

Università Bocconi Milano

Lezione di Diritto Internazionale

Prof. Giorgio Sacerdoti

Conferenza del Dr. Cornelio Sommaruga

Già Presidente del
Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)

PIÙ UMANITÀ PER L'UMANITÀ
DIPLOMAZIA UMANITARIA E CROCE ROSSA

Milano. Il 5 marzo 2008

Grüss Gott!

Ma come è possibile – direte - che questo cittadino della Svizzera italiana ci saluti con un'espressione del Nord delle Alpi ? Né Austriaco, né Bavarese e nemmeno Svizzero tedesco sono, ma questa espressione di saluto colà usata è la più bella di quelle che conosco, nelle quattro lingue che parlo. **Grüss Gott**, porta a chiamare l'Altissimo a testimoniaio, e magari anche ad ispiratore del dialogo che si inizia. Ecco perché dico a voi tutti, cari nuovi amici della Bocconi, un poderoso Grüss Gott!

Vi voglio intrattenere dei **due sensi della parola UMANITÀ e del ruolo della diplomazia** tra quel sentimento di benevolenza e generosità verso l'insieme degli uomini oltre che dell'indulgenza necessaria per le debolezze ed i difetti della loro natura. Ciò mi porterà per la forza di cosa di parlarvi

di Croce Rossa ed in particolare del Comitato internazionale della Croce Rossa, meglio conosciuto come CICR.

Osservando la **storia del XX Secolo ed i primi anni di questo XXI Secolo**, fatta dai disastri delle due Guerre mondiali, delle guerre della decolonizzazione, di numerose guerre regionali, dei conflitti interni in tutti i continenti, dalla guerra fredda e dai tanti atti di violenza terroristica, malgrado i numerosi Patti, Accordi, Statuti di Organizzazioni internazionali, la storia recente dimostra che la firma di solenni documenti non bastano a garantire la pace. Bisogna che la vera pace entri nei cuori e nello spirito. La **regola d'oro**, presente in tutte le dottrine religiose, “tutto quanto volete che gli uomini facciano a voi, anche voi fatelo a loro” è generalmente dimenticata o banalizzata.

Mi sia permessa una citazione

“Un uomo tutto solo,

...una voce così tenue,

...e se il mio cuore si commuove, non posso proprio raggiungere gli altri? La mia coscienza di fratello non può forse essere scossa?...

Questo è il mio posto! Uno solo - uomo o donna - può fare la differenza!”

Questi versi – in una mia libera traduzione dall'inglese – sono tratti da un racconto teatrale chiamato **“Solferino”** – recitato per la prima volta a San Francisco nel 1985 – e sono parole che pronuncia **Henry Dunant**.

E' così che arrivo a quanto vorrei raccontarvi oggi della **Croce Rossa**. Infatti tutto è cominciato a Solferino, dove un uomo solo – quasi per caso presente all'immane battaglia che vide il 24 giugno del 1859, affrontarsi al centro di quel triangolo con le punte a Mantova, Brescia e Verona, le

truppe franco-piemontesi di Napoleone III e di Vittorio Emanuele II di Savoia da un lato all'esercito imperiale austriaco dall'altro. 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 Castiglione 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 dedicazione 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."

Come lo ricorda la lapide che si trova nel **Duomo di Castiglione delle Stiviere**, fu lì che, curando i feriti della battaglia di Solferino, nacque l'idea della Croce Rossa. Ma questa esperienza di responsabilità e solidarietà fu confermata cinque anni dopo con la prima Convenzione di Ginevra "per migliorare la sorte dei militari feriti negli eserciti in campagna." Quella convenzione che ancora oggi è menzionata nel logo della Croce Rossa Italiana e che è una perfetta testimonianza di diplomazia umanitaria.

Jean Monnet, il padre dell'integrazione europea, che ha portato, per gradi, all'odierna Unione Europea, ha detto "**niente è possibile senza gli uomini, niente è durevole senza le istituzioni.**" E' importante rivederlo anche nel nostro contesto.

Per giungere alle convenzioni ci voleva un gruppo di cittadini che rilevasse l'idea di Henry Dunant e che diventasse il promotore di un accordo tra Stati. E' così che nacque nel 1863 il **Comitato internazionale, piú tardi chiamato della Croce Rossa**, composto allora da 5 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** (il governo di Berna) che prese questa iniziativa. Il documento firmato 148 anni fa dai plenipotenziari di 12 stati aveva carattere rivoluzionario. Dopo solo dieci giorni di consultazioni la grande idea del Dunant, nata in Italia, divenne - a Ginevra - realtà, prendendo una forma concreta: il Comitato e la Convenzione. Perché dico **accordo rivoluzionario, per quell' epoca**? 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 ed ancora meno di ripudiarle - solidarietà e responsabilità erano così entrate nel Diritto internazionale che giustamente porta il titolo di umanitario. Queste vittime hanno il diritto di essere assistite ed aiutate, sia dagli amici che dai nemici, senza alcuna discriminazione. Non dimentichiamo l'appello delle donne lombarde che curavano a Catiglione 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 piú combattenti. Sono principi morali comuni a tutte le

religioni, culture e convinzioni che sono assurti ad obblighi di carattere legale vincolanti per tutti i belligeranti.

Tutto questo mi fa pensare alla parabola del **Buon Samaritano**. Bisogna leggere e rileggere questo testo del Vangelo di San Luca, perché vi si ritrovano, come nel gesto di Dunant e delle donne lombarde, i grandi principi della Croce Rossa. E' un gran gesto di **umanità** quello del viandante straniero, perché Samaritano in terra di Giudea, che come terzo passa davanti al ferito abbandonato. Lo soccorre e lo porta al primo ostello, lasciando anche i soldi perché sia ben curato con grande senso di responsabilità. Egli agisce in piena **indipendenza** in quanto nessuno lo ha incaricato di soccorrere, ma è il suo senso di solidarietà che lo spinge. E la sua **neutralità** è dimostrata dal fatto che non va a cercare chi ha commesso il fatto e non accusa nessuno. Ed infine la sua **imparzialità** è dimostrata dal fatto che non si interessa di sapere chi è, da dove viene e quale sia l'origine della vittima.

E' il momento di parlarvi del Diritto umanitario o meglio del **Diritto di Ginevra**. Perché 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 ed indipendente, di diritto privato, con mandato internazionale, che ha il compito di proteggere ed assistere le vittime dei conflitti armati, istituzione che è anche guardiana del Diritto internazionale umanitario. Ed il CICR è stato il principale motore dello sviluppo di questo importante settore del diritto internazionale pubblico, è lui che ha fatto pressione sugli Stati perché accettino le estensioni successive della protezione convenzionale, è lui che ha preparato le bozze che le **Conferenze diplomatiche del 1864**,

1906, 1929, 1949, del 1974 a 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.

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.**

Ritornando al Diritto di Ginevra, ricordiamo che la Prima **Convenzione di Ginevra del 1864** – come lo 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 questa 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 ed il miglioramento della sorte dei **feriti, dei malati e naufraghi in mare.**

E poi la **quarta Convenzione di Ginevra del 1949**, che introduce nella lista di persone da proteggere 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 pò 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 cinquantesimo anniversario 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 di natura 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.

Il **Protocollo aggiuntivo III** del 2005 è quello che ha introdotto un nuovo emblema protettore addizionale, il cristallo, di cui si è molto parlato negli ultimi anni. A scanso di equivoci tengo a dire che fui io a iniziare questa dinamica in un articolo pubblicato nel 1992 e che mai si è previsto di abolire o sostituire la Croce Rossa o la Mezzaluna Rossa, cosa che fu erroneamente discussa in Italia.

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 ed indipendente.

Riassumendo in sette punti le regole **fondamentali del Diritto umanitario applicabili nei conflitti armati** 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 ed 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 ed il cristallo rosso sono i segni di questa dovuta protezione e devono essere rispettati.
4. **I combattenti catturati ed 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 tenuto 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 ed 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 ed i beni civili. La popolazione civile non può essere oggetto di attacchi. Attacchi possono solo essere diretti a obiettivi militari.

8. 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 ed orali presso i belligeranti, in determinate circostanze anche con appelli pubblici**.

Il diritto dunque esiste, ma troppo spesso – lo sapete, lo sentite, lo vedete – questo Diritto di Ginevra è ignorato o addirittura gravemente violato, e cosa sorprendente ed altamente deludente, anche da contingenti militari di paesi che ne erano stati, fino a dieci anni fa, i promotori e che si dicevano i grandi difensori dei diritti umani, anche in situazioni di conflitto armato. Nel momento in cui vi parlo, ci sono **decine di migliaia di prigionieri di guerra e detenuti politici** fra i quali anche feriti e malati che hanno passato lunghi mesi o meglio anni di cattività e che sono divenuti veri e propri ostaggi a cui non si risparmiano le diverse forme di tortura. Vi sono bambini che muoiono per mancanza di cibo o di assistenza medica a causa della guerra, anche se un aiuto è “ante portas”, ma bloccato dall'uno o l'altro belligerante. Altre persone che hanno perso tutto nelle guerre vagano tra le rovine delle loro case, in cerca di un segno di vita dei loro cari. Altri si ritrovano senza un braccio o una gamba a causa di una mina terrestre brillata al loro passaggio: **le sofferenze provocate agli uomini**

dai loro simili sono infinite! 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 199 stati che hanno firmato le Convenzioni di Ginevra di rispettarle e farle rispettare dai loro eserciti!** La creazione della Corte penale internazionale dovrebbe avere un effetto dissuasivo in questo contesto. 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 ha iniziato con tanta violenza e tante azioni terroristiche. Lasciatemi dire che **le Convenzioni di Ginevra del 1949 sono ancora adatte a queste situazioni,** particolarmente se prendiamo in considerazione i principi umanitari contenuti nell'articolo 3 comune, che si applica a tutte le situazioni di violenza armata. L'essenziale non è di fare una revisione delle Convenzioni, ma soprattutto di applicarle e di farle applicare, e di rendere perfettamente universali i due Protocolli aggiuntivi del 1977, che approfondiscono la protezione dovuta ai civili.

Responsabilità anche vostra e solidarietà, che può contenere l'aiuto immediato e concreto, che per essere efficace non deve limitarsi a gesti caritativi isolati, ma che, come lo suggeriva già il Dunant, occorre di una struttura solida ed organizzata per affrontare con successo le grandi

tragedie dell'umanità. E' così che **l'organizzazione della Croce Rossa, che avrà presto 150 anni** e che resta una famiglia piuttosto complessa a causa soprattutto dei diversi campi di lavoro umanitario, richiama un aiuto strutturato e specifico. Ausiliare dei pubblici poteri le Società Nazionali – come pure la loro Federazione ed il CICR, fondatore del Movimento e responsabile di ogni azione in situazione di conflitto – sono tutte legate dai **sette principi fondamentali della Croce Rossa**: umanità, imparzialità, neutralità, indipendenza, volontariato, unità e universalità, che sono la “magna carta” del Movimento.

E' venuto il momento di ricordare quanto un mio grande predecessore come Presidente del Comitato internazionale, Max Huber, scrisse: “Non dobbiamo fare discorsi ai popoli del mondo. **Quello che importa, non è tanto quello che dice la Croce Rossa, ma quello che è e quello che fa** con dedizione, disinteresse e perseveranza.”

Mi fermo dunque qui !