



## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

### OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 5/2019

#### 1. LA 33<sup>a</sup> CONFERENZA INTERNAZIONALE DELLA CROCE ROSSA E DELLA MEZZALUNA ROSSA: SFIDE E TENDENZE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

##### *1. Introduzione agli organi statutari del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa*

Il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa rappresenta la più grande rete umanitaria del mondo. Esso, composto da 12 milioni di volontari in 192 Società Nazionali (cifra arricchitasi pochi giorni fa dall'ingresso della Società Nazionale del Bhutan nella Federazione Internazionale), è neutrale e imparziale e fornisce protezione e assistenza alle persone colpite da catastrofi e conflitti. Il Movimento è formato da tre componenti principali: il [Comitato Internazionale della Croce Rossa](#) (CICR); la [Federazione internazionale delle Società Nazionali di Croce rossa e Mezzaluna rossa](#) (FIRC); nonché da [192 Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa](#).

In quanto partner, i diversi membri del Movimento supportano le comunità attraverso una varietà di progetti di sviluppo e attività umanitarie. Il Movimento lavora anche in collaborazione con Governi, donatori e altre organizzazioni umanitarie per assistere le persone vulnerabili in tutto il mondo. Bisogna evidenziare, tuttavia, che il Comitato, la Federazione e le Società Nazionali sono organi indipendenti. Ognuno ha un proprio statuto e non esercita alcuna autorità sugli altri.

Il capostipite Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), in particolare, è un'organizzazione imparziale, neutrale e indipendente, la cui missione esclusivamente umanitaria è quella di proteggere la vita e la dignità delle vittime della guerra e della violenza interna agli Stati e di fornire loro assistenza. In situazioni di conflitto, il CICR è responsabile della direzione e del coordinamento delle attività di soccorso internazionali del Movimento. Inoltre, in quanto custode delle [Convenzioni di Ginevra](#), esso promuove l'importanza del diritto internazionale umanitario e attira l'attenzione sui principi umanitari universali, esercitando il mandato permanente di visitare le carceri, organizzare operazioni di soccorso, riunire famiglie separate e intraprendere altre attività umanitarie durante i conflitti armati, ai sensi del diritto internazionale. Il CICR lavora inoltre per portare soccorso agli sfollati interni, per sensibilizzare l'opinione pubblica sui pericoli delle mine e dei resti esplosivi della guerra, nonché per rintracciare le persone scomparse durante i conflitti. Il CICR è formalmente riconosciuto dalle Convenzioni di Ginevra, dai Protocolli Aggiuntivi e dagli Statuti del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della

Mezzaluna Rossa. Sebbene esso sia una associazione disciplinata dall'articolo 60 del Codice civile svizzero, al fine di adempiere al proprio mandato e alla propria missione umanitaria, il CICR gode di uno *status* assimilabile a quello di un'organizzazione internazionale e ha personalità giuridica internazionale ampiamente riconosciuta dalla comunità internazionale nello svolgimento delle proprie attività.

La Federazione Internazionale delle Società Nazionali di Croce rossa e Mezzaluna rossa (FIRC) è anch'essa un'organizzazione umanitaria globale, priva tuttavia di personalità giuridica internazionale, che coordina e dirige invece l'assistenza internazionale a seguito di catastrofi naturali e provocate dall'uomo in tempo di pace. La sua missione è migliorare la vita delle persone vulnerabili, mobilitando volontari. Anche la Federazione ha sede a Ginevra e collabora con le Società Nazionali in tutto il mondo. Le sue operazioni di soccorso sono combinate con attività di sviluppo, tra cui programmi di preparazione alle catastrofi, attività di assistenza sanitaria e promozione dei valori umanitari. Di più recente creazione, anche la FIRC vanta già una lunga storia, essendosi celebrato il 5 maggio di quest'anno il suo primo [centenario](#).

Al fine di stabilire una agenda umanitaria comune e globale, i diversi organi del Movimento si incontrano regolarmente per discutere questioni comuni e condividere le migliori prassi. Inoltre, ogni quattro anni, essi tengono colloqui con i rappresentanti degli Stati Parti alle Convenzioni di Ginevra, in occasione di una vera e propria conferenza internazionale: la Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Quest'ultima rappresenta il più alto organo deliberativo del Movimento e offre una opportunità unica di esaminare priorità e sfide trasversali di Governi e società civili in ambito umanitario. A servire da "garante" alla Conferenza Internazionale vi è la c.d. [Standing Commission](#), o Commissione Permanente, la quale promuove il coordinamento tra i vari organi del Movimento, favorendo l'esame e l'adozione di risoluzioni di rilievo globale.

Si può affermare dunque che la Conferenza Internazionale sia il supremo organo deliberativo del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Il suo esito – rappresentato dalle Risoluzioni adottate ufficialmente dall'organo nel suo complesso e dai c.d. *Pledge*, dichiarazioni individuali di impegno di uno o più Stati/Società Nazionali su temi specifici – indica la direzione in cui si muoveranno nel concreto e per i successivi quattro anni non solo CICR e FIRC, ma anche tutte le Società Nazionali, radicate nei rispettivi territori.

## 2. La 33<sup>a</sup> Conferenza Internazionale

Dal 9 al 12 dicembre 2019, si è svolta a Ginevra la 33ma Conferenza Internazionale dal titolo «Act Today, Shape Tomorrow», come detto, l'evento quadriennale più importante del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Essa ha avuto il fondamentale compito di: discutere e approvare mediante *consensus* sei importanti risoluzioni; presentare un *progress report* sulle risoluzioni e i *pledge* assunti durante la 32<sup>a</sup> Conferenza Internazionale; presentare e promuovere numerosi *pledge* per il quadriennio 2019-2023.

Inoltre, durante la Conferenza Internazionale sono stati previsti dei *side events* per discutere ulteriori temi (quali la messa al bando delle armi nucleari) non ufficialmente nell'agenda di lavoro della Conferenza, ma nondimeno di grande attualità. In generale, si può definire quello adottato un approccio "forward-looking", atto ad identificare i temi

emergenti nell'agenda umanitaria globale, in particolare in relazione alle seguenti macro-aree individuate nel *concept* della Conferenza:

- «*Technological Revolution: Opportunities and Threats*»: nuove armi ed evoluzione di mezzi e metodi di combattimento alla luce degli avanzamenti tecnologici in materia di *cyberspace* e armi autonome. Il punto ha incluso i temi dell'accesso ai dati e della loro protezione, del superamento del c.d. *digital divide* e della possibile integrazione delle nuove tecnologie durante le risposte umanitarie.
- «*Tomorrow's Humanitarian Response*»: come migliorare le condizioni di salute (fisica e mentale) a livello globale e quali misure possono essere intraprese per mitigare le conseguenze umanitarie dei cambiamenti climatici ed affrontare le vulnerabilità nello spazio urbano, con riferimento agli individui sfollati (includendo quindi indirettamente il tema delle migrazioni).
- «*Trust in Humanitarian Action*»: un'occasione per condividere con i Governi i nuovi strumenti del Movimento (documenti legali e *policies* interne) alla luce dei recenti scandali che hanno colpito il settore umanitario in materia di corruzione e molestie sessuali, ma anche in generale in relazione a neutralità, imparzialità e indipendenza dell'aiuto umanitario.

Venendo alle Risoluzioni, per quanto concerne più squisitamente lo sviluppo e la promozione del diritto internazionale umanitario (DIU), la Conferenza Internazionale ha approvato una Risoluzione dal titolo «*Bringing IHL Home: A Road Map for Better National Implementation of International Humanitarian Law*» con l'intento di rafforzare l'applicazione del DIU e di promuovere la creazione di Commissioni nazionali sul DIU a livello governativo. In particolare, nel testo si ribadisce che il diritto internazionale umanitario rimane rilevante oggi come non mai nei conflitti armati internazionali e non internazionali, anche se la guerra contemporanea presenta nuovi sviluppi e sfide, ricordando che il DIU deve essere pienamente applicato in ogni circostanza, senza alcuna eccezione basata sulla natura o sull'origine del conflitto armato o sulle cause sposate dalle parti in conflitto o loro attribuite. La risoluzione:

esorta tutte le parti in conflitto armato ad adempiere pienamente ai loro obblighi ai sensi del diritto internazionale umanitario;

invita gli Stati ad adottare le necessarie misure legislative, amministrative e pratiche a livello nazionale per dare piena attuazione al DIU;

incoraggia tutti gli Stati che non l'hanno già fatto a prendere in considerazione la ratifica o l'adesione alle convenzioni internazionali di diritto internazionale umanitario di cui non sono ancora parte, compresi i protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra, e a prendere in considerazione il riconoscimento delle competenze della Commissione internazionale d'inchiesta sul DIU, istituita ai sensi dell'articolo 90 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra;

riconosce con apprezzamento il ruolo efficace e il numero crescente di Comitati nazionali od organismi nazionali simili sul diritto internazionale umanitario, coinvolti in attività di consulenza e assistenza alle autorità nazionali nell'attuazione, nello sviluppo e nella diffusione del DIU e incoraggia vivamente gli Stati che non l'hanno ancora fatto a prendere in considerazione l'idea di istituire un tale ente;

ricorda i risultati della quarta riunione universale di tali organismi nazionali tenutasi nel 2016 e chiede il rafforzamento della cooperazione tra questi a livello internazionale, regionale e interregionale;

incoraggia fortemente gli Stati a compiere ogni sforzo per integrare ulteriormente il DIU nella dottrina militare, nell'istruzione e nella formazione delle forze armate e in tutti i livelli della pianificazione e del processo decisionale militari, garantendo in tal modo che il DIU sia pienamente integrato nella pratica militare;

incoraggia gli Stati e le componenti del Movimento ad adottare azioni concrete e coordinate, anche attraverso partenariati con accademici e professionisti, per diffondere efficacemente il DIU, prestando particolare attenzione a coloro che sono chiamati ad attuarlo a livello nazionale;

incoraggia inoltre gli Stati e le componenti del Movimento, pur continuando a fare affidamento su comprovati metodi efficaci di diffusione del DIU, a esplorare nuovi metodi appropriati per promuoverne il rispetto, (compreso l'uso di mezzi digitali e di altro tipo, quali videogiochi e social media) e, ove possibile, prendere in considerazione i punti di vista delle persone colpite da conflitti armati e la loro percezione di IHL;

ricorda l'obbligo degli Stati di perseguire tutti gli atti contrari al DIU, di ricercare persone che si presume abbiano commesso, o ordinato, gravi violazioni e di portare tali persone, indipendentemente dalla loro nazionalità, dinanzi ai tribunali nazionali, e di indagare su altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, in particolare quelle presumibilmente commesse dai loro cittadini o sul loro territorio e, se del caso, perseguire gli indagati, compiendo ogni sforzo per cooperare con gli altri Stati alla repressione di gravi violazioni del DIU;

invita gli Stati a condividere esempi e scambiare buone prassi relative alle misure nazionali di attuazione adottate in conformità con gli obblighi di diritto internazionale umanitario e coerenti con le risoluzioni della Conferenza internazionale.

A proposito della raccomandazione agli Stati circa la creazione e il rafforzamento di meccanismi nazionali per la promozione del diritto internazionale umanitario, vale la pena menzionare che l'Italia aveva creato una Commissione sullo studio del DIU nel 1988, riorganizzata nel 1998 mediante Decreto Ministeriale n. 215 bis del MAECI. Tuttavia, questa non si riunisce da ormai più di dieci anni, lasciando l'Italia – al pari di altri ben conosciuti casi nell'ambito dei diritti umani – fanalino di coda nella comunità internazionale. Oltre 100 Stati si sono, infatti, già dotati di un tale meccanismo, a livello governativo nazionale e partecipando alle relative reti internazionali.

Si ricordano, infine, le altre Risoluzioni approvate dalla 33<sup>a</sup> Conferenza: «[Restoring Family Links while respecting privacy, including as it relates to personal data protection](#)»; «[Addressing mental health and psychosocial needs of people affected by armed conflicts, natural disasters and other emergencies](#)»; «[Climate-smart disaster laws and policies that leave no one behind](#)»; «[Time to act: Tackling epidemics and pandemics together](#)»; «[Women and leadership in the humanitarian action of the International Red Cross and Red Crescent Movement](#)».

### 3. Conclusioni

Salta forse all'occhio, tra la varietà di temi affrontati da questa Conferenza Internazionale, che non sia stato riservato uno spazio consistente al tema della migrazione, laddove invece gli spostamenti di massa di persone, per i motivi più diversi, è ormai chiaro che comportano conseguenze umanitarie drammatiche per milioni di migranti in tutto il mondo.

Anche se il punto 44 del *Global Compact for Migration* delle Nazioni Unite include tra gli *stakeholders* con cui collaborare il Movimento Internazionale della Croce Rossa e della

Mezzaluna Rossa, la 33<sup>a</sup> Conferenza Internazionale non ha voluto essere la sede per discutere estensivamente il coinvolgimento in questo settore specifico – che forse avrebbe meritato da solo una conferenza a sé. Essa ha avuto piuttosto la necessità di rappresentare un momento di “aggiornamento della cassetta degli attrezzi” degli operatori umanitari in tutto il mondo, in tutti gli scenari di intervento. E di una cassetta degli attrezzi, per gli Stati e per le Società Nazionali, ve ne era assolutamente bisogno in tanti ambiti, tra quelli più disparati in cui interviene la Croce Rossa: la crescita e l’espansione delle città (con le criticità che ciò comporta), l’incremento dei giovani nei Paesi in via di sviluppo cui corrisponde un invecchiamento della popolazione nei Paesi sviluppati, i rischi e le opportunità rappresentati dalle nuove tecnologie in situazioni di conflitto, solo per citarne alcuni.

Non a caso, a ridosso della 33<sup>a</sup> Conferenza Internazionale, si è tenuta anche la 22<sup>a</sup> Assemblea Generale della Federazione Internazionale – con la partecipazione di tutti i suoi membri, le Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa – che ha approvato la sua nuova [Strategia 2030](#). Questa, compilata dopo aver analizzato i risultati della ricerca condotta dalla FICR e quelli delle consultazioni di circa 10.000 persone (Società Nazionali, esperti e partner esterni), da una parte, individua tre obiettivi strategici fondamentali per l’essere umano: anticipare le crisi e rispondere e recuperare in fretta; vivere una vita sicura, sana e dignitosa e avere l’opportunità di migliorarla; mobilitare e mobilitarsi per comunità inclusive e pacifiche. Dall’altra, non manca di individuare gli elementi che alla realizzazione di tali obiettivi si frappongono: cambiamento climatico e crisi ambientali; disastri e nuove tipologie di crisi; gap crescenti nella salute e nel benessere della popolazione; migrazioni e identità culturali; ed ultimi, ma non ultimi, crisi dei valori, esercizio del potere e inclusione sociale.

Su questi obiettivi e soprattutto sul superamento di questi ostacoli tutte le Società Nazionali si sono formalmente impegnate a collaborare tra loro e con la FICR, per cercare di depotenziare le tendenze in atto e prevenire – oltre che affrontare *ex post* – le preoccupanti conseguenze umanitarie su scala globale.

ELENA SANTIEMMA