



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2017

1. IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO: UNA COMPARAZIONE DELL'APPROCCIO CONCETTUALE ED OPERATIVO NELLA PROSPETTIVA DEI SISTEMI DI GINEVRA (NAZIONI UNITE E CROCE ROSSA)

1. Considerazioni introduttive

Nel primo numero dell'Osservatorio dedicato al mandato ed alle attività condotte dal Consiglio dei Diritti Umani per il 2017 pare opportuno affrontare un tema di grande attualità, il quale attiene in modo più circostanziato alla complessa macchina delle Nazioni Unite a Ginevra sotto il profilo tecnico, ancorché esso sia oggetto di appositi dibattiti – sessioni ordinarie e straordinarie, riunioni di alto livello, incontri di carattere seminariale: le nuove sfide poste all'attenzione degli Stati della Comunità internazionale per la garanzia del diritto internazionale umanitario nei numerosi teatri di conflitto a livello globale.

La rilevanza del tema in parola è dipesa essenzialmente da un rinnovato interesse da parte dell'Organizzazione, in correlazione alle rinnovate priorità enunciate in occasione del Summit Mondiale tenutosi ad Istanbul nel 2016 ed all'esigenza di impostare nuove modalità operative di impronta analitico-investigativa, dunque rimesse alla duplice competenza sia dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani sia al Consiglio dei Diritti Umani, per quest'ultimo in fase di nomina di organismi di natura monocratica o collettiva, temporanea o permanente, rispondenti ad una *ratio* settoriale o geografica, inclusi nel novero delle già più volte richiamate Procedure Speciali.

D'altra parte, la conduzione di inchieste con lo scopo ultimo di identificare la casistica delle azioni poste in essere da attori statali e non statali nelle situazioni di conflitto per quanto concerne i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario è senza dubbio prerogativa del sistema, che pure opera a Ginevra, rappresentato dalla Croce Rossa e Mezzaluna Rossa: essa è stato oggetto di dibattito nel corso dei lavori della 32^a Conferenza tenutasi nel 2015, a conclusione della quale è stato dato avvio ad un processo finalizzato al rafforzamento della disciplina e all'assicurazione di alti livelli di *compliance* da parte degli Stati, comprensivo della componente analitico-investigativa di cui sopra.

Ciò premesso, ciò che ci si propone di esaminare potrà risultare particolarmente utile per individuare i punti di contatto tra i due summenzionati sistemi, in funzione della necessità di evitare possibili sovrapposizioni operative e di promuovere una opportuna e complementare sinergia tra gli stessi nelle situazioni-paese ad oggi maggiormente critiche quanto al rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

2. Nuove priorità e modalità operative del sistema onusiano vis-a-vis l'attuazione del diritto internazionale umanitario

In questo Osservatorio è già stata richiamata ed esaminata in dettaglio la relazione organica che sussiste tra apparato delle Nazioni Unite a Ginevra – la c.d. *Human Rights Machinery* – ed organismi più direttamente competenti in materia di protezione e di promozione dei diritti umani nella preminente dimensione politica propria dell'Assemblea generale dell'Organizzazione a New York.

Tuttavia, non è mai stata indagata in modo approfondito la correlazione tematica che consente alla *Human Rights Machinery* di affrontare le molteplici crisi umanitarie che si registrano a livello globale, dipese dallo scoppio di conflitti civili o dal verificarsi di disastri naturali: entrambe le tipologie importano sovente gravi violazioni dei diritti umani. In tale prospettiva, innanzitutto, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani opera per fornire adeguato supporto ad individui e a popolazioni colpite dai predetti eventi, con particolare attenzione per le categorie di titolari di diritti di cui sono titolari le categorie c.d. 'vulnerabili', ovvero donne e minori, persone con disabilità, minoranze, migranti e sfollati.

Il mandato dell'Ufficio, in simili circostanze, consiste nell'esaminare i principali fattori che hanno causato la violazione sia del diritto internazionale dei diritti umani che del diritto internazionale umanitario, adottando un approccio che risponde ad una duplice esigenza, giuridica e politica: sulla scorta dei risultati di questa indagine, si fornisce al pubblico e agli operatori del settore una informazione certa, imparziale, temporalmente utile affinché gli Stati possano intervenire per assistere le vittime dei conflitti o dei disastri.

Si può dunque affermare che, a differenza dell'azione di natura prettamente emergenziale affidata ad altri organismi, pur sempre internazionali o regionali, l'Alto Commissario assicura un'assistenza tecnica, corroborata dall'imponente apparato giuridico costituito dagli *Human Rights Treaties* e dai relativi meccanismi di controllo, incluse le Procedure Speciali, affinché la protezione delle vittime sia assicurata nel medio e nel lungo termine.

L'assistenza tradizionale è stata corredata, nel corso del tempo, da nuove misure di natura consultiva, di formazione indirizzata alle forze dell'ordine ed agli operatori giudiziari, di collaborazione con le organizzazioni della società civile che possono essere presenti in simili contesti, di rafforzamento delle nozioni giuridiche legate, ad esempio, al diritto di proprietà, ai diritti della difesa e allo stato di diritto, per sostenere in modo mirato i referenti governativi nazionali e locali in un assetto post-conflitto in funzione della ricostruzione dell'apparato legislativo e codicistico.

Allo stesso tempo, l'Ufficio dell'Alto Commissario ha svolto una importante funzione di raccordo con gli attori umanitari, agevolando il coordinamento tra questi stessi ed i partner istituzionali e non, facilitando il loro intervento su richiesta delle popolazioni, conducendo attività di natura complementare mirate ad assicurare il ripristino della legalità e del rispetto dei diritti umani. Indubbiamente tutto ciò non sarebbe stato possibile se l'Ufficio non avesse predisposto in via preliminare un sistema di raccolta e di analisi dei dati inerenti le situazioni di conflitto civile o di disastro naturale, il quale consente di monitorare la condizione iniziale e la compresenza di attori internazionali e nazionali e di proporre le soluzioni operative più idonee ai fini del ripristino della pace e della sicurezza o della messa in sicurezza del territorio. Tale sistema poggia in via primaria sugli *Humanitarian Coordinators* e sugli *Humanitarian Country Teams*, incaricati dunque di rafforzare il legame concettuale tra

diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario per verificare le violazioni dei diritti degli individui e delle popolazioni interessate, per confrontarsi con gli operatori umanitari presenti in loco, per raccogliere e trasmettere informazioni veritiere e circostanziate in ordine, appunto, alla violazione dei diritti umani nel contesto di riferimento.

La validità di tale sistema e le priorità dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani sono state esplicitamente menzionate in occasione del Summit Mondiale sull'Assistenza Umanitaria ([World Humanitarian Summit](#)), tenutosi ad Istanbul dal 23 al 24 maggio 2016.

In questo ambito, l'Alto Commissario ha avuto l'opportunità di ribadire la specialità del suo mandato in un assetto tipicamente umanitario, articolato nell'analisi delle cause a fondamento del conflitto o del disastro; caratterizzato da un approccio omnicomprensivo, che si traduce nella multidimensionalità dell'intervento del suo Ufficio, umanitario, cooperativo, a garanzia della pace e della sicurezza internazionale; tipizzato attraverso la presenza prolungata sul territorio, anche in un momento successivo alla vera e propria emergenza.

Detti parametri sono stati elaborati in modo più articolato negli impegni ufficiali assunti dall'Alto Commissario, correlati ai c.d. 'impegni chiave' elaborati e sottoscritti dagli Stati membri dell'Organizzazione partecipanti al Summit. Gli [OHCHR "individual commitments" & alignment to "core commitments" to the WHS](#) possono essere schematicamente riassunti come segue, sulla scorta di una articolazione 'tematica' introdotta da una serie di impegni di carattere generale:

"Uphold the norms that safeguard humanity"

- 1). OHCHR commits to continue to offer training in international human rights law and where appropriate international humanitarian law, to armed forces and relevant law enforcement agencies as well as to continue engaging with armed groups on compliance with relevant legal norms and standards.
- 2). OHCHR will join a global effort to mobilize states, civil society and global leaders to enhance respect for international humanitarian and human rights law.
- 3). OHCHR commits to continue reminding parties to a conflict of their obligations under international human rights law and international humanitarian law, as well as third states of their obligation to ensure respect of these bodies of law, through advocacy, training and technical assistance.
- 4). OHCHR commits to continuing to raise awareness about the international human rights treaties and their optional protocols; to produce trainings materials and to offer advisory services to States in this regard.
- 5). OHCHR commits to monitor and report on the human rights impact of the use of explosive weapons with wide-area effects in populated areas
- 6). OHCHR commits to continue to advise Member States on their counter-terrorism and counter-violent extremism laws and responses to ensure that they are in compliance with international human rights law and do not impede humanitarian action.
- 7). OHCHR commits to further promoting the relevance of the economic, social and cultural rights legal framework for the assessment of the impact of restrictions on humanitarian access.
- 8). OHCHR will continue to speak out and systematically condemn violations of international human rights law and international humanitarian law through various forms

of advocacy including bilateral engagement with relevant parties.

9). OHCHR will continue to offer technical assistance to States in drafting national legislation fully encompassing genocide, crimes against humanity, war crimes and other gross human rights violations.

10). OHCHR commits to continue monitoring, investigating, analysing and reporting on human rights violations and abuses, as well as violations of international humanitarian law where relevant, through its field presences, by mandating and conducting fact-finding missions and by supporting United Nations mandated commissions of inquiries and other mechanisms with a view to establishing facts, contributing to accountability and enhancing the protection afforded by international human rights law and international humanitarian law.

11). OHCHR will support increased efforts to track and collect data in situations of armed conflict on alleged violations of international human rights law and where relevant international humanitarian law, and strengthen its work in reporting on trends regarding such allegations and gaps in compliance with these bodies of law.

12). OHCHR commits to monitor and report on the impact of armed conflict on humanitarian and health care workers and facilities, as well as on other human rights defenders in view of ensuring the enjoyment of human rights, as part of its overall reporting on violations of international humanitarian law.

13). OHCHR commits to continue advocating for accountability and the right of victims to an effective remedy, including gender-sensitive reparations and due regard for the protection of victims and witnesses, for gross human rights violations and abuses, including those amounting to crimes under international law, and providing technical assistance to States on specific accountability mechanisms.

“Leaving no one behind: a commitment to address forced displacement”

14). OHCHR commits to developing principles and practical guidance on the human rights protection of migrants in situations of vulnerability within mixed movements in collaboration with all relevant stakeholders

15). OHCHR commits to enhance its own capacity to monitor the human rights situation of migrants in humanitarian contexts and to build the capacity of relevant stakeholders to uphold the human rights of migrants.

“Women and Girls: Catalyzing Action to Achieve Gender Equality”

16). OHCHR commits to strengthening tools and capacity for integration of gender into its monitoring and investigation work in humanitarian contexts to ensure rights-based responses that do not perpetuate discrimination, promote equality and give greater recognition and support to women's roles as peace makers and agents of resilience in communities affected by conflict or natural disasters.

17). OHCHR commits to strengthening policy guidance and capacity for monitoring, analysis and reporting arrangements on conflict-related sexual violence (MARA) in UN peace operations and other relevant contexts, including better coordination and strategies with other humanitarian actors in this regard.

18). OHCHR commits to contribute to the development of guidance and methodology to investigate sexual exploitation and abuse by humanitarian personnel.

19). OHCHR commits to partner with local and national women's groups to provide women's groups with capacity building tools and training to increase their ability to claim their rights in humanitarian settings.

20). OHCHR commits to enhance engagement with children, adolescents and women,

including by facilitating national multi-stakeholder dialogues and capacity building activities with civil society actors on the international norms related to sexual and reproductive health and rights.

21). OHCHR commits to continue to promote and support implementation of the Technical Guidance on the application of a human rights based approach to the implementation of policies and programmes for the reduction of preventable maternal mortality and morbidity (A/HRC/21/22), including the development and dissemination, in collaboration with partners, of reflection guides for health policy makers, national human rights institutions, health workers and the judiciary.

22). OHCHR commits to providing capacity building and/or other support to civil society organisations and Member States in addressing SGBV and holding perpetrators accountable, including the investigation, prosecution and punishment of persons responsible for SGBV and ensuring an effective remedy, including gender-sensitive reparations, for victims.

“Natural Disasters and Climate Change”

23). OHCHR will continue to advocate for the integration of human rights considerations in climate policy and disaster risk reduction and resilience, and for the effective implementation of existing commitments in this regard, and will seek support for these efforts. *(note: provided additional resources).*

24). OHCHR will produce relevant guidance materials related to human rights, climate change and natural disasters including a frequently asked questions publication on human rights and climate change by 2017.

“Changing People’s Lives: From Delivering Aid to Ending the Need”

25). OHCHR commits to promote greater integration across all the pillars of the United Nations – human rights, development, humanitarian, peace and security – through supporting joint analysis, advocacy and programming, and working towards collective outcomes for the achievement of the SDGs and national priorities.

26). OHCHR commits to strengthen national protection mechanisms and increase its support for national human rights actors, including national human rights institutions and civil society organisations in their effort to monitor and report on violations of international human rights and humanitarian law during emergencies.

27). Through its humanitarian funds, OHCHR commits to continue providing direct assistance to victims of torture and of modern slavery by means of grants awarded to non-governmental organisations in emergency situations.

28). OHCHR will work, in coordination with UN and other partners, to ensure that information of potential, emerging or actual violations of international human rights law and international humanitarian law, and broader threats to populations, is efficiently brought together, managed and jointly analysed to provide early warning information and to guide early UN responses.

29). OHCHR also commits to continue supporting the leadership role of RC/HC to deliver effective responses to humanitarian crises and empower them to address serious violations, link human rights mechanisms and institutions with humanitarian actors and support national protection mechanisms *(note: provided additional resources).*

30). OHCHR commits to keep a focus on the entire population that is affected by a crisis, strive to identify particularly vulnerable individuals and groups and ensure that they are at the centre of the response.

Special Session on inclusion of persons with disabilities

31) OHCHR will support the Charter on inclusion of persons with disabilities in humanitarian action and follow-up actions related to the development of internationally agreed guidelines for the inclusion of persons with disabilities in all stages of the humanitarian management cycle.

32) OHCHR commits to enhance its capacity to monitor, report and advocate for the inclusion of persons with disabilities in all stages of the humanitarian management cycle, upholding international human rights standards.

Proprio la componente analitica, a fondamento di ogni processo di inchiesta e di investigazione avente ad oggetto la grave violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, è stata messa in evidenza dall'Alto Commissario nel Summit di Istanbul: in questa prospettiva, infatti, può motivarsi in modo chiaro ed inequivocabile la creazione di appositi organismi collegiali da parte della *Human Rights Machinery* ginevrina, soprattutto quando non vi sono più condizioni di carattere emergenziale e dunque è opportuno l'intervento di un meccanismo dotato di competenze d'indagine, raccolta ed analisi dei dati e delle informazioni utili, di assistenza tecnica a supporto delle autorità transitorie o permanenti presenti nello Stato interessato dal conflitto civile o dal disastro naturale.

La definizione del modello di organismo e delle funzionalità operative delle missioni che esso conduce nel Paese interessato sono state delineate in un apposito [documento-guida](#) elaborato ed adottato dall'Ufficio dell'Alto Commissario che contiene specifici riferimenti alle caratteristiche principali del mandato delle commissioni/missioni, della metodologia investigativa, del diritto internazionale applicabile all'azione investigativa stessa, del suo apparato strutturale, delle regole amministrative che lo governano, del sostegno logistico e della sicurezza del personale in esso impiegato, dei percorsi formativi preliminari e *in situ* in favore del personale stesso.

La premessa del documento-guida attiene alla molteplicità ed alla varietà di circostanze in cui l'Alto Commissario o il Consiglio dei Diritti Umani decidono di istituire una commissione/missione, da cui discende l'esigenza di assicurare il rispetto di componenti strutturali basilari ma anche la possibilità di contemperare componenti operative sufficientemente flessibili ed adattabili al contesto di riferimento.

Indubbiamente, il tratto comune alle diverse esperienze proprie delle circa 50 commissioni/missioni istituite a partire dal 1992 è rappresentato dalla natura non giudiziaria dell'organismo e dalle discipline giuridiche oggetto d'indagine: il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale penale. La portata raccomandatoria delle osservazioni formulate al termine del mandato non ha soltanto un impatto di rilievo punitivo e compensatorio in favore delle vittime, ma implica anche una riflessione preventiva, al fine di evitare la futura commissione di simili violazioni nel territorio sotto monitoraggio o in altre situazioni-paese e, quindi, di assicurare in via generale la stabilità post-conflitto e la ricostruzione del sistema legislativo, politico, giudiziario domestico.

Talora le commissioni/missioni sono state dotate di un mandato piuttosto generale o, altrimenti, esso è stato limitato ad un evento circostanziato; anche la componente temporale assume un determinato rilievo, soprattutto allo scopo di assicurare che l'organismo operi correttamente e nei tempi prestabiliti, sulla scorta della complessità del livello di violazioni riscontrato dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Per quanto concerne in modo specifico le summenzionate discipline, oggetto d'inchiesta e di

investigazione, è semplice ritenere che il mandato possa presentarsi più articolato nei suoi contenuti in relazione ad una situazione di natura conflittuale sebbene nel passaggio istitutivo questo aspetto possa essere menzionato in forma esplicita o anche implicita e, nel secondo caso, si dia possibilità alla commissione/missione di ampliarlo sulla base dei riscontri fattuali del singolo caso. Ciò è accaduto in particolare quando l'organismo ha rilevato la commissione di crimini internazionali: in questi casi il mandato è stato esteso sino a ricomprendere anche il diritto internazionale penale, ai fini dell'attribuzione di responsabilità a carico degli offensori nella duplice dimensione propria della giustizia restorativa o riparativa. Ancor di più, la connotazione della violazione è stata investigata talvolta indipendentemente dal soggetto offensore, la commissione/missione amplificando il suo mandato anche rispetto ad attori non statali presenti nel teatro del conflitto responsabili del mancato rispetto, soprattutto, del diritto internazionale umanitario.

L'esperienza complessiva delle commissioni/missioni istituite dalla *Human Rights Machinery* nell'ultimo ventennio, in molteplici contesti regionali (ex Jugoslavia, Darfur, Timor Est, Libano, Guinea, Costa d'Avorio, Libia, Territori palestinesi occupati, Siria, Corea, Sri Lanka, Repubblica centrafricana, Siria, Eritrea e Sud Sudan), dimostra come la consolidata assistenza tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissario abbia saputo ben coniugarsi con le esigenze di altri organismi competenti per gli interventi emergenziali, che ora si andranno ad esaminare, in una sistematizzazione complessiva volta a rafforzare la protezione del diritto internazionale umanitario.

3. Elementi di comparazione tra sistema onusiano e Croce Rossa Internazionale in funzione del rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale umanitario

Se la connotazione tecnico-politica del sistema di Ginevra funzionale alla salvaguardia dei principi a fondamento della disciplina del diritto internazionale umanitario è un dato di fatto, ancorché l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani abbia sistematizzato ed attualizzato le modalità operative dell'intervento tipo sulla base delle necessità tipiche di ciascuna situazione-paese, la *Human Rights Machinery* ginevrina in questo esercizio non ha potuto non confrontarsi con altri sistemi intergovernativi dotati di un mandato più direttamente emergenziale: senza dubbio è opportuno menzionare in questo quadro il ruolo e le azioni condotte sul campo dalla Croce Rossa Internazionale.

Il sistema in parola, effettuando una ricognizione complessiva dei risultati conseguiti sul terreno, ha avviato nel 2011 un processo esplorativo finalizzato alla individuazione di strumenti e di misure per garantire il rispetto del diritto internazionale umanitario, in linea prioritaria ma anche complementare rispetto alle Nazioni Unite.

L'impegno, contenuto nella [Risoluzione n. 1](#) adottata a conclusione dei lavori della 31^a Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, ha permesso al Comitato Internazionale (ICRC, *International Committee of the Red Cross*) di lanciare una consultazione intergovernativa, in coordinamento con il Governo svizzero e con tutti i principali organismi del sistema stesso (vedi la Federazione Internazionale della Croce Rossa e delle Società della Mezza Luna Rossa, le Società Nazionali di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa, il Movimento Internazionale di Croce Rossa e di Mezzaluna Rossa), i cui esiti sono contenuti nel [Rapporto](#) utilizzato per la preparazione del dibattito sul tema nell'ambito della 32^a Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, che ha avuto luogo a Ginevra nel dicembre 2015.

Nella Risoluzione n. 1, focalizzando l'attenzione sul rafforzamento della protezione giuridica delle vittime dei conflitti armati in conseguenza della violazione del diritto internazionale umanitario rappresentata da molteplici figure di reato («*murder, forced disappearance, the taking of hostages, torture, cruel or inhumane treatment, rape and other forms of sexual violence [...]*»), si sottolinea l'importanza di rileggerne i principi fondamentali alla luce delle caratteristiche del nuovo tipo di conflitto armato, internazionale e soprattutto non internazionale, allo scopo di sostenere gli Stati parti delle Convenzioni di Ginevra e dei correlati Protocolli Addizionali nell'adempimento degli obblighi che ne discendono. Questo compito spetta, in via principale, al sistema del Comitato internazionale e delle Società Nazionali in cui esso si articola: «*to work for the understanding and dissemination of knowledge of international humanitarian law applicable in armed conflicts and to prepare any development thereof*» come anche «*to contribute to the respect for and development of international humanitarian law and other international conventions of particular interest to the Movements*». Il sistema è chiamato in dettaglio a «*pursue further research, consultation and discussion in cooperation with States and, if appropriate, other relevant actors, including international and regional organisations, to identify and propose a range of options and its recommendations to: i) ensure that international humanitarian law remains practical and relevant in providing legal protection to all persons deprived of their liberty in relation to armed conflict; and ii) enhance and ensure the effectiveness of mechanisms of compliance with international humanitarian law, and encourages all members of the International Conference, including National Societies, to participate in this work while recognizing the primary role of States in the development of international humanitarian law*».

Per guidare concretamente l'esercizio di rivitalizzazione del diritto internazionale umanitario, come si accennava *supra*, il Comitato Internazionale ed il Governo svizzero hanno avviato un importante processo di consultazione (*Intergovernmental Process on Strengthening Respect for International Humanitarian Law - IHL*), il quale si è sviluppato nella convocazione di quattro sessioni di incontro, dal novembre 2012 all'aprile 2015, con la partecipazione di oltre 140 Stati. L'obiettivo ultimo di tale processo è consistito in particolare nella determinazione degli aspetti sostanziali e procedurali del nuovo sistema di *compliance* rispetto al diritto internazionale umanitario (*IHL compliance system*) ed ha portato, nel quadro dei lavori della 32^a Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, all'adozione della [Risoluzione n. 2](#).

Tra i punti principali emersi dalla consultazione, tradotti nei paragrafi preambolari ed operativi di tale strumento, vi sono: l'opportunità di istituire un organismo permanente guidato dagli Stati, di carattere volontario e non vincolante – dunque ispirato dal principio consensuale proprio dei passaggi decisionali, prevalentemente tecnico ed apolitico; la prevenzione di ogni possibile forma di duplicazione e quindi di sovrapposizione rispetto a meccanismi intergovernativi già in atto, soprattutto per motivi di ottimale gestione delle risorse disponibili; la garanzia di componenti proprie del meccanismo quali l'universalità, l'imparzialità, la non selettività, il dialogo e la cooperazione; la preservazione della disciplina, senza prevedere emendamenti o la negoziazione di nuovi strumenti convenzionali nel quadro del diritto internazionale umanitario; la creazione di un meccanismo di *reporting* nazionale in materia di adempimento al diritto internazionale umanitario; la promozione e la conduzione di discussioni tematiche in materia di diritto internazionale umanitario.

Così come già esaminato per la *Human Rights Machinery* ginevrina, anche nel contesto della Croce Rossa Internazionale si è reso indispensabile dare seguito agli impegni assunti dagli Stati partecipanti alla 32^a Conferenza, sotto la guida congiunta del Comitato Internazionale e del Governo svizzero: l'obiettivo primario, dunque, è ora quello di

rafforzare la *compliance* rispetto al diritto internazionale umanitario « [...] *to find agreement on features and functions of a potential forum of States and to find ways to enhance the implementation of IHL using the potential of the International Conference and IHL regional forums in order to submit the outcome of this intergovernmental process to the 33rd International Conference*».

Il primo incontro ufficiale di tale processo intergovernativo, anticipato da due sessioni preliminari tenutesi in giugno ed ottobre 2016, ha avuto luogo il 28-29 novembre a Ginevra. In esso è emersa con chiarezza la necessità di avviare una nuova fase di rivitalizzazione del diritto internazionale umanitario, pur sempre rimessa alla volontà degli Stati partecipanti e all'organizzazione del processo da parte dei facilitatori, Comitato Internazionale e Governo svizzero, e funzionalmente correlata – per la sua natura intergovernativa – ai passaggi ufficiali dei forum regionali e della Conferenza Internazionale quadriennale.

Al di là degli aspetti prettamente strutturali ed operativi, in termini programmatici la componente più rilevante attiene agli argomenti in discussione nell'agenda dei lavori del meccanismo nella sua dimensione formale ed informale, in un *continuum* tra le priorità discusse nella 32^a Conferenza e quelle che saranno oggetto di dibattito nella 33^a Conferenza, che avrà luogo alla fine del 2019. Tra questi, per richiamare appunto l'opportunità di rivitalizzazione della disciplina in esame, possono ricordarsi l'efficacia del sistema di *compliance* rispetto al diritto internazionale umanitario ed il riferimento alle molteplici tipologie di conflitto armato ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei relativi Protocolli Aggiuntivi.

Quanto ora ricordato è attualmente oggetto di discussione nell'ambito un processo di consultazione informale avviato all'indomani del primo incontro ufficiale di novembre. In vista del secondo incontro ufficiale, calendarizzato per il mese di aprile 2017, una specifica attenzione è stata riservata alla ricognizione dell'esistente, ovvero si è effettuato un esercizio preliminare di mappatura dei meccanismi e degli organismi che operano nel campo del diritto internazionale umanitario, includendosi in esso anche l'attività promossa e realizzata dalla *Human Rights Machinery* di Ginevra nel suo complesso.

Il rapporto riservato che introduce i risultati di questo esercizio sviluppa alcuni elementi essenziali: innanzitutto non si fa stato dei meccanismi che operano in osservanza dei principi basilari del diritto internazionale penale, dunque gli organi di natura internazionale o mista la cui competenza viene esercitata in ordine alla prassi in materia di responsabilità penale individuale; si ricostruiscono invece le caratteristiche strutturali ed operative dei meccanismi predisposti nel quadro delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli Addizionali e di altri strumenti giuridici internazionali nei quali sono esplicitamente richiamati i principi del diritto internazionale umanitario in settori quali il ricorso alle armi o la protezione dei beni culturali; ancora, sono riportati esempi di meccanismi internazionali e regionali di natura intergovernativa, oppure composti da esperti indipendenti, eventualmente dotati di mandato giudiziale o para-giudiziale, contraddistinti in misura maggiore o minore da elementi tipici quali una competenza espressamente indicata nel rispettivo mandato per quanto attiene il diritto internazionale umanitario, la composizione, le principali attività – anche in una prospettiva temporale correlata alla periodicità in termini di verifica dei risultati raggiunti. Tutto ciò ha consentito di delineare in via del tutto iniziale le caratteristiche del potenziale Forum di Stati, quale organismo che guiderà il processo intergovernativo mirato al rafforzamento del rispetto del diritto internazionale umanitario in vista della 33^a Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ed oltre.

Si tratta, in conclusione, di un meccanismo che costituisce una evidente eccezione, propria di una disciplina, il diritto internazionale umanitario, la quale rispetto ad altre discipline internazionali di settore, non ha mai reputato necessario sinora istituire una procedura permanente di coordinamento, di dialogo e di scambio di conoscenze e di buone pratiche. Proprio come riscontrato per la *Human Rights Machinery* ginevrina ai fini della garanzia della tutela del diritto internazionale dei diritti umani, la Croce Rossa Internazionale ha reputato fondamentale far fronte alla reiterata violazione del diritto in parola in numerosi contesti a livello globale: ciò ha reso indispensabile intervenire per assicurare una più concreta ed efficace *compliance* rispetto ai principi fondamentali sanciti sin dall'adozione e dall'entrata in vigore delle Convenzioni di Ginevra nel 1949 attraverso il *reporting* nazionale e la promozione di dibattiti tematici sul rinnovamento di tale disciplina. Il processo è appena iniziato e i risultati progressivi costituiranno la base di riferimento per rafforzare il diritto internazionale umanitario in occasione della 33^a Conferenza Internazionale del 2019.

CRISTIANA CARLETTI