
L'impegno umanitario comune di israeliani e palestinesi. Un contributo alla pace tra i due popoli

LOREDANA GUGLIELMETTI

L'ITER DEL NEGOZIATO

Il conflitto israelo-palestinese ha assunto in anni recenti connotati così drammatici che la sua risoluzione appare oggi molto più complessa e lontana che in passato. Si fa, così, sempre più strada l'idea che, anziché ragionare e muoversi in una prospettiva di soluzione globale del conflitto, di piani complicati ed onnicomprensivi, di incontri al vertice, con l'intervento di autorevoli intermediari e garanti, sotto lo sguardo attento di tutta la comunità internazionale, la pace può, probabilmente, essere meglio perseguita attraverso accordi alternativi – fra esponenti delle rispettive società civili – e parziali, limitati, cioè, a determinate, circoscritte materie, che, giovandosi degli elementi e dei fattori endogeni che agiscono positivamente da una parte e dall'altra, contribuiscano a creare aree di collaborazione e ad attenuare, nel lungo periodo, l'ostilità e la diffidenza reciproche.

Un esempio particolarmente interessante di accordo alternativo e parziale è costituito dal *Memorandum of understanding* stipulato a Ginevra il 28 novembre 2005 tra le due società nazionali di soccorso, l'israeliana *Magen David Adom* (MDA) e la palestinese *Red Crescent Society* (PRCS) sotto il patrocinio del ministro degli Esteri svizzero Micheline Calmy-Rey e del presidente del Comitato internazionale della Croce rossa, del vice-presidente della Federazione internazionale della Croce rossa e del rappresentante speciale per l'emblema della Commissione permanente¹.

Il *Memorandum*, firmato dai responsabili delle due Società, Noam Yfrach e Younis Al-Khatib, alla presenza anche di rappresentanti del governo israeliano e dell'autorità palestinese, è affiancato da un accordo di tipo operativo, l'*Agreement on operational arrangements*, siglato lo stesso giorno, che definisce più in dettaglio gli strumenti e le modalità con cui la collaborazione tra le due Società, nello svolgimento dei rispettivi compiti umanitari, può avere luogo con regolarità ed efficacia².

¹ Si ringrazia il dott. Julien Abegglen del Dipartimento degli Affari esteri svizzero per aver fornito informazioni utili a sviluppare la ricerca.

² Cfr. i testi dei due documenti allegati.

La firma del *Memorandum*, atto finale di un lungo e difficile processo negoziale iniziato anni addietro con la mediazione costante e discreta del governo svizzero, si è resa necessaria per facilitare l'adozione, in seno al Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, di un terzo emblema distintivo, il cristallo rosso, un simbolo neutro da affiancare alla croce e alla mezzaluna, non legato ad alcun significato nazionale, etnico, religioso o politico e tale, quindi, da poter essere utilizzato in quei Paesi dove sia la croce che la mezzaluna sono percepiti come emblemi non neutrali³. La firma del *Memorandum* ha costituito, altresì, l'indispensabile passo preliminare per consentire l'ammissione delle due organizzazioni di soccorso, l'israeliana e la palestinese, in seno al Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, da cui sono state per lungo tempo escluse⁴.

Nella stipula del *Memorandum* e degli accordi operativi un ruolo particolarmente significativo, si può dire decisivo, è stato quello svolto dal governo svizzero, che ha condotto la difficile mediazione tramite il proprio Dipartimento degli Affari esteri, anche in virtù delle sue funzioni di depositario delle convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto umanitario. Un primo tentativo di mediazione elvetico, nel 2000,

³ Il cristallo rosso – un quadrato bianco con cornice rossa che poggia sull'angolo – può essere ora utilizzato dalle società nazionali di soccorso del Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa per essere identificate e godere della protezione accordata al personale che agisce per scopo umanitario, soprattutto in quelle aree del mondo dove gli emblemi esistenti della croce o della mezzaluna, percepiti come non pienamente neutrali, non garantiscono sufficiente protezione.

⁴ Dopo lunghi e difficili negoziati ed il ricorso al voto (l'opposizione di alcuni Stati arabi ed in particolare della Siria, che nonostante l'accordo raggiunto con la società palestinese ritenevano insufficienti gli sforzi israeliani per la circolazione dei mezzi di soccorso nel Golan occupato, hanno impedito l'approvazione per *consensus*) le Parti contraenti delle convenzioni di Ginevra hanno, comunque a larga maggioranza, adottato ufficialmente l'8 dicembre 2005 un 3° protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 1949, che prevede l'adozione del cristallo rosso come terzo emblema.

L'adozione definitiva del nuovo emblema e l'ingresso nel Movimento delle due società di soccorso israeliana e palestinese sono stati ufficializzati in una nuova conferenza internazionale del Movimento della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, la XXIX^a, tenutasi a Ginevra il 20-21 giugno 2006, che ha riunito gli Stati contraenti delle convenzioni di Ginevra, il Comitato internazionale della Croce rossa e le 183 società nazionali di soccorso che fanno parte della Federazione internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa. Nel corso della conferenza sono stati emendati gli statuti per incorporarvi il nuovo emblema - il cristallo rosso - e per consentire al CICR di riconoscere e alla Federazione internazionale di ammettere il MDA. La stessa conferenza ha chiesto al CICR e alla Federazione di riconoscere e ammettere il PRCS. Quindi le due società hanno aderito contemporaneamente al Movimento. Cfr. <http://www.icrc.org>.

non aveva portato a risultati concreti a causa dello scoppio della cd. seconda *intifadah*; all'inizio del 2005, approfittando di quello che appariva come un miglioramento, sia pure parziale, della situazione mediorientale, la Svizzera ha ripreso il dialogo con israeliani e palestinesi per giungere all'intesa che ha poi consentito l'adozione del nuovo simbolo in seno al Movimento internazionale della Croce rossa.

L'iniziativa svizzera ha potuto, però, riprendere slancio solo dopo alcune impegnative visite ufficiali del ministro degli Esteri elvetico in Israele e nei territori palestinesi; nel corso del 2005, la responsabile del Dipartimento degli Affari esteri ha ottenuto dapprima l'adesione del primo ministro israeliano Sharon alla riapertura del *dossier* del cristallo rosso ed in seguito è arrivata l'adesione formale del presidente palestinese Mahmoud Abbas. Una delegazione del Dipartimento degli Affari esteri svizzero, guidata dall'ambasciatore Didier Pfirter, ha seguito costantemente i lunghi negoziati che hanno portato all'approvazione, nel dicembre 2005, del 3° protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 1949, atto prodromico all'adozione del nuovo emblema del cristallo rosso⁵.

IL CONTENUTO DEGLI ACCORDI

La fermezza e la lungimiranza di cui hanno dato prova i mediatori svizzeri è almeno pari al «coraggio e alla saggezza» dimostrata dai responsabili delle due società di soccorso, nell'adottare tutti gli atti necessari a raggiungere l'accordo, come ha sottolineato il ministro degli Affari esteri svizzero, Micheline Calmy-Rey, presente alla cerimonia della firma del *Memorandum*⁶.

La materia umanitaria e dei soccorsi è, infatti, tutt'altro che secondaria nei rapporti tra israeliani e palestinesi e non ha mancato di essere oggetto di tensioni, contrasti e vibranti reciproche accuse nel corso del lungo conflitto che ha opposto ed oppone i due popoli. Sovente, da parte palestinese sono state avanzate accuse contro i servizi sanitari israeliani e contro l'esercito che avrebbero rifiutato l'aiuto ai palestinesi o ostacolato l'azione della PRCS, impedendole di funziona-

⁵ Cfr. sito web del Dipartimento degli Affari esteri svizzero: <http://www.eda.admin.ch>.

⁶ *Address by the Swiss Foreign Minister Mrs Micheline Calmy-Rey at the Ceremony of signature, 28th of November 2005.*

Allocution de la Conseillère fédérale Madame Micheline Calmy-Rey, Cheffe du Département Fédéral des Affaires Etrangères, 5 décembre 2005 - Conferenza diplomatica relativa all'adozione del 3° protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra.

Discours de Madame la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey pour l'ouverture de la XXIX^{ème} Conférence internationale de la Croix rouge et du Croissant rouge, 20 juin 2006. In: <http://www.eda.admin.ch>, sito web del Dipartimento degli Affari esteri svizzero.

re efficacemente; mentre gli israeliani hanno spesso accusato i palestinesi di violare le regole di protezione internazionale conferita alla Mezzaluna rossa, alla Croce rossa e al MDA e di abusare dell'emblema della mezzaluna e dell'immunità ad essa accordata per coprire attività criminali, anche di tipo terroristico. D'altra parte, nei periodi di crisi più acuta tra i due popoli, l'aggravamento della situazione politica e di sicurezza ha sempre avuto come conseguenza, tragica e immediata, un deterioramento della situazione umanitaria, soprattutto nei territori palestinesi, tanto che il Comitato internazionale della Croce rossa risulta essere presente e attivo in Israele sin dal 1948, dove ha svolto costantemente compiti di verifica del rispetto del diritto internazionale umanitario, in particolare del cd. diritto di occupazione.

Il successo dell'iniziativa che ha portato alla stipula del *Memorandum* e del connesso *Agreement*, finalizzata all'adozione del nuovo emblema, va ben al di là, quindi, delle acquisizioni relative al *dossier* del cristallo rosso, e investe il profilo più propriamente politico delle relazioni israelo-palestinesi. Non si può, infatti, non evidenziare la rilevanza, anche simbolica, di accordi che, nel regolamentare la cooperazione nel campo dei soccorsi e dell'assistenza sanitaria, tengono pienamente conto della realtà politica, delle questioni giuridico-territoriali e della presenza militare nelle zone di operazione delle due società.

Gli accordi sanciscono, infatti, il riconoscimento della Mezzaluna rossa palestinese (la PRCS) come la sola società abilitata a operare nei territori occupati da Israele e l'impegno del Magen David Adom a non intervenire al di fuori delle frontiere dello Stato di Israele internazionalmente riconosciute, con la conseguenza operativa che il MDA è obbligato ad utilizzare a scopo protettivo il nuovo emblema, il cristallo rosso, nei casi in cui deve portare soccorso al di fuori di queste frontiere. La Mezzaluna rossa palestinese, dal canto suo, accorda al MDA l'autorizzazione a soccorrere feriti e ammalati nelle aree, nello specifico i territori occupati, dove vivono comunque cittadini israeliani (coloni, membri delle forze armate) e dove le ambulanze con la stella di David, a norma dei nuovi accordi, non potrebbero accedere.

Le autorità israeliane e palestinesi non si sono limitate a presenziare alla cerimonia per la stipula, ma sono state coinvolte costantemente e necessariamente al fine di portare ad applicazione i due atti stipulati a Ginevra. Tale circostanza rafforza il significato politico degli accordi, un significato che non può essere negato, anche se nel preambolo dell'*Agreement* si fa esplicita affermazione che agli accordi non devono essere attribuite particolari interpretazioni politiche o giuridiche, ma devono essere considerati strumenti volti a facilitare la capacità delle due società nazionali di soccorso di svolgere il proprio mandato sulla base delle regole del diritto internazionale umanitario⁷.

⁷ Cfr. preambolo dell'*Agreement on operational arrangements*.

Infatti, oltre alle disposizioni riguardanti l'uso degli emblemi e la delimitazione delle aree di operazione, gli accordi e il *Memorandum* stabiliscono impegni specifici di entrambi i contraenti, in determinati ambiti, tra cui spiccano:

- la creazione di apposite linee preferenziali di comunicazione, attraverso diversi mezzi e l'utilizzo delle nuove tecnologie, per favorire i contatti volti alla soluzione di problemi comuni;
- lo scambio di conoscenze ed esperienze nel campo dei soccorsi tramite addestramento comune, soprattutto dei giovani, *meetings*, ecc.;
- l'istituzione di un apposito comitato di collegamento (*liaison committee*), al fine di tenere regolarmente degli incontri a livello di direttori delle operazioni di soccorso per assicurare la migliore assistenza alle persone che ne abbisognano;
- la cooperazione per la creazione di una banca del sangue;
- ed, inoltre, impegni generali relativi all'applicazione del diritto internazionale umanitario e alla cessazione di qualsiasi uso non corretto degli emblemi.

Queste clausole sono completate dall'obbligo, posto a carico di entrambe le società, di apportare ai propri statuti tutte quelle modifiche necessarie a rendere questi pienamente coerenti con i principi sanciti dalle convenzioni di Ginevra del 1949 e consentire l'ingresso delle due società nel Movimento della Croce rossa e della Mezzaluna rossa⁸.

Particolarmente significativo l'impegno assunto dalla società israeliana, il MDA, previsto nell'*Agreement on operational arrangements*, a intervenire attivamente presso le autorità israeliane, a diversi livelli di responsabilità, con l'obiettivo di contribuire a migliorare le condizioni nelle quali la società palestinese PRCS conduce la sua attività di assistenza. Tali sforzi sono volti soprattutto a fornire garanzie per l'ingresso in Israele delle ambulanze palestinesi, in circostanze di emergenza, tramite una via di accesso rapida, prioritaria, che eviti le lungaggini ai posti di blocco, a facilitare la libertà di movimento delle ambulanze della PRCS all'interno dei territori palestinesi, a consentire l'accesso del PRCS a Gerusalemme est.

GLI OSTACOLI ALL'ATTUAZIONE DELL'INTESA

Consapevoli della estrema complessità del quadro d'insieme entro il quale sono costrette ad operare, le due società hanno ritenuto indispensabile prevedere un'attività successiva di verifica dell'attuazione degli accordi, che fosse altamente formalizzata e condotta da soggetti terzi. Entrambe hanno, quindi, avanzato al governo elvetico, il 16 novembre 2005, cioè prima della stipula del *Memorandum*, l'apposita ri-

⁸ Cfr. art 2 dell'*Agreement on operational arrangements*.

chiesta di monitorare sul campo l'applicazione dei due documenti. Il ministro degli Esteri ha accettato di svolgere tali funzioni in stretta collaborazione con il Comitato internazionale e la Federazione internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa.

La delegazione di monitoraggio ha compiuto diverse visite in Israele e nei territori occupati per svolgere il suo ruolo di controllore, mentre il MDA e il *Red Crescent* palestinese hanno tenuto vari incontri in seno al comitato di collegamento e diverse riunioni per la valutazione dei progressi realizzati: non si sono registrati contrasti seri tra le due società in merito all'interpretazione degli atti stipulati.

Nell'attuazione degli accordi le due società di soccorso hanno concentrato la propria collaborazione sulle necessità della PRCS, considerate impellenti a causa delle particolari, a volte drammatiche, condizioni nelle quali tale società svolge la sua attività di soccorso. I risultati operativi, l'attuazione pratica degli accordi, non sono stati sinora pari alle attese, soprattutto in alcune zone, dove persistono significative difficoltà operative per il PRCS⁹; molta strada dovrà, quindi, essere ancora percorsa perché l'emergenza sanitaria e le necessità di soccorso possano essere affrontate nel pieno rispetto delle norme di diritto internazionale.

È, tuttavia, nel generale deterioramento del contesto politico interno e internazionale, il quale si è man mano complicato nel corso del 2006, divenendo più turbolento e instabile, e nel conseguente peggioramento dell'intera situazione mediorientale, piuttosto che in una insoddisfacente o approssimativa collaborazione tra MDA e PRCS, che va ricercata la causa del mancato raggiungimento di alcuni tra i più rilevanti obiettivi previsti nel *Memorandum* e nell'*Agreement*.

La guerra in Libano e la situazione politico-militare di Gaza, in particolare, hanno rappresentato fattori che, irrigidendo le autorità governative da una parte e dall'altra, hanno determinato la parziale impossibilità di realizzare quanto concordato sul piano sanitario-umanitario.

La sicurezza e le condizioni sanitarie stanno peggiorando nuovamente e sempre più di frequente si registrano incidenti in cui sono coinvolte le ambulanze ed il personale della PRCS. Questa involuzione e le conseguenti crescenti difficoltà incontrate dal MDA a convincere le autorità israeliane a prendere decisioni rilevanti sulla questione dei soccorsi nei territori e sullo *status* della Mezzaluna palestinese (l'attività di *lobbying* e *advocacy* del MDA prevista negli *Arrangements*) ha infine ostacolato la cooperazione tra le due società. Nonostante ciò, il significato e l'importanza degli accordi in esame non possono e non devono essere sottovalutati.

⁹ *Bulletin n° 9, mai 2006, Commission permanente de la Croix-rouge et du Croissant-rouge*, in <http://www.rcstandcom.info>.

Le *équipes* di soccorso israeliane e palestinesi già prima della stipula degli accordi del 28 novembre 2005 colloquiavano spesso, anche in territori 'caldi' come ai bordi della striscia di Gaza; ma con tali accordi, che di fatto istituzionalizzano il dialogo continuo tra le Parti contraenti, si adottano regole la cui applicazione implica l'esplicito riconoscimento dell'altro e l'attribuzione reciproca della piena legittimità. Queste disposizioni hanno fortemente contribuito a eliminare, almeno sul piano formale, gli elementi di disuguaglianza e a costruire, pur nelle concrete enormi difficoltà quotidiane, un clima di maggiore collaborazione e di intesa, persino di fiducia, tra soggetti che appartengono a popoli che sono, normalmente, accanitamente contrapposti.

Nella situazione di persistente, profonda incertezza che sta nuovamente pervadendo tutto il Medio-Oriente non è prudente attribuire un ruolo stabilizzatore ad accordi, alternativi e parziali, che da soli non possono colmare le carenze della sfera politica; ma l'obiettivo, nobilissimo, di proteggere e curare le persone più vulnerabili nel corso dei conflitti, costruendo dei settori di cooperazione concreta tra componenti dei due opposti campi, potrà forse dare nel medio-lungo periodo risultati significativi anche sotto il profilo politico.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

between

Magen David Adom in Israel

and

Palestine Red Crescent Society

Magen David Adom in Israel (MDA) and the Palestine Red Crescent Society (PRCS), in an effort to facilitate the adoption of a Third Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 and to pave the way for the membership of both societies in the Red Cross and Red Crescent Movement; committed to operating in accordance with international humanitarian law and with the Statutes, Rules and Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement; and wishing to facilitate their cooperation, agree that:

1. MDA and PRCS will operate in conformity with the legal framework applicable to the Palestinian territory occupied by Israel in 1967, including the Fourth Geneva Convention of 1949 on the Protection of Civilian Persons in Time of War.

2. MDA and PRCS recognize that PRCS is the authorized national society in the Palestinian territory and that this territory is within the geographical scope of the operational activities and of the competences of PRCS. MDA and PRCS will respect each other's jurisdiction and will operate in accordance with the Statutes and Rules of the Movement.

3. After the Third Protocol Additional is adopted and by the time MDA is admitted by the General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies:

a. MDA will ensure that it has no chapters outside the internationally recognized borders of the State of Israel;

b. operational activities of one society within the jurisdiction of the other society will be conducted in accordance with the consent provision of resolution 11 of the 1921 international conference;

c. MDA and PRCS will use a distinctive emblem in conformity with the requirements of the Geneva Conventions and its Third Additional Protocol, and the Statutes and Rules of the Movement.

4. MDA and PRCS will work together and separately within their jurisdictions to end any misuse of the emblem and will work with their respective authorities to ensure respect for their humanitarian mandate and for international humanitarian law.

5. MDA and PRCS will operate in accordance with a peace agreement reached between the Israeli and Palestinian authorities.

6. MDA and PRCS will cooperate in the implementation of this Memorandum of understanding upon the signature of this Memorandum and through operational arrangements as agreed by the joint technical working group.

7. This Memorandum of understanding will enter into force upon signature by the Chairman of MDA and the President of PRCS subsequent to its approval by their respective executive boards.

Signed in Geneva on 28 November 2005

For Magen David Adom in Israel

Dr. NOAM YIFRACH
Chairman

For Palestine Red Crescent Society

YOUNIS AL-KHATIB
President

In witness thereof

For the Swiss Government

MICHELINE CALMY-REY
Federal Councillor

For the ICRC

JAKOB KELLENBERGER
President

For the IFFRC

BENGT WESTERBERG
Vice President

For the Standing

PHILIPPE CUVILLIER
*Special Representative on
the Emblem*

AGREEMENT ON OPERATIONAL ARRANGEMENTS

between

Magen David Adom in Israel

and

Palestine Red Crescent Society

This agreement on operational arrangements is concluded in accordance with paragraph 6 of the Memorandum of understanding (MOU) of 28 November 2005 between Magen David Adom in Israel (MDA) and the Palestine Red Crescent Society (PRCS).

The operational arrangements contained in this agreement should not be interpreted in any political or legal way but rather as practical arrangements to facilitate to the best ability of both societies their humanitarian mandate in accordance with international humanitarian law and with the Statutes, Rules and Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

Nothing in this agreement or any other agreed practical arrangement should in any way affect the legal status of the Palestinian territory or any part of it as agreed in the MOU.

MDA and PRCS have agreed on the following operational arrangements:

1. MDA will assist PRCS through lobbying and advocacy to the relevant Israeli authorities in:

a. securing freedom of movement for PRCS ambulances and vehicles throughout the Palestinian territory to provide urgent medical services and other humanitarian services;

b. enabling PRCS vehicles, ambulances and staff access to all those who need urgent medical services and other humanitarian services;

c. facilitating the passage of ambulances through checkpoints and the establishment of separate fast lanes for ambulances to bring patients to Israeli hospitals when necessary; and to facilitate the passage of patients through the Allenby Bridge;

d. facilitating the passage of patients where necessary between the Gaza Strip and the West Bank;

e. providing for sterile zones for PRCS ambulances at relevant checkpoints;

f. enabling access and stationing for PRCS ambulances to the Red Crescent Maternity Hospital in East Jerusalem, and facilitating access to hospitals, medical and other humanitarian services as specified by the Liaison Committee.

2. MDA and PRCS will enhance their cooperation in fulfilling their humanitarian mandates through:

a. *Establish a hotline*: A hotline will be established between the EMS of both societies to facilitate communication and contact between them to solve issues considered important by either party;

b. *Communication system*: They will establish and develop means of communication between them using, *inter alia*, landline phones, cellular phones and GPS systems, etc.;

c. *Exchange of knowledge and experience*: Knowledge and experience will be exchanged in areas such as disaster preparedness, EMS, first aid through joint and reciprocal trainings, meetings, volunteers and youth exchanges;

d. *Regular meetings of EMS, youth and volunteers:* They will establish a Liaison Committee to meet monthly or more frequently when needed, at the level of directors of operations, to ensure that the best available assistance can be brought to the support of people in need;

e. *Awareness raising programs:* The two societies will promote respect of the medical mission and of the emblems by weapons carrier, general public and decision and law makers. They will also continue to disseminate amongst their staff and volunteers and the general public fundamental principles of the Movement and the rules of international humanitarian law;

f. *Cooperation in blood bank issues:* The two societies will cooperate on all issues of mutual interest, such as blood donation, blood transfusion services, storage and technical training.

This agreement will enter into force upon signature by the Chairman of MDA and the President of PRCS subsequent to its approval by their respective executive boards.

Signed in Geneva on 28 November 2005

For Magen David Adom in Israel
Dr. NOAM YIFRACH
Chairman

For Palestine Red Crescent Society
YUNIS AL-KHATIB
President

In witness thereof

For the Swiss Government
MICHELINE CALMY-REY
Federal Councillor

For the ICRC
JAKOB KELLENBERGER
President

For the IFFRC
BENGT WESTERBERG
Vice President

For the Standing
PHILIPPE CUVILLIER
*Special Representative on
the Emblem*