appropriate responses whenever buildings or sites which usually have a significant presence of children are specifically targeted in situations of armed conflict, in violation of international law;
  19. Requests the Secretary-General to ensure that personnel involved in peacemaking, peacekeeping and peace-building activities have appropriate training on the protection, rights and welfare of children, and urges States and relevant international and regional organizations to ensure that appropriate training is included in their programmes for personnel involved in similar activities;
  20. Requests the Secretary-General to submit to the Council by 31 July 2000, a report on the implementation of this resolution, consulting all relevant parts of the United Nations system and taking into account other relevant work;
  21. Decides to remain actively seized of the matter."

<sup>106</sup> Voir cet Article du Prince Hassan de Jordanie, « For the 21<sup>st</sup> Century, Create a Global Culture of Peace », International Herald Tribune, August 31, 1999, p. 8 :

« Agreements and treaties are necessary for regulating the conduct of states. Equally important is a comprehensive approach involving people. Revisiting the common definition of security is a vital component of that approach. Security should not be restricted to its military definition. »

<sup>107</sup> Voir Robert Axelrod, AXELROD, Robert The Evolution of Cooperation, New York, Basic Books, 1984, 241 p.



Les Conventions de Genève du 12 août 1949 sont un pilier de la sécurité, étant un instrument universellement ratifié, et rassemblant, dans un instrument du droit international contemporain, des valeurs universelles et immémoriales d'humanité.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Cf. Denise Bindschedler-Robert, A Reconsideration of the Law of Armed Conflicts. Report to the Conference on the law of armed conflict (Carnegie Endowment, Geneva, 15-20 September 1969), p. 61 (Conclusion): "The law of armed conflicts is certainly not a substitute for peace. Nevertheless, in the last analysis it preserves a certain sense of proportion and human solidarity as well as a sense of human values amid the outburst of unchained violence and passions which threaten these values."

# L'AFRIQUE, SES CONFLITS ET LES CONVENTIONS DE GENEVE A L'AUBE DU XXIème SIECLE

M. François NDAGIJIMANA

Institut International de Recherche pour la Paix à Genève

## Introduction

Depuis le début des années 1980, l'Afrique a été, et reste, qualifiée comme "*continent des réfugiés*". Elle est aussi, rappelons-le, le continent de la traite d'esclaves, le continent colonisé, le continent du Sida (70 % des malades atteints par cette maladie seraient en Afrique) et aujourd'hui, sans conteste, le « continent des conflits ».

Jadis terre d'esclaves et (d'ailleurs) d'esclavagistes, puis des territoires coloniaux, avant de devenir celle des "républiques bananières" et aujourd'hui terrain « d'affrontements interethniques »(soi-disant), l'Afrique n'a cessé d'être objet et non sujet du droit international.

Ceci expliquerait-il, au moins en partie, la raison pour laquelle ce continent, trois fois plus grand que l'Europe, a toujours été perçu, à travers les effets et non les causes de "ce qui lui arrivait"? La situation a-t-elle changé ? La question n'est pas futile, ni aussi anachronique que l'on serait tenté de le croire à première vue .

Mais dans le cadre précis des Conventions de Genève qu'en est-il? Y-a-t-il un sens à parler du respect et de l'application des Conventions de Genève dans des conflits où, non seulement les civils apparaissent comme des cibles délibérément visées mais encore où les femmes, les enfants, les faibles et les invalides constituent un des objectifs, sinon le principal, des conflits ?

Est-ce à dire, cependant, que les belligérants (souvent le terme de *massacreurs* serait mieux approprié !) ne savent pas qu'ils ne devraient pas tuer ? Ce genre de comportement serait-il comme une espèce d'arbre exotique qui ne pousse qu'en Afrique? Que faire pour le XXIème siècle? Sera-t-il possible de remédier à cette dépravation des valeurs fondamentales et des principes essentiels d'humanité? Cessera-t-on, non seulement de cibler délibérément les non combattants en raison de leur appartenance ethnique ou religieuse, mais encore de fomenter et d'attiser les conflits? Sera-t-il possible d'éviter de tuer et de prévenir les conflits eux-mêmes ? Ou, au contraire, les enjeux économiques de l'action humanitaire (et ils sont parfois considérables) prendront-ils le dessus sur d'autres considérations jusque et y compris les préoccupations d'ordre humanitaire elles-mêmes ?

Pour répondre valablement à ces interrogations, il faut tenir compte de la nécessité pour tous les acteurs qui évoluent sur la scène aussi bien intérieure qu'internationale, d'oeuvrer à la recherche des causes et non pas, toujours, s'attacher aux seuls effets de ces multiples calamités qui s'abattent sur l'Afrique, qui sont souvent le fait de l'homme et qui ne sont nullement inéluctables.

A y regarder de près, le continent semble devoir faire face à une situation, pour le moins, complexe et presque contradictoire. Il se trouve, d'une part, dans l'obligation, voire même dans la nécessité de consacrer une part importante de ses ressources tant matérielles qu'humaines au secours et à la survie des victimes et, d'autre part, il doit éviter de détourner l'attention et les moyens d'initiative indispensables à l'élimination des multiples causes de vulnérabilité des victimes. Mais, toujours enjeu et lieu des rivalités des puissances étrangères, des grandes comme des petites, l'Afrique va-t-elle mieux s'en sortir au XXIème siècle ? A elle de se ressaisir.

Dans ces quelques lignes qui suivent, nous nous efforcerons de rappeler brièvement, sans revenir sur l'esclavage ni reparler de la colonisation, toujours réelle au demeurant, et de fustiger cette barbarie qui s'abat sur le continent comme une fatalité ou une malédiction alors que partout ailleurs le ton est à l'unification et à la coopération véritable pour un avenir plus radieux des populations concernées.

## 1 Victime au sein d'un continent victime

Nous ne perdrons pas de vue cependant le parcours malheureux de tout un continent, depuis l'ignominie de la traite d'esclaves jusqu'à la domination actuelle, en passant par la colonisation (ou si l'on préfère la néo-colonisation), avec son cortège de misères, d'exploitations et d'humiliations de toutes sortes.

Sans verser dans une sorte de misérabilisme, il n'est pas inutile, sinon de présenter, du moins d'évoquer quelques cas de victimes dans un continent lui-même victime.

Citons, à titre d'exemple, le génocide au Rwanda, la guerre civile interminable en Somalie, les mutilations en Sierra Leone, la guerre devenue éternelle en Angola, la liste complète des calamités serait longue et fastidieuse...

Dans un premier temps, je me sens une victime : non seulement victime de cette *néo-barbarie* que fustigeait récemment J. Pictet (qui n'a nullement besoin d'être présenté) lors de la commémoration du 50ème anniversaire des Conventions de Genève dans la cité de Calvin le 12 août dernier, mais encore victime d'une certaine complicité du silence doublée voire aggravée d'une complicité plus scandaleuse encore, faite d'un soutien - *actif et actuel*- aux bourreaux des faibles : des femmes, des enfants et des nourrissons, des malades et des invalides.

Et en utilisant la première personne, je suis bien conscient d'assumer, avec audace il est vrai, un rôle exaltant, certes, mais difficile à assumer qui est celui de représenter toutes ces victimes aussi innocentes qu'impuissantes et, pour reprendre le thème à l'honneur dans les manifestations de la commémoration des 50 ans des Conventions de Genève, de prêter ma faible voix aux *sans voix*.

Il y a exactement 5 ans le continent africain se singularisait à nouveau, pourrait-on dire, par le génocide des Tutsi au Rwanda. Génocide, dans lequel, il faut le reconnaître, les auteurs et concepteurs ont été plus qu'efficacement aidés et conseillés par des acteurs, voire des complices, venus de l'extérieur. (Même si le Tribunal d'Arusha ne sera constitué que pour juger les seuls responsables de nationalité rwandaise!). « Le travail », dit-on, n'est pas encore terminé.

Et aujourd'hui, pratiquement dans tous les pays africains, massacres, exactions, assassinats et autres crimes de sang sont commis carrément au quotidien sur des populations déjà affectées soit par la maladie, la famine, la misère pour ne citer qu'elles.

Peut-on valablement parler de droit et des Conventions de Genève devant une telle barbarie sans nom ? Peut-on même reprendre le langage de ces Conventions et tolérer en quelque sorte l'idée de *tuer avec plus d'humanité et moins de barbarie*, lorsque d'inimaginables ignominies sont perpétrées sur des enfants et des nourrissons ? Dans un tel contexte de violations si graves et si massives des droits de l'homme et du droit humanitaire, est-il encore permis de parler de respect des Conventions de Genève ? En d'autres termes, est-il concevable de s'attendre au respect - ou même simplement de l'évoquer- des Conventions lorsque leur violation constitue précisément un des objectifs d'une guerre qui ne dit même pas son nom : lorsque leur violation fait partie intégrante des objectifs mêmes du conflit considéré ?

Non qu'il faille innocenter les responsables de telles atrocités, mais l'on peut honnêtement se demander si la mention voire la simple évocation des dites Conventions peut avoir réellement une signification. L'interrogation peut paraître exagérée. Elle n'est pas dépourvue de pertinence.

Ici je risque de m'exposer dangereusement aux foudres de toutes sortes et de toutes provenances : *est-ce à dire que les Africains ne sont pas soumis ni à soumettre aux Conventions de Genève ? Voulez-vous dire ou alors insinuer que les Africains ne seraient pas des hommes comme les autres ? D'une part, que les responsables ne seraient pas punis comme tous les coupables, ou alors, que les victimes ne devraient pas bénéficier de la protection comme partout ailleurs ?*

Loin de moi une telle pensée : elle ne m'a même pas effleuré l'esprit. Toutefois à constater certains comportements, à entendre certains discours prononcés ici et là parfois jusque dans des instances internationales, on serait sérieusement tenté sinon de conclure du moins de se demander si certaines gens ne pensent pas (ou ne feignent pas de penser, ce qui est encore pire en réalité) *que l'homme africain n'est pas un homme à part entière - pour ne pas dire purement et simplement un sous- homme*.

Certains le pensent réellement semble-t-il, ou font comme s'ils le croyaient . D'autres prennent des décisions et donnent des avis parfois à des échelons élevés du pouvoir qui présupposent une telle conception de la "réalité africaine" et leurs *croyances* , (est-il besoin d'ajouter qu'elles sont erronées ?!), font peser sur des décisions d'importance souvent vitale pour l'avenir du continent .

Mais, est-il aussi légitime de se demander, quelle est la part des africains eux-mêmes, puisque de nombreuses décisions sont prises, au moins officiellement en tout cas, avec leur aval ou leur consentement sinon à leur demande expresse ?

La question vaut la peine d'être posée même si elle est aussi complexe que délicate et fait l'objet quasiment d'un tabou. La réponse doit, elle aussi, être bien nuancée voire prudente pour ne pas être injuste ou inappropriée. Mais faute de temps, nous ne pouvons qu'effleurer le sujet. La question restera donc largement ouverte.

## 2. Victime audacieuse

Dans un deuxième temps, je me dois d'être audacieux, voire même très audacieux, pour oser risquer quelques commentaires, d'une part, sur le contenu même *des Conventions*, et, d'autre part, sur leur mise en application sur le continent africain ; dans ce sens qu'il faut peut-être viser plus loin que les Conventions elles-mêmes dans l'état actuel du droit international en la matière, si l'on veut faire face à la situation qui prévaut sur le continent.

Mais au moment où il apparaît clairement que les conventions existantes ne sont pas respectées, ne serait-il pas quelque peu saugrenu de vouloir aller au-delà de ce qui est déjà prescrit ? Un tel problème mériterait une analyse approfondie. Faute de temps on ne peut qu'effleurer le sujet. Nous le tenterons très brièvement, avec le souci premier de rappeler la nature profonde du droit international humanitaire. En effet, ne l'oublions pas, le droit humanitaire est un droit de la guerre. Il n'interdit pas de tuer. Il impose simplement de tuer avec un peu plus d'humanité ou avec moins de barbarie. Mais peut-il exister un droit de tuer ?

Et lorsque la pratique d'une immense sauvagerie semble devoir faire partie des modalités de ce que certains se complaisent à qualifier, un peu trop facilement, sans doute, de « guerres ethniques », quitte à vouloir avaliser à tout prix l'étiquette par les faits eux-mêmes, ce type de conflits est-il régi par le droit international humanitaire ?

La question est loin d'être une simple figure de style : en revanche, elle n'est pas davantage inspirée par un souci de commodité. Tant il est vrai qu'il ne faudrait pas perdre de vue le fait que le droit humanitaire reste un droit spécial : un droit de la guerre. Ce qui signifie que la reconnaissance du caractère prétendument inévitable de la guerre elle-même ne doit pas faire passer le droit de tuer, fût-ce avec un peu plus d'humanité - et tout le paradoxe est là et bien réel - avant le droit à la vie et le respect dû à la personne humaine.

Or à force de parler des Conventions de Genève et, presque de « banaliser », pourrait-on dire, leur champ d'application, ne risque-t-on pas de faire oublier d'abord et avant tout le droit absolu à la vie et le devoir de la respecter ?

Ces considérations auront sans doute un impact non négligeable au niveau de la diffusion des règles essentielles du droit humanitaire. Bon nombre d'observateurs semblent devoir affirmer, en effet, que si les Conventions de Genève sont si massivement et si gravement violées en Afrique, cela serait sûrement dû à l'ignorance même des conventions par les parties aux nombreux conflits qui ensanglantent constamment le continent.

Il semble, pourtant, plus vrai que l'ignorance ne suffit pas à expliquer la déprivation éthique et morale qui aboutit à la destruction totale des valeurs les plus essentielles naguère scrupuleusement respectées en Afrique.

La preuve en est que, lors du génocide des Tutsi du Rwanda, les gens les plus instruits n'ont pas affiché un meilleur comportement que les non instruits dans les massacres de leurs congénères. Ils ont même été, bien au contraire, les principaux instigateurs des massacres de la pire sauvagerie.

L'on serait même tenté de se poser sérieusement cette question terrible de savoir si, au vu de pareilles atrocités, les Conventions de Genève ont encore une signification en Afrique.

L'interrogation peut paraître exagérée. Néanmoins, il n'est pas inutile de se demander, aussi, si l'on peut encore valablement parler de respect des civils lorsque les cibles principalement visées sont les vieillards, les femmes et les enfants : c'est-à-dire ceux qui normalement ne font pas la guerre mais représentent, en revanche, la frange la plus faible de la population et, par conséquent, celle qui a le plus besoin de protection. C'était d'ailleurs normalement pour les protéger que certains conflits pouvaient généralement se justifier ou s'expliquer.

Par ailleurs, une grille de lecture de la réalité africaine en termes essentiellement ethniques ne peut qu'attiser de telles atrocités. Elle correspond, semble-t-il, à une volonté délibérée mais pas toujours avouée, d'instrumentaliser l'ethnicité en Afrique à des fins politiques, économiques, financières, entre autres.

Quand on constate l'acharnement avec lequel certains, à titre individuel ou en tant que responsables des médias, refusent de voir les conflits en Afrique autrement que comme des *affrontements inter-ethniques*, on a le droit de douter de leur bonne foi.

Et puis, ces guerres, vite qualifiées d'ethniques, quand elles ne paraissent pas négligeables parce que jugées de faible intensité (si elles n'occasionnent pas un niveau de morts estimé important) donc méritant le moins d'attention de la part de la communauté internationale dans la pratique, peuvent-elles dès lors être soumises au régime des conventions internationales ? Et sinon comment, et surtout sur quelle base, sera-t-il possible de voler au secours des victimes ?

Telle est la question cruciale qui semble implicitement posée et à laquelle il faut avoir le courage de s'attaquer avec toute la lucidité souhaitée. A cet effet, l'on ne saurait trop souligner la nécessité de rechercher les causes et non pas seulement les effets comme tel est, rappelons-le, hélas, souvent le cas dès que l'on est aux prises avec les problèmes qui touchent l'Afrique.

Question complexe et délicate, s'il en est, tant il est vrai qu'elle comporte simultanément des aspects politiques, économiques, militaires-industriels et financiers, juridiques et/ou simplement humains.

Autrefois sur ce continent, lorsque les tribus ou les peuples se faisaient la guerre, ce n'était pas pour l'anéantissement des non-combattants. Les hommes se faisaient la guerre entre eux et leurs cibles privilégiées n'étaient ni les femmes ni les enfants. Même dans les sociétés jusqu'ici méprisées et qualifiées de primitives, les faibles et les vaincus, du moment qu'ils affichaient leur soumission, avaient la vie sauvée.

Aujourd'hui, il suffit d'être de la partie supposée ennemie, être d'une autre ethnie ou habiter dans une autre région, pour être massacré avec femmes et enfants. Comment y remédier ? Comment prévenir ? Serait-ce un problème d'ignorance ou de manque d'information ? Comment sanctionner ? Ces points d'interrogation – la liste est loin d'exhaustive – amènent à parler de la diffusion des principes contenus dans les Conventions de Genève.

### 3. Diffusion des Conventions de Genève

Personne ne pense que le manque d'information ou l'ignorance même des Conventions de Genève serait à la base sinon l'explication principale de vastes violations des Conventions perpétrées surtout sur le continent africain mais aussi ailleurs dans le monde (les récents bombardements des objectifs civils et non militaires au Kosovo sont là pour le rappeler).

Certains observateurs ont cru déceler là la manifestation d'une grave crise du droit international non seulement humanitaire mais du droit international dans son ensemble ; prônant du même coup une large diffusion des instruments juridiques régissant la matière, comme remède, presque infaillible, à cette sorte de maladie grave et somme toute largement répandue. Et la volonté farouche de certains acteurs de la scène internationale d'imposer le prétendu « *droit d'ingérence* » ne ferait qu'accélérer la guérison. Rien n'est moins sûr.

En réalité, la situation semble due moins à l'ignorance qu'à la barbarie sciemment institutionnalisée, quoiqu'en pensent les partisans d'une « *élite salvatrice* » parce que instruite et universitaire. Il est vrai que l'instruction ne signifie pas nécessairement sensibilisation aux Conventions, mais la facilité avec laquelle certains criminels commettent leurs forfaits n'est pas synonyme de l'ignorance de la portée de leurs actes. On vient de le constater, le génocide des Tutsi au Rwanda a montré, si besoin en était, que l'instruction ne constitue pas une garantie de bon comportement ou d'humanité, ni d'humanisme.

Dès lors la question cruciale qui se pose à (cette sorte de « nébuleuse » appelée) la « communauté internationale » et à ses experts et spécialistes de tous bords est la suivante : *peut-on encourager ou n'afficher qu'une grille de lecture ethniste et ethnisante de la réalité africaine, même si l'on se rend manifestement compte des dégâts auxquels elle donne lieu ?*

Aujourd'hui les victimes sont les plus faibles ; ceux dont la protection justifiait jadis les guerres. Est-ce le monde à l'envers, ou serait-ce cela la « *réalité africaine* » ? Un tel constat, quoique sommaire et partiel et forcément partial, fait froid dans le dos. Il ramène également à la question, quelque peu teintée de scepticisme,

de savoir si les Conventions de Genève vont réellement apporter quelque chose à l'Afrique au cours du siècle qui s'annonce.

Je ne veux en aucun cas verser dans un cynisme, même apparent. Par contre, je pense qu'il est permis de se demander s'il est approprié de parler du respect des Conventions de Genève entre gens qui s'entre-tuent à cause de leur appartenance à une ethnie, à une tribu ou parce qu'ils habitent des régions différentes. Et ce serait peut-être là où se situe la spécificité sinon la sinistre singularité du continent africain, qui a de la peine à se défaire de la référence ethnique comme moteur premier de ses activités, principal ressort de ses sensibilités et peut-être même de ses choix...

J'incline à croire que l'apport principal d'un africain est de mettre le doigt sans complaisance ni fausse modestie sur la réalité telle qu'elle se présente. La situation est bien embarrassante, reconnaissons-le; il fallait cependant nous interroger sérieusement sur la pertinence des Conventions en cause sur un continent en passe de devenir lui-même celui de la barbarie après en avoir été si longtemps et si souvent victime.

Jusqu'à une époque récente, le génocide était commis sur des africains (mais aussi bien évidemment en dehors de l'Afrique). Aujourd'hui même, il s'agirait presque de nous convaincre, et apparemment avec beaucoup de facilité, semble-t-il, que ce n'est là, ni plus ni moins qu'une réalité principalement africaine.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, une pareille pratique de la barbarie sur tout le continent devrait nous amener à une nécessaire et salutaire prise de conscience de la stupidité de tous ces massacres et de toutes ces tueries - on ne peut même pas utiliser le terme de guerres - qui se commettent aussi massivement sur le continent africain. « Trop c'est trop, il faut arrêter ! » est-on spontanément poussé à crier de toutes ses forces.

Et pour revenir sur l'enseignement des Conventions de Genève, soulignons que personne ne peut honnêtement s'ériger contre la diffusion des principes qu'elles contiennent. Il faut même l'encourager et l'amplifier.

En revanche, le besoin de diffusion des valeurs qui s'impose dépasse largement le seul cadre du droit international humanitaire, et par conséquent de celui des Conventions. C'est dire que les violations gravissimes de ces dernières sont moins le résultat de leur ignorance par les auteurs de ces violations que de l'instrumentalisation des populations par des élites (souvent instruites et universitaires) véreuses et corrompues, capables du pire pour accéder ou se maintenir au pouvoir. Pouvoir lui-même souvent détourné de sa finalité qui est d'être au service de la nation entière et du bien-être de sa population. Y a-t-il moyen de se prémunir contre de telles aberrations ?

En d'autres termes, même si les Conventions de Genève constituent une sorte de code pour la protection et l'application des valeurs et des principes humanitaires dans les conflits armés, il importe, cependant, de noter que ces valeurs quoique bien explicitées dans de nombreux Articles de droit ne sont pas nécessairement répercutées dans les faits : elles ne sont pas toujours corroborées par la pratique. Et la raison principale de leur non-respect réside moins dans l'ignorance des instruments juridiques y afférents que dans le manque de volonté peut-être politique des dirigeants et des élites africaines en général. Comment prévenir, comment punir qui est responsable ?

D'autres acteurs n'hésitent pas d'ailleurs, dans certains cas, à leur emboîter le pas ; et cela jusqu'à déboucher sur des situations que l'on ne doit croire possibles(!) que sur le seul continent africain. En effet, certaines notions fondamentales et même des principes essentiels, aussi bien de la morale que du droit, perdent littéralement toute leur pertinence.

Ainsi en est-il, notamment, de la non-assistance à personne en danger pour quelques rescapés du génocide des Tutsi du Rwanda qui ont simplement assisté à l'ex-filtration des criminels responsables du génocide au lieu du secours aux victimes et qui ont vu les forces de l'ONU, se retirer du pays en laissant les coudées franches aux bourreaux, et tenter seulement de revenir une fois le génocide définitivement accompli.

Comment exiger honnêtement et valablement que les termes, de protection des droits de l'homme, d'assistance à personne en danger, puissent avoir encore quelque consistance dans un tel contexte ? Et, comme une sorte de corollaire, comment accorder la moindre crédibilité, la moindre confiance, en matière de droits de l'homme, à des gens qui, non seulement ont soutenu, mais qui soutiennent toujours des responsables du génocide ?

Pour ce qui est des Etats, en outre, une question importante se pose : celle de savoir s'il existe réellement un minimum de volonté politique de faire respecter les droits de l'homme en général et les Conventions de Genève en particulier.

## **THE CONTRIBUTION OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW TO THE TEACHING AND THE DISSEMINATION OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW**

**Gen. Giorgio BLAIS**

Vice-President of the International Institute of Humanitarian Law

There is only one institution in the world able to gather and mix officers from all the countries of the globe, all wearing their own uniform and living and working together for two weeks. This is the International Institute of Humanitarian Law.

At the beginning of its life, in 1970, after providing conceptual support to the coming Diplomatic Conference, during which the Additional Protocols to the Geneva Conventions were drawn up, the Institute's policy was directed at vocational training for officers. It was decided to establish a programme of education for officers in humanitarian law. In this way, the Institute broadened its horizons by entering the academic and educational spheres.

Education in the law of armed conflict, at that time still called "law of war", was included in the common Article of the Conventions that obliges States *to disseminate the text of the Conventions as widely as possible in their respective countries, with specific regard to the programmes of military instruction*. This initiative, launched with the support of the ICRC, started with a French language course at the Institute's headquarters in San Remo at Villa Nobel in 1976.

Twenty-three years have passed since then and many things have changed in the organization of the military courses at the Institute but the principle remains unchanged: to give participating officers the opportunity to learn in an international context how to behave in operational situations, taking into account the humanitarian rules of armed conflict. In this way the Institute fulfils the task of assisting governments with the implementation of their obligations concerning humanitarian law at the national level.

Its history of twenty-three years of international military courses is full of facts and figures, important events, interesting situations, and continuous efforts to improve the teaching methodology and increase numbers and level of participation. There is no doubt that the international respect which the Institute enjoys and the high consideration for its military courses throughout the world are proof of professionalism, competence and rigour. The Institute is naturally proud of this success, which has been obtained at great sacrifice, but it must be said that the support and the help of ICRC have been and are of decisive importance.

Over a period of eighteen years, forty-four courses have been run under the direction of Frédéric de Mulinen, a Swiss Colonel the ICRC placed at the disposition of the Institute. He devoted his time to the courses, helped by a number of very qualified officers, all acting on a voluntary basis, as instructors or class leaders. Both the number of courses organised each year and the languages used have increased: Courses have been organised in French, English, Spanish and Italian; but the latter was soon suspended. International attendance has become more and more significant. In 1980 the duration of the courses was extended from one week to two. The teaching methodology was established and changed from a series of lectures and some exercises to a veritable military education programme with the relevant information, many staff exercises and several lectures on the main conceptual aspects of the subject.

In recent years a number of fundamental changes have been introduced. Since the retirement of Colonel Frederic de Mulinen at the end of 1993, a Directorate of Military Studies has been established within the Institute to organize the military courses and to study the developments of the law of armed conflict together with the most appropriate elaboration of the teaching methodology. A more recent evolution led to the transformation of the Directorate of Military Studies into a Military Department, with a new structure and more ambitious aspirations. This Military Department should become the core of a future Military Academy on International Humanitarian Law. The establishment of this Academy constitutes the most important challenge for the Institute for the coming years. At the same time, the Institute has strengthened its ties with the ICRC.



The number of military courses has increased to seven a year. Courses for officers destined to become managers of training programmes in the law of armed conflict in their own country are organised as well. In addition, this year for the first time, a seminar for military doctors was held.

Another initiative, that will take place at the end of the year, is the organization of an Advanced Military Course, lasting three weeks, with the purpose of giving military commanders greater awareness of the legal implications of military operations.

Coming to the content of the programmes, the subjects covered are selected according to the international situation. For instance, in the last few years some new items have been introduced in the military courses, namely the humanitarian law to be applied in peace support operations and the repression of war crimes, while some other exercises have been abandoned. This is a clear example of how the programme is evolving, while still adhering strictly to changing international requirements. The participants work as if they were on an integrated staff, learning from their instructors and solving problems. In practical terms, they must find the operational solutions without ignoring the law of armed conflict and they must therefore apply it.

If I had to explain this type of work briefly, I would say that the programme for each of the ten working days corresponds to a main subject. In principle, the arguments of the ten working days are the following:

- First week: Basic Notions/ Strategic Situations/ Responsibility/ Operational Planning/ Conduct of operations
- Second week: Behaviour in Action-Rear Areas/ Peace Support Operations/ Operations to Restore Public Order- ICRC/ Law of Armed Conflict Training-Repression of War Crimes/ Final Exercise

After the introduction of the item by the course director in plenary, the participants meet in classes, under the guidance of the class leader. On average, there are ten people to a class and their composition is carefully balanced between combatants and lawyers; amongst the combatants a fair combination of Army, Navy and Air Force officers is ensured. The conclusions of the day are drawn in plenary session with appropriate comments from the course director.

As I said before, the Institute is particularly proud of the fact that, despite many difficulties, seventy-six courses have already been held, while two more are planned before the end of 1999. Almost 2,500 participants, officers, officials or academics have attended the courses. One hundred and fifty countries have sent representatives to the Institute. These figures need no explanation. The fact that countries from the five continents send participants, from Captains to Lieutenant Generals, to the international military courses on the law of armed conflict means that these courses are deemed highly necessary. Many countries have requested scholarships and the Institute is able to grant some to certain countries. The ICRC provides other scholarships, and financial support is assured from the European Union. The Governments of Italy and of the Netherlands have both appointed an active duty officer to the Institute. Some countries are sponsoring the participation of other countries. I can mention the Norwegian Government who sponsors the participation of officers from Botswana and Zimbabwe, and the Italian Government with a similar programme for officers from former Yugoslavia. Other countries are on the way to consolidating similar programmes. This broad attendance is extremely useful for all the participants, as it gives them a unique opportunity to increase their knowledge and broaden their horizons, by comparing different mentalities, backgrounds and perceptions on such a delicate issue as the law of armed conflict. The officers feel comfortable when they find out that the military are the same everywhere, face similar problems, and have an identical moral code, with the same need for clear rules, unambiguous instructions and honest and implementable political guidance.

The key to the success of the courses is the teaching staff. I must say a few words about these officers, who are normally on active duty and experts in the law of armed conflict, and devote part of their time to the Institute on a completely voluntary basis. There are at the present around 35 officers on the Institute's teaching staff, but the number is not fixed. They come from countries all over the world, and this highlights the universal nature of the Institute. Normally, they are selected from amongst the participants of previous courses and before they are appointed, both their training and their personality are taken into consideration. It is evident that to run a course and organize a workshop for a class of students from different countries and with different ranks, experiences and level of knowledge of the subject, instructors must be able to teach competently, guide firmly, suggest cleverly and correct tactfully. Active duty officers of the teaching staff take up their appointment upon authorisation from their respective authorities. The Directorate of Military Studies, or the Military Department as it is now called, has therefore activated a worldwide communications network to deal with the appointment of the teaching staff and invitations to participants.

Participants to the military courses have discovered a fascinating subject, which is very often neglected in their military experience. The instruction and an approach that normally differs from the models in many countries mean that the attendance at the course is normally very well received. Many participants remain in contact after the course, asking for suggestions or comments on specific national problems or sending material from their countries.

There is a final point that I would like to stress. Currently, the courses are held in three languages, English, French and Spanish. However, if the number of participants speaking another language is sufficient to form a class, (as I have said around ten people), and if a class leader speaking that language is available, a class using another language can be set up inside the course. This already happened with Portuguese and with Russian speaking classes.

To conclude this short presentation, I would like to add that these international military courses can only be organised and run thanks to the Institute's commitment to the promotion of international humanitarian law, its teaching methods, and the enthusiasm of the teaching staff. At the end of the course the participants should not only have acquired interesting and valuable new experiences, but above all be firmly convinced about the importance of the subject. Back home they should become prophets advocating the dissemination of the law of armed conflict in their armed forces.

If we succeed in convincing these officers to act accordingly, our efforts will not have been in vain.

**DAL CAMPO-PROFUGHI AL CAMPO DI CONCENTRAMENTO**  
**Qualche dubbio sull'intervento umanitario come servizio e**  
**prossimità all'uomo che soffre**

**Dr. Paolo CEREDA**

**I. Ambiguità, rischi e contraddizioni della prassi umanitaria**

Oggi la Caritas italiana, quando si mobilita e cerca di rispondere alle crisi internazionali - le cosiddette "catastrofi umanitarie", il Kosovo, la Bosnia, il Rwanda, la Somalia... -, è confrontata continuamente con due fatti nuovi:

- a) la complessità delle situazioni: dove ogni volta si intrecciano fattori locali, regionali, internazionali, economici, identitari, culturali, commerciali - dove cioè i massacri, le deportazioni e la pulizia etnica non sono esplosioni di follia ma precise e conseguenti opzioni strategiche;
- b) il riflesso "umanitario" delle opinioni pubbliche occidentali, ma anche delle nostre comunità cristiane, delle parrocchie: "Bisogna fare qualcosa. Non si può non fare nulla". Un altruismo ambiguo che, nell'azione immediata ed emotiva, nasconde talvolta l'incapacità di analizzare le radici di crisi che non sono mai improvvise e naturali - come un'eruzione vulcanica o un terremoto.

Le considerazioni esposte nel mio intervento non possono certo essere complete ed esaustive e non rappresentano neppure il "pensiero internazionale" della Caritas italiana, sono solo il fragile frutto di cinque anni spesi in Rwanda e nella regione dei Grandi Laghi africani insieme ad altri operatori di Caritas italiana e diocesane con cui abbiamo condiviso il cammino.

Di tutti gli aspetti e le esperienze che stiamo vivendo in Rwanda - le carceri, i progetti di sviluppo e il micro-credito, la riabilitazione del sistema sanitario, i minori a rischio - vorrei concentrarmi sul dramma dei profughi, rifugiati e sfollati, che forse rappresentano oggi il paradigma umanitario per eccellenza, l'icona globale dell'esclusione.

I conflitti "a bassa intensità" che dopo il crollo del Muro di Berlino costellano - come una corona di spine - il nostro mondo globalizzato del pensiero unico hanno prodotto oggi 23 milioni di rifugiati e 30 milioni di sfollati (Fonte ONU). Negli ultimi dieci anni, più di 80 milioni di persone sono state costrette a lasciare le loro case per consentire la costruzione di infrastrutture (dighe, strade) o lo sfruttamento del terreno (deforestazione, miniere). Fonte Banca Mondiale.

Sempre più spesso i profughi - in Rwanda come in Kenya, in Kosovo come in Bosnia, in Salvador come in Afghanistan, in Puglia come in Sicilia - vengono rinchiusi in CAMPI, che costituiscono dei microcosmi particolari, praticamente sganciati dal territorio su cui si trovano e dipendenti in tutto dall'aiuto esterno: acqua, cibo, coperte, tende, medicine, educazione, animazione, diritti umani.

L'architettura del CAMPO - uguale a se stessa in tutto il mondo - è dettata in parte dalla natura stessa dell'assistenza e dalla necessità, per il paese ospitante e per la comunità internazionale "che fornisce gli aiuti", di controllare e gestire masse sempre più grandi di persone tenute, per anni, nella condizione di improduttività, di assistenza totale. Nei campi non si lavora, si sopravvive e si fanno le code per le distribuzioni: di cibo e medicine, di acqua e di sapone, di vestiti di seconda mano...

Penso a campi come Benako (Tanzania) 350.000 persone, Mugunga (ex-Zaire) 250.000, Kakuma (Kenya) 70.000 persone, Kukës (Albania), Stankovic 1 (Macedonia) 17.000 persone... Alcuni di questi campi esistono da 5 anni, altri come Kakuma diventano permanenti. Vere e proprie città senza territorio e senza lavoro, quindi senza risorse proprie. Quindi senza futuro.

Al di là delle terribili condizioni materiali dei campi in cui queste persone sono costrette a vivere dramma che si aggiunge al dramma della perdita di tutto, casa, amici, lavoro, abitudini, della violenza vista o subita - la perversità dell'universo concentrazionario dei campi è soprattutto quella di un sistema che "gestisce l'esclusione". E cerca di farlo in modo da rendere tollerabile, digeribile, umanitaria" la privazione della cittadinanza di umanità a milioni di persone. In continuo aumento.

Nel CAMPO e nelle sue logiche si sperimentano architetture sociali e geopolitiche che devono in qualche modo reggere l'esclusione e la non appartenenza. Il campo DISUMANIZZA i rapporti e le relazioni. Non solo delle vittime - i profughi - tra di loro ma anche tra i rifugiati e gli operatori umanitari.

In fondo c'è il rischio che interi paesi si trasformino in grandi campi profughi, ai margini di zone economicamente utili (miniere, fabbriche, zone franche, metropoli), pieni di gente - talora intere popolazioni - esclusa, affamata, violenta e violentata che deve essere tenuta a bada da interventi umanitari, operazioni militari "giuste" o messa sotto la tutela di dittatori fantoccio mascherati da presidenti. E l'azione di aiuto si riduce a rimettere un po' in sesto oggi persone condannate ad essere ammazzate o morire di fame domani. Condannate comunque all'esclusione.

Il CAMPO-PROFUGHI - ma anche il Centro d'accoglienza temporanea, il campo degli zingari, il quartiere a rischio", la baraccopoli o il carcere - diventa lo specchio di un'umanità divisa in maggioranze nazionali, cittadini dotati di diritti e garanzie formali, e in minoranze di stranieri e rifugiati illegittimi (non cittadini, non nazionali) cui le garanzie vengono negate di diritto e di fatto. Se la comunità internazionale - attraverso Unhcr, il Wfp e le Ong - tiene in vita questi milioni di esclusi, molto poco fa per i loro diritti umani: libertà di movimento, educazione, lavoro, socialità. Insomma, per l'integrazione.

Questi poveri globali e transnazionali che sono i rifugiati sono la dimostrazione che oggi più che mai ci sono situazioni e strutture che rendono inutili certe persone. Persone che non servono neppure come manodopera a basso costo: l'economia può crescere e funzionare anche senza il loro contributo; da qualunque lato le si consideri, per il resto della società esse non sono un beneficio ma un costo, scriveva Dahrendorf nel 1995.

L'azione umanitaria - di Stato (come l'operazione Arcobaleno) o di base che sia - è funzionale alla logica del contenimento, ad una gestione sempre più poliziesca e carceraria della povertà, è un alibi per un impegno civile e politico che vuole capire le cause di una crisi e cercare soluzioni vere e durature di pace. L'umanitario è una risposta televisiva all'emotività di opinioni pubbliche nazionali - soprattutto nei pressi di scadenze elettorali; svolge la funzione di rendere tollerabile agli occhi dell'opinione pubblica lo spettacolo dell'esclusione planetaria. Le agenzie umanitarie rischiano di ridursi a gestire i disoccupati e i profughi del mercato globale.

Anche la Caritas deve stare a questo gioco umanitario? Deve coprire, in Italia e all'estero, l'alibi della compassione e la fine della politica? Deve mettere in scena lo spettacolo dei buoni sentimenti a scapito di un'accoglienza profonda e personale dell'Altro?

## **2 La visione umanitaria dell'Uomo: tra riduzionismo biologico e ordine vittimale**

E' proprio all'Altro, al suo volto - direbbe Emanuele Levinas - che la Caritas e i suoi operatori, volontari, obiettori dovrebbero prestare il maggior ascolto, cura, attenzione.

Sull'onda emotiva dell'emergenza umanitaria, l'azione d'urgenza, la velocità, la reazione rapida al soccorso sembrano imporsi senza discussione. Eppure, a conti fatti, le derrate alimentari e le scatole di medicinali date "ai profughi" portano alle estreme conseguenze le logiche disumanizzanti della cultura e della medicina moderna.

L'aiuto umanitario - nei campi come nelle mense o nei centri di prima accoglienza - non si rivolge alla persona nella sua umanità complessiva, ma al solo "essere sofferente". Al corpo, come insieme di bisogni biologici, come contenitore di un dolore immorale. "Salvare i corpi" affermava Bernard Kouchner - ex-ministro francese della sanità e dell'azione umanitaria, inventore dell'umanitario di stato: questa è la missione mondiale del medico senza frontiere; con il rischio di essere troppo occupato a riempire la bocca di riso a chi ha fame per ascoltare la bocca che parla. Sul piano intellettuale almeno, questa morale dell'estrema urgenza è anche una morale dell'estremo conforto. Ci fa stare bene, ci fa sentire belli e buoni.

Solo che, dentro questa logica, l'ascolto, la parola e lo sguardo non trovano posto tra tende, flebo, pacchi-dono e turni settimanali d'animazione. Non è previsto ciò che può rendere accettabile e dignitoso per una persona ricevere aiuto da un'altra persona: il confronto, lo scambio, il conflitto anche, il patto o l'alleanza, il negoziato.

I volontari e gli operatori sul campo sono persone piene di buona volontà che però spesso risultano fortemente ignoranti dei conflitti, della storia e della cultura - a volte anche della lingua - delle popolazioni e dei paesi in cui intervengono.

Questa ignoranza è sintomo di un'implicita presunzione nei rapporti con gli altri, con la loro identità, storia, cultura, sapere, risorse e punti di vista. L'intervento umanitario rischia di essere, nella pratica, una regressione verso le pratiche mediche e di amministrazione coloniale, quando si riduceva la distanza culturale a

distanza evolutiva, e si consideravano le popolazioni locali come bambini non ancora sviluppati, bisognosi di cure e ammaestramento.

### **3. Da progetti umanitari a progetti d'umanità**

Dal punto di vista di noi cristiani, c'è il rischio - attraverso l'urgenza umanitaria, l'emotività della raccolta di generi di prima necessità e basta - di rimuovere o truccare l'altro, il diverso, l'escluso, il profugo: insomma, il povero. Lo abbiamo levato di mezzo socialmente, allontanato dal sagrato delle nostre Chiese, chiuso nei campi d'accoglienza o nelle carceri, e questa rimozione ci spinge a cercarlo disperatamente sotto forma di vittima da soccorrere con gli aiuti umanitari: forma assolutoria della nostra impotenza. L'Altro ritorna, nella Resurrezione contemporanea, come vittima, come sventura e sofferenza, come alibi: forma più facile e banale del farsi prossimo.

In questa fine Millennio abbiamo sperimentato come l'umanità - cioè considerare l'altro come uomo e non come oggetto del nostro odio, il nemico, oppure del nostro bisogno di identità e di carità - sia una delle cose meno scontate e acquisite.

Piuttosto che a progetti umanitari, cominciamo allora, nelle nostre Caritas, nelle nostre Parrocchie o Associazioni a pensare in termini di progetti di umanità. Non più cioè "dal salvatore alla vittima". Progetti che tentino - anche in mezzo alla guerra e alla catastrofe - di riportare a galla la dignità di chi è in mezzo alla morte, per metterlo in grado - come uomo - di ricostruire il proprio futuro, quello dei suoi figli, della sua comunità: rimettere in piedi l'uomo in ginocchio, accompagnarlo lungo il cammino di riappropriazione della sua umanità, materialmente, socialmente e psicologicamente, perché da solo non ce la fa, ma accogliendolo e trattandolo come una persona. Progetti di presenza, ascolto e mediazione. La logica dell'ascolto e della prossimità alle vittime, logica evangelica della carità - è oggi considerata dall'ONU, dopo i fallimenti umanitari dei progetti chiavi-in-mano, come il nocciolo dell'intervento di successo, come condizione irrinunciabile alla progettazione internazionale.

Ecco che i nostri centri d'ascolto, gli osservatori diocesani delle povertà e delle risorse si trovano ad essere esperienze di punta per collegare concretamente la Parrocchia con il mondo, per costruire un territorio solidale e senza frontiere, dove l'uomo possa vivere in pace.

Oggi, nel nostro paese come nel mondo, le istituzioni non sono preparate ad affrontare con questo stile situazioni come quella della libertà di movimento delle persone, dei rifugiati, del diritto di cittadinanza, che rappresentano alcuni aspetti delle migrazioni contemporanee. Il grande assente dall'orizzonte del 2000 è proprio la politica, per cui si sostituisce l'umanitario allo stato sociale e ci si accanisce contro lo straniero perché ci si sente impotenti contro la vera criminalità organizzata.

"La Chiesa è spesso chiamata in causa dall'incalzare di povertà e malessere sociale, con il rischio di essere percepita e ridotta ad agenzia di supplenza sociale", evidenzia l'ultimo documento sulla Caritas parrocchiale. Credo che dovremo prepararci alla supplenza sociale - se non altro nel servizio alla persona - senza mai rinunciare però a chiamare ognuno alla propria responsabilità di cittadino o di amministratore della cosa pubblica. E il problema dei richiedenti asilo in Italia dimostra che la Chiesa rimane praticamente sola nell'accoglienza sulla frontiera - se si escludono le forze dell'ordine e i campi di concentramento.

Oggi, in Italia e nel mondo, la Caritas ha uno stile di servizio concreto e tempestivo, un marchio che non è confuso o associato come gadget a prodotti commerciali o a volti di personaggi famosi. Se la logica umanitaria tende a mercificare le tragedie e le sofferenze, riducendole a spettacolo televisivo di pietà e buoni sentimenti, i nostri interventi hanno almeno il merito di cercare di salvare un bambino senza dover necessariamente comprare un detersivo.

## INTERVENTION

### **Amb. Naste CALOVSKI**

Permanent Mission of the Republic of Macedonia to the United Nations

Thank you, Mr. Chairman. I agree with your interesting summary and it was important for us to hear you. I am pleased to see our friend, Mr. Vladimir Petrovski presiding the 24th Round Table of the International Institute of Humanitarian Law devoted to the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Geneva Conventions. I am sure that our deliberations under his chairmanship will end successfully. I would particularly like to thank him for his interesting discussion filled with important observations, messages and ideas, and of course, I was pleased to listen to the comprehensive message of the Secretary-General. At the same time, I would like to congratulate the IIHL and, in particular, its President, my old friend, Professor Jovica Patronogic, and the new Secretary-General of the IIHL, Dr. Baldini, for organising the Round Table on such a currently important topic.

I was following attentively the interesting reviews made by the speakers this morning and this afternoon. They have very successfully put forward the position that the Geneva Conventions should be strengthened, that the Conventions have been abused but that they have remained relevant and that there is an urgent need for the international community, both of governments and civil societies, to strengthen the mechanism for implementation and accountability for the violations of the Conventions. So, we know what we have before us, we know that finding a solution is a must, we even know how that can be done, but we have not yet created, I will say, a mature readiness and a political will for the realisation of the goal we are seeking to achieve.

That, in my opinion, should be the essence of our discussion here, in San Remo, a beautiful place, a spring place of new ideas for the promotion of international humanitarian law, at the meetings of the International Institute for Humanitarian Law.

To advance new thinking, to understand how to strengthen the implementation mechanism and what to do with those provisions in the Conventions, which are not really relevant, one should grasp the happenings on the ground. On the ground we have numerous breaches of the Conventions. War crimes are happening as we speak. It is clear that the Geneva Conventions although studied at University, at the Military Academies, at the Police Academies and so on, are very often forgotten, ignored on the ground. It is important to mention the enormous efforts of the ICRC and the Red Cross and Red Crescent to see the implementation of the Conventions in full. But without full help and co-operation of the Government authorities, they are unable to see their effort fully implemented. However, it is important to note that they are not giving up. My country, the Republic of Macedonia, has been supporting them all the way and we will continue to do so in future. In my opinion, we have reached the stage for seeking a solution to the main problem: the enforcement of the implementation of the Conventions, the enforcement of their full observance.

Finally, we expect a lot from the forthcoming International Conference of the Red Cross and Red Crescent in November and the result of the ICRC's "People on War Campaign". The Conference will be involved in further analysing the situation. I hope that in this respect it will be the last one, because we need no more analysis, but concrete new arrangements, a new Geneva Convention, an all embracing one. In this respect, we are expecting with great interest the promised Secretary-General's Report to the Security Council on the protection of civilians.

It will take some time for the International Criminal Court to start functioning, of course, the sooner the better. The last Preparatory Committee in New York was somehow slow. But I hope in December, the Preparatory Committee will achieve the expected progress. But even when the Court starts to function it will not be the only mechanism for implementation of the Conventions. It will not be possible for the Court to enforce the implementation of the Conventions in all its aspects. The experience gained by the Hague and other tribunals is a good illustration in this respect.

At the moment, we have in my view two reliable international organisations, which can enforce the Geneva Conventions. One is regional, the NATO, and the other is global, the Security Council of the United Nations acting under chapter VII of the Charter. To make a possible new arrangement workable, the ICRC and the Red Cross and Red Crescent could act as an administration for the implementation and the enforcement of the Geneva Conventions. They could prepare the requested information and documentation and the Council

should be obliged to take the matter and pass the required decision. If we are faced with mass violations of the Conventions, the General Assembly of the UN should be involved.

How can we do that? The member states of the UN willing to promote this kind of idea can first propose a resolution to the General Assembly of the UN for adoption. This year or the next, when we have the first Summit of the UN, the most important political event of the year, requesting the Secretary-General, in cooperation with the ICRC and the Red Cross and Red Crescent, to prepare a legally binding instrument, a special Convention, a new Geneva Convention. The International Institute for Humanitarian Law can play a pioneering role in this. The forthcoming International Conference of the Red Cross and Red Crescent could take up this suggestion.

In future, the relevance of the Geneva Conventions will be even more relevant, simply because there will be more civilian victims than in the past. Most of the war conflicts will be internal, but with international concern. Abuse of any human right is a concern of each of us. There are no borders, no sovereignty, non-interference in internal affairs and so on, concerns when we are faced with violation of human rights. Human rights must be protected. Full stop. Violators should be brought to justice. Ethnic hatred, revenge, any form of discrimination, any form of pursuing of ethnic superiority is simply not allowed and is punishable. The future is for regional and global integration, not disintegration, not violations of human rights. It is the duty of the international community, therefore, to prevent war conflicts and to protect civilians particularly, the most vulnerable. I'm sure that it can be done. Political will and readiness by Governments is required and at the same time mobilisation of public opinion, in particular, civil societies and NGOs is essential. So, let me stress that the issue before us has been over-analysed, over discussed, we know what we want. Professor Schindler's Report is a good illustration of this. So, the focus of our effort and of this Institute, therefore, should be the adoption of a new Geneva Convention better suited for the 21<sup>st</sup> century.

Another way to achieve the goal could be through undertaking a process of deregulation of international humanitarian law, as stressed by Professor Schindler. The body of international humanitarian law is huge. One needs many years to study it in order to get to know it. Because of this, we now have experts or specialists on humanitarian law. This fact is contra-productive for the aim to see the implementation of the law on the ground. This process can be started by the IHL, ICRC, Red Cross and Red Crescent, and also by the UNHC for Human Rights and by the UNHCR. I am sure this process of deregulation could lead us to a new instrument, to a new Geneva Convention.

Before I end my discussion, I would like to make a clarification, in the way of footnotes. The use of the terms " former Yugoslavia" and " the Balkans" is confusing, particularly on the subject we are discussing here. Their use should be avoided. All states of former Yugoslavia and for that matter all Balkan States have not experienced a war. In my country, we haven't experienced that. We were part of former Yugoslavia and we are a Balkan State. Greece is a Balkan State but has not experienced a war situation. It will be therefore correct to be specific, not general.

I thank you and let me make a full observation on Kosovo, which is a part of Serbia and, as such, a part of FR of Yugoslavia. If there is no speedy pacification, reconciliation of the province and reconstruction, we shall not be surprised again if we witness a new guerrilla war, a new war conflict in Kosovo. To avoid another war, the Pact for Stability for south-eastern Europe and the Security Council Resolution 1244/99 must be implemented. That means that the whole region must be stabilised and developed and as soon as possible integrated into the Euro-Atlantic structures of NATO and EU. There is no second or third way alternative.

Second, the Kosovo refugee crisis proved that the Geneva Conventions were not adequate for the situation. Neither the states from Europe or outside were really prepared to handle such a situation. All actors behaved as if surprised, in spite of the fact that we had known for sure that the crisis was coming. The NGOs and the UNHCR were also surprised which created a confusion of actions. So, the rule was to do what one thought best. There was no real guidance. We, in the Republic of Macedonia had to face this confusion and there was no other way but to accept over 360,000 refugees, because other countries, except for Albania, were reluctant to receive refugees, or if they decided to do so, they were slow and very selective. Hardly any of the refugees were aware of the Geneva Conventions. This is a fact. They asked for no protection outside Kosovo. They asked and were confident that they would receive humanitarian assistance. So, we had to spend a huge part of our budget and other national reserves to quickly build a large number of refugee camps and to help the

refugees properly. International response was fast, but the real assistance was too late, too slow, and in most cases not adequate.

I am not sure that it is correct to state that we cannot prevent revenge. We should stress most strongly, in my view, that revenge is not allowed, we should clearly state that we condemn revenge and those who take revenge should be brought to justice. If we do not act in this way we encourage revenge.

It is of paramount importance, therefore, not to manipulate the population of Kosovo, particularly with anti-Albanian propaganda, anti-Serbian propaganda, with the ideas of Great Serbia or Great Albania, that the Albanians and the Serbs cannot live together, which is nonsense in my view. Our duty is to open, to create a future for the Kosovo Population, not to push them into a new war, not to create a new humanitarian crisis in Kosovo and in the region.

And finally, it is wrong to hide behind the principle of sovereignty and non-interference in internal affairs for not taking action, even the use of force, when we are faced with humanitarian catastrophe. That action of course should be based on both legal and humanitarian grounds and on the necessity that the UN should be involved.

One aspect, which needs to be stressed strongly, is the problem of the present fatigue of donors for humanitarian actions. It is important to study why the resources for humanitarian actions for helping refugees are diminishing. It is a very serious concern. I hope it is not due to the lack of humanitarism. It is essential that this trend be stopped and reversed. I am sure that it is possible.

You have pointed out the main problem we are faced with and the gap existing between legal regulations under the Geneva Conventions and practice in the field, You did not advance your view how this gap can be closed. As rightly so, at present we have no consensus on how to close this gap, but we have reached the stage, in my view, that we have to close it as soon as possible.

One way to do that is to reaffirm the Conventions, obligations, and request full observance. But that is the easy way. If we opt for this alternative we will be faced with the need to create a mechanism for enforcement, on which it will be very difficult to agree.

The other way, more difficult, but more promising in my view, is to start the process of deregulation of international humanitarian law and prepare and adopt a new instrument, all embracing with enforcement mechanisms, a new Geneva Convention suitable for the 21<sup>st</sup> century.

Thank you.

## **PRESENTATION OF THE CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS OF THE ROUND TABLE**

Amb. Erich KUSSBACH, Austria

### **Introductory remarks**



In view of the comprehensive agenda of the 24<sup>th</sup> Round Table of the International Institute of Humanitarian Law and with regard to the great variety of topics discussed, this report is focused on the lectures presented by rapporteurs. The full reporting on all of the introductory remarks and comments of the chairpersons and moderators, including reports, will be published by the Institute. In order to stay within the usual limits of summary report, it was equally impossible to record all the interventions made during the debates, however valuable they may have been.

## I. Opening Session

In the outset of his address the UN Under-Secretary-General, Dr. Vladimir **PETROVSKY**, conveyed the best wishes of Secretary-General Kofi Annan to the participants of the 24<sup>th</sup> Round Table. Referring to the discrepancy between the progress made in the area of International Humanitarian Law and the setbacks of unspeakable acts of inhumanity committed, in particular, against civilian populations in recent armed conflicts, the Secretary-General mentioned his intention to draw the attention in his Annual Report to the humanitarian challenges we are likely to face in the coming years. In a separate report to be submitted to the Security Council, Mr. Kofi Annan wishes to outline what needs to be done to enforce the implementation of IHL. In this context he also reminded participants of the bulletin recently issued on IHL and the conduct of UN forces in the field.

Under-Secretary-General Petrovsky then noted that the past couple of years had seen significant developments in the effort to render IHL more enforceable. He underlined the importance of the creation of the International Criminal Court and of the fact that IHL and human rights were increasingly converging. On the other hand, one must not overlook that although conceptually we are moving forward, in practice we are marching steadily backwards. In reality, armed conflicts, especially internal conflicts, are becoming more cruel and brutal than ever before. Their primary victims and often even primary targets are civilians. Therefore, we must remain idealistic in our minds and pragmatic in our deeds.

Speaking about coercive measures against those violating IHL, Dr. Petrovsky underlined that especially economic sanctions do in fact discriminate by placing the greatest burden on the most disadvantaged, in particular, women, children, elderly and disabled people. Similarly, military actions are often missing their marks and falling on those groups most vulnerable and least able to influence political decision in their country. Ends do not always justify the means. There is no justification for the punishment of an entire population. More important than sanctions are often measures, like conflict prevention, confidence building, peacekeeping and measures protecting the most vulnerable human beings.

Contrary to a widespread assumption, IHL is still unknown to many people. It is therefore indispensable to pay more attention to the dissemination of the principles of humanitarian law and to the education of young people. It is also necessary to sensitise parliamentarians and other legislators to these principles. In conclusion, the Under-Secretary-General appealed for action, action and again action!

Prof. Fausto **POCAR** made a speech as representative of the Italian Ministry of International Affairs. First of all, he read a message wishing every success to the proceedings of this 24<sup>th</sup> Round Table. After having emphasised the significance of the role of the International Institute of Humanitarian Law (IIHL) in the development of IHL and therefore the importance of the celebration in San Remo of the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Geneva Conventions, he underlined the great actuality of the Geneva Conventions and, at the same time, the necessity of an amelioration of this normative system. He affirmed texts that had been elaborated by the International Law Institute, in a Resolution on "The application of IHL and fundamental human rights, in armed conflicts in which non-state entities are parties", adopted on 24 August during the Berlin session.

Prof. Pocar invited the participants at the Round Table to reflect on these proposals and support them eventually. He particularly underlined the following recommendations contained in the Resolution: to promote the conclusions, according to common Art.3 of the Geneva Conventions, of agreements between the State and the non-State entity involved in an armed conflict; to promote the impartial establishment, by the United Nations and by regional Organisations, whether IHL is applicable; to promote both the application of the rules of Protocol II in all non-international conflicts and the amendment of this Protocol.

Dr. Charles-Edouard **HELD**, the representative of the Swiss Government, conveyed the best wishes of the Swiss federal authorities and, in a brief statement, recalled the Geneva Conventions as the pillars of

humanitarian law. He also emphasised the importance of ensuring the respect of these rules particularly with regard to the new types of conflicts and the new techniques of waging war.

Mr. Philip **NARMINO**, representing Prince Albert of Monaco, President of the Red Cross of Monaco, underscored in his welcome address the great value of the Geneva Conventions in the contemporary world. He commended the sustained efforts of the IIHL in the dissemination of the principles of IHL enshrined in the Conventions.

In his introductory speech, Prof. Jovan **PATRNOGIC**, President of the International Institute of Humanitarian Law, focused on one of the most important points in the address made by the Secretary-General of the United Nations to the Round Table, underlining the necessity of assuring the respect for and the implementation of IHL.

Professor Patnogic also welcomed the adoption by the Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights, of a resolution (20.08.1999) - entitled "The Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedom in all countries" - which aims at remembering that the fundamental principles and rules of IHL should be applied to all armed conflicts without any discrimination. In this way, state members of the UN cannot hide behind their so-called "right" and "duty" of humanitarian intervention to justify the breaches of the principles contained in Article 2 of the Charter of the United Nations.

The Sub-Commission believed that only inter-state co-operation would foster research into peaceful solutions to international humanitarian problems and strict respect of the norms and principles of IHL in general.

Dr. Stefania **BALDINI**, Secretary-General of the IIHL, touched upon the different subjects to be discussed at the Round Table. She explained how the Institute, in a world ravaged by conflicts and breaches of international law, did not intend to just celebrate the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Geneva Conventions but indeed to encourage reflection on how the Geneva Conventions, and IHL in general, are applied. Dr. Baldini concluded by recalling the Institute's particular interest in the 27<sup>th</sup> International Conference of the Red Cross and the Red Crescent meeting in November in Geneva, and noted that the conclusions and recommendations made at the end of the Round Table will be communicated to the participants of the Conference.

## **II. Second Session**

### "Fundamental Human Rights and the Geneva Conventions"

Prof. Dietrich **SCHINDLER**'s introductory report on the "Significance of the Geneva Conventions for the Contemporary World" was devoted to the problem of two contradictory trends characterising the development of IHL over the past fifty years. On the one hand, we have all been witnessing an enormous progress in IHL in this half of the century. On the other hand, however, we have also been frequently confronted with gross violations of the Geneva Conventions and the frightening increase of inhumanity and cruelty committed in armed conflicts especially in recent years.

As to the progress of IHL, Prof. Schindler distinguished three periods of development. The first period covered the time between the end of World War II and the early 1960s. In this period the four Geneva Conventions could have been adopted. Although the UN for good reasons was not involved in the revision of the law of war, there can be no doubt about the considerable influence exercised by the Organisation on the Geneva Conventions.

During the second period between the 1960s and the 1980s a number of serious wars broke out, notably the Vietnam War, the civil war in Nigeria/Biafra, the wars between the Arab states and Israel and the wars of national liberation in Africa. Mainly the latter type of conflicts provoked the increasing interest of the UN. The General Assembly adopted numerous resolutions claiming that wars of national liberation be regarded as international armed conflicts, and freedom fighters be treated as prisoners of war.

The 1968 International Conference on Human Rights in Tehran and the UN General Assembly adopted resolutions introducing the new term of "human rights in armed conflict". The UN also gave the impetus for the adoption of new instruments of IHL and for the gradual amalgamation of what was called the Geneva, the Hague and the New York law.

The third period started in 1989 and has brought a most intensive development of IHL. The decision of the Security Council that large-scale violations of human rights and humanitarian law constitute a threat to international peace and security and give rise to measures under Chapter VII of the Charter just as much as the creation of international criminal tribunals; the gradual disappearance of the distinction between international and non-international armed conflicts; the growing importance of customary law; the influence of human rights law on IHL, and finally the statement of the ICJ in its advisory opinion of 1996 that the fundamental principles of humanitarian law constitute intransgressable principles of international customary law being part of jus cogens, were all together milestones of the progress in this period.

Turning to the present day non-observance of IHL, Prof. Schindler comes to the conclusion that the main causes thereof lay in the fact that most armed conflicts were conducted mainly by groups of people lacking clear command structures, being untrained in the conduct of hostilities and unfamiliar with the principles and rules of IHL. Another reason for the non-observance of IHL must be seen in the fact that reciprocity has lost its relevance.

Prof. Schindler criticised the international community for showing little interest in preventive measures. He underlined that a global and interdependent world could not survive without common values shared by all. In his view, the universally recognised principles of human rights and IHL formed part of such values.

Prof. Héctor Gros **ESPIELL** spoke about the interdependence of fundamental human rights and the Geneva Conventions.

Through a comparative analysis of IHL Conventions and Human Rights instruments he tried to demonstrate that the interdependence between Human Rights and IHL was undeniable. Actually, these two branches of international law have common principles and common aims (protection and defence of the human being). The Resolution of August 1999 adopted by the Institute of International Law in Berlin shows this interdependence, that is, if human rights have an influence on the development of IHL, so do IHL principles on human rights. As proof of the narrowing gap between these two branches of law we just have to consider common Art. 3 of the four Geneva Conventions.

However, specific differences also exist between IHL and human rights. In fact, IHL remains a very specific branch of law applying to war situations. Also the structure of protection is different depending whether it forms part of IHL or of human rights. Yet, it is high time to create common spaces where IHL and Human Rights can meet.

Prof. Gros Espiell considered that only the humanitarian aspect, common to both branches of international law, should prevail.

In his Report on the "Implementation System of the Geneva Conventions", Prof. Luigi **CONDORELLI** first of all described the peremptory character of IHL rules, confirmed by common Article 1 of the four Geneva Conventions: " The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances. "

Before the Security Council created the two ad hoc Tribunals, the repression of war crimes was assured only by certain national jurisdictions.

The two ad hoc Tribunals have also contributed to the closing of the gap between crimes committed in international armed conflicts and those committed in internal armed conflicts.

A contribution in such direction was also made by the United Nations Fact-Finding Commissions and by the humanitarian activities of International Organisations, such as the European Union and NATO. In fact, the New York law supports the Geneva law. This support received a recent significant boost by the promulgation of a document on the "Observance by United Nations forces of IHL" by the UN Secretary-General.

Certainly, the legal foundation of this document poses problems; nevertheless it will have a great significance in the future implementation of IHL by the UN military forces.

Besides, according to the wording of common Article 1 of the Geneva Conventions the implementation of IHL is also a matter of responsibility for the international community as a whole.

During the discussion there were several interventions about the interaction between morality (ethics) and the law, in particular, IHL.

Ambassador Mounir **ZAHARAN**, talking about the need to reform the human rights mechanisms, made a presentation of the current efforts to review these mechanisms with the objective to enhance the capacity of the

United Nations to promote and protect internationally recognised human rights thus contributing to the prevention of their violations. He explained the recommendations contained in the Report of the 54<sup>th</sup> Session of the Human Rights Commission and the comments made by various governments, individually and collectively, which lead to the decision of the 55<sup>th</sup> Session of the Commission of Human Rights to establish an inter-sessional open-ended Working Group in order to continue the comprehensive examination of the reform proposals. Ambassador Zahran called for the review to be conducted in a transparent and integrated manner by striking a balance between individual and collective rights. The review should also reflect the interdependence between the protection of human rights and the observance of IHL.

Prof. Frits **KALSHOVEN**, President of the International Fact-Finding Commission, addressed a specific mechanism created in the framework of Protocol I of 1977 to promote the respect of and the compliance with IHL, notably the IFFC. In Kalshoven's view, one had to remember that the creation of the Commission as a permanent, independent and neutral international body was designed to improve the embryonic mechanism of fact-finding as provided in the four Geneva Conventions.

The initial proposals of the Geneva Conference 1974-1977 suggested a Commission with compulsory competence and the right to initiative. Art. 90 of Protocol I was a compromise acceptable by all States at the time of the Cold War. No wonder, therefore, that Art.90 had its weaknesses from the very beginning. Yet, ever since its establishment in 1991 the Commission made great efforts to adapt - within the limits of Art.90 - its jurisdiction and its procedures to the challenges of a changing world. With the consent of the parties to the conflict and on the basis of common Art. 3 of the Geneva Conventions, the Commission could also investigate in civil war situations. Moreover, the Commission is of the opinion that fact-finding and good offices are two distinct functions and that good offices could be offered even outside any investigation. Yet, despite its flexibility and its readiness to contribute actively to the international respect of IHL, the Commission has failed so far to gain the support of the international community. Instead of making use of the Commission during the Yugoslav crisis in 1992, the UN Secretary-General established the ad hoc Fact-Finding Commission of experts to collect evidence and information.

Nevertheless, many experts believe that the Commission could play a useful role in the future by offering close co-operation to the International Criminal Court in the area of investigation. Apart from such complementary fact-finding activity, the Commission could also play a supplementary role in cases which for one reason or another would not be further pursued by the Court. So far, 55 States have made formal declarations accepting the Commission's competence.

Prof. Kalshoven also mentioned that, as the President, he had been asked for the mediation of the Commission between the adversary parties in Columbia.

In the discussion, Prof. Göran **MELANDER** thought that it would be difficult to enlarge the competence of the Fact-Finding Commission. Speaking of the UN Human Rights Commission, he underlined the necessity of its revision. Some countries should be stigmatised for their continued violation of human rights and IHL. The UN should take its responsibilities and establish a Sub-Committee of humanitarian law. In his view, atrocities are often due to the ignorance of people concerning IHL. Therefore, dissemination is important not only for the military but also for the general public.

Ambassador Naste **CALOVSKI**, referring to the lack of knowledge in the field of IHL, thought that the future International Criminal Court should also insist on the implementation of humanitarian law. He further believed that international humanitarian law would need some deregulation. New mechanisms of control and a new convention would be necessary.

Prof. Yoram **DINSTEIN** talked about the convergence of IHL and human rights law. He urged for the merging of the rules governing international and non-international armed conflicts and recalled the Berlin Resolution of the International Law Institute proposing the removal of the threshold provided for internal armed conflicts, the incorporation of the system of grave breaches into Protocol II, and the extension of the competence of the Fact-Finding Commission to non-international armed conflicts.

## **II. Third Session**

"Geneva Conventions: A Code for the Protection of Humanitarian Values and the Respect for Humanitarian Principles in Armed Conflicts"

The President of the Italian Red Cross, Prof. Mariapia **GARAVAGLIA**, opened the second session of the Round Table by underlining the universal character of human rights, applicable in every situation. She affirmed that the Geneva Conventions represent the awareness of humanity of the necessity to avoid the worst war consequences.

At present, humanity is wondering whether rules which have not been able to prevent the horrors of the Balkan conflicts, should be amended and improved.

The President also dealt with another aspect of IHL, namely the necessity of making a distinction between humanitarian action and military action. The NATO raids in the Kosovo situation have perhaps solved certain problems, but it is unacceptable that the same forces take both humanitarian and military actions.

The application of law needs a great clarity of concepts and means: otherwise it would be impossible to avoid revenge. It also needs total impartiality in the case of interventions: Prof Garavaglia referred to the situation of Kurds.

She concluded by emphasising that IHL needs to be disseminated and that the media could play a decisive role in this regard.

In his introductory remarks, Judge Abdul G. **KOROMA**, International Court of Justice, referred to the discrepancy existing between a highly developed IHL, on the one hand, and the proliferation of armed conflicts on the other. He expressed his concern about the possibility of a breakdown of law in the humanitarian field. He also underscored the necessity of holding up the universally recognised basic values.

Mr. Neill **WRIGHT**, Deputy Co-ordinator, South East Europe, UNHCR, speaking of the role and function of UNHCR in present conflict situations, covered the following key issues:

- UNHCR is a relatively new humanitarian actor in conflict zones;
- in reviewing the purposes of the UN Charter, he reflected that they are still valid for responding to problems between nation states, but are understandably less relevant when related to the more frequent internal conflicts of the last decade;
- regarding the recognised international humanitarian criteria of humanity, impartiality and neutrality, he considered that they remain fundamental corner-stones for humanitarian action, but failure by parties to conflicts to recognise them - and indeed to flagrantly abuse them in recent years - begs the question of how they can be enforced;
- he illustrated experiences where there was little or no “space” for humanitarian action due to widespread violence taking place and where there was no willingness to consent to protection or relief activities;
- he reviewed the protection challenges UNHCR faces in conflict situations, reflecting that: 1) in conflictual situations, the right to life has the highest priority; 2) that there is a contradiction between relief and protection activities during conflicts. While access may exist for basic distribution of relief and provision of medical support, it is often controlled by the warring factions; 3) that relief goods have a market value in conflict situations. Control of their distribution can be and has been used for political or military advantage; 4) that international, independent control of relief distribution inevitably diminishes along with the space for humanitarian action during conflict situations; 5) that protecting the civilian nature of refugee camps, by separating combatants from civilians during ongoing conflicts, remains a dilemma when whole populations become combatants during internal wars; 6) that camps remain locations where refugees are vulnerable to criminal elements and to forced conscription;
- he reviewed, from a practitioner’s perspective, where he believed the practice of IHL now stands, commenting that the norms and principles were fundamentally sound. He considered, however, that despite such hard-earned progress, we must be prepared for further situations to arise where closely co-ordinated international political, military and humanitarian responses are needed. In all likelihood, these will frequently be during conflict situations;
- he concluded that there remains much work to be done to ensure widespread understanding of the importance of IHL principles.

In his report on “the Contribution of the Geneva Conventions of 1949 to the International Security”, Dr. Michel **VEUTHEY**, Senior Legal Adviser of the ICRC, expressed the view that the Geneva Conventions encouraged a minimal dialogue between the different actors of armed conflicts in allowing the visits of war prisoners, their release and repatriation, the repatriation of refugees, etc. and so national and international

reconciliation. Violations of the Geneva Conventions imply a threat to international peace and security. The Geneva Conventions, he concluded, represent the core of IHL and an essential factor of national and international security.

Speaking about "Africa, its conflicts and the Geneva Conventions at the dawn of the XXIst Century", Mr. François **NDAGIJIMANA**, Representative of the Geneva International Peace Research Institute, pointed out that Africa was the continent of refugees, slave trade, AIDS and interethnic conflicts. Therefore, the African continent continued to be an object and not a subject of international law. This is why African problems are always perceived through their effects rather than their causes. It is the same with the massive violations of the Geneva Conventions. However, we can find the answer in the research of the causes more than in the effects of the large disasters, which are not at all ineluctable. Mankind is the remedy to mankind, says an African proverb.

Dr. Gilbert **JAEGER** dealt with the relationship between morality and IHL. He underlined the substantive role of morality each time law meets difficulties in its application. He concluded by affirming that particular attention must be given to dissemination of IHL in every social class.

According to Mr. **DE MISTURA**, Director, United Nations Information Centre, Rome, the 50 years of the Geneva Conventions have not passed by in vain, even if, in recent years, they have not been respected very often.

One of the most significant developments is the International Criminal Court which, on its own, is already becoming a virtual Court and in this way it can make up for one of the main defects of the Conventions: the ability to be respected.

The future is in the hands of education: to know, to understand and to respect the Conventions.

Despite their 50th Anniversary, the Geneva Conventions are still very young.

Gen. Giorgio **BLAIS** spoke about the contribution of the International Institute of Humanitarian Law to the teaching and the dissemination of IHL.

The Institute's policy is, among other things, directed towards vocational training for officers, through a programme of education in Humanitarian Law and rules of armed conflict. By so doing, the Institute helps States to disseminate the text of the Conventions in their respective countries with specific regard to the programme of military instruction as imposed by the common Article 144 of the Fourth Geneva Convention.

Following the Institute's military courses, officers have the opportunity to learn in an international context how to behave in operational situations taking into account the humanitarian rules of armed conflict. Of course, the subjects discussed during the courses are all selected according to current international situations.

This year, the Institute will again organise an Advanced Military Course. Its purpose will be to give military commanders a greater awareness of the legal implications of military operations.

Gen. Blais expressed his wish that the new Military Department of the Institute became the centre of a future Military Academy on IHL and stressed the fact that despite many difficulties, seventy-six courses have already been held with at least 2,500 participants from 150 countries. This in itself demonstrates the need for such courses. He also noted that some countries sponsored others in order to enable their officers to participate in the courses and thus increase their knowledge of humanitarian rules and to become the advocates of the dissemination of the law of armed conflict in their armed forces.

In the course of discussion different views were expressed on the subject. In particular the representative of the Holy See, Dr. Giorgio **FILIBECK**, underlined the moral foundation of IHL rules, as the Martens Clause demonstrates. In this regard, he referred to the reflections of Dr. Sandoz in a special edition of "Osservatore Romano" devoted to the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Geneva Conventions, and emphasised that values on which IHL stands coincide for the most part with those accepted by the majority of the great religions and that therefore co-operation with religious authorities in the education of humanitarian values would be profitable.

One of the participants to the discussion pointed out the applicability of the Fourth Geneva Convention to the situations of foreign occupation, as has also been affirmed by Security Council resolutions. The deportation of populations, expropriations, etc. violated the Geneva Conventions and were war crimes.

#### **IV. Fourth Session**

"Protection of Refugees and the Geneva Conventions"

Mr. Stéphane **JAQUEMET**, Senior Legal Adviser, UNHCR, speaking of the protection of refugees in armed conflict situations, reminded the Round Table that IHL and Refugee Law were both part of the same public international law aiming to protect human beings and to secure their basic rights. Theoretically, refugees in armed conflicts are protected by both refugee law and IHL. However, in periods of armed conflicts refugee law has certain weaknesses. For example, the asylum seeker's rights could be restrained. Considering the current gaps in refugee law, it becomes essential to learn how IHL can contribute to the protection of refugees.

Mr. Jaquetmet also showed the advantages of the interface between the two branches of law:

- in non-international conflicts dissident groups are bound neither by refugee law nor by human rights law but are under an obligation to respect and implement IHL,
- the Geneva Conventions have been ratified by 188 states whereas the 1951 Refugee Convention has been ratified by 134 states proving to be another advantage,
- most norms of IHL have now crystallised into custom contrary to refugee law.

It is finally important to realise that a number of key refugee law principles might have been inspired or reinforced by IHL. Examples of such principles are:

- the principles of non-refoulement (Art.45 para.4 of the Fourth Geneva Convention),
- the exclusively civilian and humanitarian character echoes with the principle of distinction, which includes the prohibition to attack civilian objects and populations,
- humanitarian assistance and access to victims. IHL states that there is a right to humanitarian initiative by recognising the specific role of the ICRC and invites other humanitarian and impartial organisations, such as UNHCR, to offer their assistance to victims of conflicts.

Yet, despite the similarities which have been highlighted, IHL and Refugee Law are neither identical nor a sub-category of each other. They should be seen as complementary rather than consubstantial.

Speaking about the mass media and the Geneva Conventions, Mr. Jean-Francois **BERGER** of the International Committee of the Red Cross underlined the necessity of a better use of the wealth and power of mass media in order to promote the dissemination of the contents and the spirit of the Geneva Conventions and, more generally, IHL. He thought it was important to recall the major role of the mass media when it is necessary to alert the International Community. Nonetheless, if this alert sometimes engenders diplomatic initiatives and preventive action, there could be cases where it may contribute to the degradation of the situation. Since information is a strategic element, it can often be distorted, for example, by national media in internal conflicts. Thus, there exists an ambiguity in their role in times of conflict.

Furthermore, at the international level, the media tends to have a selective effect due to the choice of what suffering they should cover.

It is important to maintain and to reinforce co-operation between humanitarian actors and media in order to get messages across. Mr. Berger highlighted the importance of creating well-adopted educational tools in order to make civil society more aware of humanitarian problems, of developing further networks with local media and foreign journalists, of integrating journalists in workshops and panels on IHL. He also insisted on the fact that these actions should always be undertaken in a way that respected local cultures and traditions so that the local populations would identify themselves with IHL.

According to Mr. Berger, the journalist can also be a full partner in humanitarian assistance. As can be demonstrated by journalists providing some of their electronic technologies to facilitate contacts between individuals and their separated families. So, they do contribute concretely to humanitarian assistance.

## **V. "Presentation of the 27<sup>th</sup> International Conference of Red Cross and Red Crescent (Geneva, November 1999)"**

In his presentation of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Dr. Yves **SANDOZ** described the structure of this Conference, which takes place every four years. The 27th Conference will be held from 1st to 6th November 1999. As always, National Red Cross and Red Crescent Societies and Governments will participate on the same footing. This year some observers will also be present. The Conference will be a great international forum, and very challenging from an organisational point of view.

The general aims of this Conference will be to increase dialogue, in particular with Governments, on IHL and its implementation. The International Conference of the Red Cross and Red Crescent can not deal with specific situations and so all humanitarian issues will be discussed and negotiated among the different components of the Conference. As Dr. Sandoz underlined, the Conference work was prepared in long and complex negotiations on the texts to be adopted by the same. These texts will deal with general humanitarian goals and will also contain a plan of action for the next four years.

Dr. Sandoz concluded his presentation by underlining that the humanitarian cause is complimentary to a just and lasting peace.

## **VI. Conclusions**

- The 24<sup>th</sup> Round Table of the International Institute of Humanitarian Law did not restrict itself to the commemoration of the 50<sup>th</sup> anniversary of the Geneva Conventions but found it equally appropriate and even necessary to focus on current problems of Humanitarian Law;
- International Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law are rooted in the same common values such as human dignity and fundamental human rights. Each of them is designed to ensure respect and protection of these basic values;
- State practice and legal doctrine seem to move towards an increasing convergence of the three branches of international law (Hague, Geneva and New York law);
- Experience shows that non-international armed conflicts have occurred more often in recent years than international armed conflicts and that civil wars are much crueler than wars between States. It is therefore necessary to protect the victims of non-international armed conflicts just as much as those of international armed conflicts. A common standard for both types of armed conflict would be desirable. There are signs indicating that state practice is moving in the right direction;
- The goals of humanitarian action are quite distinct from those of peacekeeping or peace-enforcement operations. It is therefore indispensable and to the benefit of both kinds of activities to keep them clearly and unequivocally separated not only in theory but also in practice;
- There seems to be no urgent need for adopting additional humanitarian rules even though some adaptations would be desirable. Compliance with and implementation of existing rules is, in any case, much more important;
- Conflict-preventing measures would undoubtedly be more important and urgent than peace-enforcement measures.
- Strengthening of control mechanisms, particularly of the International Fact-Finding Commission and of international criminal jurisdiction based on individual responsibility, is increasingly important;
- The media has an important role to play in the dissemination of humanitarian law as well as in the objective reporting on the facts of a conflict. Incidentally, their assistance in transmitting messages of a humanitarian character can also be very useful.

## **VII. Recommendations**

In the view of the Rapporteurs, the large majority of the participants at the Round Table support the following recommendations to all entities involved in the implementation of IHL, in particular, to the forthcoming 27<sup>th</sup> International Conference of the Red Cross and Red Crescent:

- to encourage the recourse to preventive measures in order to avoid armed conflicts, being the cause of violations of IHL;
- to foster the dissemination of IHL in all circles of societies, in close co-operation with the media;



- to contribute to the trend of closing the gap between IHL applicable in international armed conflicts as well as in internal armed conflicts and the law of human rights;
  - to urge the implementation of IHL in national legislation, in particular, the Geneva principle of universal jurisdiction for war crimes;
  - to welcome the Bulletin promulgated on 6 August 1999 by the Secretary-General of the United Nations, Mr. Kofi Annan, requiring UN forces to comply fully with IHL;
  - to insist on a clear separation between humanitarian relief actions and enforcement interventions;
  - to further the repression of war crimes and crimes against humanity by national and international criminal jurisdictions;
  - to advocate co-operation with national and international criminal judicial authorities in order to allow impartial fact-finding and trials;
  - to appeal to governments to ratify the ICC Statute as soon as possible;
  - to promote the adaptation of mechanisms in the field of humanitarian law to the challenges of a changing world and to the demands of respect for human dignity in all situations, in peace as well as in war, in international as well as internal armed conflicts.
-