

Copie vite

L 17. Apr. 74 09

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

o.411.66 - PF/bu  
(16)

3003 Berne, le 11 avril 1974

Aux Ambassades de SuisseConférence diplomatique  
sur le droit humanitaire

./.

Nous vous adressons ci-joint un bref rapport sur la première session de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire applicable dans les conflits armés.

Ainsi que vous l'avez sans doute appris par la presse, le résultat le plus spectaculaire de cette session, abstraction faite des décisions prises sur le cercle des participants, a été l'adoption par la Commission I de l'article 1 du projet de Protocole additionnel I concernant les conflits armés internationaux, dont il définit le champ d'application en y englobant les guerres dites de libération. Le texte de cet article est annexé au rapport.

Formellement, cette décision n'est pas définitive, car la Conférence plénière, où la majorité des deux-tiers est requise, n'a pas été appelée à la confirmer. Jusqu'au dernier moment, les délégations les plus extrémistes (Tanzanie, Zaïre, Syrie) ont souhaité faire voter la Conférence. Les Occidentaux, de leur côté, avaient proposé de confier à un groupe de travail intersession, où la Suisse eut invité une trentaine d'Etats, le soin d'examiner les conséquences d'une adoption de l'article 1 sur les deux projets de Protocoles et les Conventions de Genève. Dans l'esprit des auteurs de cette proposition, il eut peut-être été possible de convaincre à cette occasion les modérés de rouvrir le débat à la seconde session pour rechercher un texte susceptible, s'agissant d'une disposition capitale, de faire l'accord général. En fin de compte,



- 2 -

le compromis fut de renoncer à un vote en plénière et d'abandonner l'idée d'un tel groupe de travail.

La position suisse à l'égard de l'alinéa 2 de l'article 1 a frappé certaines délégations par sa rigueur. Nous souhaiterions, pour dissiper tout malentendu possible, que vous fassiez ressortir, au cours des entretiens que vous aurez l'occasion d'avoir sur la Conférence, que le vote négatif de la Suisse repose sur des considérations de principe, de caractère juridique, et non pas politiques. Son non, comme sa délégation l'a dit dans son explication de vote, n'est pas dirigé contre les guerres de libération mais bien contre l'emploi de critères politiques pour qualifier la nature juridique d'un conflit. De plus, selon la terminologie en vigueur à l'ONU, les guerres de libération contre la domination coloniale, l'occupation étrangère et les régimes racistes concernent uniquement les colonies européennes, particulièrement en Afrique, la Palestine et l'Afrique du Sud ainsi que la Rhodésie. En l'état actuel des choses, l'inclusion de ces conflits dans le champ d'application du projet de Protocole additionnel I, relatif aux conflits internationaux, équivaut à accorder à leurs victimes une protection plus étendue que celle reconnue par l'article 3 commun aux trois Conventions de 1949 ou prévue dans le projet de Protocole additionnel II aux victimes de conflits non internationaux. Il est clair que l'octroi de ce traitement privilégié se fonde uniquement sur l'idée que les conflits en question sont légitimes, comme l'ont proclamé certaines résolutions des Nations Unies. Cette clause contient donc en germe la notion des guerres justes et injustes. Il y a là une confusion lourde de conséquences entre le droit humanitaire (droit de la guerre) et le droit à la guerre. Notons en passant que si les Occidentaux jugent inacceptable le libellé actuel de l'article 1, ils seraient tout aussi opposés à un texte qui engloberait dans le Protocole I tous les conflits dans lesquels le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes serait invoqué. L'Occident, menacé sur son propre terrain, n'est pas en mesure de prendre le tiers monde au piège de sa dialectique, les Etats du tiers monde redoutant comme on le sait par dessus tout les mouvements de sécession.

- 3 -

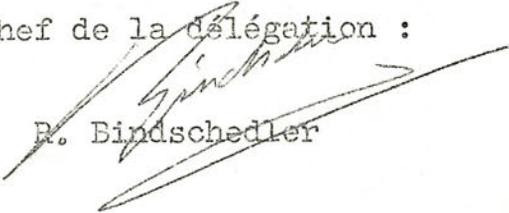
La Suisse est consciente de la nécessité de mieux tenir compte dans le droit humanitaire de l'existence de certains types de conflits, qui ne sont d'ailleurs pas propres à notre époque seulement. Mais elle entend que cela soit fait de manière objective, c'est-à-dire par l'élaboration de règles humanitaires qui soient adaptées aux méthodes de combat particulières à ce genre de conflits (par exemple la guérilla), pour assurer la protection la plus étendue possible aux victimes, combattants et non combattants.

Vous voudrez bien souligner aussi que la position que la Suisse adopte à la Conférence, comme Partie aux Conventions de Genève, est distincte de celle, par définition absolument neutre, qu'elle est tenue de respecter en sa qualité d'Etat dépositaire. Les prises de position sur tel ou tel article sont sans relation aucune avec ces fonctions.

Comme indiqué en fin de rapport, la question se pose d'ores et déjà de la préparation de la seconde session. Nous réfléchissons actuellement, de même que le CICR, sur ce qui pourrait être entrepris pour sortir de l'impasse. Dans d'autres capitales (Canada en particulier), on y songe également. Il serait très fâcheux que les mois qui s'écouleront entre les deux sessions figent encore davantage les points de vue. On peut à cet égard craindre que les partisans de l'article 1 ne se servent, comme l'an dernier, de la tribune de l'Assemblée générale de l'ONU. Si tel est le cas, l'universalité du droit humanitaire risque fort d'être compromise.

Tous les commentaires qu'il vous sera possible de nous faire parvenir sur vos entretiens nous seraient à cet égard des plus utiles et nous vous en remercions d'avance.

Le Chef de la délégation :

  
R. Bindschedler

L. 17. Apr. 74. 09 : 1 rapport (avec annexes)

Double de cette communication est adressé :

- à M. l'Ambassadeur R. Keller
- à M. l'Ambassadeur J. Humbert
- à Mlle D. Werner
- à M. J. Monnier

April 1974

o.411.66. -- PR/RX/ly

Bericht über die 1. Session der diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des humanitären Kriegsvölkerrechts, Genf, vom 20. Februar bis 29. März 1974

---

Wie Sie wissen, ist nach fast sechswöchiger Konferenzdauer die vom Bundesrat nach Genf einberufene 1. Session der Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterbildung des humanitären Völkerrechts in Kriegszeiten zu Ende gegangen. Diese Session war, entgegen einiger Berichte, kein gänzlicher Misserfolg; es ist als positives Ergebnis zu vermerken, dass sich nunmehr ein Dialog zwischen den Regierungen hinsichtlich der grundlegend verschiedenen Auffassungen der Teilnehmerstaaten angebahnt hat, den es bis zu nächsten Session fortzuführen und zu vertiefen gilt.

Im übrigen sind die erreichten Resultate aber bescheiden: von den rund 140 Artikeln der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen wurden gut ein Dutzend in den Kommissionen beraten, wovon lediglich vier bereinigt werden konnten.

Die Gründe für diesen skizzierten Verlauf der Session lassen sich hauptsächlich auf folgende Umstände zurückführen:

1. An der Konferenz nahmen über 120 Staaten sowie zahlreiche Beobachter teil. Allein schon die Zahl der Teilnehmerstaaten macht eine Konferenz schwerfällig, sowohl in bezug auf die Organisation, wie in bezug auf die Debatte. So erwies sich denn auch die Generaldebatte, die alles in allem beinahe eine Woche dauerte, als Zeitverlust und trug kaum zur Lösung der gestellten Probleme bei. Auch darf nicht vergessen werden, dass es bei dieser Teilnehmerzahl viel Zeit braucht, eine Einigkeit bereits schon in unbedeutenderen Angelegenheiten zu erreichen.

Den schweizerischen Vorschlägen, die Arbeiten auf drei Kommissionen und eine ad hoc-Kommission aufzuteilen, wurde nicht widersprochen.

2. Viel Zeit ging an der 1. Session bereits zu Beginn verloren; in der Tat blieben für die eigentlichen Arbeiten lediglich etwa drei Wochen übrig. Die ersten eineinhalb Wochen wurden für Diskussionen über Organisationsfragen (Verteilung der 56 Aemter der Konferenz und Debatten über die Annahme des Reglementes) und über politische Fragen verwendet. Bei den politischen Problemen, die von der Konferenz dann schliesslich gelöst wurden, handelte es sich namentlich um die Frage der Einladungen der Provisorischen Revolutionsregierung Süd-Vietnams (GRP) [s. Beilage I] und von Guinea-Bissau als vollberechtigte Teilnehmer und um die Aufnahme der nationalen Befreiungsorganisationen als Beobachter (und damit auch um die Umschreibung des Statuts dieser Beobachter). Die Frage der Zulassung des GRP dürfte nächstes Jahr gleich zu Beginn der 2. Session der Konferenz die Gemüter erneut erhitzen. Es verdient, hier nochmals hervorgehoben zu werden, dass die Schweiz zur Lösung dieser politischen Probleme nicht berufen war.
3. Das Schwergewicht der Arbeiten konzentrierte sich auf die 1. Kommission; über die Arbeiten der beiden andern Kommissionen gibt es im jetzigen Zeitpunkt nichts zu berichten. Erwähnt sei nur noch, dass die ad hoc-Kommission beschlossen hat, das IKRK solle im Sommer dieses Jahres zu einer Regierungsexpertenkonferenz nach Luzern einladen. Damit ist das Mandat des IKRK bestätigt worden.

So kann gesagt werden, dass der langsame Konferenzverlauf seine Hauptursache namentlich in dem Umstande hatte, dass sich die 1. Kommission mit Problemen befassen musste, die den traditionellen Rahmen des humanitären Kriegsvölkerrechts sprengten und bei denen bei der gegenwärtigen politischen Lage kein Kompromiss möglich zu sein scheint, weil nicht zuletzt grundlegende Prinzipien der Aussenpolitik gewisser Staaten berührt wurden. Die Diskussionen verlagerten sich damit zusehends auf

die politische Ebene, als es um die rechtliche Qualifizierung der nationalen Befreiungskriege im Rahmen von Artikel 1 (Anwendungsbereich) des 1. Zusatzprotokolls ging. Zwei Meinungen standen sich unversöhnlich gegenüber:

- a) Der vom IKRK ausgearbeitete Entwurf sah in Artikel 1 vor, dass das erste Zusatzprotokoll in den von Artikel 2 der vier Genfer Konventionen erwähnten Fällen angewendet werden muss, d.h. "in allen Fällen eines erklärten Krieges oder jedes andern bewaffneten Konflikts ..., der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, und zwar auch dann, wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird" sowie auch "in allen Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei ..., selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stösst." Die ratio legis ist klar: die Genfer Konventionen und das Zusatzprotokoll I sollten nur im Falle internationaler bewaffneter Konflikte, also Kriege zwischen Völkerrechtssubjekten, v.a. zwischen souveränen Staaten, anwendbar sein. Für nicht internationale, interne bewaffnete Konflikte wie Bürgerkriege hat allein Artikel 3 der Genfer Konventionen bzw. Zusatzprotokoll II zu gelten. Dies gilt positivrechtlich auch für die nationalen Befreiungskriege gegen die Kolonialherrschaft im südlichen Afrika und anderswo.
- b) Die rechtliche Qualifikation der Befreiungskriege als interne Kriege im Sinne von Artikel 3 der Genfer Konventionen ist in den vergangenen Jahren immer mehr angefochten worden, besonders darum, weil so den Mitgliedern der Befreiungsbewegungen die Eigenschaft als Kriegsgefangene (d.h. konkret Schutz vor standrechtlicher Erschiessung) verweigert wird. Um den Schutz der genannten Personen zu verbessern - vom humanitären Standpunkt aus ist dies geboten und auch politisch kann daraus Kapital geschlagen werden - fand man mittels eines juristischen Kunstgriffs folgende Lösung, wie sie in der am 12. Dezember 1973 von der UN-Generalversamm-

lung angenommenen Resolution 3103 (XXVIII) (vgl. den Ihnen zugegangenen Bericht vom Dezember 1973 über die letzte Session der Generalversammlung der Vereinten Nationen) festgehalten ist, die feierlich das Prinzip festhält: "les conflits armés où il y a lutte de peuples contre la domination coloniale et étrangère et les régimes racistes doivent être considérés comme des conflits armés internationaux au sens des Conventions de Genève de 1949". Durch diese neue Interpretation des Anwendungsbereiches der Genfer Konventionen sollen die Kolonialmächte unter Druck gesetzt werden, das humanitäre Kriegsvölkerrecht gegenüber den Befreiungskämpfern anzuwenden. Die das Selbstbestimmungsrecht ausübenden Völker sollen wie die souveränen Staaten als Völkerrechtssubjekte gelten.

Diese Auffassung sollte nun an der Konferenz gemäss dem Willen eines Grossteils der Staaten ausdrücklich im Zusatzprotokoll verankert werden. Die Auseinandersetzungen hierüber in Kommission I dauerten bei fast vollständiger Blockierung der übrigen Arbeiten bis ans Ende der zur Verfügung stehenden Zeit. In ihrer 13. Sitzung schritt die Kommission I, angetrieben durch ihren norwegischen Präsidenten, Botschafter Hambro, zur Abstimmung. Mit 70 gegen 21 Stimmen (darunter auch der schweizerischen) und bei 13 Enthaltungen nahm die Kommission einen neuen Artikel 1 des Zusatzprotokolls I an, welcher den Anwendungsbereich ausdrücklich auf die nationalen Befreiungskriege ausdehnt. (Der neue Wortlaut und Einzelheiten der Abstimmung finden sich in Beilagen II und III.)

./..

Hauptsächlich die folgenden Ueberlegungen haben die schweizerische Delegation bewegt, nein zu stimmen:

- Die Delegation bedauerte, dass diese Frage zur Abstimmung kam, ohne dass ein Konsens gefunden werden konnte. Im Interesse einer universellen Annahme des Protokolls muss jede Lösung grundsätzlicher Probleme ausgeschlossen werden, die von vorneherein

zahlreichen Staaten eine Ratifikation verunmöglicht. Die schweizerische Delegation war der Auffassung, dass noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft waren, um eine allgemein annehmbare Formel zu finden, da beinahe nie ein richtiger Dialog möglich war.

- Die Delegation hat sich gegen eine Formulierung gewandt, die bedeutet hätte, dass politische Begriffe Eingang in das humanitäre Kriegsvölkerrecht gefunden hätten, da sie in sich latent das Konzept eines "gerechten Krieges" enthalten. Es gilt, den seit je in den Genfer Konventionen verankerten Grundsatz aufrechtzuerhalten, dass der Schutz der Kriegsoffer unabhängig von politischen Motiven oder Zwecken der Konflikte gewährt werden muss.
- Der neue Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls bringt in seiner gegenwärtigen Form, die sehr unklar ist und zu Auslegungsschwierigkeiten führen kann, Unklarheiten über den Anwendungsbereich der in Kraft stehenden Genfer Konventionen mit sich, insbesondere hinsichtlich deren gemeinsame Artikel 2 und 3. Würde dieser Artikel angenommen, ergäbe sich eine Rechtsunsicherheit.
- Die Befreiungsbewegungen verfügen meistens weder über ein genau begrenztes Territorium noch über Organe, die über eine Bevölkerung und ein Territorium die souveräne Gewalt ausüben. In noch geringerer Masse sind die Infrastrukturen ausgebildet. Es ist somit fraglich, ob die Befreiungsbewegungen überhaupt in der Lage wären, die einem Staat bei internationalen Konflikten obliegenden Pflichten zu erfüllen; es bestünde die Gefahr, dass das dem humanitären Kriegsvölkerrecht eigene Gleichgewicht von Rechten und Pflichten beider Konfliktparteien gestört würde.
- Die schweizerische Delegation neigte zur Ansicht, dass der Schutz der Opfer nationaler Befreiungskriege im Rahmen der nicht-internationalen bewaffneten Konflikte, also im Rahmen des 2. Zusatzprotokolls zu verankern ist. Fallen jedoch die Befreiungskriege unter das 1. Zusatzprotokoll, ist anzunehmen, dass namentlich die Staaten der Dritten Welt ihr bislang nur ge-

ringes Interesse für ein 2. Zusatzprotokoll gänzlich verlieren werden. Dieser Umstand wiederum erschwert die Behandlung des 1. Zusatzprotokolls erheblich.

### Ausblick

Während der 1. Session der Konferenz wurden Entscheidungen lediglich auf der Ebene der Kommissionen gefällt. Dies hat auch eine Resolution des Plenums festgehalten, in der die Annahme des Artikels 1 durch die 1. Kommission begrüsst wird. Die zweite Session beginnt am 3. Februar 1975 in Genf und soll ca. 10 Wochen dauern.

Bis zu diesem Zeitpunkt verfügen die Regierungen über die Gelegenheit, ihre eigenen Positionen nochmals zu überdenken und untereinander bei verschiedenen Gelegenheiten Kontakte im Hinblick auf die nächste Session aufzunehmen und schon bestehende Kontakte weiter zu pflegen. Wir prüfen gegenwärtig, welche Schritte in dieser Hinsicht unternommen werden könnten.

### 3 Beilagen

BEILAGE IAbstimmung über die Zulassung der provisorischen Revolutionsregierung Vietnams zur Diplomatischen KonferenzStimmten gegen die Zulassung:

Thailand, Uruguay, Venezuela, Bundesrepublik Deutschland, Australien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Zypern, Kolumbien, Costa Rica, Equator, Spanien, Vereinigte Staaten von Amerika, Griechenland, Guatemala, Haiti, Honduras, Israel, Japan, Liberia, Luxemburg, Malaysia, Mexiko, Monaco, Nicaragua, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Portugal, Republik Korea, Republik Vietnam, Dominikanische Republik, Republik Khmer, Grossbritannien, San Marino.

Stimmten für die Zulassung:

Tschechoslowakei, Sowjetunion, Yemen, Jugoslawien, Albanien, Algerien, Bangladesh, Ukraine, Bielorussland, Bulgarien, Burundi, Kamerun, China, Kongo, Kuba, Guinea-Bissau, Ungarn, Indien, Indonesien, Irak, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mongolei, Uganda, Peru, Polen, Arabische Republik Aegypten, Libyen, Syrien, Volksrepublik Korea, Deutsche Demokratische Republik, Tansania, Rumänien, Senegal, Sudan, Sri Lanka.

Enthielten sich der Stimme:

Tschad, Togo, Trinidad und Tobago, Türkei, Zaire, Südafrika, Saudi-Arabien, Argentinien, Oesterreich, Bahamas, Elfenbeinküste, Dänemark, El Salvador, Finnland, Frankreich, Ghana, Ober-Volta, Iran, Irland, Italien, Jordanien, Kenia, Libanon, Liechtenstein, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Panama, Niederlande, Zentralafrikanische Republik, Vatikan, Schweden, Schweiz.

BEILAGE IIAbstimmung über die Erweiterung des Anwendungsbereiches  
des Protokolls I auf die nationalen BefreiungskriegeOnt voté pour:

Albanie, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Bangladesch, Bulgarie, Burundi, Cameroun, Chine, Chypre, Côte d'Ivoire, Cuba, Egypte, El Salvador, Emirats arabes unis, Finlande, Gabon, Ghana, Guinée-Bissau, Honduras, Hongrie, Inde, Indonésie, Iraq, Iran, Jordanie, Koweït, Liban, Libéria, Libye, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Mexique, Mongolie, Nigéria, Norvège, Oman, Ouganda, Pakistan, Panama, Pérou, Pologne, Qatar, République démocratique allemande, République du Viet-Nam, République Khmère, République populaire démocratique de Corée, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Sénégal, Soudan, Sri Lanka, Syrie, Tanzanie, Tchad, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Vénézuéla, Yémen, Yémen démocratique, Yougoslavie, Zaïre, Zambie.

Ont voté contre:

Afrique du Sud, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Israël, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Suisse, Uruguay.

Se sont abstenus:

Australie, Autriche, Birmanie, Brésil, Chili, Colombie, Grèce, Guatemala, Irlande, Philippines, Saint-Siège, Suède, Turquie.

BEILAGE IIIWortlaut des neuen Artikel 1 des Zusatzprotokolls"Article premier - Principes généraux

1. Le présent Protocole, qui complète les Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre, s'appliquera dans les situations visées à l'article 2 commun à ces Conventions.
2. Dans les situations prévues au paragraphe précédent sont compris les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du Droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies.
3. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter le présent Protocole en toutes circonstances.
4. Dans les cas non prévus par le présent Protocole ou par d'autres instruments de droit conventionnel, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des préceptes de l'humanité et des exigences de la conscience universelle."