



XIII Conferenza Internazionale della Croce Rossa

l'Aja 23 - 26 Ottobre 1928



L'UNIONE INTERNAZIONALE
DI SOCCORSO
E LA CROCE ROSSA



Rapporto del

Sen. FILIPPO CREMONESI

Presidente della Croce Rossa Italiana

Document No 38

G. MENAGLIA
ARTI GRAFICHE
ROMA

L'UNIONE INTERNAZIONALE

DI SOCCORSO

E LA CROCE ROSSA

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

PHYSICS 309

XIII Conferenza Internazionale della Croce Rossa

l'Aja 23 - 26 Ottobre 1928



L'UNIONE INTERNAZIONALE
DI SOCCORSO
E LA CROCE ROSSA

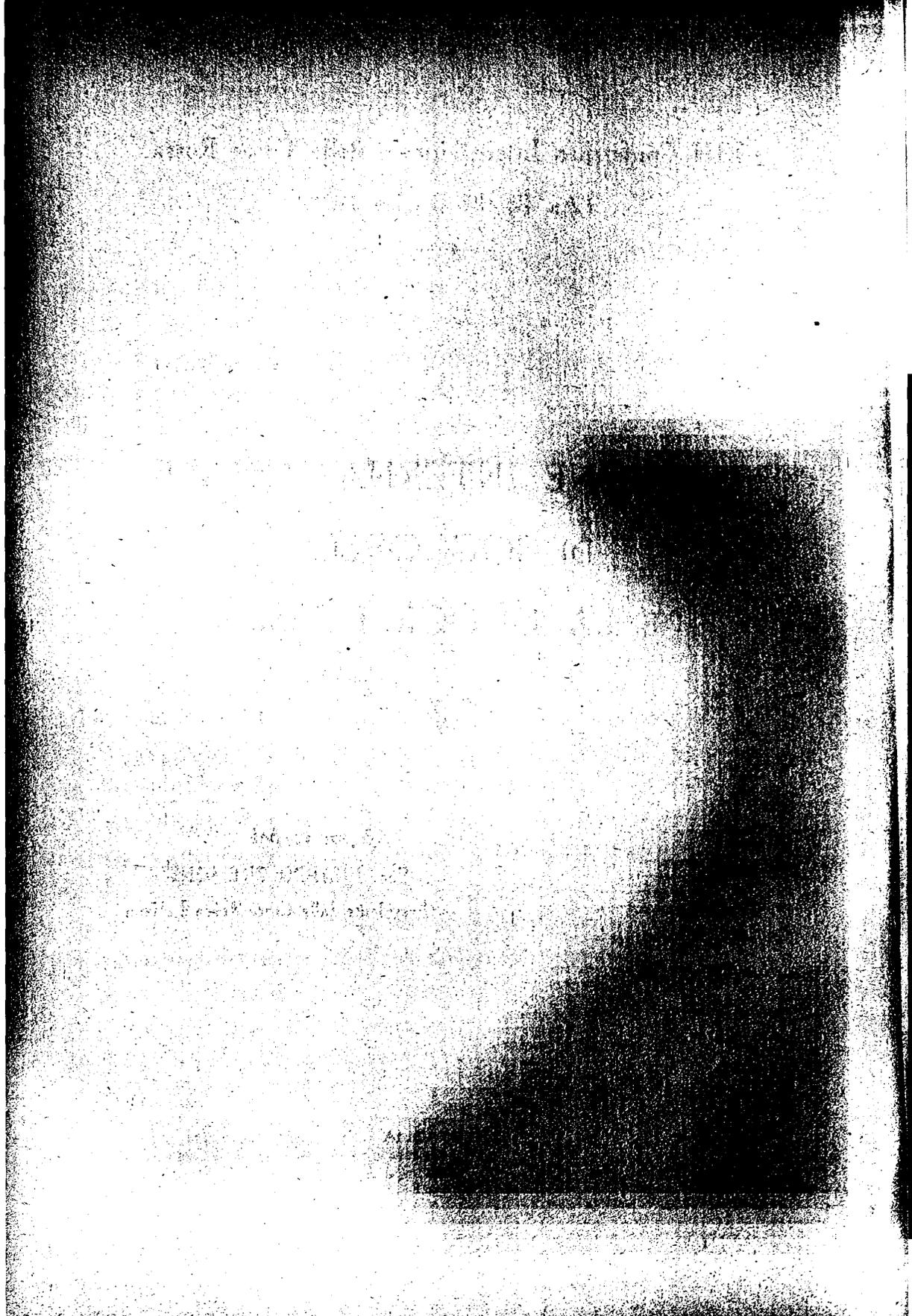


Rapporto del

Sen. FILIPPO CREMONESI

Presidente della Croce Rossa Italiana

G. MENAGLIA
ARTI GRAFICHE
ROMA



I fini dell'U. I. S.

LA Convenzione di Ginevra del 12 luglio 1927 che ha dato vita all'Unione Internazionale di Soccorso, e lo Statuto che vi è annesso, sono destinati a produrre nella vita degli organi nazionali e internazionali della Croce Rossa un rinnovamento profondo e benefico e una notevole estensione delle loro attività nazionali e internazionali. In linea di chiarificazione pregiudiziale — per coloro che non hanno seguito da vicino lo svolgersi della preparazione dell'U. I. S., e che hanno scorso, come si suole, rapidamente i testi della Convenzione e dello Statuto suddetti — è utile precisare che cosa è l'U. I. S., nei confronti con la Croce Rossa.

L'U. I. S., è una federazione di Stati, i quali si uniscono perchè « *résolus à développer l'entr'aide dans les calamités, à encourager les secours internationaux par l'aménagement méthodique des ressources disponible et à préparer tout progrès du droit international dans ce domaine* ».

Per realizzare questi fini a caratteri universali, i quali assumono una solenne importanza perchè proclamati in un trattato internazionale — le Alte Parti Contraenti costituiscono una Unione internazionale di Soccorso (C. art. 1), con il carattere di patto di mutualità (C. art. 3) (1).

Le Alte Parti Contraenti si impegnano, in quanto Membri dell'Unione internazionale di Soccorso, a eseguirne gli scopi, riassunti così (C. art. 2):

« L'Union internationale de Secours a pour objet:

1) « *Dans les calamités dues à des cas de force majeure et dont la gravité exceptionnelle excède les facultés ou les ressour-*

(1) « *Toutefois, l'action de l'Union Internationale de Secours est limitée aux calamités survenant dans les territoires des Hautes Parties contractantes auxquels la présente Convention est applicable et à celles qui surviendraient dans d'autres pays et qui de l'avis du Comité exécutif, mentionné à l'article 6, seraient de nature à affecter les dits territoires des Hautes Parties contractantes* ».

ces du peuple frappé, de fournir aux populations sinistrées des premiers secours et de réunir à cette fin les dons, ressources et concours de toute espèce;

2) « Dans toutes les calamités publiques, de coordonner, s'il y a lieu, les efforts faits per les organisations de secours, et, d'une façon générale, d'encourager les études et les mesures préventives contre les calamités et d'intervenir pour que tous les peuples pratiquent l'entr'aide internationale ».

E per la prima parte del successivo art. 3, le Alti Parti Contraenti, in quanto Membri dell'Unione internazionale di Soccorso, stabiliscono che l'azione definita dall'articolo precedente si eserciti in favore delle popolazioni infortunate, qualunque sia la loro razza e la loro nazionalità, senza far distinzioni dal punto di vista sociale, politico e religioso.

Effetti positivi, diplomatici e giuridici per la Croce Rossa.

Anche prima che l'U. I. S. entri in funzione, la Convenzione 12 luglio 1927 disegna alcuni effetti *positivi, giuridici e diplomatici*, che l'Unione internazionale di Soccorso produrrà nella vita nazionale e internazionale della Croce Rossa.

Gli *effetti positivi* sono costituiti dalla possibilità di realizzare, sotto gli auspici degli Stati e con la cooperazione della Croce Rossa, la coordinazione dell'esperienza e dei mezzi — dei Governi, dei popoli e delle loro rispettive organizzazioni, pubbliche e private — nell'assistenza alle popolazioni colpite.

A tal fine la Convenzione 12 luglio 1927 crea un nuovo servizio internazionale — il soccorso alle popolazioni colpite da calamità — Impegna la corresponsabilità delle Alte Parti Contraenti, perchè questo servizio pubblico internazionale sia effettivamente adempiuto. Ed in conseguenza, eleva le Società nazionali di C. R. a organi esecutivi dell'U. I. S.

Gli *effetti diplomatici* sono costituiti dal fatto che, nel quadro di una delle sue attività — il soccorso alle popolazioni colpite — la Croce Rossa, per la prima volta nella sua storia, avrà un riconoscimento internazionale. La Convenzione e lo Statuto 12 luglio 1927 creano un ente morale — l'U. I. S. — i cui organi esecutivi sono le Società Nazionali e le Istituzioni internazionali

della Croce Rossa. Ne deriva che queste entrano a far parte, formalmente ed effettivamente, del diritto delle genti. E, per la prima volta il « Comitato Internazionale della Croce Rossa e « La Lega delle Società di Croce Rossa » sono riconosciuti da un trattato internazionale, con la esplicita indicazione della loro rispettiva denominazione ed entità (v. articoli 5, 14, 16 dello Statuto, annesso alla Convenzione). (1).

L'art. 25 del Patto della Società delle Nazioni elargiva alle Società Nazionali di Croce Rossa una generica promessa di incoraggiamento e di favoreggiamento.

Non accordava loro però alcun preciso riconoscimento diplomatico, e tanto meno una personalità giuridica nella comunione internazionale. La Convenzione 1, luglio 1927, invece, determina il titolo di un loro riconoscimento diplomatico, fissando le funzioni di interesse pubblico interstatale che alle Croci Rosse, nazionale e internazionale, saranno affidate, in quanto organi esecutivi del servizio mutualistico, che gli Stati fondano per garantirsi reciprocamente assistenza nel caso che una delle loro popolazioni sia sopraffatta dalle forze ostili della natura.

Gli *effetti giuridici* derivano dal fatto che l'Unione internazionale di Soccorso trasporta l'assistenza internazionale ai popoli infortunati, dal campo della filantropia — libera ma aleatoria e in ogni caso a carattere elemosiniero — nel campo del diritto pubblico internazionale; e converte il soccorso alle popolazioni da atto di grazia che era, in atto di giustizia, mirando a garantire un *minimum* di primi soccorsi a tutte le popolazioni, che non possono per sè sole salvarsi da una catastrofe troppo maggiore delle loro risorse statali e delle loro energie nazionali. L'ideale della solida-

(1) S. art. 5.. « Deux représentants des organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de la Croix Rouge et Ligue des Sociétés de Croix Rouge) participent à titre consultatif au Comité..

S. art. 14. « Les organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de la Croix Rouge et Ligue des Sociétés de Croix Rouge) seront conviées à assurer à leurs frais et dans le limite qu'elles estimeront compatible avec leurs ressources, le service central et permanent de l'Union Internationale de Secours. Ce service est placé sous la direction du Comité exécutif.

S. art. 16.. Ce fonds de gestion couvre les frais des services ordinaires et permanents de l'Union Internationale de Secours, quand par exception ils ne sont pas assurés par les organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de la Croix Rouge et Ligue des Sociétés de Croix Rouge).

rietà internazionale si fa verbo giuridico e diplomatico, e si incarna nella realtà di un trattato internazionale.

La Convenzione (art. 5-13) (2) e lo Statuto (art. 14-15) (3) costituiscono fra gli Stati e le Croci Rosse la *reciprocità di prestazioni continuate*.

L'Unione internazionale di Soccorso, cioè la federazione dei Governi, acqorda alle società nazionali di C. R. — in armonia con l'art. 25 del Patto della S. d. N. — e alle istituzioni che costituiscono o siano per costituire fra queste un vincolo giuridico o morale — il privilegio di essere i suoi organi di esecuzione per il soccorso internazionale.

Ed esprime il voto che tutte le altre organizzazioni pubbliche e private che possono esercitare in favore delle popolazioni colpite le stesse attività, collaborino se è possibile, con le Società nazionali della Croce Rossa (C. art. 5).

Con che si riconosce che una grande opera di soccorso internazionale non può risultare che dalla collaborazione dei pubblici servizi dello Stato, con la organizzazione tecnica e la competenza specifica delle grandi società private di assistenza.

2) C. art. 5. « La Constitution et le fonctionnement de l'Union comportent le libre concours:

1) Des Sociétés nationales de la Croix Rouge, conformément à l'article 25 du Pacte de la S. d. N., et des institutions ou organes qui constituent ou constitueraient entre celles-ci un lien juridique ou moral;

2) De toutes autres organisations publiques ou privées qui seraient en mesure d'exercer, en faveur de la population sinistrée, les mêmes activités, si possible en collaboration avec les Sociétés de la Croix Rouge et les institutions susmentionnées.

C. art. 13. « Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme portant atteinte en aucune manière à la liberté des Sociétés, institutions ou organes visés à l'art. 5 quand ils agissent pour leur propre compte.

3) S. art. 15. « L'oeuvre de secours est exécutée dans chaque zone, pour le compte de l'Union Internationale de Secours, par les organisations visées à l'art. 5 de la Convention et comprises dans cette zone.

Si une même zone comprend plusieurs des Etats ou si, dans une zone plusieurs des organisations ci dessus visées, participent à l'action de secours, le Comité exécutif prend toutes mesures utiles pour assurer la coordination des efforts et la distribution des secours. Il peut notamment constituer à cette fin, avec l'assentiment de ces organisations, des comités régionaux, en tenant compte, pour le recrutement de leurs Membres, des capacités techniques, de l'expérience acquise et des convenances administratives.

En cas de calamité, le Comité exécutif est, en principe, avisé par les soins du ou des experts appartenant à la zone intéressée.

Ed i membri dell'Unione si impegnano ad adoperarsi perchè, nella misura permessa dalla propria legislazione, ognuno di essi, nel proprio territorio, accordi all'Unione internazionale di Soccorso e alle organizzazioni che agiscono per suo conto in conformità dell'art. 5 della Convenzione, tutte le immunità, facilità e franchigie più favorevoli per la loro installazione, per la circolazione del loro personale e del loro materiale, per le loro operazioni di soccorso, come per la pubblicità dei loro appelli (C. art. 10).

Dal canto loro le Società nazionali di C. R. e le altre organizzazioni pubbliche o private di assistenza atte ad esercitare attività simili, possibilmente in collaborazione con gli organi di C. R., eseguono nella zona di calamità alla quale sono addette l'opera di soccorso per conto dell'U. I. S. (S. art. 15).

Vi è dunque una precisa obbligazione bilaterale che emana dalla Convenzione e dallo Statuto dell'U. I. S. e sotto la quale sarà ormai posta la collaborazione che le Società nazionali e le istituzioni internazionali sono chiamate a dare agli Stati per le opere di soccorso alle popolazioni colpite.

Le Croci Rosse sono più nella situazione di Enti ai quali, fra una guerra e l'altra, possono mancare il riconoscimento, la collaborazione e le facilitazioni di lavoro da parte di uno o più Governi. Sono, al contrario, in stato permanente di agibilità nazionale e internazionale, *ope legis*.

Ed iniziano una loro vita nazionale e internazionale, sotto il presidio di un accordo alla pari, liberamente accettato, con la maggioranza dei Governi.

Questa loro condizione di poter essere anche in periodo di pace soggette alla mobilitazione per il soccorso internazionale — come già in periodo di guerra per l'assistenza sanitaria ai combattenti malati, feriti o prigionieri — riflette sulla loro organizzazione amministrativa, tecnica e finanziaria particolari necessità, delle quali i Governi rispettivi e le opinioni pubbliche nazionali dovranno tenere il massimo conto.

La garanzia della libertà morale e tecnica della Croce Rossa.

D'altra parte la libertà morale e tecnica degli organi nazionali e internazionali della C. R. e di tutte le altre che, a tenore dell'art. 5 della Convenzione, possono prestare la loro cooperazione

agli Stati federati nell'Unione internazionale di Soccorso, è riconosciuta:

a) dall'art. 5 della Convenzione che definisce *libero* il concorso che essi recano alla costituzione e al funzionamento dell'Unione;

b) dall'art. 13 della Convenzione:

« Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme portant atteinte en aucune manière à la liberté des sociétés, institutions ou organes visés, à l'article 5, quand ils agissent pour leur propre compte ».

Con che, le prestazioni delle Società indicate all'art. 5 della Convenzione, non solo lasciano coesistere tutte le altre vie che formano l'oggetto della loro esistenza; ma, pregiudizialmente, nessuna disposizione o finalità dell'U. I. S., può diminuire la piena libertà dei loro uffici sociali. Val quanto dire, l'U. I. S. garantisce loro un diritto e un privilegio di agibilità.

c) dall'art. 14 dello Statuto che adotta la formula:

« Les organisations internationales de la Croix Rouge (Comité international de C. R. et Ligue des Sociétés de C. R.) seront conviées..... ecc. ».

Val quanto dire — che il Comitato internazionale della Croce Rossa e la Lega della Società di C. R. possono accettare o no di assicurare, a loro spese e nel limite che stimeranno compatibile con le loro risorse, il servizio centrale dell'Unione — servizio posto sotto la direzione del Comitato esecutivo dell'U. I. S.

I Delegati del Comitato Internazionale della C. R., Sig. Werner, e della Lega delle Società di C. R., Sig. Kittredge, nella VI seduta della Conferenza diplomatica id Ginevra, l'11 luglio 1927 (pagg. 55, 56, 57 e 58 del Volume della Société des Nations A. 336. 1927. VIII., che contiene il Processo-verbale della « Conferenza per una Unione internazionale di Soccorso ») hanno accettato, ciascuno per conto della rispettiva istituzione mandante, le responsabilità e gli impegni che derivano per le istituzioni stesse dalla Convenzione e dallo Statuto — dei quali, nelle diverse fasi della loro preparazione, il Comitato e la Lega furono ufficialmente collaboratori.

E l'Atto Finale della Conferenza, che è firmato da tutti i Delegati, consacra le seguenti risoluzioni, adottate dalla Conferenza stessa dopo l'approvazione della Convenzione e dello Statuto:

« La Conférence prend acte avec une vive satisfaction des déclarations faites à sa séance du 11 juillet, par les représentants du Comité international de la Croix Rouge et de la Ligue des Sociétés de la C. R. ».

Alla libertà di collaborare con l'Unione internazionale di Soccorso — che è riconosciuta dalla Convenzione e dallo Statuto alle organizzazioni nazionali e internazionali della Croce Rossa ed alle altre tutte — corrisponde la facoltà delle Alte Parti Contraenti di chiamare, ciascuna, la propria Società nazionale di C. R. a rappresentarla nell'U. I. S.

La Convenzione perfeziona così l'autonomia delle prestazioni reciproche, fra gli Stati e le Società di Croce Rossa.

La cooperazione fra le grandi Società di assistenza.

Queste situazioni giuridiche, diplomatiche e di fatto essendo largite a tutte le organizzazioni di Croce Rossa, perchè compiano il loro ufficio di organi del Soccorso internazionale, nelle rispettive zone geografiche di calamità — sorge la figura nuova della *cooperazione regionale fra Società di Croce Rossa*, per la loro preparazione contro il tipo di calamità, regionalmente più temibile sulla scorta dei precedenti storici-geografici di ogni zona di calamità (S. art. 15).

Gli art. 5, 6 e 13 della Convenzione, e l'art. 14 dello Statuto estendono il privilegio accordato alla Croce Rossa anche alle altre organizzazioni pubbliche o private, nazionali e internazionali, che possono prestare alle popolazioni infortunate le stesse attività della C. R.

Ne deriva, che le Società nazionali di C. R. nel territorio del loro Stato rispettivo — i gruppi di Società di C. R. nella zona di calamità, alla quale è più specialmente riservata la loro cooperazione e le istituzioni internazionali di C. R. — hanno l'interesse di stabilire accordi per preordinare la coordinazione di tutte le organizzazioni di assistenza specializzate.

E' questo uno dei più delicati uffici che dalla Convenzione e dallo Statuto derivano per gli organi nazionali e internazionali della C. R.

Uffici, ai quali gli uni e gli altri bisogna che si preparino con larghe vedute, con uno spirito sincero e cordiale di solidarietà

verso gli enti similari, col proposito di essere per ciascuno di essi gli amici, i compagni, e, se occorre, i protettori e i sovventori — rispettandone l'indipendenza, le finalità e le suscettibilità morali e sociali.

Con questi sentimenti e con questi procedimenti, sulla base della Convenzione e dello Statuto dell'U. I. S., una nuova grande famiglia sorgerà nel mondo: — la famiglia di tutte le istituzioni che hanno per scopo l'assistenza alle popolazioni. Esse potranno assolvere insieme questo dovere, gloriosamente, se, invece di lasciarsi dividere da un eccessivo spirito di emulazione e di reciproca diffidenza, si indurranno a formare — al di sopra delle competizioni, dei rancori e degli egoismi — la rete della solidarietà e delle prestazioni, le quali possono effrettare l'unione dei popoli, nell'interesse unitario della loro salvezza comune.

In attesa della entrata in vigore della Convenzione.

L'entrata in vigore della Convenzione avverrà quando 12 Stati la abbiano ratificata o vi abbiano aderito, impegnandosi a versare 600 parti del fondo iniziale prescritto. Gli Stati che avevano firmato, al 1. maggio 1928, sono trenta e le corrispettive quote rappresentano già 570 delle 600 parti prescritte. La prima ratifica è quella dell'Italia. La prima adesione è quella del Soudan, comunicata alla S. d. N. dal Governo inglese. Vi è ragione di credere che le ratifiche seguiranno alle firme, anche se con la lentezza consueta a questo rito diplomatico.

Si può prevedere dunque, che, in un termine non lontano, la Convenzione entrerà in vigore. Nell'attesa, per deliberazione della 8. Assemblea della Società delle Nazioni e per nomina del Consiglio, una Commissione permanente preparatoria di tre membri è incaricata degli studi e delle premure che possano affrettare la realizzazione dell'U. I. S.

Sarebbe degnissimo della Croce Rossa che questa ormai offrisse alla Commissione una efficace collaborazione.

Questa può essere di due specie:

1) concorrere per assicurare ed affrettare, da parte di ciascun Governo, la ratifica della Convenzione, se il Governo stesso vi ha già apposto la propria firma; e l'adesione, se non la potè firmare nel termine utile del 30 aprile 1928;

2) concorrere per facilitare alla Commissione preparatoria permanente della S. d. N. la preparazione della rapida e compiuta realizzazione dell'Unione internazionale di soccorso.

Per fornire la prima collaborazione, sarebbe utile che ciascuna società nazionale si mettesse a disposizione del proprio Governo, per chiarirne i dubbi, per illustrargli la origine, i metodi, i fini della Convenzione 12 luglio 1927, per concordare pregiudizialmente con esso le procedure più atte alla reciproca cooperazione nell'U. I. S.

Per fornire la seconda collaborazione, sarebbe utile che gli organi della Croce Rossa Internazionale e le Società Nazionali di Croce Rossa prestassero alla Commissione preparatoria permanente la propria cooperazione ai fini seguenti:

a) tracciare le norme del servizio centrale e permanente Internazionale della Croce Rossa e la Lega delle Società di Croce Rossa saranno invitati ad assicurare, a loro spese nel limite che stimeranno compatibile con le proprie risorse, e sotto la direzione del Comitato Esecutivo dell'Unione stessa; per tracciare siffatte norme, sono il Comitato e la Lega che devono disegnare schemi e precisioni, e possibilmente in armonia con gli sviluppi della preparazione della Commissione permanente;

b) compilare la lista « de toutes autres organisations publiques ou privées qui seraient en mesure d'exercer, en faveur de la population sinistrée, les même activités, si possible en collaboration avec les Sociétés de la C. R. et les institutions susmentionnées »;

c) sollecitare dalle Commissioni di studio — nominate in alcuni paesi o dal Governo rispettivo o da Corpi scientifici o dalle stesse Società nazionali di Croce Rossa — e dalle Società Nazionali di Geografia — incaricate dalla Conferenza Internazionale di Geografia riunitasi a Cambridge nel luglio 1928 — la preparazione dell'Atlante Storico Geografico delle calamità, ed una prima delimitazione delle zone geografiche di calamità, in armonia con le disposizioni degli articoli 11 e 15 dello Statuto;

d) comporre un primo elenco di grandi esperti del soccorso in ciascuna Nazione, per facilitare alla Commissione la preparazione di una lista degli esperti regionali a tenore dell'art. 11 dello Statuto.

Ciascuna di queste preparazioni, risultato della Cooperazione fra la Commissione preparatoria permanente e gli organi nazio-

nali ed internazionali della Croce Rossa, valga, non solo a facilitare la preparazione della rapida e compiuta realizzazione dell'Unione Internazionale di Soccorso, ma a fornire un materiale di prim'ordine al futuro lavoro del Consiglio Generale e del Comitato Esecutivo della Unione.

L'esercito di pace dell'Umanità.

Questa collaborazione della Croce Rossa può però, altresì, valere a farle assumere, intanto, nella storia del nuovo vincolo di civiltà, non solo la figura di organo di esecuzione, ma altresì quella di coadiutrice del nuovo istituto internazionale di Unione e di Salvezza dei Popoli. La Croce Rossa deve aggiungere alla sua espressione di simpatia per l'U. I. S., la sua solidarietà operante ed efficace — così da poter anche contribuire a modellare secondo i consigli della esperienza tecnica delle sue Società Nazionali — le forme che saranno per assumere le opere dell'Unione. Essa sarà agevolata in questo suo compito dalla ispirazione che il promotore dell'Unione Internazionale di Soccorso, conferì sempre al proprio progetto e che conservò sempre come guida nel suo sforzo devoto e tenace. Uomo di Croce Rossa, il Senatore Giovanni Ciraiolo, già Presidente effettivo ed ora Presidente onorario della nostra Società Nazionale Italiana, servendo appassionatamente da otto anni, come un missionario dell'Umanità, la causa dei popoli contro il dolore e la morte, non fu mosso solo da un profondo sentimento di solidarietà universale: ma anche dall'esperienza chiara e dalla persuasione commossa della difesa formidabile che i popoli minacciati potranno trovare contro le furie della natura, se Governi e Croce Rossa siano in tutto il mondo solidali e cooperanti ai fini del soccorso internazionale.

I consensi che il suo sforzo ha finito col raccogliere e continua a riunire, pure in mezzo a resistenze passive ed attive profondamente tristi, dimostrano sempre più che oramai è accettata, dalla maggioranza degli Stati e dalla pubblica opinione internazionale, la sua tesi di una coordinata azione comune dei Governi e della Croce Rossa contro i flagelli della natura. Ed il miracolo che l'U. I. S. rappresenta, come prima organizzazione mutualista degli Stati per un fine unitario ed universale di salvezza, non può non

ispirare una commossa fierezza in tutti i servitori antichi e nuovi della Croce Rossa nel mondo.

Ma deve anche ispirar loro il proposito virile di compiere tutto il loro dovere, per elevare sempre più la Croce Rossa universale all'onore e alla ventura di formare l'esercito di pace e di mutualità, della Federazione degli Stati « *résolus à développer l'entraide dans les calamités, à encourager les secours internationaux par l'aménagement méthodique des ressources disponibles et à préparer tout progrès du droit international dans ce domaine!* »

Senatore FILIPPO CREMONESI

Presidente della Croce Rossa Italiana

