

DOCUMENTI IAI

LA DIMENSIONE UMANA

di Natalino Ronzitti

Paper presentato al convegno su “Human Rights and Regional Co-operation in the Caucasus:
The Role of Georgia
Roma, 11-12 maggio 2001”

IAI0104

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA DIMENSIONE UMANA

di Natalino Ronzitti

La dimensione umana

La dimensione umana è una creazione avvenuta nell'ambito dell'OSCE. Più precisamente, l'espressione "dimensione umana" è un'invenzione degli Stati membri dell'Unione Europea, che alla Conferenza di Vienna del 1986-89 coniarono tale dizione allo scopo di allargare il terzo cesto, dedicato alla cooperazione nel settore umanitario e in altri settori, alla problematica dei diritti dell'uomo (originariamente relegata nel decalogo del I cesto, cioè nel quadro della sicurezza). In altri termini, "la dimensione umana" era un modo per far accettare ai Paesi dell'Est che i diritti umani fossero inseriti nel contesto della CSCE (Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa). Attualmente l'espressione dimensione umana è più ampia di quella "diritti dell'uomo", poiché è applicabile non solo ai diritti dell'uomo in senso stretto (rapporti tra individuo e Stato), ma anche ai rapporti tra le istituzioni: nozione di democrazia, istituzioni democratiche e Stato di diritto (la definizione ne è stata data alla Conferenza di Mosca del 1991 sulla dimensione umana). La dimensione umana resta comunque un pilastro della c.d. sicurezza cooperativa.

La sicurezza cooperativa è diversa dalla sicurezza collettiva di cui al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Essa è stata formalizzata al Vertice di Istanbul del 1999. La Carta sulla sicurezza europea, adottata a Istanbul, contiene, in annesso, un "Platform for Co-operative Security", che ne costituisce una parte integrante. La "dimensione umana" costituisce una "parte integrante" del concetto di sicurezza. Sono ingredienti della Piattaforma per la sicurezza cooperativa (la lista non è esaustiva):

- The Concept of Mutually Reinforcing Institutions;
- The importance of subregional groupings;
- The development of OSCE field operations

Il catalogo di diritti attribuiti nel quadro della dimensione umana è contenuto nel Documento di Copenhagen (1990), che elenca anche in diritti da attribuire alle minoranze nazionali. Ulteriori progressi sono stati fatti con il Documento di Mosca del 1991, specialmente per quanto riguarda lo Stato di diritto e la nozione di istituzioni democratiche.

Dimensione umana e diritti dell'uomo

La nozione di dimensione umana è ormai diventata indipendente da quella dei diritti dell'uomo (si veda, in particolare, M. Pentikainen, "The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management", in : Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas, The OSCE in the Maintenance of Peace and Security, The Hague/Boston/London, 1997, p. 83 ss.) Valgano le seguenti caratteristiche:

- La nozione di dimensione umana è più ampia poiché copre non solo i rapporti tra l'individuo e lo Stato, ma anche i rapporti tra le istituzioni, cioè tra i poteri dello Stato;

- Gli impegni OSCE sono di natura politica, mentre i diritti dell'uomo sono tutelati a livello di strumenti giuridicamente vincolanti, anche se non mancano strumenti relativi ai diritti umani appartenenti alla soft law;
- Gli impegni OSCE divengono (politicamente) vincolanti per gli Stati non appena il relativo documento è stato adottato. Non c'è quindi bisogno di uno strumento di ratifica. Si evita così il "relativismo convenzionale". Tutti gli Stati OSCE sono obbligati;
- Gli impegni OSCE non comportano un processo formale di esecuzione negli ordinamenti interni, a differenza dei trattati in materia di diritti umani. E' vero, peraltro, che il Vertice di Budapest, ha auspicato che gli Stati adeguino i loro ordinamenti interni agli impegni OSCE;
- La dimensione umana è da inquadrare nel concetto di sicurezza cooperativa;
- Gli individui, nel quadro OSCE, non possono mettere in moto meccanismi di tutela dei loro diritti. I meccanismi restano a livello interstatale, mentre nel campo dei diritti umani agli individui è riconosciuto un potere di ricorso alle istanze internazionali.

Nel quadro OSCE non si applica il meccanismo del previo esaurimento dei ricorsi interni. Al contrario, in materia di diritti umani, un ricorso può essere presentato quando i ricorsi interni siano stati esauriti.

Esistono, peraltro, delle similitudini tra dimensione umana e diritti dell'uomo: Tanto nell'OSCE quanto nel quadro dei diritti dell'uomo esistono dei meccanismi di garanzia dei diritti accordati;

Le questioni relative alla dimensione umana, così come quelle relative dei diritti dell'uomo, non fanno parte del dominio riservato (domestic jurisdiction) degli Stati. Nel preambolo del Documento di Mosca sulla dimensione umana è detto inequivocabilmente che gli Stati partecipanti "dichiarano categoricamente e inequivocabilmente che gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per gli Stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato".

I meccanismi

Il meccanismo sulla dimensione umana è una procedura volta ad assicurare il rispetto delle disposizioni sui diritti umani contenute nei documenti pertinenti dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa). Il meccanismo si articola in quattro fasi: denuncia dell'inosservanza da parte di uno Stato partecipante nei confronti di un altro; risposta dello Stato richiesto e eventuale incontro a livello bilaterale; trasmissione della questione all'attenzione di tutti gli Stati partecipanti; discussione della questione in occasione delle riunioni della Conferenza sulla dimensione umana dell'OSCE. La procedura è aperta solo agli Stati partecipanti. L'individuo, come si è detto, non ha alcun potere di azionare il meccanismo. Alla riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana (1990), è stato possibile fare un piccolo passo avanti per il miglioramento del meccanismo, ma un salto di qualità è stato ottenuto con la riunione di Mosca della Conferenza (10 settembre - 4 ottobre 1991). Benché la procedura resti ancora a livello interstatale senza la concessione di alcun potere di azione all'individuo, la novità essenziale è costituita dalla partecipazione del "terzo" (cioè esperti e rapporteurs) al meccanismo e dalla possibilità che il suo intervento diventi obbligatorio.

A Mosca è stato innanzitutto possibile accorciare i tempi per l'espletamento delle prime due fasi del meccanismo: la risposta scritta, di cui alla fase 1, deve essere data entro 10 giorni e l'incontro bilaterale deve aver luogo entro una settimana dalla richiesta. In secondo luogo è stata prevista l'istituzione di una lista di esperti, da cui vengono estratti i nomi per la composizione dei due gruppi di persone che intervengono nella procedura: esperti e rapporteurs. Le persone inserite nella lista di esperti sono chiamate ad operare secondo le differenti procedure.

La più semplice consiste nella richiesta di assistenza, da parte di uno Stato partecipante, di una missione di esperti OSCE allo scopo di aiutarlo a risolvere una questione relativa alla dimensione umana esistente nel proprio territorio. Peraltro, l'invio di una missione di esperti può essere sollecitata da uno Stato diverso da quello in cui la missione deve operare. In questo caso l'invio è una procedura che s'innesta sul meccanismo della dimensione umana.

Una seconda procedura prevede che uno o più Stati partecipanti, che abbiano esaurito le fasi 1 e 2 del meccanismo, possano chiedere all'istituzione OSCE competente (in pratica il Consiglio Permanente) di accertare se lo Stato oggetto di lamentela sia disposto ad invitare una missione di esperti.

Una terza procedura prevede l'intervento obbligatorio di un terzo ed ha luogo dopo le fasi 1 e 2 del meccanismo, qualora lo Stato che sia stato richiesto non abbia istituito, entro dieci giorni, la missione di esperti oppure qualora si ritenga che la missione di esperti, chiamata su autonomo invito dello Stato partecipante, non abbia risolto la questione. Questa procedura deve essere messa in moto da almeno sei Stati partecipanti (cioè lo Stato che ha sollevato la questione nell'ambito del meccanismo e altri cinque Stati). La missione si compone fino ad un massimo di tre relatori: un membro viene designato dalla parte richiedente e l'altro dalla parte richiesta; i due membri così designati scelgono, entro otto giorni, il terzo (in caso di disaccordo la scelta è demandata al Direttore dell'ODIHR: Office for Democratic Institutions and Human Rights).

Qualora abbia luogo una minaccia particolarmente grave nel campo della dimensione umana, la procedura consistente nell'invio dei rapporteurs può essere messa in moto indipendentemente dall'esaurimento delle fasi 1 e 2 del meccanismo o delle procedure sopra elencate. Per mettere in moto questa quarta procedura, uno Stato deve avere il sostegno di almeno altri nove Stati. La richiesta di designazione di una missione di esperti o di un panel di rapporteurs può essere direttamente avanzata da uno Stato partecipante durante una riunione del Comitato degli alti funzionari. In tal caso però la richiesta deve avere il consenso di tutti gli Stati partecipanti.

Il Documento adottato nella seconda Conferenza di Helsinki (1992) ha avuto un'influenza anche sul Meccanismo della dimensione umana. Si trattava infatti di armonizzare il Meccanismo con il mutato assetto istituzionale dell'OSCE. E' stato quindi stabilito che i risultati delle procedure esperite secondo le fasi 1 e 2 possano essere portati a conoscenza degli Stati partecipanti tramite l'ODIHR, che è disponibile anche come luogo d'incontro per la fase 2. Le informazioni in questione possono essere discusse nell'ambito delle riunioni del Consiglio Superiore, durante le Conferenze di Riesame e nel quadro delle Riunioni sull'Attuazione (implementation meetings) delle questioni relative alla Dimensione Umana, che hanno luogo nell'anno in cui non si riunisce la Conferenza di Riesame. Il meccanismo di Mosca è stato oggetto di ulteriore revisione da parte del Consiglio ministeriale di Roma del 1993, che ha tra l'altro accorciato le fasi entro cui talune procedure devono essere espletate.

Le disposizioni cui si applicano i meccanismi considerati sono quelle relative alla dimensione umana, facenti parte del terzo cesto.

Il meccanismo della dimensione umana ha ricevuto ampia applicazione durante il periodo della guerra fredda. Tra il 1989 e il 1990 è stato azionato un centinaio di volte ed è stato usato soprattutto nei rapporti Stati occidentali-Stati comunisti. Con l'istituzione del Consiglio Permanente, il meccanismo ha perso d'importanza, poiché le discussioni relative all'applicazione dei diritti umani da parte dei Paesi partecipanti avvengono in tale organismo. Anche il meccanismo di Mosca non si segnala per la frequente applicazione. Nel 1994 i Paesi nordici chiesero alla Turchia di invitare una missione di esperti, ma ricevettero un netto rifiuto.

L'Alto commissario per le minoranze nazionali

Alla Conferenza al vertice di Helsinki del 1992 si è voluto rafforzare la struttura istituzionale dell'OSCE, creando l'ufficio di Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, allo scopo di far fronte ai nuovi compiti richiesti da una situazione internazionale radicalmente mutata nel Continente europeo. L'Alto Commissario, che ha la sua sede all'Aja, è nominato per consensus dal Consiglio dei Ministri ed ha una funzione indipendente e dinamica, che lo porta ad interagire con gli organismi politici dell'Organizzazione, quali il Presidente in esercizio e il Consiglio Superiore. Oltre ad avere propri mezzi a disposizione, l'Alto Commissario può anche servirsi dell'ODIHR. L'Alto Commissario è uno strumento di prevenzione dei conflitti "per quanto più possibile nella fase iniziale". Egli interviene quando le tensioni legate alle questioni minoritarie minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

L'Alto Commissario non interviene in relazione a casi individuali, ma esplica le sue funzioni quando vi siano tensioni concernenti una minoranza nazionale, potenzialmente idonee a trasformarsi in un conflitto, che porti un pregiudizio alla pace, alla stabilità o alle relazioni tra gli Stati partecipanti. Si tratta quindi di una soglia abbastanza alta e il conflitto deve potenzialmente avere una fisionomia che va al di là della frontiera in cui la minoranza nazionale è stanziata. L'Alto Commissario deve pure astenersi dall'intervenire quando il conflitto comporti la commissione di atti organizzati di terrorismo. Conformemente alla visione di "sicurezza" della protezione delle minoranze, l'intervento dell'Alto Commissario presuppone la violazione delle disposizioni OSCE sulle minoranze.

Le funzioni dell'Alto Commissario consistono nel "preallarme" (early warning) e nell'"azione preventiva" (early action). Nell'ambito della prima categoria di funzioni, l'Alto Commissario, dopo aver attentamente valutato la situazione ed aver preso le informazioni necessarie, anche mediante una visita in loco che postula comunque il consenso dello Stato territoriale, informa il Consiglio Superiore, tramite il Presidente in esercizio di questo organismo. Se necessario, può essere attivato il meccanismo di emergenza. Nell'ambito della funzione di "azione preventiva", l'Alto Commissario può anche proporre delle soluzioni appropriate, secondo il mandato ricevuto dal Consiglio Superiore. E' da presumere che l'esercizio della funzione di "preallarme" sia preliminare a quella di "azione preventiva". Un'azione concreta può essere intrapresa dall'Alto Commissario dopo che la questione sia stata valutata dagli organi politici dell'OSCE. Infatti, mentre il preallarme è di autonoma competenza dell'Alto Commissario, l'azione

preventiva non può essere intrapresa senza che vi sia stata una decisione degli organi politici.

L'Alto Commissario, una volta in territorio altrui, può intrattenere rapporti con le autorità governative, i rappresentanti delle minoranze e le organizzazioni non governative. Egli redige un rapporto che trasmette al Presidente in carica e che è strettamente confidenziale. Nella prassi, il ruolo dell'Alto Commissario si è trasformato, nel senso che egli svolge un ruolo di mediatore e non si limita a redigere un rapporto.

Le missioni di lunga durata

Le missioni di lunga durata non sono menzionate nel Documento al Vertice di Helsinki del 1992. Esse sono una creazione della prassi. Il Consiglio Superiore stabilisce il mandato, la consistenza (normalmente sono di dimensione ridotta) e la durata (di regola sei mesi rinnovabili). Essendo uno strumento molto flessibile, le missioni di lunga durata possono svolgere molteplici compiti, dal monitoraggio del peace-keeping a alla sorveglianza sull'attuazione dei diritti umani. Benché le missioni di lunga durata siano uno strumento del conflict prevention e del crisis management, esse si attagliano anche alla dimensione umana, poiché la protezione dei diritti dell'uomo è parte della sicurezza cooperativa nell'OSCE. Tra l'altro queste missioni espletano un ruolo di coordinamento con le altre organizzazioni internazionali presenti nell'area e contribuiscono alla stabilità della regione.

La Corte di arbitrato e conciliazione

È stata istituita dalla Convenzione di Stoccolma del 1992, che è entrata in vigore nel 1994. La Corte è a geometria variabile. Esiste una lista di conciliatori e di arbitri, cui le parti, insieme al Bureau della Corte, possono attingere per formare il panel di arbitri o conciliatori. Mentre la Corte di arbitrato applica solo il diritto internazionale, quella di conciliazione applica non solo il diritto internazionale ma anche gli impegni OSCE. Si tratta di conciliazione obbligatoria, nel senso che può essere messa in moto ad iniziativa di una parte. Interessante è che esista un raccordo tra conciliazione e organi politici dell'OSCE. Se le parti non accettano il rapporto della Commissione di Conciliazione, questo è trasmesso al Consiglio. La Corte d'arbitrato non ha il potere di emettere pareri consultivi. I recenti tentativi di attribuirle una tale competenza non hanno avuto successo. Finora, la Corte di conciliazione e di arbitrato non è stata investita di nessun caso. Qualche Stato vorrebbe abolirla.

Conclusioni

All'inizio, il meccanismo della dimensione umana è stato uno strumento della guerra fredda. Il meccanismo è diminuito d'importanza. Quel che resta è la parte sostanziale, cioè il catalogo di diritti, che costituisce uno dei pilastri della sicurezza cooperativa.

Resta, peraltro, il retaggio di una tradizione che risale alle origini della CSCE. Ad esempio, gli strumenti per la protezione delle minoranze sono impiegati nei confronti dell'Est, mai nei confronti dell'Ovest.

Gli strumenti relativi alla dimensione umana erano all'inizio azionati solo da Stati. Ora sono coinvolti gli organi dell'OSCE, specialmente attraverso l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali e le missioni di lunga durata.

Il concetto di "mutually reinforcing institutions", per quanto riguarda i diritti dell'uomo e la dimensione umana, dovrebbe essere impiegato nei rapporti OSCE-Consiglio d'Europa. Ad esempio le missioni OSCE sul campo potrebbero monitorare, come di fatto già fanno, l'attuazione degli impegni assunti dagli Stati dell'Est quando hanno aderito al Consiglio d'Europa.

Poiché la maggior parte dei paesi dell'Est è attualmente membro del Consiglio d'Europa e parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non è più necessario "giuridicizzare" gli obblighi OSCE sulla dimensione umana. Si tratta di due strutture, l'una sul piano giuridico, l'altra sul piano politico, complementari.

Gli Stati OSCE dovrebbero far ricorso alla Corte di Conciliazione e di Arbitrato. E' vero che esiste una proliferazione delle giurisdizioni internazionali. Tuttavia la Corte di Ginevra potrebbe svolgere, a livello regionale, una funzione che dovrebbe essere difficilmente svolta da altre istituzioni.