

## **Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung**

Auszüge aus dem Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Doc. A/59/565 (2. Dezember 2004)\*

### **XI. Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit**

#### **A. Die Rolle der Friedenssicherungskräfte**

221. Oftmals ist es notwendig, zwischen ehemaligen Gegnern Vertrauen zu bilden und für einfache Menschen, die nach Konflikten ihr Leben und ihre Gemeinwesen wieder aufbauen wollen, Sicherheit zu gewährleisten. Die Vermittlung und erfolgreiche Durchführung eines Friedensabkommens gibt Anlass zu der Hoffnung, dass Kreisläufe der Gewalt, von denen viele kriegsgeschüttelte Länder über lange Jahre hinweg immer wieder heimgesucht werden, durchbrochen werden können. Ressourcen, die für die Durchführung von Friedensabkommen und für die Friedenskonsolidierung eingesetzt werden, stellen eine der besten Investitionen in die Konfliktverhütung dar, denn Staaten, in denen bereits ein Bürgerkrieg herrschte, tragen ein hohes Rückfallrisiko.

222. Die Umsetzung von Friedensabkommen zur Beendigung von Bürgerkriegen bringt einzigartige Herausforderungen für die Friedenssicherungskräfte mit sich. Anders als bei Kriegen zwischen Staaten erfordert die Friedensschaffung nach Bürgerkriegen die Überwindung enormer Sicherheitsdilemmas. Friedensfeindliche Kräfte, Gruppen, die ihre eigenen Interessen beziehungsweise ihre Macht oder Ideologie durch ein Friedensabkommen gefährdet sehen, wenden Gewalt an, um Lösungen zu untergraben oder zunichte zu machen. Die Friedenssicherung schlägt fehl, wenn die Ressourcen und Strategien nicht den Herausforderungen entsprechen – wie es in den 1990er Jahren mehrfach vorgekommen ist, so etwa in Ruanda und Sierra Leone. Wenn Friedenssicherungseinsätze zur Umsetzung von Friedensabkommen entsandt werden, müssen sie entsprechend ausgestattet und in der Lage sein, Angriffe durch friedensfeindliche Kräfte abzuwehren. Eventualfallpläne zur Reaktion auf feindselige Opposition sollten

\* [http://www.un.org/depts/german/gs\\_sonst/a-59-565.pdf](http://www.un.org/depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf) (abgerufen am 5.12.2005). Fettsatz wurde entfernt.

Bestandteil des Einsatzkonzepts sein; Missionen, deren Truppenstärke zur Abwehr von Aggressionen nicht ausreicht, fordern Angriffe förmlich heraus. In manchen Kontexten ist der Widerstand gegen ein Friedensabkommen nicht taktischer, sondern grundlegender Natur. Wir müssen Folgendes lernen: Friedensabkommen, die von Regierungen oder Rebellen geschlossen werden, die massive Menschenrechtsverletzungen begehen oder begünstigen, sind wertlos und nicht durchführbar. Solche Kontexte sind für eine Friedenssicherung mit Zustimmung der Beteiligten ungeeignet; ihnen muss vielmehr mit konzentrierten Maßnahmen begegnet werden. Die vom Generalsekretär empfohlene und vom Sicherheitsrat genehmigte Truppenstärke sollte ausreichen, um feindselige Gruppen abzuschrecken und abzuwehren.

223. Die meisten Friedenssicherungssituationen erfordern auch die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben und sonstigen Aufgaben zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, und eine ganze Reihe von Einsätzen wurden durch die schleppende Entsendung von Polizeikontingenten beeinträchtigt. Die Vereinten Nationen sollten über ein kleines Korps hochrangiger Polizeibeamter und Polizeiverwalter (50-100 Personen) verfügen, die Missionsbewertungen durchführen und den Einsatz der Polizeiateile von Friedensmissionen in der Anlaufphase organisieren, und die Generalversammlung sollte diese Kapazität genehmigen.

#### B. Die umfassendere Aufgabe der Friedenskonsolidierung

224. Für die Beendigung von Konflikten mag die Entsendung von Truppen zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung zwar wesentlich sein, doch zur langfristigen Wiederherstellung reicht sie nicht aus. Es ist von ausschlaggebender Bedeutung, dem längerfristigen Prozess der Friedenskonsolidierung in allen seinen vielfältigen Dimensionen ernsthafte Aufmerksamkeit zu widmen, denn unzureichende Investitionen in die Friedenskonsolidierung erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls in den Konflikt.

225. Im Hinblick auf die Zeit vor dem Ausbruch eines Bürgerkriegs wie auch während des Übergangs aus der Kriegsphase sind weder die Vereinten Nationen noch die internationale Gemeinschaft als Ganze, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, entsprechend organisiert, um Ländern bei ihren Bemühungen um die Friedenskonsolidierung behilflich zu sein. Sobald Friedenssicherungskräfte ein Land verlassen, verschwindet es aus dem Blickfeld des Sicherheitsrats. Der Wirtschafts- und Sozialrat hat zwar mehrere Ad-hoc-Ausschüsse zur Auseinandersetzung mit bestimmten Fällen aufgestellt, doch die Ergebnisse waren eher gemischt, und selbst die Befürworter solcher Ausschüsse räumen ein, dass es diesen nicht gelungen ist, die für die Hilfe in prekären Übergangssituationen unabdingbaren Ressourcen aufzubringen. Was gebraucht wird, ist ein einziges zwischenstaatliches Organ für die

Friedenskonsolidierung, das dazu ermächtigt ist, gefährdete Länder zu überwachen und ihnen intensive Aufmerksamkeit zuzuwenden, ein konzertiertes Vorgehen von Gebern, Organisationen, Programmen und Finanzinstitutionen zu gewährleisten und Finanzmittel für einen nachhaltigen Frieden aufzubringen. Wir setzen uns im Vierten Teil mit dieser Notwendigkeit auseinander.

226. Auch auf Feldebene führen viele verschiedene Teile des Systems der Vereinten Nationen und der umfassenderen internationalen Gemeinschaft friedenskonsolidierende Maßnahmen in der einen oder anderen Form durch, doch arbeiten sie zu langsam und ohne ausreichende Koordinierung. Wirksame Koordinierung ist unerlässlich. Die einzelstaatlichen Behörden sollten im Mittelpunkt dieser Koordinierungsbemühungen stehen und durch eine kohärente Präsenz der Vereinten Nationen und internationaler Stellen unterstützt werden. Robuste Koordinierungsmechanismen der Geber auf Feldebene unter Einbeziehung von Regierungen, bilateralen Gebern, internationalen Finanzinstitutionen und dem Koordinator der Vereinten Nationen (Sonderbeauftragter des Generalsekretär oder residierender Koordinator) als Vertreter der Fonds, Programme und Organisationen der Vereinten Nationen haben bereits bewiesen, wie wertvoll sie für eine wirksame Friedenskonsolidierung sind. Sonderbeauftragte sollten über die Vollmacht sowie entsprechende Leitlinien für die Zusammenarbeit mit den in Betracht kommenden Parteien bei der Aufstellung solcher Mechanismen verfügen sowie über die Ressourcen, um Koordinierungsaufgaben wirksam wahrzunehmen, in deren Rahmen sie unter anderem sicherstellen, dass die Abfolge der Bewertungen und Aktivitäten der Vereinten Nationen mit den Prioritäten der Regierungen in Einklang steht.

227. In Anbetracht dessen, dass viele Friedensmissionen eine unzureichende Mittelausstattung erwarten müssen, ist der effiziente Einsatz der Ressourcen umso wichtiger. Die Demobilisierung von Kombattanten ist der wichtigste Einzelfaktor, der über den Erfolg eines Friedenseinsatzes entscheidet. Ohne Demobilisierung können Bürgerkriege nicht beendet werden und haben andere wichtige Ziele – wie etwa Demokratisierung, Gerechtigkeit und Entwicklung – kaum Aussicht auf Erfolg. Immer wieder jedoch räumen Geldgeber der Demobilisierung keine Priorität ein. Wenn Friedensmissionen entsandt werden, müssen sie mit den notwendigen Ressourcen für die Demobilisierung und Entwaffnung der Kombattanten ausgestattet werden; dies ist für eine erfolgreiche Friedensumsetzung vorrangig. Diese Aufgaben sollten in den aus Pflichtbeiträgen finanzierten Haushalt von Friedenssicherungseinsätzen aufgenommen werden und dem Missionsleiter unterstehen. Die Finanzierung von Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogrammen aus durch Pflichtbeiträge finanzierten Haushalten sollte vom Sicherheitsrat mandatiert und von der Generalversammlung genehmigt werden.

228. Ohne die Bereitstellung von Ressourcen für die Wiedereingliederung und Rehabilitation werden diese Programme indessen wirkungslos sein. Werden solche Programme nicht erfolgreich durchgeführt, entsteht Jugendarbeitslosigkeit, was wiederum der Bildung krimineller Banden, der Gewalt sowie letztlich dem Rückfall in den Konflikt Vorschub leistet. Ein ständiger Fonds für die Friedenskonsolidierung in Höhe von mindestens 250 Millionen Dollar sollte eingerichtet werden, aus dem die wiederkehrenden Ausgaben einer entstehenden Regierung sowie wichtige Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsprogramme von Organisationen finanziert werden können.

229. Die zentrale Aufgabe der Friedenskonsolidierung besteht neben der Herstellung der Sicherheit im Aufbau wirksamer öffentlicher Institutionen, die durch Verhandlungen mit der Zivilgesellschaft einen konsensgestützten Rahmen für eine rechtsstaatliche Regierungsführung schaffen können. Relativ geringe Investitionen in die zivile Sicherheit durch Polizei-, Justiz- und Rechtsstaatsreform, den Aufbau örtlicher Kapazitäten für Menschenrechte und Aussöhnung sowie für öffentliche Dienstleistungen können der langfristigen Friedenskonsolidierung außerordentliche Vorteile bringen. Dies sollte in den von den Vereinten Nationen, den internationalen Finanzinstitutionen und den Gebern verfolgten Politiken Niederschlag finden und in der langfristigen Politik und Finanzierung Vorrang erhalten. 230. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, benötigen die Vertreter der Vereinten Nationen vor Ort (einschließlich der Leiter von Friedenssicherungseinsätzen) konkrete Unterstützung bezüglich der umfassenderen Aspekte der Friedenskonsolidierungsstrategie, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Die Schaffung eines Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (siehe auch den Vierten Teil) würde dieser Notwendigkeit Rechnung tragen.

## XII. Schutz von Zivilpersonen

231. In zahlreichen Bürgerkriegen machen Kombattanten Zivilpersonen und humanitäres Personal straflos zur Zielscheibe. Über die direkte Gewalteinwirkung hinaus fordern Hunger, Krankheiten und der Zusammenbruch des öffentlichen Gesundheitswesens weitaus mehr Menschenleben als alle Kugeln und Bomben. Weitere Millionen Menschen werden innerhalb des Landes beziehungsweise aus dem Land vertrieben. Menschenrechtsverletzungen und geschlechtsspezifische Gewalt sind an der Tagesordnung.

232. Nach dem Völkerrecht liegt die Hauptverantwortung für den Schutz von Zivilpersonen vor den Kriegseinwirkungen bei den staatlichen oder nicht-staatlichen kriegführenden Parteien. Das humanitäre Völkerrecht gewährt denjenigen, die in Situationen bewaffneter Konflikte am schutzbedürftigsten sind,

darunter Frauen, Kindern und Flüchtlingen, ein Mindestmaß an Schutz, stellt für sie geltende Mindestnormen auf und muss geachtet werden.

233. Alle Kombattanten müssen die Genfer Abkommen einhalten. Alle Mitgliedstaaten sollten alle Verträge zum Schutz von Zivilpersonen, wie etwa die Völkermord-Konvention, die Genfer Abkommen, das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und alle Flüchtlingsübereinkünfte, unterzeichnen, ratifizieren und ihr Handeln daran ausrichten.

234. Humanitäre Hilfe trägt wesentlich dazu bei, dass Regierungen dieser Verantwortung gerecht werden können. Das zentrale Ziel dabei ist, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu schützen, ihr Leid auf ein Mindestmaß zu beschränken und während des Konflikts ihr Überleben zu sichern, damit sie nach Kriegsende die Gelegenheit haben, ihre zerstörte Existenz wieder aufzubauen. Die Bereitstellung von Hilfe ist ein notwendiger Teil dieser Bemühungen. Die Geber müssen Missionen zur Gewährung von humanitärem Schutz und humanitärer Hilfe umfassend und auf ausgewogene Weise finanzieren.

235. Der Generalsekretär hat eine Zehn-Punkte-Aktionsplattform zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten erstellt, die sich zum Teil auf die Arbeit des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und auf die nachdrückliche Lobbyarbeit nichtstaatlicher Organisationen stützt. Diese Zehn-Punkte-Aktionsplattform sollte bei den Bemühungen um den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten von allen Akteuren – Staaten, nichtstaatlichen Organisationen und internationalen Organisationen – berücksichtigt werden.

236. Ausgehend von dieser Plattform sollte der Frage des Zugangs zu Zivilpersonen, der immer wieder und oftmals in flagranter Weise verweigert wird, besondere Aufmerksamkeit gelten. Das humanitäre Feldpersonal der Vereinten Nationen sowie politische Vertreter und Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen sollten im Hinblick auf die Aushandlung des Zugangs gut ausgebildet und unterstützt werden. Solche Bemühungen setzen außerdem die bessere Koordinierung bilateraler Initiativen voraus. Der Sicherheitsrat kann Feldmissionen und andere diplomatische Maßnahmen heranziehen, um den Zugang zu Zivilpersonen und ihren Schutz zu verbessern.

237. Besonders schwerwiegende Verletzungen, die beispielsweise vorkommen, wenn bewaffnete Gruppen Flüchtlingslager militarisieren, erfordern eine entschiedene Reaktion durch die internationale Gemeinschaft, namentlich den nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig werdenden Sicherheitsrat. Wenngleich der Sicherheitsrat anerkannt hat, dass eine solche Militarisierung eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit darstellt, hat er weder die Fähigkeiten entwickelt noch den Willen bewiesen, sich dem Problem zu stellen. Der Sicherheitsrat sollte die Resolution 1265 (1999) über

den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten vollinhaltlich durchführen.

238. Der Einsatz sexueller Gewalt als Waffe in Konflikten gibt Anlass zu besonderer Besorgnis. Die Menschenrechtsanteile von Friedenssicherungseinsätzen sollten das ausdrückliche Mandat sowie ausreichende Ressourcen erhalten, um Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten. Die Resolution des Sicherheitsrats 1325 (2000) über Frauen, Frieden und Sicherheit und die damit verbundene Bewertung der unabhängigen Experten enthalten wichtige zusätzliche Empfehlungen für den Schutz von Frauen. Der Sicherheitsrat, die Organisationen der Vereinten Nationen und die Mitgliedstaaten sollen die darin enthaltenen Empfehlungen vollinhaltlich umsetzen.

#### Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen

239. Die Fähigkeit der Vereinten Nationen, Zivilpersonen zu schützen und zur Konfliktbeendigung beizutragen, steht und fällt mit der Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen, die seit Mitte der 1990er Jahre immer weniger gewährleistet ist. Damit sie ihre Präsenz aufrechterhalten und sicher und wirksam tätig sein können, benötigen die Vereinten Nationen vier Dinge: die Fähigkeit zur vollen Wahrnehmung ihrer mandatierten Aufgaben, Freiheit von unangemessenen Einmischungen der Mitgliedstaaten in ihre Tätigkeit, die volle Achtung der Unparteilichkeitsvorschriften der Vereinten Nationen durch das Personal sowie einen professionellen Sicherheitsdienst, der Zugang zu den nachrichtendienstlichen Erkenntnissen der Mitgliedstaaten und zu ihren Beurteilungen des Gefahrenpotenzials hat. Der Generalsekretär hat die Schaffung eines solchen Dienstes empfohlen, dessen Leitung ein ihm unmittelbar unterstellter Direktor wahrnehmen soll. Die Mitgliedstaaten sollten das vorgeschlagene Direktorat für Sicherheit unterstützen und voll finanzieren und der Unterstützung des Generalsekretärs bei der Einführung eines neuen Sicherheitssystems für das Personal im Jahr 2005 hohe Priorität einräumen.

[...]

## XV. Eine Kommission für Friedenskonsolidierung

261. Im Zuge unserer Analyse wurde eine bedeutende institutionelle Lücke ermittelt: Es gibt keine Stelle im System der Vereinten Nationen, die ausdrücklich dafür konzipiert wurde, den Zusammenbruch von Staaten und ein Abgleiten in den Krieg zu verhindern oder Staaten beim Übergang vom Krieg zum Frieden behilflich zu sein. Es überrascht nicht, dass dies in der Charta

der Vereinten Nationen nicht vorgesehen war, ist doch das Engagement der Vereinten Nationen in vorwiegend innerstaatlichen Konflikten ein verhältnismäßig neues Phänomen. Heute jedoch, in einer Zeit, in der es Dutzende von besonders belasteten Staaten oder Postkonfliktländern gibt, besteht eine klare internationale Verpflichtung, den Staaten bei der Entwicklung ihrer Fähigkeit zur wirksamen und verantwortungsvollen Wahrnehmung ihrer souveränen Aufgaben behilflich zu sein.

262. Die einzigartige Rolle der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet erwächst aus ihrer internationalen Legitimität, der Unparteilichkeit ihrer Mitarbeiter, dem Umstand, dass sie über Personal mit einem Verständnis für verschiedenste Kulturen und Erfahrung mit verschiedensten Verwaltungssystemen, einschließlich in Entwicklungsländern, verfügen, und schließlich aus ihren jüngsten Erfahrungen mit der Organisation von Übergangsregierungen und Übergangsverwaltungen.

263. Die Stärkung der Kapazität der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung im weitesten Sinn muss für die Organisation eine Priorität darstellen. Die Vereinten Nationen müssen in der Lage sein, durch ein ganzes Kontinuum von Maßnahmen, von der Frühwarnung über die Prävention bis zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit, auf kohärente und wirksame Weise tätig zu werden. Wir empfehlen, dass der Sicherheitsrat, nach Artikel 29 der Charta der Vereinten Nationen tätig werdend und nach Konsultationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat, eine Kommission für Friedenskonsolidierung einrichtet.

264. Die Kernaufgaben dieser Kommission für Friedenskonsolidierung sollten darin bestehen, besonders belastete Länder zu ermitteln, in denen die Gefahr des Zusammenbruchs des Staates besteht, in Partnerschaft mit den einzelstaatlichen Regierungen proaktive Unterstützung zu organisieren, um eine solche Entwicklung zu verhindern, bei den Planungen für den Übergang von der Konfliktphase zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit behilflich zu sein und insbesondere die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt in geordnete Bahnen zu lenken und so lange wie nötig aufrechtzuerhalten.

265. Die Zusammensetzung, die Verfahren und die hierarchische Einordnung der Kommission für Friedenskonsolidierung wird noch im Einzelnen festzulegen sein, doch sollten dabei die folgenden Leitlinien berücksichtigt werden:

- a) Die Kommission für Friedenskonsolidierung sollte relativ klein sein;
- b) sie sollte in unterschiedlichen Zusammensetzungen zusammentreten, um sowohl allgemeine politische Fragen als auch länderspezifische Strategien zu erörtern;
- c) sie sollte zumindest für ein Jahr, vielleicht auch länger, unter dem Vorsitz eines vom Sicherheitsrat gebilligten Mitglieds stehen;

- d) neben Vertretern des Sicherheitsrats sollten ihr auch Vertreter des Wirtschafts- und Sozialrats angehören;
- e) nationale Vertreter des Landes, über das beraten wird, sollten zur Teilnahme eingeladen werden;
- f) der Geschäftsführende Direktor des Internationalen Währungsfonds, der Präsident der Weltbank und gegebenenfalls die Leiter der regionalen Entwicklungsbanken sollten bei den Sitzungen der Kommission durch geeignete hochrangige Amtsträger vertreten sein;
- g) Vertreter der wichtigsten Geberländer und gegebenenfalls der wichtigsten truppenstellenden Länder sollten zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden;
- h) Vertreter regionaler und subregionaler Organisationen sollten zur Teilnahme an den Beratungen eingeladen werden, sofern diese Organisationen in dem betreffenden Land aktiv engagiert sind.

#### Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung

266. Im Sekretariat sollte ein Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung eingerichtet werden, das geeignete Sekretariatsdienste für die Kommission für Friedenskonsolidierung erbringt und gewährleistet, dass der Generalsekretär in der Lage ist, systemweite Friedenskonsolidierungspolitiken und -strategien zu integrieren, beste Verfahrensweisen zu entwickeln und Feldmissionen auf kohärente Weise zu unterstützen.

267. Das Büro sollte aus etwa 20 oder mehr Mitarbeitern aus unterschiedlichen Bereichen des Systems der Vereinten Nationen bestehen, die über umfangreiche Erfahrungen mit Friedenskonsolidierungsstrategien und -maßnahmen verfügen. Zusätzlich zur Unterstützung des Generalsekretärs und der Kommission für Friedenskonsolidierung könnte das Büro auch auf Antrag den Leitern von Friedensmissionen, residierenden Koordinatoren der Vereinten Nationen oder einzelnen Regierungen mit Rat und Hilfe zur Seite stehen, beispielsweise bei der Ausarbeitung von Strategien für politische Übergangsregelungen oder beim Aufbau neuer staatlicher Institutionen. Das Büro sollte der Kommission für Friedenskonsolidierung zweimal jährlich Frühwarnanalysen vorlegen, um ihr bei der Organisation ihrer Arbeit behilflich zu sein.

268. Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung sollte außerdem Verzeichnisse nationaler und internationaler Experten führen, insbesondere solcher, die über Erfahrung in Postkonfliktsituationen verfügen.

269. Das Büro sollte über einen interinstitutionellen Beirat unter der Leitung des Vorsitzenden der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen verfügen, der sicherstellen würde, dass das Büro mit anderen Teilen des Systems, die ebenfalls einschlägige Unterstützung leisten, wirksam zusammenarbeitet.

# Ein umfassendes Wiedergutmachungsprogramm für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen

Christian Tomuschat, Berlin

## 1. Einführung

Die am 19. April von der UN-Menschenrechtskommission angenommene Resolution 2005/35 mit ihrem Anhang über „Grundsätze und Richtlinien über das Recht auf Wiedergutmachung für Opfer von schweren Verletzungen internationaler Menschenrechte und schwerwiegenden Verletzungen des internationalen humanitären Rechts“ („Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law“, nachfolgend GRI)<sup>1</sup> scheint auf den ersten Blick eine neue Ära in der Entwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes einzuläuten. Verkündet wird ein umfassendes Programm für die Wiederherstellung der Rechte der Opfer solcher Rechtsverstöße. Kaum lassen sich irgendwelche Lücken diagnostizieren. Alles, was nur irgendwie wünschenswert ist, hat man zusammengetragen. Die generelle Ausrichtung ist bewusst „victim-friendly“ gehalten. Die rechtliche Generosität kennt kaum irgendwelche Grenzen. Gerade deshalb war und ist dieser Rechtstext umstritten. In der Abstimmung erhielt er 40 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme, aber 13 Staaten, unter ihnen Australien, Deutschland und die USA, zogen es vor, sich zu enthalten. In Herbst 2005 soll eine definitive Annahme durch die VN-Generalversammlung erfolgen. Es besteht kaum ein Zweifel, dass der Text angenommen wird. Wer kann schon gegen Gerechtigkeit für Unrechtsopfer sein? Aber es bleibt doch die Frage, ob die Resolution nicht allzu sichtbar die Grenzen zwischen Recht und Politik verwischt und aus diesem Grunde weder für das Recht noch für die Politik einen Gewinn darstellt. Dieser Frage sollen die nachstehenden kurzen Überlegungen nachgehen.

Das Vorhaben begann im Jahre 1989, als die Unterkommission für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz<sup>2</sup> ihr Mitglied, den Niederländer Theo van Boven, damit beauftragte, eine Studie über das Recht auf Restitution,

<sup>1</sup> Unten S. xx. und <http://www1.umn.edu/humanrts/instate/res2005-35.html>.

<sup>2</sup> Heute: Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte.

Entschädigung und Rehabilitation für Opfer grober Menschenrechtsverletzungen anzufertigen. Van Boven erstattete zwischen den Jahren 1993 und 1997 eine Reihe von Berichten (s. Literaturverzeichnis). Danach bestellte 1998 die Unterkommission einen neuen Berichtersteller, den Amerikaner ägyptischer Herkunft Cherif M. Bassiouni. Im Januar 2000 legte Bassiouni seinen Schlussbericht (s. Literaturverzeichnis) vor, der sachlich weit über das von Van Boven bestellte Feld hinausreichte, indem er neben den zivilrechtlichen Fragen der Wiedergutmachung auch die strafrechtlichen Folgen schwerer Menschenrechtsverletzungen mit einbezog. Er hatte den Einfall gehabt, auch umfangreiche Teile des Berichts eines anderen UN-Berichterstatters, des Franzosen Louis Joinet, zum Thema „Frage der Strafflosigkeit von Urhebern von Menschenrechtsverletzungen“ in seine eigene Ausarbeitung aufzunehmen. Bei drei Konsultativtreffen mit einem weiten Teilnehmerkreis, u.a. auch nichtstaatlichen Organisationen, wurde der Entwurf in den Jahren 2002, 2003 und 2004 nochmals eingehend durchörtert, bis es dann schließlich bei der Frühjahrstagung 2005 der UN-Menschenrechtskommission zur Annahme des Textes kam.

## 2. Zivilrechtliche Aspekte

Zuerst seien die zivilrechtlichen Aspekte der GRL analysiert. Eine erste Durchsicht der GRL mag zu der Schlussfolgerung verleiten, dass es sich hier um eine Parallele zu den Artikeln der UN-Völkerrechtskommission (International Law Commission, ILC) über die Staatenverantwortlichkeit aus dem Jahre 2001 handele (nachfolgend: ILC-Artikel, s. Tomuschat 2005 c, Text Nr. 9).<sup>3</sup> Während das Regelungswerk der ILC die Deliktshaftung im gegenseitigen Verhältnis der Staaten behandle, sei nun das Gegenstück für das Verhältnis zwischen Staat und Individuum hinzugekommen. Doch dieser Eindruck ist trügerisch. Die bei flüchtiger Betrachtung plausibel erscheinende Parallelität zerfällt bei näherer Prüfung. Denn die ILC konnte sich auf bis in das 19. Jahrhundert zurückreichende gewohnheitsrechtliche Prinzipien stützen und brauchte daher in weiten Teilen dieses bereits bestehende Rechtsregime lediglich zu kodifizieren. Die Verantwortung des Staates für Rechtsverletzungen gegenüber dem Einzelnen, vornehmlich gegenüber seinen eigenen Angehörigen, ist hingegen völkerrechtlich gesehen Neuland. Natürlich gibt es in jedem Rechtsstaat Bestimmungen über die Wiedergutmachung des von staatlichen Instanzen begangenen Unrechts (Amtshaftung oder Staatshaftung). Aber auf der völkerrechtlichen Ebene beschränkte sich die Deliktshaftung bis zum Aufkommen

<sup>3</sup> Zur Kenntnis genommen durch Resolution 56/83 der UN-Generalversammlung, 12.12.2001.

des Menschenrechtsschutzes ab dem Jahre 1945 auf Schadensfälle zu Lasten von Ausländern, wo dem Heimatstaat Ersatzansprüche zuwachsen, die er dann im Wege des sog. diplomatischen Schutzes gegenüber dem Schädigerstaat geltend machen kann.

Erst mit dem Aufkommen des individuellen Menschenrechtsschutzes, im Zuge dessen der Einzelmensch echte Rechtspositionen erworben hat, ist es denkbar geworden, dass ihm auch eigene Wiedergutmachungsansprüche bei Verletzung dieser Rechtspositionen zustehen könnten. Aber selbst die großen regionalen und universellen Menschenrechtsabkommen sind in dieser Hinsicht recht zögerlich. Nach der Europäischen Menschenrechtskonvention wird dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof ein weitgespanntes Ermessen eingeräumt (Art. 41), und das Gericht ist sich bewusst, dass jedenfalls auch die wirtschaftliche Lage des ersatzpflichtigen Staates berücksichtigt werden muss. Auch der Menschenrechtsausschuss nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat in den Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll eine eher zurückhaltende Rechtsprechungspraxis entwickelt. Angesichts dieses Befundes erscheint es ausgeschlossen, den für die völkerrechtlichen Rechtsbeziehungen geltenden Grundsatz des vollen Schadensausgleichs (Art. 31 ILC-Artikel) in den Individualbereich zu übertragen. Wahrscheinlich bedarf es vielfältiger Differenzierungen ja nach der Art der schadensverursachenden Faktoren (etwa: Einzelfall oder nationale Katastrophe wie Krieg) und der Art der Ausgleichsmaßnahme. Moralische Genugtuung sollte der Geschädigte in jedem Falle erwarten können, finanzielle Ausgleichsleistungen auf der anderen Seite sind stets von der Gesamtbevölkerung zu tragen, so dass eine Abwägung unabweisbar wird.

Was das humanitäre Recht angeht, also das auf bewaffnete Konflikte anwendbare Recht, so haben sich bis heute keine solchen individualrechtlichen Ansätze herausgebildet. Unzweifelhaft ist das humanitäre Recht bindend, wenngleich in seiner Substanz bei kriegerischen Auseinandersetzungen ständig bedroht. Vor allem durch die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien hat es eine gewisse Stärkung in der strafrechtlichen Dimension erhalten. Aber es kann bisher keine Rede davon sein, dass auch dem geschädigten Einzelnen neben seinem Heimatstaat ein eigener subjektiver Ersatzanspruch zugewachsen wäre.

Diese umrissartig geschilderten Schwierigkeiten spiegeln sich auch im Text der GRL wider. Van Boven hatte ursprünglich postuliert, dass in jedem Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen dem Geschädigten ein umfassender Wiedergutmachungsanspruch zustehen müsse. Im Titel der GRL ist nach wie vor von einem „*right to a remedy and reparation*“ die Rede. Reichlich geheimnisvoll kommt freilich Abs. 7 der Präambel daher, wo es heißt:

Emphasizing that the Principles and Guidelines do not entail new international or domestic legal obligations but identify mechanism, modalities, procedures and methods for the implementation of existing legal obligations under international human rights law and international humanitarian law which are complementary though different as to their norms.

Hier wird der Eindruck erweckt, dass der Rechtstext in seiner Gesamtheit lediglich mit verfahrensrechtlichen Problemen behandle. Diese Behauptung ist offensichtlich falsch. Bei den Beratungen stand durchweg im Mittelpunkt die Frage, ob dem Opfer ein materieller Ersatzanspruch zukommen könne. Im bejahenden Sinne dazu lässt sich die Überschrift zu Abschnitt VII sowie der Text von Nr. 11 heranziehen, wo in der Tat wiederum der Begriff „right“ wiederholt wird. In den folgenden Abschnitten aber, wo es um nähere Präzisierungen geht, hat man die Formulierungen durchweg deutlich abgeschwächt. So lautet die Überschrift von Abschnitt VIII. schlicht „Access to Justice“ und nicht etwa „Right to Access to Justice“. In Nr. 12 unter dieser Überschrift ist dann zunächst wieder davon die Rede, dass Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen „shall have access to an effective judicial remedy“, während begleitende Unterstützungsmaßnahmen mit dem Verbform „should“ eingeleitet werden. Auch was die Frage von Sammelklagen angeht, wird die Formulierung „should“ bevorzugt. Insgesamt aber dominiert in diesem Abschnitt über den Zugang zu den Gerichten das im echten Rechtssinne verpflichtende Element.

Danach aber in Abschnitt IX. über „Reparation for harm suffered“ wächst die Vorsicht. In Nr. 15 wird lediglich gesagt, dass ein Staat Wiedergutmachung zu leisten habe „in accordance with its domestic laws and international legal obligations“, d.h. soweit eben solche Verpflichtungen bestehen: die GRL beharren nicht darauf, dass in allen Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen ein Ersatzanspruch gegeben sein müsse. In den Nr. 18 bis 23 findet sich dann im übrigen bei der Detaillierung von Restitution, Entschädigung, Rehabilitation, Genugtuung und Garantien gegen Nichtwiederholung nur noch das Wort „should“ als Indikator für Wünschbarkeit, aber auch gleichzeitig das Fehlen echter Verbindlichkeit.

Speziell im Hinblick auf die Nr. 22 und 23 muss man den GRL im übrigen konzeptionelle Unklarheit vorwerfen. Grundsätzlich sind die GRL in ihrem zivilrechtlichen Teil angelegt als ein Katalog von Anweisungen für individuellen Rechtsschutz, wie ihn das Opfer einer schweren Menschenrechtsverletzung sollte erwarten können. Besonders deutlich wird diese Charakteristik in den Abschnitten 20. und 21. über Entschädigung und Rehabilitation. Was dann aber in den Nr. 22. und 23. folgt, hat nichts mehr mit dem Einzelfall zu tun. Es geht im Grunde auch nicht lediglich um kollektive Maßnahmen der Wiedergutmachung, wie sie in jedem Falle nach einer nationalen Katastrophe, vor allem einem Bürgerkrieg, erforderlich sind (so noch Nr. 22), sondern

läuft auf ein umfassendes Programm für gute Regierungsführung („good governance“) in alle Zukunft hinaus (Nr. 23). Hier überschlagen sich die guten Absichten geradezu. Diejenigen, die sich an den Redaktionsarbeiten beteiligt haben, haben nichts außer Acht gelassen, was als mögliche Quelle für schwere Menschenrechtverletzungen in Betracht kommt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die GRL auf Grund ihrer ehrgeizigen Ziele in ihrem Wiedergutmachungsteil weit über die rechtliche Dimension hinausgreifen und damit zu einem politischen Appell verblässen, der sich in die lange Reihe ähnlicher vorangegangener Appelle einfügen wird. Ganz offensichtlich ist es schwierig, brauchbare Rezepte für die Frage zu formulieren, wie Staaten mit schweren Krisensituationen umgehen sollen, aus denen Menschenrechtsverletzungen erwachsen können. Natürlich ist es erfreulich, wenn es gelingt, Menschen nach schwerem Verlust wieder in ihre frühere Lage einzusetzen und ihnen eine sichere Zukunft zu gewährleisten. Dies kann aber nicht durch die Verabschiedung einer Resolution der Menschenrechtskommission oder der Generalversammlung erreicht werden, sondern setzt harte und unermüdliche Bemühungen der Alltagspolitik voraus.

### 3. Strafrechtliche Aspekte

Die strafrechtlichen Aspekte der GRL (Abschnitte III. und IV.) sind knapper und nicht so ausschweifend ausgefallen. In erster Linie wird festgestellt (Abschnitt 4.), dass Staaten verpflichtet seien, im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen Ermittlungen einzuleiten, und gegebenenfalls die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen und zu bestrafen. Diese rechtlichen Konsequenzen haben sich vor allem in der Rechtsprechung des Europäischen und des Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs herausgebildet. Man wird heute mit großer Gewissheit davon ausgehen können, dass es keinem Staat gestattet ist, auf seinem Gebiet reaktionslos die Begehung schwerer Straftaten zuzulassen. Die Territorialhoheit im eigenen Gebiet bringt klare Verantwortlichkeiten mit sich, Recht und Ordnung zu sichern. Insofern darf man feststellen, dass die GRL tatsächlich nichts anderes tun, als den gegebenen Rechtszustand zu kodifizieren.

Demgegenüber wirft das Plädoyer für das Weltrechtsprinzip (Abschnitt 5.), wonach alle Staaten berechtigt sein sollen, bestimmte Straftaten zu verfolgen, erhebliche Probleme auf. Bekanntlich ist das Weltrechtsprinzip nicht einmal in Art. VI der UN-Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes aus dem Jahre 1948 vorgesehen, sondern hat sich für dieses gravierendste aller Verbrechen lediglich auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage entwickelt. Nach wie vor beschränkt sich im übrigen die Anwendbarkeit des

Weltrechtsprinzips auf eine Reihe internationaler Abkommen, so insbesondere die Genfer Abkommen über das humanitäre Kriegsrecht von 1949 mit dem Zusatzprotokoll I von 1977 und die Abkommen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die im wesentlichen gleichförmig die Klausel enthalten, dass vermutete Täter ohne Rücksicht auf den Begehungsort oder ihre Staatsangehörigkeit entweder vor die eigenen Gerichte zu stellen oder auszuliefern sind (*aut dedere, aut judicare*). Außerhalb dieser vertraglichen Regelungen, die sich im übrigen als weitgehend wirkungslos erwiesen haben, lässt sich von einer festen Praxis als Grundlage für einen gewohnheitsrechtlichen Rechtsgrundsatz indes kaum sprechen. Auffallend ist vor allem, dass das Weltrechtsprinzip selbst im Römischen Statut für den Internationalen Strafgerichtshof fehlt; lediglich der Sicherheitsrat ist ermächtigt, jede Lage an den Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen (Art. 13 b)), während sonst Voraussetzung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit ist, dass entweder der Staat des Begehungsortes oder der Heimatstaat des Beschuldigten das Römische Statut ratifiziert oder sich sonst der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfen hat.

Vor allem das wohlbekanntes Misstrauen der USA gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof wendet sich auch gegen das Weltrechtsprinzip. So haben die USA massiv auf Belgien Druck ausgeübt, dessen Gesetzgebung in dieser Hinsicht außerordentlich konsequent war, und offenbar damit gedroht, das NATO-Hauptquartier aus Brüssel abzuziehen, wenn nicht der Verfolgungsanspruch der belgischen Gerichte eingeschränkt würde (David, S. 111). Gegenwärtig bekennen sich noch Deutschland (Völkerstrafgesetzbuch, § 1) und Spanien zum Weltrechtsprinzip jedenfalls für Verbrechen nach Völkerrecht, haben aber das Weltrechtsprinzip de facto zurückgenommen. In Spanien hat die Rechtsprechung der obersten Gerichte festgestellt, dass eine Verfolgung von von Ausländern im Ausland begangenen Straftaten nur in Betracht komme, wenn dies „notwendig“ sei, weil die Behörden am Begehungsort ihren Verpflichtungen nicht nachkämen;<sup>4</sup> in Deutschland ist durch § 153f der Strafprozessordnung sichergestellt, dass in allen politisch unliebsamen Fällen von einer Strafverfolgung abgesehen werden kann. In bezug auf die Strafanzeige, die von einer amerikanischen Menschenrechtsorganisation gegen amerikanische Militärangehörige gestellt worden war, die mutmaßlich im Irak an Verbrechen beteiligt waren, ist auch so verfahren worden.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Tribunal Supremo, 20.5.2003, International Legal Materials 42 (2003), S. 1206, 1212.

<sup>5</sup> Einstellungsverfügung von Generalbundesanwalt Nehm, 10.2.05, [www.ccr-ny.org/v2/legal/September\\_11th/docs/German\\_Prosecutors\\_Decision2\\_10\\_05.pdf](http://www.ccr-ny.org/v2/legal/September_11th/docs/German_Prosecutors_Decision2_10_05.pdf).

Insbesondere ist hinsichtlich des Weltrechtsprinzips zu bedenken, dass es nicht nur der Justiz derjenigen Länder einen Aktionsraum eröffnet, die unter der Kontrolle eines Verfassungsgerichts oder jedenfalls des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs stehen, sondern jeder Gerichtsorganisation in jedem beliebigen Land der Erde. Nicht nur könnten deutsche oder spanische Gerichte über Täter aus dem fernen Afghanistan oder Guatemala zu Gericht sitzen, auch das Umgekehrte wäre Rechtens. Man scheut sich fast, gegenüber solchen Folgerungen den Gemeinplatz in Erinnerung zu rufen, dass Gericht eben nicht Gericht ist. In vielen Ländern ist – unglücklicherweise – die Justiz nichts anderes als ein verlängerter Arm der Exekutive. Wer sich also blind für das Weltrechtsprinzip einsetzt, weil es in der Theorie der Perfektion nahe kommt – wohin der Verbrecher auch fliehen mag, er findet überall einen Haftbefehl vor –, geht weitgehend an den Realitäten vorbei. Wie dem auch sei, breite Unterstützung für das Weltrechtsprinzip ist weltweit nicht zu entdecken. In Abschnitt 5. formulieren die GRL letzten Endes auch relativ vorsichtig, die Staaten sollten in ihr nationales Recht „geeignete“ („appropriate“) Bestimmungen über die Anwendbarkeit des Weltrechtsprinzips einfügen. Damit eröffnet sich jedenfalls ein weiter Interpretationsspielraum.

#### 4. Schlussbemerkungen

Man wird den Urhebern der Initiative, die letztlich zu der Verabschiedung der GRL geführt hat, ein ernstliches Bemühen um die Besserstellung der Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen nicht absprechen können. Aber die guten Absichten allein sichern nicht den Erfolg. Im Laufe der Redaktionsarbeiten ist der Entwurf immer stärker angeschwollen und hat sich zu einem Gebilde ausgeweitet, dessen Natur sich kaum noch eindeutig definieren lässt. Die GRL in ihrer Endfassung bestehen hauptsächlich aus rechtspolitischen Aussagen, auch wenn einige klar rechtlich begründete Regeln nicht fehlen. Natürlich wird man sie heranziehen, wenn es in einem Lande darum geht, nach einer Zeit der Unrechtsherrschaft wieder rechtsstaatliche Verhältnisse herzustellen. Aber sie dienen dann eher als eine check list, nicht als ein Kompendium, das bindende rechtliche Vorgaben enthält.

## Literatur

- Bassiouni, M. Cherif (2000): The right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms. Final report. UN doc. E/CN.4/2000/62 (18.1.2000).
- David, Eric (2004) : La compétence universelle en droit belge. In : Annales de droit de Louvain 64/1-2. S. 83-150.
- Joinet, Louis (1997): Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political). Revised final report. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1 (2.10.1997).
- Tomuschat, Christian (2005 a): Universal Criminal Jurisdiction With Respect to the Crime of Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes. In: Annuaire de l'Institut de droit international, Session de Cracovie, Vol. 71-I, S. 213-265, 349-388.
- Tomuschat, Christian (2005 b) : Darfur – Compensation for the Victims. Journal of International Criminal Justice. S. 579-589.
- Tomuschat, Christian (Hg.) (2005 c): Völkerrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Van Boven, Theo (1993): Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms. Final report. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 (2.7.1993).
- Van Boven, Theo (1997): Note. UN Doc. E/CN.4/1997/104 (13.1.1997).

## **Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law**

Committee on Human Rights resolution 2005/35,  
U.N. Doc. E/CN.4/2005/L.10/Add.11 (19 April 2005).

### **Preamble**

Recalling the provisions providing a right to a remedy for victims of violations of international human rights law found in numerous international instruments, in particular the Universal Declaration of Human Rights at article 8, the International Covenant on Civil and Political Rights at article 2, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination at article 6, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment at article 14, the Convention on the Rights of the Child at article 39, and of international humanitarian law as found in article 3 of the Hague Convention of 18 October 1907 concerning the Laws and Customs of War and Land (Convention No. IV of 1907), article 91 of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), and articles 68 and 75 of the Rome Statute of the International Criminal Court,

Recalling the provisions providing a right to a remedy for victims of violations of international human rights found in regional conventions, in particular the African Charter on Human and Peoples' Rights at article 7, the American Convention on Human Rights at article 25, and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms at article 13,

Recalling the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power emanating from the deliberations of the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, and resolution 40/34 of 29 November 1985 by which the General Assembly adopted the text recommended by the Congress,

Reaffirming the principles enunciated in the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, including that victims should be treated with compassion and respect for their dignity, have their right

to access to justice and redress mechanisms fully respected, and that the establishment, strengthening and expansion of national funds for compensation to victims should be encouraged, together with the expeditious development of appropriate rights and remedies for victims,

Noting that the Rome Statute of the International Criminal Court requires the establishment of “principles relating to reparation to, or in respect of, victims, including restitution, compensation and rehabilitation” and requires the Assembly of States Parties to establish a trust fund for the benefit of victims of crimes within the jurisdiction of the Court, and of the families of such victims, and mandates the Court “to protect the safety, physical and psychological well being, dignity and privacy of victims” and to permit the participation of victims at all “stages of the proceedings determined to be appropriate by the Court”,

Affirming that the Principles and Guidelines contained herein are directed at gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law which, by their very grave nature, constitute an affront to human dignity,

Emphasizing that the Principles and Guidelines do not entail new international or domestic legal obligations but identify mechanisms, modalities, procedures and methods for the implementation of existing legal obligations under international human rights law and international humanitarian law which are complementary though different as to their norms,

Recalling that international law contains the obligation to prosecute perpetrators of certain international crimes in accordance with international obligations of States and the requirements of national law or as provided for in the applicable statutes of international judicial organs, and that the duty to prosecute reinforces the international legal obligations to be carried out in accordance with national legal requirements and procedures and supports the concept of complementarity,

Noting further that contemporary forms of victimization, while essentially directed against persons, may nevertheless also be directed against groups of persons who are targeted collectively,

Recognizing that, in honouring the victims’ right to benefit from remedies and reparation, the international community keeps faith with the plight of victims, survivors and future human generations, and reaffirms the international legal principles of accountability, justice and the rule of law,

Convinced that, in adopting a victim oriented perspective, the international community affirms its human solidarity with victims of violations of international law, including violations of international human rights law and international humanitarian law, as well as with humanity at large, in accordance with the following Basic Principles and Guidelines.

## I. Obligation To Respect, Ensure Respect For And Implement International Human Rights Law And International Humanitarian Law

1. The obligation to respect, ensure respect for and implement international human rights law and international humanitarian law as provided for under the respective bodies of law emanates from:

- (a) Treaties to which a State is a party;
- (b) Customary international law;
- (c) The domestic law of each State.

2. If they have not already done so, States shall, as required under international law, ensure that their domestic law is consistent with their international legal obligations by:

- (a) Incorporating norms of international human rights law and international humanitarian law into their domestic law, or otherwise implementing them in their domestic legal system;
- (b) Adopting appropriate and effective legislative and administrative procedures and other appropriate measures that provide fair, effective and prompt access to justice;
- (c) Making available adequate, effective, prompt, and appropriate remedies, including reparation, as defined below; and
- (d) Ensuring that their domestic law provides at least the same level of protection for victims as required by their international obligations.

## II. Scope Of The Obligation

3. The obligation to respect, ensure respect for and implement international human rights law and international humanitarian law as provided for under the respective bodies of law, includes, *inter alia*, the duty to:

- (a) Take appropriate legislative and administrative and other appropriate measures to prevent violations;
- (b) Investigate violations effectively, promptly, thoroughly and impartially and, where appropriate, take action against those allegedly responsible in accordance with domestic and international law;
- (c) Provide those who claim to be victims of a human rights or humanitarian law violation with equal and effective access to justice, as described below, irrespective of who may ultimately be the bearer of responsibility for the violation; and
- (d) Provide effective remedies to victims, including reparation, as described below.

### III. Gross Violations Of International Human Rights Law And Serious Violations Of International Humanitarian Law That Constitute Crimes Under International Law

4. In cases of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law constituting crimes under international law, States have the duty to investigate and, if there is sufficient evidence, the duty to submit to prosecution the person allegedly responsible for the violations and, if found guilty, the duty to punish her or him. Moreover, in these cases, States should, in accordance with international law, cooperate with one another and assist international judicial organs competent in the investigation and prosecution of these violations.

5. To that end, where so provided in an applicable treaty or under other international law obligations, States shall incorporate or otherwise implement within their domestic law appropriate provisions for universal jurisdiction. Moreover, where it is so provided for in an applicable treaty or other international legal obligations, States should facilitate extradition or surrender offenders to other States and to appropriate international judicial bodies and provide judicial assistance and other forms of cooperation in the pursuit of international justice, including assistance to, and protection of, victims and witnesses, consistent with international human rights legal standards and subject to international legal requirements such as those relating to the prohibition of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

### IV. Statutes Of Limitations

6. Where so provided for in an applicable treaty or contained in other international legal obligations, statutes of limitations shall not apply to gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law which constitute crimes under international law.

7. Domestic statutes of limitations for other types of violations that do not constitute crimes under international law, including those time limitations applicable to civil claims and other procedures, should not be unduly restrictive.

## V. Victims Of Gross Violations Of International Human Rights Law And Serious Violations Of International Humanitarian Law

8. For purposes of this document, victims are persons who individually or collectively suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that constitute gross violations of international human rights law, or serious violations of international humanitarian law. Where appropriate, and in accordance with domestic law, the term “victim” also includes the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization.

9. A person shall be considered a victim regardless of whether the perpetrator of the violation is identified, apprehended, prosecuted, or convicted and regardless of the familial relationship between the perpetrator and the victim.

## VI. Treatment Of Victims

10. Victims should be treated with humanity and respect for their dignity and human rights, and appropriate measures should be taken to ensure their safety, physical and psychological well being and privacy, as well as those of their families. The State should ensure that its domestic laws, to the extent possible, provide that a victim who has suffered violence or trauma should benefit from special consideration and care to avoid his or her re traumatization in the course of legal and administrative procedures designed to provide justice and reparation.

## VII. Victims’ Right To Remedies

11. Remedies for gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law include the victim’s right to the following as provided for under international law:

- (a) Equal and effective access to justice;
- (b) Adequate, effective and prompt reparation for harm suffered; and
- (c) Access to relevant information concerning violations and reparation mechanisms.

## VIII. Access To Justice

12. A victim of a gross violation of international human rights law or of a serious violation of international humanitarian law shall have equal access to an effective judicial remedy as provided for under international law. Other remedies available to the victim include access to administrative and other bodies, as well as mechanisms, modalities and proceedings conducted in accordance with domestic law. Obligations arising under international law to secure the right to access justice and fair and impartial proceedings shall be reflected in domestic laws. To that end, States should:

- (a) Disseminate, through public and private mechanisms, information about all available remedies for gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law;
- (b) Take measures to minimize the inconvenience to victims and their re-presentatives, protect against unlawful interference with their privacy as appropriate and ensure their safety from intimidation and retaliation, as well as that of their families and witnesses, before, during and after judicial, administrative, or other proceedings that affect the interests of victims;
- (c) Provide proper assistance to victims seeking access to justice;
- (d) Make available all appropriate legal, diplomatic and consular means to ensure that victims can exercise their rights to remedy for gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law.

13. In addition to individual access to justice, States should endeavour to develop procedures to allow groups of victims to present claims for reparation and to receive reparation, as appropriate.

14. An adequate, effective and prompt remedy for gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law should include all available and appropriate international processes in which a person may have legal standing and should be without prejudice to any other domestic remedies.

## IX. Reparation for harm suffered

15. Adequate, effective and prompt reparation is intended to promote justice by redressing gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law. Reparation should be proportional to the gravity of the violations and the harm suffered. In accordance with its domestic laws and international legal obligations, a State shall provide reparation to victims for acts or omissions which can be attributed to the State

and constitute gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law. In cases where a person, a legal person, or other entity is found liable for reparation to a victim, such party should provide reparation to the victim or compensate the State if the State has already provided reparation to the victim.

16. States should endeavour to establish national programmes for reparation and other assistance to victims in the event that the party liable for the harm suffered is unable or unwilling to meet their obligations.

17. States shall, with respect to claims by victims, enforce domestic judgements for reparation against individuals or entities liable for the harm suffered and endeavour to enforce valid foreign legal judgements for reparation in accordance with domestic law and international legal obligations. To that end, States should provide under their domestic laws effective mechanisms for the enforcement of reparation judgements.

18. In accordance with domestic law and international law, and taking account of individual circumstances, victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law should, as appropriate and proportional to the gravity of the violation and the circumstances of each case, be provided with full and effective reparation, as laid out in principles 19 to 23, which include the following forms: restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non repetition.

19. Restitution should, whenever possible, restore the victim to the original situation before the gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law occurred. Restitution includes, as appropriate: restoration of liberty, enjoyment of human rights, identity, family life and citizenship, return to one's place of residence, restoration of employment and return of property.

20. Compensation should be provided for any economically assessable damage, as appropriate and proportional to the gravity of the violation and the circumstances of each case, resulting from gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law, such as:

- (a) Physical or mental harm;
- (b) Lost opportunities, including employment, education and social benefits;
- (c) Material damages and loss of earnings, including loss of earning potential;
- (d) Moral damage;
- (e) Costs required for legal or expert assistance, medicine and medical services, and psychological and social services.

21. Rehabilitation should include medical and psychological care as well as legal and social services.

22. Satisfaction should include, where applicable, any or all of the following:  
(a) Effective measures aimed at the cessation of continuing violations;

- (b) Verification of the facts and full and public disclosure of the truth to the extent that such disclosure does not cause further harm or threaten the safety and interests of the victim, the victim's relatives, witnesses, or persons who have intervened to assist the victim or prevent the occurrence of further violations;
- (c) The search for the whereabouts of the disappeared, for the identities of the children abducted, and for the bodies of those killed, and assistance in the recovery, identification and reburial of the bodies in accordance with the expressed or presumed wish of the victims, or the cultural practices of the families and communities;
- (d) An official declaration or a judicial decision restoring the dignity, the reputation and the rights of the victim and of persons closely connected with the victim;
- (e) Public apology, including acknowledgement of the facts and acceptance of responsibility;
- (f) Judicial and administrative sanctions against persons liable for the violations;
- (g) Commemorations and tributes to the victims;
- (h) Inclusion of an accurate account of the violations that occurred in international human rights law and international humanitarian law training and in educational material at all levels.

23. Guarantees of non repetition should include, where applicable, any or all of the following measures, which will also contribute to prevention:

- (a) Ensuring effective civilian control of military and security forces;
- (b) Ensuring that all civilian and military proceedings abide by international standards of due process, fairness and impartiality;
- (c) Strengthening the independence of the judiciary;
- (d) Protecting persons in the legal, medical and health care professions, the media and other related professions, and human rights defenders;
- (e) Providing, on a priority and continued basis, human rights and international humanitarian law education to all sectors of society and training for law enforcement officials as well as military and security forces;
- (f) Promoting the observance of codes of conduct and ethical norms, in particular international standards, by public servants, including law enforcement, correctional, media, medical, psychological, social service and military personnel, as well as by economic enterprises;
- (g) Promoting mechanisms for preventing and monitoring social conflicts and their resolution;
- (h) Reviewing and reforming laws contributing to or allowing gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law.

## X. Access To Relevant Information Concerning Violations And Reparation Mechanisms

24. States should develop means of informing the general public and, in particular, victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law of the rights and remedies addressed by these Principles and Guidelines and of all available legal, medical, psychological, social, administrative and all other services to which victims may have a right of access. Moreover, victims and their representatives should be entitled to seek and obtain information on the causes leading to their victimization and on the causes and conditions pertaining to the gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law and to learn the truth in regard to these violations.

## XI. Non Discrimination

25. The application and interpretation of these Principles and Guidelines must be consistent with international human rights law and international humanitarian law and be without any discrimination of any kind or ground, without exception.

## XII. Non Derogation

26. Nothing in these Principles and Guidelines shall be construed as restricting or derogating from any rights or obligations arising under domestic and international law. In particular, it is understood that the present Principles and Guidelines are without prejudice to the right to a remedy and reparation for victims of all violations of international human rights law and international humanitarian law. It is further understood that these Principles and Guidelines are without prejudice to special rules of international law.

## XIII. Rights Of Others

27. Nothing in this document is to be construed as derogating from internationally or nationally protected rights of others, in particular the right of an accused person to benefit from applicable standards of due process.

# Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century\*

Human Security Center, Vancouver, CA.

## Introduction

The first Human Security Report presents a comprehensive and evidence-based portrait of global security. It identifies and examines major trends in global political violence; asks what factors drive these trends; and examines some of the consequences. It poses major challenges to conventional wisdom.

Over the past dozen years, the global security climate has changed in dramatic, positive, but largely unheralded ways. Civil wars, genocides and international crises have all declined sharply. International wars, now only a small minority of all conflicts, have been in steady decline for a much longer period, as have military coups and the average number of people killed per conflict per year.<sup>1</sup>

The wars that dominated the headlines of the 1990s were real - and brutal - enough. But the global media have largely ignored the 100-odd conflicts that have quietly ended since 1988. During this period, more wars stopped than started.

The extent of the change in global security following the end of the Cold War has been remarkable:

- The number of armed conflicts around the world has declined by more than 40% since the early 1990s (see Figure 1.1 in Part I).<sup>2</sup>
- Between 1991 (the high point for the post-World War II period) and 2004, 28 armed struggles for self-determination started or restarted, while 43 were contained or ended. There were just 25 armed secessionist conflicts under way in 2004, the lowest number since 1976.<sup>3</sup>
- Notwithstanding the horrors of Rwanda, Srebrenica and elsewhere, the number of genocides and politicides plummeted by 80% between the 1988 high point and 2001 (Figure 1.11).

\* Leicht gekürzter Auszug aus dem Human Security Report 2005 (Oxford: Oxford University Press 2005 und online abrufbar unter <http://www.humansecurityreport.info>). Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Autors. Die Tabellen und Grafiken, auf die im Text verwiesen wird, sind nicht abgedruckt. Die Endnoten finden sich auf den Seiten 194-195.

- International crises, often harbingers of war, declined by more than 70% between 1981 and 2001 (Figure 1.5).
- The dollar value of major international arms transfers fell by 33% between 1990 and 2003 (Figure 1.10). Global military expenditure and troop numbers declined sharply in the 1990s as well.
- The number of refugees dropped by some 45% between 1992 and 2003, as more and more wars came to an end (Figure 3.1).<sup>4</sup>
- Five out of six regions in the developing world saw a net decrease in core human rights abuses between 1994 and 2003 (Figures 2.6 and 2.7).

The positive changes noted above date from the end of the Cold War. Other changes can be traced back to the 1950s:

- The average number of battle-deaths per conflict per year - the best measure of the deadliness of warfare - has been falling dramatically but unevenly since the 1950s. In 1950, for example, the average armed conflict killed 38,000 people; in 2002 the figure was 600, a 98% decline.
- The period since the end of World War II is the longest interval of uninterrupted peace between the major powers in hundreds of years.<sup>5</sup>
- The number of actual and attempted military coups has been declining for more than 40 years. In 1963 there were 25 coups and attempted coups around the world, the highest number in the post-World War II period. In 2004 there were only 10 coup attempts - a 60% decline. All of them failed.<sup>6</sup>

International terrorism is the only form of political violence that appears to be getting worse, but the data are contested. Although some datasets have shown an overall decline in international terrorist incidents since the early 1980s (Figure 1.12), the most recent data suggest a dramatic increase in the number of high-casualty attacks since the September 11 attacks on the US in 2001.

## Myths and misunderstandings

Public understanding of global security is hampered by many myths and misunderstandings about the nature of global security. Some of these are originated in the media; others were propagated, or reiterated by, international organisations and NGOs. Such myths include claims that:

- The number of armed conflicts is increasing.
- Wars are getting deadlier.

- The number of genocides is increasing.
- The gravest threat to human security is international terrorism.
- 90% of those killed in today's wars are civilians.<sup>7</sup>
- 5 million people were killed in wars in the 1990s.
- 2 million children were killed in wars during the last decade.
- 80% of refugees are women and children.
- Women are the primary victims of war.
- There are 300,000 child soldiers serving around the world today.

Not one of these claims is based on reliable data. All are suspect; some are demonstrably false. Yet they are widely believed because they reinforce popular assumptions. They flourish in the absence of official figures to contradict them, and conjure a picture of global security trends that is grossly distorted. And they often drive political agendas.

A consistent theme in the *Human Security Report 2005* is the inadequacy of available data, especially comparable year-on-year data that can be used to document and measure national, regional and global trends. In some cases, data are simply non-existent.

To address these challenges when preparing this report, the Human Security Centre has drawn on a variety of data compiled by research institutions around the world and commissioned a major public opinion poll on popular attitudes to security in 10 countries. The Human Security Centre also commissioned a new dataset from Uppsala University's Conflict Data Program. The Uppsala/Human Security Centre dataset is the most comprehensive yet created on political violence around the world. Its findings, the first of which are published in this report, will provide key trend data for future editions of the *Human Security Report*. [...]

The following discussion briefly outlines the main themes of the report and reviews some key findings from the various sections.

## War trends

In the early 1990s, at precisely the point that media commentators in the West began to fret about a worldwide explosion in ethnic violence, the number of armed conflicts began to drop (Figure 1.1). This little noticed decline, which has been carefully tracked by the research community, has continued ever since.

The five-decade period following the end of World War II was the longest interval in many centuries without a war between the major powers, and

scholars sometimes refer to it as the 'Long Peace'. This description is deeply misleading. There were no wars between the major powers took place in this period, and every decade saw sharp increases in political violence in the rest of the world.

Between 1946 and 1991 the number of state-based armed conflicts being fought worldwide trebled (Figure 1.2), with most of the killing taking place in poor countries (Figure 1.9).

Moreover, although it is true that the major powers did not fight each other during this period, their post-World War II history has been anything but peaceful. Indeed, the UK, France, the US and the Soviet Union/Russia top the list of countries involved in international wars in the last 60 years (Figure 1.3).

'Realist' scholars attributed the Long Peace between the major powers to the security-enhancing effect of a bipolar security system underpinned by mutual nuclear deterrence. Many worried that the end of the Cold War would usher in a new era of severe crises, even wars, between the major powers.<sup>8</sup> But today, 15 years after the end of the Cold War, the number of international crises is just a small fraction of the 1981 high-point (Figure 1.5) and the prospect of war between the major powers has never seemed more remote.

The end of the Cold War brought remarkable changes to the global security climate. Security pessimists saw the upsurge of secessionist violence in the former Soviet Union, the dissolution of the Yugoslav federation, genocide in Rwanda and other ethnic confrontations as portents of an increasingly violent future.

This pessimism was quite unfounded. Between 1992 and 2003, the last year for which complete data are currently available, the number of armed conflicts (Figure 1.2) dropped by 40%. The number of wars - the most deadly category of armed conflict - declined even more sharply.

In most parts of the world the drop in conflict numbers started after the end of the Cold War (Figure 1.2). But in two important regions the decline started earlier. In the Middle East and North Africa, political violence began to decrease at the beginning of the 1980s. In part this was because the frontline Arab states recognised that fighting wars with a conventionally superior and nuclear-armed Israel was a fruitless endeavour, and in part because ruthless state repression was succeeding in crushing domestic insurgencies.

In East Asia, Southeast Asia and Oceania the decline in both the number and deadliness of armed conflicts started in the mid-1970s (Figures 1.2 and 1.9). This was a period in which massive external involvement in the region's conflicts was rapidly winding down, and in which countries in the region were experiencing the highest rates of economic growth in the world. As Part V of this report shows, the probability of war decreases as national income, and hence state capacity, increases (Figure 5.4).

## The challenge of Africa

Most of the world's armed conflicts now take place in sub-Saharan Africa (Figure 1.2). At the turn of the 21st century more people were being killed in wars in this region than in the rest of the world combined (Figure 1.9).

Almost every country across the broad middle belt of the continent - from Somalia in the east to Sierra Leone in the west, from Sudan in the north to Angola in the south - remains trapped in a volatile mix of poverty, crime, unstable and inequitable political institutions, ethnic discrimination, low state capacity and the 'bad neighbourhoods' of other crisis-ridden states - all factors associated with increased risk of armed conflict.<sup>9</sup>

The combination of pervasive poverty, declining GDP per capita, poor infrastructure, weak administration, external intervention and an abundance of cheap weapons, plus the effects of a major decline in per capita foreign assistance for much of the 1990, mean that armed conflicts in these countries are difficult to avoid, contain or end.

Moreover, violent conflict exacerbates the very conditions that gave rise to it in the first place, creating a classic 'conflict trap' from which escape is extraordinarily difficult. Unsurprisingly, sustaining peace settlements is a major challenge in many of the continent's post-conflict countries.

Yet even in Africa there are signs of hope. The new Uppsala/Human Security Centre dataset shows that the number of conflicts in Africa in which a government was one of the warring parties declined from 15 to 10 between 2002 and 2003 (Figure 2.1). The number of cases of 'onesided' violence - defined as the slaughter of at least 25 civilians in the course of a year and called onesided because the victims can't fight back - declined from 17 to 11 (Figure 2.1), a drop of 35%. Meanwhile, reported fatalities from all forms of political violence were down by more than 24% (Figure 2.4).

These changes reflect the increased involvement of the international community and African regional organisations in conflict resolution and post-conflict reconstruction, rather than major changes in the underlying risk factors. Africa remains the world's most conflict-prone continent.

## Wars have fewer victims today

The decline in the numbers killed in wars has been even more dramatic than the drop in the number of conflicts, although it has taken place over a much longer period and for quite different reasons.

The Human Security Report 2005 draws on a new data-set on battle-deaths that occurred between 1946 and 2002 in conflicts where a government was one

of the warring parties. As Figure 1.6 shows, nearly 700,000 people were killed in the wars of 1950, while in 2002 the figure was just 20,000.

This substantial long-term decline in battle-deaths is due primarily to a radical shift in modes of warfare.

The wars of the 1950s, 1960s and 1970s, and to a lesser degree the 1980s, were characterised by major battles fought by large armies armed with heavy conventional weapons and supported by one or other superpower.

Today most wars are fought in poor countries with armies that lack heavy conventional weapons - or superpower patrons. In a typical low-intensity conflict weak government forces confront small, ill-trained rebel forces equipped with small arms and light weapons. Skirmishes and attacks on civilians are preferred to major engagements. Although these conflicts often involve gross human rights abuses, they kill relatively few people compared with the major wars of 20 or more years ago.

In addition to low-intensity conflicts, a small number of high-tech wars have been fought by the US and its allies since the end of the Cold War. In the Gulf War, Kosovo and Afghanistan, the huge military advantage enjoyed by coalition forces, plus increased use of precision-guided munitions, meant that victory on the battlefield was gained quickly and with relatively few battle-deaths.

The current conflict in Iraq is the exception: while the conventional war that began in 2003 was over quickly and with relatively few casualties, tens of thousands have been killed in the subsequent - and ongoing - urban insurgency.

The battle-death data also demonstrate how the world's deadliest killing zones have shifted locale over time (Figure 1.9):

- From the end of World War II to the mid-1970s, by far the greatest numbers of battle-deaths were in East, Southeast Asia and Oceania.
- In the 1980s, most of the killing took place in the Middle East and North Africa, Central and South Asia, and in sub-Saharan Africa.
- By the turn of the 21st century, sub-Saharan Africa had become the world's most violent region, experiencing more battle-deaths than all other regions combined.

## Refugees and displaced persons

While the major wars of the 1950s, 1960s and 1970s were associated with very high death tolls, the available data suggest that these wars did not generate commensurately large flows of displaced people.<sup>10</sup> In fact, the figures indicate

that the really big increases in people fleeing their homes in fear of their lives did not start until the 1980s.

Between 1980 and 1992 the total number of people estimated to have been displaced increased from 16 million to more than 40 million. While the data, especially on internally displaced persons, are questionable, there is little doubt about the remarkable upward trend during this period.

Increased targeting of civilians appears to be a major reason for the huge increase. As one UN report put it, 'Refugee movements are no longer side effects of conflict, but in many cases are central to the objectives and tactics of war.'<sup>11</sup>

While displacement is a humanitarian tragedy and puts people at greater risk of succumbing to disease and malnutrition, it also prevents many violent deaths. Indeed, had the millions of people displaced in the 1980s and early 1990s not fled their homes, hundreds of thousands, possibly more, would likely have been killed. So the massive displacement in this period is likely part of the reason for the declining number of battle-deaths.

## Genocide

Genocides and other deliberate slaughters of civilians are usually counted separately from armed conflicts, on the grounds that the killing of unarmed innocents does not constitute warfare.

Such killings usually—but not always—take place within the context of a war. So if wars decline, we would expect that cases involving the slaughter of civilians would decline as well. This is precisely what has happened, but the 80% decline in the number of genocides (Figure 1.11) since the end of the Cold War has been twice as great as the drop in the number of conflicts

Until now there has been no systematic annual reporting of the death tolls from such one-sided violence. This omission is addressed by the new Uppsala/Human Security Centre dataset discussed in Part II of this report. The data for 2002 and 2003 suggest that cases of one-sided violence are as common as cases of state-based armed conflict, but that one-sided violence kills far fewer people.<sup>12</sup>

## Terrorism

Like genocide, terrorism is directed primarily against civilians. But although the focus of enormous attention, international terrorism has killed fewer than 1000 people a year, on average, over the past 30 years.

The trends in international terrorism have been the subject of considerable recent controversy. The US State Department has published data on international terrorist incidents around the world for more than 20 years - a rare exception to the general rule that governments do not collect statistics on trends in political violence.

The State Department's data for 2003 (Figure 1.12) showed a 60% decline in the number of international terrorist attacks since the early 1980s, and in 2004 the Bush administration cited this finding to support its claim that the US was winning the 'war on terror'. But these data were profoundly misleading - they conflated relatively trivial incidents with 'significant' attacks. The former have indeed decreased, but the latter have shot up more than eightfold since the early 1980s (Figure 1.13).

In April 2005 the Bush administration published new data showing a dramatic increase in 'significant' international terrorist attacks in 2004.

Despite the relatively low death toll resulting from international terrorism, it is still a major human security concern for several reasons:

- First, the war on terror has provided a large part of the rationale for major wars in Afghanistan and Iraq.
- Second, as recent opinion survey data show, the US-led counterterror campaign has been associated with extraordinarily high levels of anti-Americanism in the Muslim world.<sup>13</sup> This has almost certainly increased the number of potential terrorist recruits.
- Third - and perhaps most important - terrorists may at some stage acquire and use weapons of mass destruction (WMD). This prospect is of particular concern because terrorists, unlike states, cannot be deterred by threats of nuclear retaliation.

Much of the attention paid to possible WMD attacks has focused on the threat posed to the US and other Western countries. But mass-casualty terror attacks also pose a major threat to poor countries - even when they are not directly targeted.

The likely consequence of a successful high-casualty WMD attack against the US, for example, would be a major downturn in the global economy. According to the World Bank, the September 11 attacks on the US in 2001 pushed millions of people in the developing world into poverty, and likely killed tens of thousands of under-five-year-olds - a far greater toll than the total number of deaths directly caused by the attack.

International terrorism is thus a development issue for the global South, as well being a vital security issue for both the North and the South.

## Human rights abuse

The Political Terror Scale (PTS) database, which is maintained by researchers at the University of North Carolina, Asheville, records global and regional trend data on human rights abuse in the developing world. It uses a composite indicator that captures such core human rights abuses as torture, extrajudicial executions, the ‘disappearance’ of dissidents and officially backed death squads.<sup>14</sup> Drawing on information compiled by Amnesty International and the US State Department, it ranks each country on a five-point scale every year.

Some 20 years of these data are shown in Figures 2.6 and 2.7. Half the regions of the developing world saw the level of state repression increase somewhat between 1980 and 1994, while five out of the six regions discussed showed a modest decrease from 1994 to 2003. Underreporting and different coding standards in the 1980s likely mean that the reduction in core human rights violations is greater than the trend data suggest.

The most insidious forms of repression occur where the coercive power of the state is so pervasive that actual physical repression rarely has to be used. What might be called ‘rule by fear’ is most prevalent in highly authoritarian states.

However, there is room for optimism here too, since there has been a substantial worldwide decline in authoritarianism over the past quarter century (Figure 5.3).

## Indirect deaths

Many of the costs of war are obvious - battle-deaths, displaced people, flattened cities, destroyed infrastructure, capital flight and slashed living standards. Less obvious are the high numbers of ‘indirect’ or ‘excess’ deaths - non-violent deaths that would not have occurred had there been no fighting. In most of today’s armed conflicts, war-exacerbated disease and malnutrition kill far more people than missiles, bombs and bullets.

It is no surprise that poor countries suffer most from these indirect deaths. As Part IV of this report demonstrates, these countries experience the most wars; their citizens are more susceptible to disease and malnutrition to begin with; their health systems are fragile and underfunded; and the humanitarian assistance they receive is often too little and too late.

Indirect deaths receive little attention in the media because it is almost impossible to distinguish them from ‘normal’ deaths caused by malnutrition and disease. Few outsiders notice a statistical increase in already high mortality rates - even though the number of additional deaths is likely to be many times

greater than the number of battle-deaths. In some cases the ratio of 'indirect' to 'direct' deaths exceeds 10:1.

Yet only when the death rate from malnutrition and disease escalates suddenly - as has recently happened in Sudan's Darfur region - do indirect deaths engage the attention of the media and generate pressure for action.

The indirect costs of warfare will be a central theme of the Human Security Report 2006. Ignorance of the scope and impact of these costs hampers effective planning for humanitarian assistance and post-conflict reconstruction programs. Donor governments, international agencies and NGOs often complain about the lack of information, but few do much to address the problem.

Then, there is the issue of accountability. Neither governments nor rebels are normally held legally or morally responsible for the indirect deaths caused by their actions, in part because the linkage between war, disease and malnutrition is not well understood.

A government or rebel group that slaughters hundreds of civilians in war-time can, in principle, be brought to justice before the International Criminal Court. But if the same government or rebel group acts in a knowingly reckless and negligent manner, and in so doing causes tens or even hundreds of thousands to perish from disease and hunger, it is unlikely ever to be charged with a crime, let alone be successfully prosecuted.

## Violent crime

While violent crime is clearly a threat to human security, attempts to track global and regional trends in criminal violence are hampered by lack of data, under-reporting and under-recording, conflicting definitions and, in some cases, the reporting of war deaths as homicides.

Part II includes a review of the available data on global trends in homicide (Figure 2.9) and rape (Figure 2.10). But the discussion is in part an exercise in demonstrating how little we know. The rape data are particularly problematic. It is impossible, for example, to determine whether the increase in rape rates in many regions is a function of increased rape, increased reporting, or both.

The extent of rape in war is examined in Part III, but here, too, the discussion is hampered by the absence of reliable cross-national data. However, a major recent case study in Sierra Leone found a clear association between displacement and being a victim of sexual violence. Displaced women were twice as likely to be raped as those who remained in their homes.

Case study evidence indicates that this association may exist in other conflict zones as well. If so, then it is reasonable to assume that the fourfold increase in displacement between the early 1970s and the early 1990s (Figure 3.1) was associated with a major increase in the incidence of sexual violence.

## The causes of peace

Over the past three decades two epochal changes in international politics have had a huge but little analysed impact on global security. These changes help explain both the increase in armed conflict around the world from the end of World War II to the early 1990s and its subsequent sharp decline.

Between 1946 and 1991 there was a twelvefold rise in the number of civil wars - the greatest jump in 200 years.<sup>15</sup>

The data suggest that anti-colonialism and the geopolitics of the Cold War were the major determinants of this increase (Figure 5.2).

By the early 1980s the wars of liberation from colonial rule, which had accounted for 60% to 100% of all international wars fought since the early 1950s, had virtually ended. With the demise of colonialism, a major driver of warfare around the world - one that had caused 81 wars since 1816 - simply ceased to exist.

Then, in the late 1980s, the Cold War, which had driven approximately one-third of all wars (civil as well as international) in the post-World War II period, also came to an end. This not only removed the only risk of violent conflict between the major powers and their allies, it also meant that Washington and Moscow stopped supporting their erstwhile allies in many so-called proxy wars in the developing world. Denied external support, many of these conflicts quietly ground to a halt.

With the colonial era and then the Cold War over, global warfare began to decline rapidly in the early 1990s. Between 1992 and 2002 the number of civil wars being fought each year plummeted by 80%. The decline in all armed conflicts - that is, wars plus minor armed conflicts was 40%.

The end of the Cold War not only removed a major source of conflict from the international system, it also allowed the UN to begin to play the security-enhancing role that its founders had intended, but which the organisation had long been prevented from pursuing.

With the Security Council no longer paralysed by Cold War politics, the UN spearheaded a veritable explosion of conflict prevention, peacemaking and post-conflict peace-building activities in the early 1990s. Part V of this report describes the extent of this unprecedented surge in activism, which included:

- A sixfold increase in the number of preventive diplomacy missions (those that seek to stop wars from starting) mounted by the UN between 1990 and 2002.
- A fourfold increase in peacemaking activities (those that seek to stop ongoing conflicts) over the same period (Figure 5.5).

- A sevenfold increase in the number of ‘Friends of the Secretary-General’, ‘Contact Groups’ and other government-initiated mechanisms to support peace making and peacebuilding missions between 1990 and 2003.
- An elevenfold increase in the number of economic sanctions in place against regimes around the world between 1989 and 2001.
- A fourfold increase in the number of UN peacekeeping operations between 1987 and 1999 (Figure 5.6). The increase in numbers was not the only change. The new missions were, on average, far larger and more complex than those of the Cold War era and they have been relatively successful in sustaining the peace. With 40% of post-conflict countries relapsing into war again within five years, the importance of preventing wars from restarting is obvious.

The UN did not act alone, of course; the World Bank, donor states, a number of regional organisations and thousands of NGOs worked closely with UN agencies and often played independent conflict prevention, conflict mitigation and peacebuilding roles of their own. Prior to the end of the Cold War there had been little sustained activity in any of these areas.

Not one of the peacebuilding and conflict prevention programs on its own had much of an impact on global security in this period. Taken together, however, their effect has been profound.

As the upsurge of international activism grew in scope and intensity through the 1990s, the number of crises, wars and genocides declined. Correlation does not prove cause, of course, and Part V reviews other possible explanations for the dramatic decline in political violence in the post-Cold War era.

Over the long term the evidence suggests that the risk of civil war is reduced by equitable economic growth, increased state capacity and inclusive democracy. Development is a necessary condition for security - and vice versa.

But Part V demonstrates that none of these factors can account for the sharp decline in political violence around the world that started in the early 1990s and has continued ever since. It argues that the single most compelling explanation for this decline is the upsurge of international activism described briefly above and in more detail in Part V.

The Human Security Report 2006 will include a more detailed examination of the debates that continue to divide the scholarly community about the causes of peace.

## No grounds for complacency

The dramatic improvements in global security documented in this first Human Security Report are real and important. But they are no cause for complacency. Some 60 wars are still being fought around the world and the post-Cold War years have also been marked by major humanitarian emergencies, gross abuses of human rights, war crimes, and ever-deadlier acts of terrorism. But the conflicts that remain - in Iraq, Darfur and elsewhere - continue to exact a deadly toll.

Moreover, the fact that wars come to an end does not necessarily mean that their underlying causes have been addressed. Indeed, a recent UK government report argues that much of the decrease in armed conflict is due to its 'suppression or containment, rather than resolution'.<sup>16</sup> In addition to creating a legacy of bitter hostility that hampers reconciliation, armed conflicts invariably exacerbate the structural conditions that led to their outbreak in the first place. This is why the greatest single risk factor for armed conflict is a recent history of political violence.

Some current developments suggest that the progress of the past dozen years now may be at risk. In May 2005 the International Crisis Group reported that ten conflict situations around the world had deteriorated in the previous month; only five had improved.<sup>17</sup> In June 2005 the influential Peace and Conflict 2005 report noted that 'risks of future genocides and political mass murder remain high in a half-dozen countries and a significant possibility in a dozen others.'<sup>18</sup>

The risk of new wars breaking out - or old ones resuming - is very real in the absence of a sustained and strengthened commitment to conflict prevention and post-conflict peace building. The post-Cold War decline in conflict numbers was not inevitable - and it is certainly not irreversible.

But while there is no room for complacency, nor is there any cause for pessimism. The international community's successes in reducing armed conflict worldwide in the post-Cold War era have been achieved despite inadequate resources, ad hoc planning, inappropriate mandates (in the case of UN peace operations) and lack of support from the countries most able to help. With additional resources, more appropriate mandates, and a greater commitment to conflict prevention and peacebuilding, far more could be achieved.

Effective policy doesn't just need extra resources and greater political commitment. It also requires a better understanding of global and regional security trends - and of why some conflict prevention and mitigation strategies succeed while others fail.

Providing the data and analysis to further such an understanding is the central goal of the Human Security Report.

## Endnotes

1. References for all statistics in the Overview are found in the main body of the Report unless otherwise noted.
2. The data cited here refer to conflicts in which a state is one of the warring parties. Until 2002 no data were collected for armed conflicts in which a state was not a party.
3. This finding - from Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005*, Center for International Development and Conflict Management (College Park, MD: University of Maryland, May 2005) - is not discussed in the Human Security Report 2005 because *Peace and Conflict 2005* was published after the relevant section of this report was written.
4. There was no comparably sustained decrease in the number of internally displaced persons - that is, those who had fled their homes but had not crossed into another country and become refugees.
5. John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books, 1989).
6. Heidelberg Institute on International Conflict Research, *Conflict Barometer 2004* (Heidelberg: Insitute on International Conflict Research, University of Heidelberg, 2005), [www.hiik.de/en/ConflictBarometer\\_2004.pdf](http://www.hiik.de/en/ConflictBarometer_2004.pdf) (accessed 31 May 2005). These findings will be discussed in detail in the Human Security Report 2006.
7. Note that this claim refers to people killed infighting, not those who die of war-induced disease and/or malnutrition.
8. See John J. Mearsheimer/Why We Will Soon Miss the Cold War', August 1990, <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=713> (accessed 31 May 2005).
9. The discussion on Africa draws on a paper prepared for this report by Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr and on their *Peace and Conflict 2005*.
10. While the UN was collecting refugee data during this period, little effort was made to collect data on internally displaced persons (IDPs). The IDP data, which are now collected by independent organisations such as the Global IDP Project, almost certainly underestimate the true number of people displaced within their own borders between the 1960s and the beginning of the 1980s.
11. UN High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
12. This is not always the case, of course. More people were killed in the Rwandan genocide in 1994 than on all the world's battlefields in 1950, the year with the highest battle-death toll in the post-World War II era.
13. Pew Research Center, *A Year After Iraq: Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists*', Survey Reports, Pew Research Center website, <http://people-press.org/reports/display.php3?PageID=796> (accessed 15 August 2005).

14. The central focus of the Political Terror Scale is state repression; however, the identity of the perpetrators of human rights abuses is not always clear, so some of the violence that is recorded may be perpetrated by non-state groups.
15. Note that civil wars are defined here as conflicts that have incurred at least 1000 battle-deaths. Only armed conflicts in which a government was one of the warring parties are discussed.
16. Prime Minister's Strategy Unit, 'Investing in Prevention: an International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response,' *The Challenges of Instability: Overview of Instability*, [http://www.strategy.gov.uk/downloads/work\\_areas/countries\\_at\\_risk/report/chapter1.htm](http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/countries_at_risk/report/chapter1.htm) (accessed 30 August 2005).
17. International Crisis Group/Crisis Watch', no. 21, 1 May 2005, International Crisis Group website, [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3399](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3399) (accessed 31 May 2005).
18. Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict* 2005.