

UNIVERSITÀ BOCCONI MILANO

Lezione di Diritto Internazionale
del Professor Giorgio Sacerdoti

Conferenza del Dr. Cornelio Sommaruga
Già Presidente del
Comitato internazionale della Croce Rossa

Il CICR : attore umanitario e guardiano del Diritto internazionale umanitario

Milano, il 7 marzo 2007

Il giorno in cui presi la funzione di Presidente del Comitato internazionale della Croce Rossa, il CICR, l'8 maggio 1987, resi noto in una conferenza stampa il mio motto personale: **costanza, rigore, umiltà.**

E' vero che non fu sempre semplice in quanto i miei colleghi del Comitato internazionale – i 24 membri dell' Assemblea - mi avevano raccomandato di prendere in mano le redini dell'istituzione, con spirito di decisione e senza negligere la comunicazione – interna ed esterna – di quanto fosse il CICR. Così iniziai la mia presidenza cosciente delle **sfide anche e soprattutto politiche** che mi attendevano come guardiano delle Convenzioni di

Ginevra e responsabile di raggiungere tutte le vittime dei conflitti armati – internazionali e non internazionali – per proteggerle, cosciente che il primo aspetto della protezione è l’assistenza, per mantenere le vittime in vita e per alleviarne la sofferenza. Mi resi presto conto che era giusto ricordarsi sempre di quanto aveva detto uno dei miei predecessori e cioè che il Presidente del CICR è come un nuotatore solitario nell’oceano della politica internazionale, che deve avere la costanza e la forza di continuare a nuotare senza mai bere, per evitare di affogare.

Questa forza risiede certo nel rigore dell’applicazione dei Principi fondamentali di Croce Rossa **neutralità, indipendenza ed imparzialità**, che sono come un dogma per il CICR e che si aggiungono al primo dei Principi che è lo scopo propriamente detto di tutto il Movimento, **umanità**. Il mio grande predecessore Max Huber suoleva dire “il principio essenziale e decisivo della Croce Rossa è l’idea della responsabilità dell’essere umano per la sofferenza”. Non dobbiamo comunque negligenza gli altri Principi, quelli di universalità, volontariato ed unità.

Parlando di unità vorrei rilevare una sfida importante a cui fui confrontato nei miei tredici anni di presidenza: quello dell’ **armonia in seno al Movimento universale**, composto da 180 e più Società Nazionali, della loro Federazione e del CICR, che fu nel 1863 –144 anni fa – il fondatore di tutto il Movimento. Unità nei principi, nell’azione della prevenzione della sofferenza umana, del soccorso di urgenza e della protezione della dignità umana anche in situazioni di guerra.

Gli **Stauti del Movimento internazioanle**, che comportano I Principi fondamentali, la ripartizione dei compiti, la responsabilità del CICR in situazione di conflitto e la mononazionalità (svizzera) del “Comitato internazionale” sono stati proclamati dalla Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa – l’ultima volta nel 1986 -, quindi anche dai Governi firmatari delle Convenzioni di Ginevra, che hanno preso la responsabilità di garantirne la realizzazione da parte delle Società nazionali della Federazione e del CICR. In situazioni di conflitto le regole sono chiare: il CICR assume la responsabilità generale e coordina l’attività di Società Nazionali che desiderano intervenire con progetti particolari. Questa coordinazione è indispensabile per garantire

l'imparzialità dell'azione di Croce Rossa ed anche e soprattutto per salvaguardare la sicurezza dei delegati e del personale locale.

Questo comporta **un dialogo costante a tutti i livelli con tutte le parti combattenti, senza collusione e senza abbandonare neutralità ed indipendenza:** in altre parole trasparenza nel programma di azione. Non è tollerabile che per questioni di prestigio, per affermare un successo di presidenza o per ottemperare ad istruzioni governative, la Società Nazionale si affranchi dai doveri di coordinazione, ignorando i Principi fondamentali.

La **questione poi di legarsi a contingenti militari nazionali operanti all'estero**, per esercitare un'attività che oltrepassa quella in favore dei militari stessi, è uno degli aspetti delicati, che mi ha dato parecchio filo da torcere nei tredici anni di presidenza. La Croce Rossa non può e non deve essere militarizzata, le operazioni del Movimento devono essere indipendenti da qualunque azione di mantenimento o imposizione della pace.

Anche importante, in favore delle vittime potenziali, di **non-avere collusioni con organizzazioni della famiglia dell'ONU**. Dialogo sì, ad alto livello, come sul campo, per evitare di creare confusioni e doppio impiego, ma distinzione nei confronti di un'organizzazione che può, e deve in determinate situazioni, decidere delle sanzioni, che non possono più garantire la neutralità.

Se **neutralità** è un termine che si riferisce alla relazione con le forze politiche e militari – neuter -, non prendere posizione in favore dell'una o dell'altra parte, **l'imparzialità** è un principio diretto alle vittime ed alle vittime potenziali. Come le Donne lombarde di Castiglione delle Stiviere dicevano, curando i feriti della battaglia di Solferino. **Siamo tutti fratelli**. Non ci sono vittime buone e vittime cattive: tutte hanno il diritto di essere soccorse, e la priorità sarà determinata dall'urgenza per lo stato fisico e di pericolo delle vittime.

Indipendenza e neutralità mi hanno quindi occupato

Molto nei miei 13 anni di presidenza (1987 – 1999). Ho fatto visite ad almeno cento Società Nazionali nelle loro sedi in tutto il mondo ed ho ricevuto a Ginevra i loro presidenti in visite che si possono caratterizzare *ad limina*, per utilizzare un termine vaticano. Il discorso era sempre determinato dai principi di neutralità ed indipendenza. Era una costante esortazione! Ma questo era anche il discorso diretto ai governi a cui rendevo visita o che venivano alla Sede del CICR, sia a livello politico che diplomatico. Il numero più importante di visite reciproche fu con l'**Italia**: ho ricevuto due Presidenti della Repubblica, un Presidente del Senato, tre Ministri e Sottosegretari agli Esteri, commissioni parlamentari ed altre autorità. Visitando l'Italia, non sono solo spesso stato a Roma al Comitato centrale, ma anche in molti comitati locali e sempre generosamente ricevuto. Un aspetto per me problematico era quello di trovarmi troppo sovente davanti a commissari governativi. Quando venivo ricevuto a Roma, dai Presidenti della Repubblica successivi, al Senato ed alla Camera, a Palazzo Chigi ed alla Farnesina, ma anche a via XX Settembre ed in altri edifici ministeriali la mia linea di condotta non cambiava. Aiutate – dicevo – la Croce Rossa a mantenere la sua indipendenza e ad avere i nuovi Statuti; è un dovere che avete sulla base degli Statuti che avete sottoscritto.

In fondo il rigore della mia presidenza, che doveva anche essere quello dell'istituzione, veniva dal **Diritto di Ginevra, il *ius in bello*, le quattro Convenzioni ed I due Protocolli aggiuntivi, oggi tre**, che danno il compito al CICR di proteggere ed assistere tutte le vittime dei conflitti. Ma è anche lo stesso Diritto internazionale umanitario che esige il rispetto del non combattente, che sia il civile non armato, il pigioniero di guerra ed il ferito (anche militare). Quanti sforzi per favorire l'educazione di militari e responsabili di polizia e civili su queste regole giuridiche fondamentali, che considero un patrimonio dell'umanità.

Si sente spesso che sarebbe venuto il momento di **adattare il testo delle Convenzioni** alle nuove situazioni internazionali caratterizzate da guerriglia e terrorismo. **Io considero le Convenzioni pertinenti anche oggi: l'essenziale è di farle applicare!**

Due punti mi sembrano importanti da ricordare: innanzitutto **l'articolo tre comune alle quattro Convenzioni**, applicabile a tutte le situazioni di violenza armata, che riassume i principi umanitari minimi da rispettare; inoltre ricordo che **l'articolo primo comune** precisa che le disposizioni convenzionali devono essere rispettate e **fatte rispettare**, ciò che crea una responsabilità collettiva di tutti i paesi firmatari, oggi ben 199.

Ciò non significa che le Convenzioni non debbano assolutamente essere toccate. Se consideriamo la problematica degli **emblemi protettori**, la decisione presa in dicembre scorso di adottare un terzo Protocollo aggiuntivo per introdurre nel Diritto internazionale un emblema addizionale alla **croce rossa e alla mezzaluna rossa, dunque nullamente per sostituire uno dei due emblemi**, ha dimostrato la difficoltà di un'iniziativa di modifica convenzionale. Avevo proposto io stesso, innanzitutto al Movimento, in un articolo pubblicato dalla Rivista Internazionale della Croce Rossa nel luglio 1992, di mettersi d'accordo su un nuovo simbolo addizionale, che fosse privo di connotazione politica, religiosa o culturale. Ciò mi sembrava importante per assicurare l'ammissione in seno al movimento di Società di soccorso che non erano pronte a portare la croce o la mezzaluna, leggi la società di Israele, peraltro molto efficace. Ci sono voluti tredici anni fino a quando una Conferenza diplomatica, di stati dunque, sia riuscita ad adottare a maggioranza qualificata questo emendamento. Le ratifiche fino ad oggi hanno permesso la rapida entrata in vigore di questo Protocollo aggiuntivo. C'è poi stata una Conferenza internazionale della Croce Rossa, dunque con le Società nazionali ed i Governi, che ha modificato gli Statuti, per permettere al Magen David Adom, la Società d'Israele, di entrare nel Movimento. Tutto ciò dimostra come la politica entri direi in modo preponderante in una questione relativa alle Convenzioni. Il fatto che si sia dovuto **ricorrere nelle due conferenze ad un voto** lascia anche un amaro in bocca, dato che la Svizzera, Stato depositario delle Convenzioni, aveva lavorato da anni – in accordo con il CICR – per elaborare una bozza di Protocollo, che l'insieme del Movimento aveva accettato.

Il simbolo di croce rossa, non è solo, come la mezzaluna ed ora il cristallo rosso, un segno indicativo di una Società. E' molto di più in quanto è l'**emblema protettore, che – in conflitto armato - deve proteggere le vittime e soprattutto i soccorritori, i loro veicoli e le loro infrastrutture**. E' dunque un simbolo che va protetto da qualunque

abuso ed anche da qualsiasi banalizzazione. Per questo la diffusione del suo significato è essenziale! La sicurezza dei delegati e del personale locale del CICR ne dipende.

Troppi sono stati nel periodo della mia presidenza I morti, i feriti ed i sequestri dei miei delegati. Il momento il più duro per me fu nel dicembre 1996, quando in piena notte fui avvisato che **sei dei miei collaboratori, di cui cinque infermiere, erano stati assassinati in pieno sonno nel nostro ospedale di Grozny in Cecenia.** La sfida fu allora, in pieno cordoglio e scoraggiamento di tutta l'istituzione, di mantenerne la coesione. Bisognava continuare a tutti i costi: le vittime lo esigevano. Questo fu il difficile ma necessario messaggio interno da far passare, allorché il tono verso l'esterno fu ben altro e molto duro nei confronti dei possibili responsabili, che non erano certo solo locali.

Arriviamo così a quanto spesso viene chiamato **advocacy**. Siccome la Croce Rossa è fatta soprattutto di azioni pratiche, di operazioni spesso improvvisate, il rischio è grande che nella precipitazione del gesto di soccorso, quando le vittime non possono e non devono attendere e, malgrado l'onestà delle intenzioni, ci si scosti dalla linea direttrice e l'unità di pensiero venga a mancare. Le conseguenze possono essere gravi per tutto il Movimento in particolare in un'epoca di mondializzazione dell'informazione. La dottrina che si basa sugli Statuti è solida e precisa. La forza della Croce Rossa riposa appunto – come pure la sua credibilità – sulle basi giuridiche e la loro fedele applicazione sul piano universale. Il dilemma nella comunicazione esterna resterà sempre quello di saper trovare il limite per non oltrepassare la neutralità, che secondo gli Statuti, deve servire a conservare la fiducia di tutti. Guai a procedere a delle denunce (magari pudicamente chiamate “advocacy”) in quanto ciò comporta uno spirito e tono di accusa. Ciò è tanto più grave se è per crearsi un alibi, per darsi o per dare all'istituzione un profilo, dimenticando il vero interesse delle vittime. Che la Croce Rossa dica alto e forte quello che fa nell'interesse di tutte le vittime ed in casi gravi dica il peccato senza necessariamente dire il peccatore. E' invece essenziale che *in camera caritatis* dica ai responsabili, senza alcun indugio, quali sono le regole di umanità da rispettare.

Costanza e rigore, ma anche umiltà, furono sempre necessari nello svolgere l'attività di **negoziato per proteggere prigionieri di guerra e prigionieri politici**. Quanti negoziati, quanti rapporti e passi diplomatici per avanzare faticosamente su questa strada. Successi, sì, ma anche tante frustrazioni. Oggi forse per il mio successore ancora più di me.

Prima di concludere, ancora due parole sul mio legame con la Croce Rossa.

La **Croce Rossa** mi è stata sempre presente in gioventù ed anche più tardi, non certo come CICR, ma per le attività delle Società Nazionali d'Italia e di Svizzera. Mio nonno materno (Francesco Valagussa) era stato medico capo della Croce Rossa Italiana alla fine della prima guerra mondiale ed aveva partecipato nel 1919 alla Conferenza di Cannes che tenne a battesimo la Lega delle Società di Croce Rossa; mia mamma, Anna Maria, era infermiera e come tale vicina alla CRI; mia bisnonna paterna, luganese (Marietta Crivelli Torricelli), che era chiamata la *Mamma dei poveri*, ebbe un ruolo determinante nella prima guerra mondiale nell'attività della Croce Rossa Svizzera in favore dei prigionieri di guerra; mio pro-zio paterno luganese e poi italiano, Emilio Maraini, che fu deputato alla Camera, eletto nel circondario di Rovigo, era stato il primo Presidente della Commissione della Croce Rossa Italiana per i prigionieri di guerra; e la di lui consorte Carolina Maraini Sommaruga, mia madrina, la quale, vedova, fu generosa donatrice e fondatrice di istituzioni di Croce Rossa in Italia, hanno tutti creato per me una certa cultura Croce-Rossa, che mi accompagna ancora oggi. Ma per decidere la mia risposta alla chiamata del CICR ho avuto bisogno di un consiglio di famiglia, che in modo quasi unanime, sapendone (mia moglie ed i miei sei figli) tutti più di me, ha detto inequivocabilmente **SI!**

Avevo dato a questa relazione il titolo : “Il CICR: attore umanitario e guardiano del Diritto internazionale umanitario”. Penso che vi siate resi conto che , anche sette anni dopo, l'istituzione resta profondamente legata al mio essere. Ho sempre dovuto seguire il motto *PER ANGUSTA AD AUGUSTA !*