



**ICRC**

21 Settembre 2010

**Rafforzare la Protezione  
delle Vittime dei Conflitti Armati**

**Analisi del CICR sulla situazione attuale  
del Diritto Internazionale Umanitario**

**Discorso di Jakob Kellenberger**

**Presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa**

Eccellenze,

Signori e Signore,

Lo scorso 12 Agosto ho avuto l'opportunità di condividere con voi alcune osservazioni relative all'attuale stato del Diritto Internazionale Umanitario. Il 60° anniversario delle Convenzioni di Ginevra è stata un'utile occasione non solo per volgere uno sguardo verso il passato ed ai passi in avanti che sono stati fatti dal 1949 ma anche per accertare le sfide , presenti e future, che abbiamo davanti. In quell'occasione dissi che nel corso degli anni sono cambiate la natura del conflitto armato, le sue cause e le conseguenze e che la comunità internazionale ha l'obbligo di esigere e di fronteggiare il bisogno di protezione delle vittime dei conflitti armati.

Durante il mio discorso dello scorso anno, annunciai che il Comitato Internazionale era prossimo al completamento di uno studio di ricerca in corso da due anni. Lo studio aveva due fondamentali scopi: identificare e capire , in modo più preciso e chiaro, le problematiche umanitarie derivanti dai conflitti armati e progettare eventuali soluzioni a questi, in termini di sviluppo normativo o di chiarimento degli standard già esistenti. Questo studio ha rivolto particolare attenzione ai conflitti armati non internazionali ma non si è focalizzato esclusivamente su questi.

Sono state analizzate più di trenta questioni di particolare interesse. Per ognuna di queste il CICR ha valutato gli attuali bisogni umanitari, basandosi sulla sua esperienza e su quella di altre organizzazioni. Questo ha permesso di valutare le risposte fornite dal Diritto Umanitario a tali questioni, fornendo inoltre una visione per l'identificazione di eventuali mancanze o debolezza del diritto stesso.

La nostra riunione oggi è l'occasione per annunciare la conclusione dello studio; lo scopo è darvi una visione d'insieme delle principali conclusioni alle quali si è giunti. Questa è inoltre l'occasione per aprire un dialogo sullo sviluppo di nuovi approcci volti all'assicurare una tangibile protezione legale alle vittime dei conflitti armati.

Eccellenze,

Signore e Signori,

Lo studio è giunto alla conclusione che , in riferimento alla maggior parte delle questioni esaminate, il Diritto Umanitario resta nel complesso una struttura normativa idonea alla regolamentazione della condotta delle parti in conflitto, internazionali e non internazionali. Il diritto pattizio e consuetudinario si sono evoluti nel corso degli anni: le mancanze sono state colmate e le ambiguità chiarite. L'esperienza recente ha dimostrato la duratura importanza ed adeguatezza del diritto umanitario nel preservare la vita umana e la dignità in tempo di conflitto armato. Ciò che è necessario nella maggioranza dei casi , al fine di migliorare la condizione degli individui colpiti da un conflitto armato , è una maggiore conformità con la struttura normativa già esistente , non l'adozione di nuove norme. Si potrebbe dire con quasi assoluta certezza che se tutte le parti coinvolte dimostrassero un assoluto riguardo nei confronti del diritto umanitario, la maggioranza delle questioni umanitarie che ci si presentano di fronte non esisterebbe.

Tutti i tentativi di rafforzare il diritto umanitario dovrebbero, dunque, costruirsi sul contesto normativo già esistente. Non c'è bisogno di discutere su norme la cui adeguatezza è da tempo stabilita.

A questo riguardo, mi preme ricordare che rafforzare il corpus normativo applicabile ai conflitti armati richiede, inoltre, che altri regimi normativi, a fianco del diritto umanitario, siano presi in considerazione. E' fondamentale che ogni sviluppo o chiarimento del diritto umanitario, eviti qualunque sovrapposizione inutile con il sistema normativo dei diritti umani. Deve essere evitato qualunque rischio di scalzare queste norme. Tuttavia bisogna tenere a mente una cosa essenziale: il diritto umanitario deve essere rispettato in ogni circostanza mentre nel sistema dei diritti umani in caso di emergenza sono permesse deroghe. La codificazione del diritto umanitario deve dunque aiutare a prevenire che ci siano mancanze nella prassi.

Lo studio ha, inoltre, dimostrato che il diritto umanitario non sempre risponde a pieno alle attuali esigenze umanitarie. Alcune delle sfide esistenti, in termini di protezione degli individui e dei beni in caso di conflitto armato, sono il risultato di lacune o di debolezza del sistema normativo esistente, che richiede di certo uno sviluppo e chiarimenti.

Più precisamente, il CICR ha concluso che il diritto umanitario deve sviluppare nuove risposte in quattro aree fondamentali.

La prima riguarda la protezione degli individui privati della loro libertà, in particolare in situazioni di conflitto armato non internazionale. Il CICR visita ogni anno centinaia di migliaia di detenuti e questo dà all'organizzazione una visione unica dei problemi pratici e legali legati alla privazione della libertà. E' vero che in alcuni casi la mancanza di infrastrutture e di risorse adeguate ostacola l'instaurarsi di un vero e proprio regime di detenzione; tuttavia la scarsità di norme applicabili ai conflitti armati non internazionali rappresenta un significativo ostacolo alla salvaguardia della vita, della salute e della dignità degli individui detenuti.

Ovvio che condizioni di detenzione scadenti, possono, e solitamente hanno conseguenze dirette ed irreversibili per la salute fisica e mentale dei detenuti. Mancanza di cibo, vestiario, acqua, igiene e alloggi e di accesso alle cure mediche quando necessario sono quindi i problemi più comuni associati alla detenzione. Proprio a causa dei loro specifici bisogni di protezione, alcune categorie di persone, come donne e bambini, possono correre un rischio maggiore rispetto agli altri. Dunque, mentre i conflitti armati internazionali sono governati da vincolanti norme sulle condizioni di detenzione, i conflitti non internazionali non lo sono, soprattutto quelli non rientranti nel II Protocollo Aggiuntivo e quindi regolati solo dall'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra.

Un'altra importante questione di interesse umanitario è l'insufficiente protezione per gli internati, persone private della loro libertà per ragioni di sicurezza in caso di conflitto armato non internazionale. L'internamento è ampiamente usato come mezzo per esercitare un controllo su alcune persone senza portare avanti alcuna accusa penale nei loro confronti. Non esistono salvaguardie procedurali nei trattati di diritto umanitario che abbiano a che fare con ciò in caso di conflitto armato non internazionale. Queste sono le conseguenze per gli internati: possono essere soggetti a lunghi periodi di internamento senza essere adeguatamente informati delle ragioni per le quali sono stati privati della loro libertà e non può esserci alcun processo per contestare la liceità del loro internamento o per assicurare il

loro rilascio nel momento la loro detenzione non possa essere più giustificabile. L'esperienza del CICR ha confermato che non sapere le ragioni dell'internamento o la sua durata è una delle primarie cause di sofferenza sia per gli internati che per le loro famiglie.

Un'altra serie questione di interesse è il rischio al quale i detenuti sono esposti quando sono trasferiti da un'autorità all'altra , sia durante che dopo il trasferimento. In alcuni casi queste persone hanno subito gravi violazioni dei loro diritti: persecuzioni, torture, sparizioni forzate ed anche l'omicidio. Le regole che le autorità detentive devono rispettare in queste situazioni sono insufficienti. C'è bisogno di un'immediata e realizzabile regolamentazione procedurale per la protezione dell'integrità e della dignità delle persone che si trovano in queste circostanze.

E' inoltre fondamentale assicurare che un ente indipendente e neutrale come il CICR possa fare visita ai detenuti. Queste visite aiutano le autorità nell'identificazione dei problemi e servono inoltre come base per un dialogo per il miglioramento del trattamento dei detenuti e delle loro condizioni materiali di detenzione.

Il diritto di visitare le persone private della loro libertà è riconosciuto dal diritto internazionale dei conflitti armati; tuttavia, nonostante oggi giorno la cattura e la detenzione della maggior parte dei detenuti abbia luogo durante conflitti armati non internazionali, non esistono sufficienti norme volte a regolare questa tipologia di conflitto.

Il CICR , sulla base di queste considerazioni, ritiene che ci sia un urgente bisogno di esplorare nuove vie legali che abbiano a che fare con la protezione delle persone private della libertà durante un conflitto armato interno.

Eccellenze,

Signore e Signori,

L'attuazione del diritto umanitario e il recupero delle vittime delle violazioni è un'altra area in cui è urgentemente richiesto uno sviluppo normativo. L'insufficiente rispetto delle norme applicabili è la causa principale delle sofferenze durante i conflitti armati. In anni recenti l'enfasi è stata rivolta allo sviluppo di procedure penali per perseguire e punire coloro che hanno commesso gravi violazioni del diritto umanitario; mancano tuttavia mezzi per fermare e risarcire le violazioni quando queste si presentano.

La maggioranza dei meccanismi forniti dal diritto umanitario hanno dimostrato essere insufficienti. Le procedure per il controllo delle parti belligeranti nei conflitti internazionali non è o non è quasi mai stata utilizzata nella pratica, di solito a causa di una mancanza di consenso delle parti coinvolte. Queste procedure , per quanto riguarda i conflitti non internazionali , semplicemente non esistono.

Attività di controllo nei conflitti armati sono state messe in atto attraverso meccanismi sviluppati al di fuori dell'ambito del diritto umanitario; ad esempio, nel contesto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o della Commissione Diritti Umani e ancora nei sistemi normativi regionali di diritti umani. Il vantaggio fondamentale di questi meccanismi è che , quasi sempre, possono essere utilizzati senza ottenere il consenso delle parti in conflitto. Inoltre si applicano a tutte le tipologie di conflitto armato , sia esso internazionale o interno. Tuttavia, questi meccanismi presentano dei limiti. Ad esempio, si basano sulla condotta degli

Stati e non prevedono responsabilità per le parti non governative coinvolte. Inoltre, alcuni di questi meccanismi sono “legalmente obbligati” all’applicazione del sistema dei diritti umani; questo crea difficoltà nel tenere in considerazione la pertinenza del diritto umanitario a situazioni di conflitto armato. In ultimo, non è sempre stato possibile assicurare la collaborazione delle parti in conflitto sul controllo dell’applicazione delle procedure.

Quindi, mentre è necessario incrementare il rispetto del diritto umanitario da parte di tutti gli attori coinvolti nel conflitto, l’attuale sistema di attuazione offre soluzioni inefficaci o comunque solo parziali.

Certamente ciò che si richiede è un sistema capace di andare incontro ai bisogni delle vittime.

Connesso con la questione dell’attuazione, è il problema del risarcimento per le vittime delle violazioni del diritto umanitario, che rappresenta un altro elemento cruciale. Il risarcimento è fondamentale per le vittime per il superamento della dolorosa esperienza che hanno dovuto sopportare e per riprendere di nuovo in mano le loro vite. Il risarcimento dovrebbero essere adeguato in base alle circostanze ed ai bisogni delle vittime. Non deve necessariamente comportare un risarcimento economico; altre forme di risarcimento consistono nella restituzione, nella riabilitazione, nella soddisfazione e nella garanzia che le violazioni non si ripetano.

La terza area di interesse, in cui il diritto umanitario deve essere rafforzato, è la protezione dell’ambiente naturale. Il serio danno provocato all’ambiente durante i conflitti armati si va ad aggiungere a quello provocato alle persone colpite dal conflitto stesso. L’ambiente è un qualcosa di estremamente prezioso; gli esseri umani dipendono da esso per la loro sopravvivenza e benessere. L’ambiente naturale gioca un ruolo vitale nell’assicurare la sopravvivenza delle generazioni presenti e future.

Le norme volte alla protezione dell’ambiente in caso di conflitto armato non sono sempre chiare; e neanche sono sufficientemente sviluppate. Ad esempio, i trattati non prevedono la necessità specifica di proteggere e preservare l’ambiente durante le ostilità in caso di conflitto non internazionale. E’ vero che il diritto consuetudinario contiene alcune disposizioni a riguardo, ad esempio, l’obbligo di non attaccare l’ambiente naturale o il divieto di attacchi che possano causare danni sproporzionati all’ambiente naturale. Tuttavia, al fine di migliorare la protezione dell’ambiente in tempo di conflitto armato, le implicazioni derivanti dal diritto consuetudinario dovranno essere sviluppate nel minimo dettaglio.

Inoltre esiste un urgente bisogno di trovare altri modi per considerare le conseguenze immediate e a lungo termine del danno ambientale. La distruzione di centrali elettriche, impianti chimici ed altre industrie, di fognie e canali, può sfociare nella contaminazione delle risorse d’acqua, delle terre arabili e dell’aria, colpendo intere popolazioni. Deve dunque essere fissato un nuovo sistema per assicurare che le aree colpite siano rapidamente ed efficacemente ripulite; questo include lo sviluppo di schemi di collaborazione a livello internazionale.

E’ inoltre necessaria un’azione di tipo preventivo, come prendere in considerazione la possibilità di designare le aree di grande rilevanza ecologica come zone smilitarizzate prima

dell'inizio del conflitto. Queste zone potrebbero includere aree con ecosistemi unici e rari e con specie in via di estinzione.

La protezione degli sfollati è la quarta area in cui il diritto umanitario dovrebbe essere rafforzato. Fornire una protezione adeguata agli sfollati è uno dei compiti più scoraggianti del lavoro umanitario; e la lunga esperienza del CICR l'ha dimostrato. Nonostante ciò, continua a mancare una specifica protezione normativa a riguardo. Va, tuttavia, detto che l'adozione nel 1998 dei "*Guiding Principles on Internal Displacement*" ha rappresentato un significativo passo nell'evoluzione del corpus normativo internazionale volto alla protezione degli sfollati. La codificazione e lo sviluppo di alcuni elementi di questo strumento aiuterebbero di certo ad aumentarne l'impatto.

Avendo lasciato la loro casa e la loro terra, gli sfollati possono trovarsi nella situazione di non poter provvedere alla propria sopravvivenza. Possono essere isolati e vivere in zone non sicure. Possono diventare vittime della violenza : arruolamento forzato in gruppi armati, rapimenti ed omicidi. Possono essere allontanati dai loro nuclei familiari. Coloro che fuggono senza documenti che attestino il loro status civile possono avere difficoltà nell'accesso ai servizi sociali o nel potersi liberamente muovere all'interno del paese. Ecco perché uno sviluppo normativo è necessario al fine di assicurare determinate questioni: ad esempio che sia assicurata l'unità familiare o che gli sfollati abbiano accesso ai documenti di cui necessitano per fruire dei loro diritti.

La situazione critica degli sfollati può ampiamente aggravarsi se gli spostamenti sono a lungo termine e se non riescono a fare ritorno alle loro case o ai luoghi di residenza abituale, o eventualmente anche a trovare un'ulteriore soluzione. La loro proprietà potrebbe essere stata distrutta o presa da altri, la loro terra occupata o resa inutilizzabile a causa delle ostilità, potrebbero inoltre subire rappresaglie una volta tornati nelle loro terre. Potrebbe essere inoltre problematica l'integrazione nella nuova comunità in cui hanno trovato rifugio. Gli attuali trattati internazionali mancano delle necessarie previsioni normative rispetto a tutte queste problematiche. Ecco perché il diritto umanitario dovrebbe sviluppare misure che mettano in condizioni gli sfollati di fare ritorno alle loro case o ai luoghi di provenienza in condizioni soddisfacenti.

Eccellenze,

Signore e Signori,

Questo studio condotto dal CICR è solo uno dei molti passi per provvedere a soluzioni efficaci e pratiche. Data la natura del suo mandato, il CICR è determinato nell'adottare tutte le misure necessarie volte all'assicurare che questa iniziativa possa raggiungere risultati positivi. Tuttavia, il CICR è cosciente del fatto che ciò non può realizzarsi senza cooperazione e supporto. In definitiva, solo gli stati possono influenzare l'evoluzione del diritto umanitario.

Il CICR sarebbe lieto di aprire un dialogo con gli Stati e con le altre parti interessate sulle conclusioni contenute in questo studio.

Commenti e suggerimenti su questa iniziativa, in termini di contenuto e di metodo, sono ben accetti. Siamo particolarmente interessati a sapere quanto gli altri siano d'accordo con la nostra lettura delle scoraggianti questioni umanitarie che ci troviamo di fronte e le relative sfide per il diritto internazionale umanitario.

Al fine di incoraggiare il dialogo, il CICR intende inoltre nei prossimi mesi impegnarsi in discussioni bilaterali con un gruppo di Stati.

Il CICR inoltre è pronto aprire un dialogo con tutti quegli Stati che lo desiderino. Sulla base di queste consultazioni, sarà poi deciso se proporre iniziative per rafforzare la struttura normativa applicabile ai conflitti armati e come procedere.

Gli Stati saranno informati sul risultato di questo processo. A riguardo, la Conferenza Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa sarà un importante passo in avanti.

Eccellenze,

Signore e Signori,

Lo sforzo sembra potrebbe essere eccessivamente ambizioso. Ci sono numerosi ostacoli sul nostro cammino. Tuttavia, la sofferenza causata dai conflitti armati ci richiede di essere ambiziosi. In quale altro modo potremmo assicurare che il diritto umanitario continui a rispondere efficacemente ai bisogni di coloro che vengono colpiti dai conflitti? L'esperienza passata mi ha convinto che gli ostacoli che ci troviamo di fronte possono essere superati se c'è una volontà politica di farlo. Questa è la speranza del CICR , che gli stati rendano comune questa causa, per amore delle vittime dei conflitti armati.