

IL COMITATO INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA E LE CONVENZIONI DI GINEVRA

Conferenza del Dottor **CORNELIO SOMMARUGA**

già Presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa

Ci ritroviamo, oggi, in questa nobile Associazione, che annovera fra i suoi principi guida l'*etica della responsabilità*, a parlare di un tema che gli avvenimenti della politica mondiale degli ultimi anni hanno reso di particolare e **triste attualità**. Triste perché, per eliminare un regime autoritario di poco affidamento e reo di varie violazioni dei diritti umani, si è deciso di far ricorso alla guerra. Una **Guerra ingiusta**, che costituisce una violazione palese del diritto internazionale, in quanto decisa ed eseguita senza una risoluzione dell'organo competente delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza. Triste perché la guerra riflette sempre un fallimento nella cooperazione internazionale, una negazione del dialogo e una seria battuta d'arresto in una dinamica di sviluppo regionale. Triste poi anche – e il decorso bellico lo ha confermato – perché guerra significa sofferenza e morte, di militari certo, ma pure di civili. E quanto è avvenuto da tre anni a questa parte, dopo il conflitto internazionale propriamente detto, è ancora più raccapricciante, per morti, feriti, sequestri e soprattutto per violazioni flagranti del diritto internazionale umanitario.

Non sono comunque qui per parlare dello *jus ad bellum*, ma piuttosto dello *jus in bello*, incorporato in particolare nel «**Diritto di Ginevra**».

Gustave Moynier, il grande giurista, fra i cinque ginevrini fondatori nel 1863 del Comitato Internazionale della Croce Rossa, del quale fu il secondo presidente (dal 1864 al 1910, durante 46 anni!), scriveva all'epoca che «*l'umanità, nella sua marcia ascendente verso un ideale sociale, tende a basare la sua costituzione sempre più nel rispetto del diritto*». La prima Convenzione di Ginevra del 1864 sui militari feriti in campagna, ne è, secondo lui, la dimostrazione e risponde alla definizione di Montesquieu, secondo cui «*il diritto delle genti è fondato sul principio che le nazioni devono farsi in pace il più bene possibile e in guerra il meno male possibile*». All'epoca molte persone di buona volontà andarono oltre quanto potesse sembrare un'utopia.

Il primo presidente del CICR (1863 e 1864), il generale **Guillaume-Henri Dufour**, quando assunse il comando dell'Esercito federale svizzero, che si apprestava a entrare in ostilità contro i Cantoni secessionisti (cattolici) del Sonderbund, diceva nel suo Ordine del giorno del 5 novembre 1847: «*Soldati, bisogna uscire da questa lotta, non solo vittoriosi, ma anche senza rimproveri; bisogna che si dica di voi: hanno combattuto valorosamente, quando era necessario, ma si sono mostrati dappertutto umani e generosi... Colui che porta la mano su una persona inoffensiva si disonora e imbratta la sua bandiera*». E dodici anni dopo, un terzo ginevrino, membro fondatore del CICR, **Henry Dunant**, assisteva come testimone involontario alla **battaglia di Solferino**, nella Seconda Guerra d'Indipendenza d'Italia, con l'indicibile numero di morti e feriti, ciò che l'incitò, con le donne lombarde della regione e Don Lorenzo Barziza, il parroco della Chiesa maggiore di Castiglione delle Stiviere (a sette chilometri da Solferino), a portare soccorso, in tutta imparzialità, ai molti feriti che rimasero sul campo dopo le sole ventiquattro ore della battaglia del 29 giugno 1859. Ritornato a Ginevra, nel suo «**Ricordo di Solferino**», libretto impressionante e ancora oggi di attualità, pubblicato nel 1862, egli proponeva di concludere un trattato per neutralizzare i servizi sanitari militari sul campo di battaglia e di creare un'organizzazione umanitaria permanente per l'assistenza ai feriti di guerra.

È interessante rilevare che alla stessa epoca una personalità italiana di spicco, **Fernando Palasciano**, si era pronunciata nella sua opera pubblicistica in favore della neutralità dei feriti di guerra. Palasciano era un chirurgo di grido, specializzato in traumatologia di guerra, famoso per aver saputo curare con successo Garibaldi, ferito al piede nell'ottobre del 1862 sull'Aspromonte. Egli fu professore all'Accademia di Messina e poi a Napoli, dove insegnò anche alla Arciconfraternita del SS. Rosario, dopo essere stato ufficiale medico dell'esercito borbonico, ma anche arrestato, incarcerato e condannato a morte dalla corte marziale di Filangeri – per aver curato i feriti nemici! –, ma poi amnistiato e liberato. Questa grande personalità, due volte Medaglia

d'oro e deputato al Parlamento, fu un vero e proprio precursore delle Convenzioni di Ginevra. In uno dei suoi discorsi “sulla neutralità dei feriti” (era nel 1861) diceva *«basterebbe che gli eserciti belligeranti fossero obbligati a farsi restituzione di tutti i prigionieri feriti, immediatamente dopo ogni combattimento (ciò che figura oggi in altre parole nella Terza Convenzione di Ginevra) e poi far curare sul sito stesso del combattimento dal proprio personale sanitario tutti combattenti che per la gravità delle riportate ferite non potessero impunemente soffrire un immediato trasporto»*.

L'azione di Solferino e Castiglione aveva indicato i principi della futura Croce Rossa: **umanità** per la cura delle sofferenze, **imparzialità** per non fare differenze tra vittime *buone* e vittime *cattive*, **indipendenza** per poter agire senza istruzioni di uno dei belligeranti, **neutralità** per non giudicare sulla legittimità o meno delle parti al conflitto.

Dunant fu proprio colpito dalla straordinaria disponibilità personale di azione, dal senso di responsabilità e dallo slancio di solidarietà delle donne lombarde. Vi è una bella pagina del “Souvenir di Solferino” in cui Henry Dunant dice testualmente delle donne di Solferino e Castiglione delle Stiviere che dimostrarono «la stessa benevolenza a tutti quegli uomini di origine così diverse e che sono per esse tutti parimenti stranieri...Onore a queste creature caritatevoli, onore alle donne di Castiglione: niente le ha fatte arrestare, niente le ha stancate o scoraggiate e la loro dedizione modesta non ha tenuto conto alcuno, né di fatiche, né di fastidi, né di sacrifici». E Dunant dice ancora: «la consapevolezza morale dell'importanza della vita umana, il desiderio di alleviare un po' le torture di tanti infelici o di risollevarne l'animo abbattuto, l'attività forzata ed incessante in momenti simili, infondono un'energia umana straordinaria, che crea come un'autentica bramosia di portar soccorso a quanti più sia possibile».

Jean Monnet, il padre dell'integrazione europea, che ha portato, per gradi, all'odierna UE, aveva detto “niente è possibile senza gli uomini, niente è durevole senza le istituzioni”. Per giungere alle Convenzioni ci voleva un gruppo di cittadini che rilevasse l'idea di Henry Dunant e che diventasse promotore di un accordo tra Stati. È così che nacque nel 1863 il Comitato Internazionale, più tardi chiamato della Croce Rossa, composto allora da cinque Ginevrini. Ma per riunire i plenipotenziari dei governi che dovevano negoziare e siglare le Convenzioni, ci voleva un governo ospite, che convocasse la conferenza diplomatica. Fu il Consiglio federale svizzero che prese questa iniziativa. Il documento firmato 142 anni fa dai plenipotenziari di dodici Stati aveva carattere rivoluzionario. Dopo solo dieci giorni di consultazioni la grande idea del Dunant divenne realtà, prendendo una forma concreta: il Comitato e la Convenzione. Gli Stati – per la prima volta – riconobbero in modo chiaro ed esplicito che i soldati feriti e morenti non erano semplicemente un inevitabile, e quindi trascurabile, prodotto secondario delle guerre. No! Le **vittime** delle guerre sono persone che soffrono e nessuno può permettersi di dimenticarle e ancora meno di ripudiarle – solidarietà e responsabilità erano così entrate nel diritto internazionale. Queste vittime hanno il diritto di essere assistite e aiutate, sia dagli amici che dai nemici, senza alcuna discriminazione. Non dimentichiamo l'appello delle donne lombarde che curavano i feriti, “*tutti fratelli*”, dicevano e proclamavano quindi quel principio che include **responsabilità e solidarietà: l'imparzialità**. Non ci sono vittime buone e vittime cattive: tutte hanno diritto di essere soccorse e le Convenzioni di Ginevra moderne, del 1949, che sono ora quattro, indicano che le vittime da proteggere e da assistere sono i feriti sul campo di battaglia su terra, i feriti e naufraghi di guerra in mare, i prigionieri e le popolazioni civili. Dunque tutti i non combattenti o non più combattenti. Sono principi morali comuni a tutte le religioni, culture e convinzioni che sono assurti a obblighi di carattere legale vincolanti per tutti i belligeranti.

Il Comitato Internazionale diede allora inizio a quello che divenne poi il Movimento internazionale della Croce Rossa con le molte Società Nazionali.

Perché Croce Rossa? La discussione preparatoria per la prima Convenzione aveva previsto che le infermiere volontarie portassero negli ospedali e sul campo un segno distintivo identico, ciò che era importante, per garantire la neutralità dei soccorsi. Il dottor **Louis Appia**, ginevrino di origine italiana, altro membro fondatore del CICR, chiede che si porti un bracciale bianco al braccio sinistro con un segno distintivo e internazionale, che il generale Dufour propone essere una croce rossa su fondo bianco, invertendo i colori della bandiera svizzera. Credo sia importante ricordare qui che la conferenza internazionale non aveva in alcun modo fatto riferimento alla croce – greca del resto – come simbolo religioso cristiano. I delegati vollero rendere omaggio allo Stato che aveva convocato sul suo territorio la conferenza che doveva dar origine a una nuova istituzione.

La croce rossa era così entrata, già nel 1864, come **emblema protettore**, in particolare per i servizi sanitari degli eserciti, nel diritto internazionale. Fu solo nelle Conferenze diplomatiche del 1906 (senza risultato) e del 1929 che si parlò di un secondo e di un terzo emblema protettore. Le parti contraenti alla prima Convenzione decisero nel 1929 di ammettere anche gli emblemi protettori “**mezzaluna rossa**” e “**leone rosso con sole**”. L’Egitto e la Turchia per il primo e la Persia per il secondo ebbero le loro rivendicazioni onorate dagli altri Stati. La Convenzione diceva che questi emblemi addizionali potessero essere usati dai servizi sanitari degli eserciti che già lo facevano. Pian piano l’uso della mezzaluna rossa andò allargandosi a diversi Stati divenuti indipendenti e di religione musulmana (una trentina oggi). La cosa non si generalizzò mai, in quanto, per esempio, il maggior Stato di religione islamica del mondo, l’Indonesia, continua a usare la croce rossa. Un simbolismo religioso fu quindi introdotto dalla mezzaluna... e non dalla croce.

Se oggi il leone rosso non è più usato in Iran, dopo la caduta della monarchia imperiale, un problema delicato sussiste – o piuttosto sussisteva – con Israele, che dal 1949, quando come nuovo Stato indipendente aderì alle Convenzioni di Ginevra, utilizza sul campo come emblema protettore – sulla base di una riserva fatta al momento dell’adesione – il “**Magen David Adom**” la stella di Davide rossa, come quella azzurra della sua bandiera nazionale. Il problema risiede nel riconoscimento, da parte del CICR, che ne ha il mandato statutario, della Società nazionale di soccorso israeliana, che come lo Stato d’Israele, non ha voluto utilizzare la croce o la mezzaluna. Il Comitato Internazionale, sempre sulla base dello **Statuto del Movimento**, approvato anche dagli Stati parti alle Convenzioni di Ginevra, deve, nel riconoscimento delle nuove Società Nazionali, rispettare dieci criteri, tra cui quello che dice che la Società deve utilizzare un emblema previsto dalla prima Convenzione. Si è quindi da più di cinquant’anni entrati in un circolo vizioso, esigendo Israele e il MDA il riconoscimento e riferendo il CICR la problematica agli Stati, che, a dire il vero, nella Conferenza diplomatica del 1949, avevano rifiutato con un solo voto di scarto l’inserzione della Stella rossa di Davide nella Convenzione.

Pur essendo il CICR, per promuovere la neutralità dei soccorsi, contrario alla proliferazione degli emblemi, io avanzai l’idea nel 1992, in un articolo nella Rivista internazionale della Croce Rossa, di proporre agli Stati **un emblema addizionale nuovo**, di fantasia, senza connotazione culturale, religiosa o politica, che avrebbe potuto raccogliere la maggioranza necessaria in una conferenza diplomatica, più facilmente che la stella rossa. I lavori avanzarono lentamente ma in modo sicuro, quando il Movimento della Croce Rossa nel 1999 aveva messo sul tavolo dei governi la proposta di adottare come emblema addizionale un rombo rosso o “cristallo”, che anche Israele avrebbe potuto accettare, almeno per discussione. Fu la Croce Rossa americana, che, con l’insistenza per il Magen David Adom, bloccò la dinamica positiva; l’“*intifada II*” fece il resto. Eppure, dopo molti sforzi del CICR e della diplomazia svizzera – essendo Berna il depositario delle Convenzioni –, una **Conferenza diplomatica** ha accettato (con una votazione a maggioranza qualificata) nel dicembre scorso un Protocollo aggiuntivo III con il nuovo emblema addizionale, che sarà disponibile (come la croce e la mezzaluna) una volta il Protocollo ratificato ed entrato in vigore. Per evitare ulteriori possibili equivoci, vorrei confermare che il “cristallo” non è nullamente sostitutivo della croce. Potrà essere scelto da paesi che hanno problemi con gli emblemi esistenti. Il valore giuridico di protezione è identico per i tre emblemi. Mi sia permesso tuttavia di aggiungere che il calvario degli emblemi non è veramente chiuso. Perché la Società di soccorso israeliana possa essere riconosciuta – sempreché scelga il nuovo emblema addizionale – occorre che una **Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa** modifichi gli Statuti del Movimento, per permettere al CICR di riconoscere nello stesso tempo le due Società, quella di Israele e quella della Palestina, per ora questa non riconosciuta perché non parte di uno stato sovrano, che non ha mai – perché non ne era abilitato – ratificato le Convenzioni di Ginevra, contrariamente a Israele. La Conferenza è stata convocata per giugno, ma essendo composta da Società Nazionali e dai governi dei Paesi parti alle Convenzioni (con voti separati), il risultato non è necessariamente scontato, tanto più che in Israele e Palestina ci sono state dopo dicembre delle elezioni, che hanno comportato cambiamenti di governi.

Tutto ciò dimostra quanto politicizzato sia – purtroppo – il quadro in cui opera sul piano giuridico il CICR. Non posso tralasciare di dire qui, quanto mi aveva confidato uno dei miei predecessori alla guida dell’istituzione: *«Il Presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa è come un nuotatore solitario nell’oceano della politica; deve saper nuotare con perseveranza senza mai bere, altrimenti affoga»*.

Perché ho parlato di **Diritto di Ginevra**? Il diritto internazionale umanitario – l’ho già menzionato – è nato a Ginevra e tutte le tappe significative del suo sviluppo hanno avuto luogo a Ginevra, dove ha anche sede il

Comitato Internazionale della Croce Rossa, istituzione specificamente neutrale e indipendente, di diritto privato, con mandato internazionale, che ha il compito di proteggere e assistere le vittime dei conflitti armati, istituzione che è anche guardiana del diritto internazionale umanitario. E il CICR è stato il principale motore dello sviluppo di questo importante settore del diritto internazionale pubblico; è esso che ha fatto pressione sugli Stati perché accettino le estensioni successive della protezione convenzionale, che ha preparato le bozze che le **Conferenze diplomatiche del 1864, 1906, 1929, 1949, del 1974 (al 1977) e quella del 2005** hanno accettato come documenti di base per le loro deliberazioni. I suoi rappresentanti hanno anche partecipato a tutte queste Conferenze come esperti. Il CICR ha sempre insistito che le vittime civili e militari, sul campo e in mare, prigionieri e feriti, rimanessero al centro di questo capitolo del diritto delle genti; il suo discorso era tanto più credibile, che i suoi delegati erano costantemente presenti sul campo.

Il contributo del Diritto di Ginevra alla **consolidazione della pace** è considerevole, in quanto permette allo spirito umanitario di farsi sentire nelle situazioni di conflitto. Il suo obiettivo principale è di evitare che l'umanità affoghi nella barbarie assoluta e vuole perlomeno mettere ostacoli a un'evoluzione del genere. È così che il diritto internazionale umanitario contribuisce a gettare le basi sulle quali un ordine pacifico potrà essere stabilito alla fine delle ostilità. Una pace duratura – basata sulla giustizia e il perdono – potrà avere più possibilità di successo, se sulla base del diritto nel periodo bellico una certa reciproca fiducia si è mantenuta senza riserve mentali per rispettare le disposizioni convenzionali.

Ma è importante ricordare che il diritto umanitario non è una specialità esclusivamente ginevrina e della Croce Rossa. Tutte le culture hanno avuto regole che tendevano a frenare la violenza, compresa la forma “istituzionalizzata” della violenza, che è chiamata guerra. **Il contenimento della violenza dovrebbe sempre essere l'espressione della civilizzazione.** Molto spesso furono regole d'ispirazione religiosa, che erano rispettate essenzialmente fra popoli di stessa estrazione culturale. Vorrei soprattutto ricordare i teologi gesuiti e domenicani del sedicesimo secolo in Spagna, a Salamanca e Alcalá. Francisco de Vitoria e il Vescovo Bartolomeo de Las Casas furono i più famosi, che già allora reclamarono la protezione dei civili e la neutralizzazione dei feriti.

Ritornando al Diritto di Ginevra, ricordiamo che la prima **Convenzione di Ginevra del 1864** – come aveva postulato il chirurgo napoletano Palasciano, di cui ho già parlato – porta sulla neutralizzazione dei feriti e malati sul campo di battaglia. Sarà esaminata ed emendata nel 1906 e 1929. È a quest'epoca che una nuova **Convenzione sui prigionieri di guerra** è firmata. Nel 1949 ci fu poi una revisione completa delle Convenzioni esistenti e la ripresa in una nuova Convenzione delle disposizioni disperse sulla protezione e il miglioramento della sorte dei **feriti, dei malati e naufraghi in mare**. E poi la **quarta Convenzione di Ginevra del 1949**. Il Vescovo de Las Casas – che ho appena menzionato – aveva già incluso nella lista di persone da proteggere – come più tardi il generale Dufour – i religiosi, gli stranieri, le donne, i bambini, in breve **i civili non armati**, che con i prigionieri e feriti costituiscono le persone *hors de combat*. Ma fino al 1949 nessuna convenzione proteggeva i civili esplicitamente. Questa quarta Convenzione, anche se ancora un po' timidamente, tira le prime conseguenze della seconda guerra mondiale e crea una base giuridica sul trattamento dei civili e sull'assistenza che è loro dovuta, anche in pieno conflitto da un'organizzazione umanitaria quale il CICR.

Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 – di cui abbiamo festeggiato il cinquantenario in una suggestiva cerimonia nel 1999 – sono oggi universali. I conflitti armati che hanno accompagnato negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso la decolonizzazione hanno portato gli Stati a rinforzare la protezione dei civili nei **due Protocolli aggiuntivi** alle Convenzioni di Ginevra, firmati nel **1977**, uno per i conflitti armati internazionali e l'altro per i conflitti interni. Questi Protocolli I e II hanno permesso di precisare e sistematizzare il Diritto di Ginevra e di introdurre le disposizioni del Diritto dell'Aia sulla condotta delle ostilità. Questo **Diritto dell'Aia** ha una sua storia propria, iniziata dallo Zar Alessandro II, con l'adozione della Dichiarazione di Pietroburgo del 1868, che proibiva per la prima volta l'utilizzazione di un certo tipo di proiettili esplosivi. Il percorso di questo diritto è importante, se si considerano le dichiarazioni e convenzioni successive sulle leggi e costumi della guerra.

Un'altra innovazione significativa fu quella del Protocollo aggiuntivo II che contiene le disposizioni applicabili a **conflitti armati non internazionali**. Questo era già stato fissato in modo sommario nell'importante art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, proclamando che il belligerante deve trattare con umanità e senza

discriminazione ogni persona che non partecipa più alle ostilità. Le disposizioni del Protocollo II designano quanto debba essere compreso nel principio dell'inviolabilità della dignità umana.

Il Diritto di Ginevra proibisce anche, particolarmente nel Protocollo aggiuntivo I, determinate **armi e munizioni**. È così che sono vietate armi o proiettili volte a creare delle sofferenze superflue o che colpiscono senza discriminazione. Il Protocollo precisa anche che le parti contraenti devono assicurarsi nello sviluppo e nell'acquisto di nuove armi, come pure di nuove forme di combattimento, che l'impiego dell'arma contestata non sia in contraddizione con il diritto internazionale umanitario.

Non posso tralasciare di ricordare il cosiddetto **processo di Ottawa**, che nasce dal mio appello del febbraio 1994 per **un mondo senza mine terrestri**. Con uno straordinario slancio di tutto il Movimento della Croce e della Mezzaluna Rossa, sotto la guida del CICR, e dopo aver tentato invano di influenzare un negoziato per una Convenzione dell'ONU sulle armi convenzionali, e con l'appoggio di un movimento di Organizzazioni non governative, alcuni pochi governi hanno appunto lanciato a Ottawa un negoziato multilaterale per la conclusione di una **Convenzione sulla proibizione totale delle mine antipersona**. Ci siamo riusciti! In quattordici mesi – anche per il notevole contributo della compianta Principessa Diana di Inghilterra – un testo è stato siglato a Oslo e poi firmato all'inizio di dicembre 1997 da 122 paesi. Ora le parti contraenti sono 151 e tutte energicamente determinate all'eliminazione completa di questi ordigni vigliacchi che hanno causato tante perdite di vite umane e tanti feriti – molti che hanno dovuto essere amputati – in diversi paesi del mondo. La Convenzione di Ottawa prevede anche la distruzione delle mine in magazzino (50 milioni eliminate fino al 2005), oltre che la proibizione di fabbricare, esportare, immagazzinare e usare tali mine. La sfida maggiore resta tuttavia la bonifica dei terreni minati per poter ridare alla popolazione civile la gioia di vivere (e ai bambini di giocare) ma anche di coltivare la loro terra agricola senza pericoli. Anche questo è parte del Diritto umanitario.

Toccando poi – purtroppo brevemente, perché una conferenza potrebbe unicamente esservi consacrata – il tema dell'**arma nucleare**, bisogna constatare che sono molti i trattati che si riferiscono ad aspetti particolari di quest'arma di distruzione massiccia, ma che non esiste un vero e proprio divieto della sua utilizzazione, anche dopo la fine della guerra fredda. Nel contesto del negoziato per il Protocollo aggiuntivo I, le tre potenze nucleari occidentali avevano fatto delle dichiarazioni concordanti, secondo le quali una conferenza diplomatica sul diritto umanitario non avrebbe la legittimità di occuparsi dell'arma nucleare. Ci furono poi diverse dichiarazioni ai verbali della conferenza e riserve al momento della ratifica, anche da parte di tutti i paesi della NATO che ne sono divenuti parti contraenti, tenuto conto che la Turchia e gli Stati Uniti non hanno ratificato per ora i Protocolli aggiuntivi, che contano ora rispettivamente 164 e 159 parti contraenti.

Non elaboro oltre le mie considerazioni *de lege lata* sul divieto dell'arma nucleare come arma fatale, perfettamente cieca, dove è impossibile prevedere la discriminazione, in quanto la Corte Internazionale di Giustizia ha dato un parere consultivo su questo argomento l'8 luglio 1996, che mi sembra interessante approfondire, in quanto indica alcune condizioni all'utilizzazione dell'arma. Personalmente non posso che rammaricarmi *de lege ferenda* – come ho pubblicamente fatto in occasione del **50mo anniversario della bomba d'Hiroshima** – che il negoziato non abbia ripreso, tenuto conto di una situazione internazionale nuova e della proliferazione delle potenze nucleari.

Ho insistito finora sulle disposizioni delle Convenzioni di Ginevra in relazione alla protezione delle vittime, ma voglio ricordare **il dovere dei belligeranti di autorizzare le azioni di assistenza in favore della popolazione civile, anche in territorio nemico**; anche ciò è in funzione della protezione di queste vittime. Anche l'attività del CICR – e della sua Agenzia centrale di Ricerca – che si basa sul mandato delle Convenzioni di Ginevra, è essenzialmente un'attività di protezione da parte dell'intermediario umanitario specificamente neutrale e indipendente. Riassumendo in sette punti le regole **fondamentali del diritto umanitario applicabili nei conflitti armati**, come fu fatto nella Rivista Internazionale della Croce Rossa del 1978, possiamo ritenere che:

1. Le **persone hors de combat** e quelle che non partecipano direttamente alle ostilità hanno diritto al rispetto della loro vita e della loro integrità fisica e morale.
2. È **vietato uccidere o ferire un avversario che si arrende** o è fuori del combattimento.
3. **I feriti e i malati saranno raccolti e curati dalla parte al conflitto che avrà il controllo del territorio sul quale si trovano**. La protezione copre anche il personale sanitario; gli stabilimenti, mezzi di trasporto

e materiale sanitario. L'emblema della croce rossa, come pure quello della mezzaluna rossa, sono i segni di questa dovuta protezione e devono essere rispettati.

4. **I combattenti catturati e i civili che si trovano sotto l'autorità della parte avversa hanno diritto al rispetto della loro vita**, dignità e diritti personali e delle loro convinzioni. Saranno protetti contro ogni atto di violenza e di rappresaglie. Essi avranno diritto di scambiare notizie con le loro famiglie e di ricevere dei soccorsi.
5. Ogni persona deve essere a **beneficio delle garanzie giudiziarie** fondamentali. Nessuno può essere ritenuto responsabile di un atto che non ha commesso. **Nessuno può essere sottoposto a tortura fisica o mentale, né a pene corporali né ad un trattamento crudele o degradante.**
6. Le parti al conflitto e i membri delle loro forze armate non hanno un diritto illimitato sulla scelta **dei metodi e dei mezzi di guerra**. È in particolare vietato di impiegare armi o metodi di guerra di natura a causare perdite inutili o sofferenze eccessive.
7. Le parti al conflitto faranno sempre la **distinzione tra popolazione civile e combattenti**, in modo di risparmiare la popolazione e i beni civili. La popolazione civile non può essere oggetto di attacchi. Attacchi possono solo essere diretti a obiettivi militari.

Rimane un punto fondamentale che è quello del **rispetto del Diritto di Ginevra**. La responsabilità è quella delle parti contraenti alle Convenzioni, ma è il CICR che – sulla base degli Statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa, adottati anche dagli Stati – assume i compiti che gli sono riconosciuti dalle Convenzioni di Ginevra, di **operare per l'applicazione fedele del diritto internazionale umanitario** e di prepararne lo sviluppo eventuale. Questo deve farsi attraverso degli **interventi scritti e orali presso i belligeranti, in determinate circostanze anche con appelli pubblici**.

Ne so personalmente qualche cosa, in quanto in 13 anni di CICR ho dovuto spesso intervenire ad alto livello presso le parti a conflitti determinati, ma anche in generale presso le parti contraenti delle Convenzioni di Ginevra. Questo specialmente invocando **l'art. 1 comune alle Convenzioni** che declama che è dovere di ogni parte contraente di rispettare e fare rispettare le disposizioni convenzionali. Bisogna essere determinati in questo senso, stigmatizzando sempre le violazioni ed inadempienze nell'applicazione del diritto di Ginevra. Il *jus ad bellum* non è compito del CICR, mentre il *jus in bello* lo è. In altre parole a ognuno il suo compito: **l'umanitario deve restare al di fuori del discorso politico, e il mondo politico deve astenersi dalla politicizzazione dell'umanitario**. Questa affermazione mi sta a cuore per ricordare l'importanza dell'**indipendenza delle Società di Croce Rossa, che devono astenersi dalla politica del paese e i cui dirigenti devono essere l'espressione della base di volontariato dell'organizzazione e non possono, né devono, essere l'emanazione di organi politici ed occupare nello stesso tempo cariche politiche e di Croce Rossa**. Questa distinzione diventa essenziale in situazioni di conflitto dove la Croce Rossa deve sempre saper mantenere neutralità ed imparzialità nella sua percezione esterna e nella sua azione.

In seguito agli orribili atti terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e Washington, molti e in particolare alcune parti contraenti delle Convenzioni di Ginevra, si sono domandati **se il diritto internazionale esistente fosse ancora valido, vista l'evoluzione della società, delle violenze armate ed in particolare della recrudescente del terrorismo**. In Afghanistan, in Medio-Oriente e in Iraq – malgrado le dichiarazioni generali sulla volontà di rispetto del Diritto di Ginevra – vi sono state contestazioni sulla protezione dei prigionieri e diverse situazioni di non rispetto dell'emblema protettore, come quando un veicolo ben marcato dell'emblema protettore è stato attaccato a Baghdad e un Delegato del CICR ha perso la vita. Anche l'attacco e la distruzione della Delegazione del CICR nella capitale irachena rimane un atto odioso e preoccupante. Sono personalmente convinto che, malgrado talune lacune, le Convenzioni di Ginevra e i Protocolli aggiuntivi – che condannano del resto il terrorismo – **restino perfettamente validi** in situazioni quali quelle che abbiamo vissuto negli ultimi anni. Il problema risiede soprattutto nell'universalizzazione dei Protocolli aggiuntivi e nella volontà delle parti contraenti di rispettare e fare rispettare le disposizioni convenzionali. È per questo che ben fa il CICR, col sostegno delle Società Nazionali, a lavorare per la **divulgazione del diritto internazionale umanitario a diversi livelli**. Ricordiamo a questo proposito la collaborazione con l'Unione Parlamentare Internazionale, i vari incontri con generali comandanti a Ginevra, in provenienza dei cinque continenti, i corsi per ufficiali tenuti a Sanremo nell'ambito dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, i numerosi corsi organizzati con la

partecipazione del CICR per forze armate nazionali con manuali vari, gli esercizi nelle manovre della NATO, la divulgazione in seno ai servizi sanitari delle Società Nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa, i manuali scolastici creati appositamente per le scuole obbligatorie nelle repubbliche indipendenti dell'ex URSS, in particolare in Russia; mezzi teatrali, audiovisivi, radiofonici e altri vengono usati a tal uopo. La **Croce Rossa italiana** ha svolto negli anni un lavoro esemplare per la divulgazione e l'approfondimento del diritto internazionale umanitario. A Ginevra un **Centro Universitario di Diritto Umanitario** è stato creato, dove, non solo studenti di grado superiore, ma anche docenti di diritto internazionale sono venuti per approfondire le conoscenze in diritto umanitario.

Lasciatemi infine ricordare che le Convenzioni di Ginevra e il primo Protocollo aggiuntivo indicano **l'obbligo per le parti contraenti di perseguire ugualmente gli autori di determinate violazioni particolarmente gravi di disposizioni delle Convenzioni stesse**. Questa forma di giurisdizione penale universale obbligatoria di ogni singolo Stato non è stata un successo, specialmente perché la grande maggioranza degli Stati non ha creato le strutture giudiziarie nazionali competenti sul piano formale e materiale per le procedure penali pertinenti. Questo spiega anche perché il CICR è stato uno dei principali promotori dello Statuto di Roma per la Corte criminale internazionale, che è ora operante all'Aia. Questo lavoro fu iniziato a Ginevra con intensi e regolari contatti con la Commissione del Diritto Internazionale dell'ONU, che presentò all'Assemblea generale la prima bozza di statuto, poi elaborata in un progetto di accordo a New York, per essere infine negoziato e firmato a Roma sette anni orsono. La Corte criminale, come pure i Tribunali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, creati dal Consiglio di sicurezza, hanno la loro importanza per l'effetto dissuasivo che dovrebbero comportare. Non dimentichiamo comunque che la responsabilità principale di applicare il Diritto di Ginevra incombe agli Stati e alle loro autorità, *de jure o de facto*.

In questo contesto non posso tralasciare di riferirmi a **Guantanamo e ad Abu Ghraib e ai luoghi di detenzione più o meno segreti**. La più grande delusione è che le violazioni gravi e sistematiche del diritto internazionale umanitario sono qui state commesse da una **superpotenza che si era sempre presentata come la promotrice del diritto umanitario e difensore dei diritti umani**. Tutti abbiamo visto alla televisione e sui giornali le foto comportanti le torture di prigionieri in modo assolutamente inammissibile, comportamenti che il CICR aveva notificato da tempo alle autorità responsabili, chiedendo che il tutto cessasse immediatamente. A Guantanamo, poi, abbiamo assistito all'incredibile situazione di un dichiarato vuoto giuridico per migliaia di prigionieri, a cui si rifiutava l'applicazione del diritto internazionale ma anche di quello nazionale. L'arbitrarietà assoluta che sembra finalmente ma lentamente far posto ad una situazione giuridicamente più corretta.

Parlando del rispetto del Diritto di Ginevra, bisogna sempre ricordare – come già menzionato – **l'articolo uno delle Convenzioni**, che domanda alle parti contraenti di **rispettare e far rispettare** le disposizioni dei testi convenzionali e l'articolo 89 del primo Protocollo aggiuntivo che incita le stesse parti contraenti all'azione congiunta in cooperazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Si tratta in particolare **dell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite** che conferisce al Consiglio di sicurezza il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionale e che proclama il dovere di agire. La sovranità degli Stati implica la loro responsabilità di proteggere i loro cittadini contro le catastrofi che è possibile di evitare, ma se questi non sono in grado o non vogliono farlo, questa responsabilità deve essere assunta dalla comunità degli Stati. Il rapporto **“The Responsibility to Protect”** (dicembre 2001), della Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità degli Stati (ICISS), risponde a questioni fondamentali del Segretario generale, dopo il Ruanda e Srebrenica, o – per altre ragioni – dopo il Kosovo e Timor Est. La Commissione, eliminando il termine di “ingerenza umanitaria” e di “intervento umanitario”, che resta ambiguo e che dimentica le vittime, ha sviluppato il suo rapporto intorno alla responsabilità di prevenire, la responsabilità di reagire – in casi estremi, anche l'intervento armato – e la responsabilità di ricostruire.

Quale può essere la **giusta causa per un intervento militare**, misura eccezionale e straordinaria? Perché possa essere giustificata, dopo aver tentato tutte le misure possibili di carattere diplomatico bisogna che un danno grave e irreparabile a scapito di esseri umani stia avvenendo o rischi di avvenire in due circostanze precise (di cui diamo una definizione dettagliata):

- Perdite considerevoli in vite umane, effettive o presunte;

- Una “pulizia etnica” su grande scala, effettiva o presunta, compiuta con assassinii, spostamenti coatti di popolazione, terrore e stupro sistematico.

La proporzionalità dei mezzi, una prospettiva ragionevole di successo nel senso di diminuire la sofferenza della popolazione innocente, e soprattutto la giusta intenzione per terminare una situazione di grave oppressione, sono stati da noi ricordati come criteri precauzionali. E infine ci siamo attaccati alla **scelta della giusta autorità, che non può essere altri che il Consiglio di sicurezza.**

Questo ci riporta alla guerra in Iraq che resta per me illegale, come anche illegittima in quanto condotta per smantellare le armi di distruzione massiccia (mai trovate), per avere sotto controllo un covo di terrorismo internazionale (mai dimostrato per l'epoca), per abolire un regime tirannico (ciò che è riuscito); regime tirannico che non avrebbe tuttavia riempito oggi le clausole menzionate del rapporto “La responsabilità di proteggere”, il quale esclude del resto un intervento armato semplicemente per un cambio di regime. Osservando quanto è avvenuto e continua a capitare in **Iraq**, devo dire che il fatto più abietto è stato per me prendere coscienza che la vita, la persona umana, sembrano escluse dalle strategie di coloro che hanno deciso e di quanti hanno comandato questa guerra interminabile. **La persona non esiste più.** Si parla, in generale, di gente, di masse, di strumenti, di armi, di materiale di poco valore, di scarto quasi, eventualmente utilizzabile come moneta di scambio, come strumento di pressione. Ho anche potuto in queste delicate circostanze osservare l'azione del CICR, sempre presente da più di trent'anni in Iraq, nei contatti con i belligeranti per esigere il rispetto delle Convenzioni, nella ricerca dei prigionieri per poterli proteggere, nell'assistenza in condizioni difficilissime agli ospedali, nel ristabilimento in diverse città della fornitura di acqua potabile, nella ricerca dei dispersi ed in molte altre azioni umanitarie di sua competenza. Ancora oggi il CICR è presente, anche se poco visibile. Ma non dimentichiamo che i **teatri di conflitti** – generalmente interni internazionalizzati – sono molto numerosi in questo mondo e che ce ne sono di molto sanguinari di cui troppo poco si parla. Si pensi al Darfur nel Sudan, all'Ituri nella Repubblica Democratica del Congo, al Burundi, al Nepal e a molti altri come la Colombia per esempio.

Ho ripensato in queste settimane ai miei tredici anni di presidenza del CICR, che mi hanno costantemente messo in contatto con la **sofferenza umana**, causata direttamente o indirettamente dai nostri simili: uomini e donne come noi. È per questo che il desiderio di pace (pace reale nella giustizia e nel perdono) diventa strumentale per mettere fine ai conflitti ed alla violenza. La pace ha un prezzo: è quello dell'investimento massiccio nella prevenzione. In questo arduo compito – dove il CICR ha un ruolo importante – bisogna investire più risorse umane e mezzi finanziari, avere più coraggio, muoversi di più nella diplomazia preventiva, agire per più coordinazione e più convergenza in seno al sistema delle Nazioni Unite e più coerenza nell'azione delle istituzioni di Bretton Woods e un ravvicinamento dell'OMC a questo sistema e a quello delle Nazioni Unite. Mi rallegro che, in seguito all'ultimo vertice dell'Assemblea generale dell'ONU, il concetto di responsabilità di proteggere è stato ritenuto per l'azione del Consiglio di sicurezza e che nel frattempo vi è stata la creazione – un po' sofferta – del nuovo **Consiglio dei Diritti umani** e della **Commissione per la Consolidazione della Pace**. Due organi questi che dovranno dar la prova della loro efficienza nel campo della prevenzione dei conflitti ed in generale della promozione della sicurezza umana, per contenere il dilagare della violenza.

Lo sforzo di diffondere ed educare i responsabili al rispetto del diritto di Ginevra è immenso: la Croce Rossa tutt'intera, il Comitato Internazionale e le Società Nazionali hanno come primi questa responsabilità, ma è chiaro che è **il dovere dei governi dei 192 Stati che hanno firmato le Convenzioni di Ginevra di rispettarle e farle rispettare dai loro eserciti!** Mai nessuno Stato ha perso una battaglia perché ha rispettato le regole del Diritto di Ginevra; al contrario, molti Stati e governi hanno perso molto di più (di stima e di reciprocità fra l'altro) quando hanno gravemente violato i principi umanitari. Dobbiamo tutti sentirci responsabili di mobilitare le buone volontà di tutti. Dobbiamo far nascere nei governi e nei gruppi di opposizione armata riflessi umanitari. Dobbiamo convincere l'opinione pubblica che **anche in tempo di guerra sono possibili manifestazioni di umanità.** Quando tutti si saranno convinti e ne avranno la certezza, i diritti degli indifesi non saranno più calpestati. E questo lo affermo anche agli albori di questo XXI secolo, che è iniziato con tanta violenza e tante azioni terroristiche.

E ricordiamoci che il motto della Croce Rossa Internazionale è ***Per humanitatem ad pacem !***