

iai istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: intaffari-roma

GRUPPO DI DISCUSSIONE SULLA SICUREZZA
E LA COOPERAZIONE EUROPEA

Gli aspetti istituzionali

di

Natalino Ronzitti

Roma, 19 aprile 1973

I

1. Esaminare gli aspetti istituzionali della sicurezza e cooperazione significa studiare essenzialmente due problemi: a) i prin-cipi e (o) le regole cui gli Stati europei debbono attenersi nelle loro reciproche relazioni b) i meccanismi o organismi che possano garantire il rispetto di tali principi e regole ed esaltarne la promozione. Ovviamente, tali principi e meccanismi non hanno un'importanza primaria; essi costituiscono solo gli strumenti at-traverso cui è possibile formalizzare o cristallizzare il risulta-to di scelte politiche. Gli strumenti in questione, per lo più, non sono "neutri", nel senso che possano formalizzare qualsiasi scelta politica. La loro adozione comporta invece una selezione meditata; altrimenti si corre il rischio di accettare uno strumen-to sbagliato, con la conseguenza di porre in essere meccanismi non corrispondenti alla scelta voluta o addirittura contrari ai fini che s'intende perseguire. E' però da aggiungere che, in pra-tica, non esiste un rigido automatismo tra lo strumento adottato e la relativa scelta politica (nel senso cioè che il primo sia sempre lo specchio fedele della seconda), sia perché una scelta politica non postula necessariamente un unico tipo di strumen-to sia perché quest'ultimo può essere "manipolato" prestandosi ad un uso diverso da quello desiderato. Quest'ultima ipotesi è affine a quella dell'adozione di un tipo di strumento che chiameremo "flessibile": talvolta gli Stati non essendo in grado di imporre i propri desiderata preferiscono istituire apparati istituzionali nel cui ambito potranno essere elaborate ed adottate scelte politiche che per il momento non riscuotono l'accettazione generale. Nelle pagine seguenti, tratteremo le linee essenziali degli "sce-nari" istituzionali nell'ambito dei quali il Continente europeo potrebbe essere strutturato dopo la conclusione della Conferenza. Prima, però, è opportuna una succinta descrizione del sistema attualmente esistente.

2. Se prendiamo in considerazione gli Stati riuniti ai prelimina-ri di Helsinki, si potrebbe pensare che, nelle sue linee essenzia-li, l'attuale assetto europeo ripete, in qualche modo, la composi-zione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Come in que-st'ultima, in Europa possono essere individuati tre blocchi e pre-cisamente un blocco occidentale (Paesi appartenenti alla NATO), un blocco orientale (Paesi appartenenti al Patto di Varsavia) e neu-trali e non allineati. Il paragone, però, è soltanto estrinseco. Innanzitutto, i neutrali e non allineati europei, sia per quanto

riguarda la consistenza numerica sia per quanto concerne gli interessi di cui sono portatori, difficilmente possono essere paragonati al Gruppo afroasiatico operante in seno alle Nazioni Unite. In secondo luogo, neutrali e non allineati europei, al contrario di quello che accade per gli afro-asiatici, sono "sbilanciati" a favore del blocco occidentale. In terzo luogo, gli Stati in questione non hanno avuto finora la possibilità di seguire una linea di condotta unitaria e collettiva, poiché non esiste un foro d'incontro degli Stati europei, dotato di ampie competenze. L'unico foro attualmente esistente, l'ECE, ha competenze settoriali e, comunque, non si è mostrato in grado di superare il "tecnicismo" che lo ha contraddistinto. Il fatto è che, in termini istituzionali, il continente europeo ripete la spaccatura cui ha dato luogo la guerra fredda e che ha impedito l'instaurazione di organizzazioni regionali a vocazione continentale. Nel continente europeo hanno attecchito certi tipi di patti regionali (NATO e Patto di VARSAVIA) che si contraddistinguono per il fatto di essere organizzazioni collettive di difesa, inquadrabili nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite (che autorizza appunto la legittima difesa in forma individuale ed associata). Tali patti rispecchiano, abbastanza fedelmente, la traduzione in termini istituzionali del sistema bipolare e sono il frutto del coagularsi, intorno alla potenza leader, delle medie e piccole potenze. Essi, come dimostra la prassi, sono dotati di una notevole "resistenza", poiché hanno attraversato, pressoché indenni, le più importanti fasi in cui si è manifestato il bipolarismo: guerra fredda e coesistenza pacifica, contrassegnata da una limitata convergenza delle due superpotenze su determinati obiettivi. Saldamente ancorati alla potenza "leader", i patti in esame hanno congelato il Continente europeo in due distinte sfere d'influenza, accettate da entrambe le parti, sfere che hanno coesistito in virtù della tacita intesa secondo cui il Continente Europeo non avrebbe dovuto essere considerato come un'area di frizione e d'instabilità. Da ciò due conseguenze: a) l'assenza di conflitti tra blocchi, essendo essi possibili solo nella misura in cui gli Stati leaders decidano lo scontro "globale" b) l'impermeabilità di ciascun blocco all'azione di attori esterni al blocco stesso, siano essi stati od organizzazioni internazionali.

Le altre organizzazioni che costellano il continente hanno potuto costituirsi grazie allo scudo protettivo dei due blocchi politici. All'ombra di tale scudo, talune di esse (particolarmente Comunità Europee e Comecon) hanno potuto crescere e prosperare; lo scudo in questione, tuttavia, ha segnato un limite invali

cabile alla loro configurazione soggettiva impedendo che si potesse manifestare (o fosse comunque seguita da risultati concreti) una vocazione di apertura nei confronti di paesi appartenenti all'altro blocco o che di tale apertura potessero usufruire paesi obbligati (di fatto o giuridicamente) a seguire una politica di equidistanza dai blocchi. All'interno dei due blocchi, però, i rapporti tra organizzazioni politico-militari ed organizzazioni di tipo diverse (soprattutto economiche) non si sono evoluti in modo simmetrico: infatti, mentre in Oriente la presa dell'organizzazione politico-militare su quella economica è stata ed è tale che questa ultima non si è sviluppata in modo indipendente dalla prima, in Occidente i rapporti tra Organizzazione politico-militare ed organizzazione di altro tipo hanno seguito un diverso modello di sviluppo.

Tenendo conto del fatto che ad Occidente l'organizzazione politico-militare comprende membri appartenenti a continenti diversi, sono state create organizzazioni che includessero tutti gli Stati membri (OCSE) oppure fossero espressione del regionalismo europeo di tipo occidentale (Consiglio d'Europa). Tali organizzazioni, però, o sono entrate ben presto in una fase di "stagnazione" oppure non hanno potuto conseguire gli ambiziosi programmi che si proponevano. Né una sorte migliore hanno avuto i tentativi di dar vita, a livello di regionalismo europeo, ad organizzazioni politico-militari (fallimento della CED, rapida obsolescenza, se pure di obsolescenza si può parlare, dell'UEO). Si è invece sviluppato un processo integrativo (Comunità Europee) che non solo non è la copia economica della sovrastante organizzazione politico-militare, ma ha altresì dato luogo a conflitti d'interessi tra i membri appartenenti a quest'ultima (problema dei rapporti Europa-Stati Uniti). Il processo integrativo europeo, inoltre, si contraddistingue per il fatto di essere un polo autonomo di sviluppo, che attrae altri paesi europei occidentali (vedi il rapido decadimento dell'AELE) ed africani.

Resta da considerare il "regionalismo periferico europeo" e l'unico organismo in cui siano riuniti, a livello continentale, Est ed Ovest. Del primo è manifestazione il Consiglio Nordico, che ha però una struttura troppo "composita" (sotto il profilo politico) per poter aspirare a giocare un ruolo più incisivo di quello attuale. Quanto all'ECE, esso è, come si è detto, un organismo settoriale e non si è dimostrato in grado di poter sopperire, com'era del resto ovvio, alla mancanza di volontà di instaurare un dialogo Est-Ovest. Comunque, delle potenzialità insite in tale organismo parleremo quando si dovranno affrontare i problemi della cooperazione economica.

3. Dopo aver descritto la "mappa" dell'Europa attraverso le sue organizzazioni regionali, restano da esaminare i principi e le regole di condotta cui gli Stati del Continente (uti singuli o collettivamente, cioè in quanto raggruppati in seno ad organizzazioni subregionali) si ispirano, prima di passare ad esaminare le "nuove" regole cui dovrebbe o potrebbe ispirarsi il sistema europeo. Tale analisi sarà condotta avendo riguardo alla cooperazione economica e libera circolazione delle idee e delle persone. Per quanto concerne la questione della sicurezza, poiché l'analisi ad essa relativa si risolverebbe, per lo più, in una mera descrizione dei patti regionali (NATO e Patto di Varsavia), ci limitiamo a rinviare alle considerazioni precedentemente svolte.

La cooperazione economica pone problemi particolarmente "spinosi" relativamente ai rapporti tra Comunità Europee e paesi socialisti; invece il rapporto tra Comunità Europee e Stati occidentali non membri è un rapporto privilegiato sotto diversi profili. In quest'ultimo caso, infatti, vengono in considerazione paesi appartenenti agli enti economici e finanziari internazionali a carattere universale (FMI, GATT etc.) che si ispirano, nelle loro reciproche relazioni, agli stessi principi generali. Anche se sussistono divergenze e conflitti d'interessi su questioni "concrete", l'appartenenza allo stesso "ambiente sociale" spiana la strada alla stipulazione di accordi globali, come quello concluso recentemente tra Comunità Europee ed i membri residui dell'AELE (Svizzera, Finlandia, Austria, Svezia, Portogallo, Islanda e Norvegia).

Nei rapporti tra Paesi CEE e membri del COMECON la cooperazione è ostacolata non solo da intralci di carattere sostanziale (ovviamente i più importanti), ma anche di carattere formale. Innanzitutto il rifiuto di riconoscere la CEE come interlocutore negoziale (accompagnato, d'altra parte, da un analogo rifiuto, anche se implicito, della CEE nei confronti del COMECON). Sotto il profilo formale, tuttavia, l'ostacolo è più apparente che reale, poiché gli Stati membri della CEE hanno potuto stipulare accordi bilaterali che si ispirano ai medesimi criteri con i paesi della Europa orientale. Più incisivi sono invece gli ostacoli derivanti dalla non appartenenza (o l'appartenenza di alcuni di essi solamente) dei paesi dell'Est agli accordi multilaterali per la promozione degli scambi internazionali ed agli enti economici internazionali. Ciò comporta che la regolamentazione dei rapporti commerciali (ad es. clausola della nazione più favorita) e finanziari (problemi del credito e di liquidità) venga effettuata in via bilaterale. Si nota invece una interessante evoluzione dell'at-

teggiamiento orientale nei confronti dell'arbitrato di "tipo occidentale". Ne è prova la recente adesione dell'Unione Sovietica alla Convenzione di New York sul riconoscimento delle sentenze arbitrali straniere. Una prassi evolutiva, con conseguente accettazione di strumenti di "tipo occidentale", è pure da riscontrare in merito alle convenzioni multilaterali relative alla proprietà letteraria: l'Unione Sovietica ha infatti aderito alla Convenzione di Ginevra del 1952 sulla protezione dei diritti d'autore. Si ha invece una carenza di regolamentazione per quanto riguarda le garanzie agli investimenti esteri, garanzie che si rivelano essenziali per la promozione della cooperazione industriale. Il problema, però, non si era finora posto in pratica, anche perché le recenti iniziative in materia hanno assunto la forma dei contratti di fornitura e quindi erano garantite nel quadro dell'arbitrato commerciale (o erano garantite dallo Stato di cui la società fornitrice aveva la nazionalità; lo Stato in questione subentrava, se del caso, nelle ragioni di credito dell'impresa nei confronti dello Stato debitore). Tuttavia l'ipotesi, da più parti prospettata, di imprese che operino direttamente nei mercati dell'Est pone il problema delle "garanzie". A quanto risulta, alcuni Stati appartenenti al COMECON hanno emanato una legislazione per le società miste, ma non hanno accettato la Convenzione di Washington sulle garanzie degli investimenti all'estero. Com'è noto, i paesi orientali hanno tenacemente osteggiato tale Convenzione.

Una volta esaminati i principi attualmente vigenti in materia di rapporti economici tra Est ed Ovest, resta da considerare il problema di una più libera circolazione delle idee e delle persone. Su questo punto, le divergenze di opinioni tra Est ed Ovest sono ragguardevoli. In primo luogo è ancora da chiarire il significato di una formula piuttosto ambigua. Infatti "una più libera circolazione degli uomini e delle idee" può essere ricondotta sia sotto l'angolo visuale dei diritti dell'uomo sia sotto quello della cooperazione culturale. Probabilmente è stata avanzata (da parte occidentale) una formula ambigua che potesse tener conto o mediare tra le due esigenze, a causa delle divergenze, spesso radicali, che dividono Est ed Ovest in materia di diritti dell'uomo. Una divisione di fondo concerne innanzitutto il tipo di diritti da garantire: mentre gli Stati dell'Europa occidentale accordano preminenza alla garanzia dei diritti civili e politici, quelli dell'Europa orientale considerano scopo principale la promozione dei diritti economici e sociali. E' pure da aggiungere che gli

Stati dell'Europa orientale si sono sempre dimostrati ostili alla instaurazione di controlli internazionali, volti ad assicurare il rispetto di diritti sanciti in patti internazionali. D'altra parte gli orientali hanno sempre insistito nel ribadire che nell'ambito della protezione dei diritti dell'uomo esiste una priorità, da individuare nella lotta al colonialismo e nella protezione delle popolazioni ancora sotto regime coloniale. In realtà un punto d'incontro tra Est ed Ovest c'è stato ed è avvenuto in occasione dell'approvazione all'unanimità da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dei due Patti sui diritti dell'uomo, relativi, rispettivamente, ai diritti economici, sociali e culturali ed ai diritti civili e politici. Tali patti, però, non sono ancora entrati in vigore. Pertanto, la situazione attuale è la seguente: ad occidente la salvaguardia dei diritti umani è uno dei compiti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei suoi organi di garanzia (Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo). Altro strumento (per la protezione dei diritti economici e sociali) è la Carta sociale europea, che però non ha un "contenuto normativo" pari a quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nell'Europa Orientale, invece, la promozione dei diritti umani non è "internazionalizzata", nel senso che essa non è ricompresa, a quanto risulta, nel quadro di accordi internazionali tra Stati appartenenti al medesimo ambiente sociale: all'occorrenza, di tali diritti (specialmente di quelli economici e sociali) si fa menzione nelle rispettive costituzioni.

Finora, dunque, un ponté tra Est ed Ovest deve essere ricercato solo negli accordi di cooperazione culturale. Si tratta, ovviamente, di cooperazione intergovernativa, bilaterale e non multilaterale, che si presta ad essere controllata dagli Stati contraenti.

II.

4. Veniamo ora a considerare il futuro sistema europeo. Come si è detto, sotto il profilo istituzionale tale sistema si vorrebbe concretare in un insieme di regole di condotta che disciplinino (o che dovrebbero disciplinare) il comportamento degli Stati o di organismi (e meccanismi) volti a controllare ed a promuovere il rispetto delle regole. Regole, organismi e meccanismi possono essere considerati come un "tutto" oppure essere "scomposti" a seconda che attengano alla sicurezza, alla cooperazione economica ed a quella culturale (o più libera circolazione delle idee e delle

persone). Preferiamo seguire la seconda via, allo scopo di procedere ad un esame analitico, riservandoci però di tracciare un quadro d'insieme alla fine dell'esposizione, quadro che consenta di individuare le linee essenziali del sistema.

5. Gli aspetti istituzionali e normativi della sicurezza comportano la formulazione di tre ipotesi che presuppongono un diverso grado di coesione del sistema : massimo nella prima, minimo nella terza. Le tre ipotesi riguardano: a) l'istituzione di un'organizzazione regionale b) la stipulazione di un trattato di sicurezza accompagnato da una serie di misure collaterali c) la creazione di un sistema appena individualizzato a "basso contenuto" normativo e istituzionale.

a) l'istituzione di un'organizzazione regionale.

E' l'ipotesi che ha maggiormente attratto la fantasia degli studiosi, anche se in genere non è stato sufficientemente approfondito il problema della sua applicabilità al continente europeo. L'organizzazione ipotizzata non dovrebbe essere un semplice patto per la difesa collettiva, ma un'istituzione ben più pregnante, inquadrabile nel capo VIII della Carta delle Nazioni Unite. In quanto tale, l'organizzazione in questione dovrebbe avere tre caratteristiche principali, funzionare cioè: come strumento di difesa collettiva nei confronti dell'esterno; come strumento per intraprendere azioni coercitive (implicanti o non l'uso della forza) nei confronti di membri responsabili di gravi violazioni del patto sociale; come meccanismo (conciliativo e/o arbitrale) per la soluzione pacifica delle controversie di carattere regionale. Ovviamente, per poter esercitare le anzidette funzioni un'organizzazione siffatta dovrebbe essere dotata di una struttura organizzativa e normativa piuttosto "sofisticata". L'istituzione di una organizzazione che abbia le funzioni e le caratteristiche ora descritte comporta il verificarsi di una serie di condizioni difficilmente ipotizzabili nel contesto europeo. Innanzitutto deve essere postulato un ambiente sociale notevolmente omogeneo, che condivida gli stessi valori e persegua i medesimi fini. In secondo luogo, non devono sussistere, tra gli Stati membri della organizzazione stessa, patti regionali contrapposti per la legittima difesa collettiva: si è visto, infatti, che una delle funzioni dell'organizzazione consiste nell'istituzionalizzare la difesa collettiva nei confronti dell'esterno. Poiché le due condizioni pro

spettate non possono verificarsi nel contesto europeo (almeno in un futuro prevedibile), è per il momento inutile chiedersi quali conseguenze produrrebbe l'istituzione di una siffatta organizzazione.

b) trattato sulla sicurezza, accompagnato da misure collaterali

Bisogna anzitutto precisare il contenuto di tale trattato. Esso può essere di due tipi, volto cioè a garantire la sicurezza dei membri da attacchi esterni oppure inteso a garantire la sicurezza inter se degli Stati parti del trattato stesso. La prima ipotesi ripete una delle condizioni per la costituzione di un'organizzazione regionale per la pace e la sicurezza ed è già stata considerata come irrealistica. La seconda, che qui prendiamo in considerazione, si dovrebbe essenzialmente concretare in un patto di non aggressione tra i due opposti blocchi (NATO e Patti di Varsavia) o tra gli Stati membri dei due opposti schieramenti (cosa che non muta i dati del problema). Tuttavia un patto di non aggressione, in sé preso, significa ben poco se non è accompagnato da misure collaterali. Anzi, potrebbe creare un "falso senso di sicurezza" (ciò che potrebbe accadere pure se al patto di non aggressione fossero allegati uno o più protocolli contenenti regole di condotta vincolanti per gli Stati; regole che finirebbero per ripetere i principi sanzionati dalla Carta delle Nazioni Unite). L'individuazione di tali misure collaterali, tuttavia, suscita non poche difficoltà. Esse potrebbero consistere in uno o più trattati collettivi disponenti intorno: alle frontiere intraeuropee; all'istituzione di zone denuclearizzate o addirittura neutralizzate, alla riduzione delle forze e degli armamenti.

Le misure collaterali ora menzionate hanno per oggetto problemi che difficilmente saranno affrontati in sede di Conferenza sulla sicurezza o che verranno discussi nell'ambito di un negoziato diverso (MBFR). Pertanto, ci limiteremo ad effettuare solo brevi osservazioni in ordine ad un ipotetico trattato collettivo sulle frontiere intraeuropee. Tale trattato rischierebbe di sollevare questioni ora sopite: basti pensare alle clausole territoriali contenute nei trattati frutto della Ostpolitik. Per poter ratificare tali trattati, infatti, si è dovuto pagare un prezzo che inquina la chiarezza dei testi. Ognuna delle parti ha effettuato "riserve interpretative", con la conseguenza che non vi è un'interpretazione univoca (o almeno ragionevolmente univoca) dei testi in questione. Ove si ponesse il problema della sanzione collettiva (tipo i grandi "trattati territoriali" della seconda

metà del secolo diciannovesimo) dei trattati in questione, le contraddizioni ora esposte esploderebbero.

Se la sicurezza dovesse essere "formalizzata" mediante gli strumenti sopra accennati, si dovrebbero istituire organismi di controllo nonché meccanismi per la risoluzione delle controversie, sia per accertare se gli Stati tengono un comportamento conforme alle misure collaterali che si sono impegnati ad adottare sia per dirimere eventuali dispute connesse all'interpretazione ed all'esecuzione dei trattati stipulati. Non appare invece strettamente necessaria l'istituzione di un organismo permanente di carattere politico. Ove fosse istituito, però, ne verrebbero esaltate le funzioni, essendo queste ultime connesse al "tipo" di sicurezza, che si vuole attuare. Poiché, nell'ipotesi in esame, la sicurezza verrebbe a prendere la forma di un "trattato sulla sicurezza", l'organismo in questione avrebbe competenze piuttosto ampie e sarebbe chiamato a pronunciarsi su un numero indefinito di questioni, essendo ben difficile delimitarne le competenze.

c) la creazione di un sistema appena individualizzato a "basso contenuto" normativo e istituzionale

E' probabilmente l'ipotesi più realistica. In tale contesto la sicurezza è vista come un "processo", cui dovrebbe dar impulso la conclusione della Conferenza, non come un "risultato" da acquisire al termine della Conferenza e da fissare in formule. In una situazione sostanzialmente inalterata (mantenimento della bilancia Est-Ovest e permanenza della NATO e del Patto di Varsavia), alla Conferenza spetterebbe sanzionare le aperture che s'inizierebbe faticosamente ad intravedere, mediante un richiamo ai principi della Carta delle Nazioni Unite e la ripetizione delle "regole" contenute nella "Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite", adottata il 24 ottobre 1970 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (divieto della minaccia e dell'uso della forza contro l'indipendenza politica e territoriale di qualsiasi Stato, risoluzione pacifica delle controversie, non intervento negli affari interni, obbligo di cooperazione reciproca, eguaglianza di diritti ed autodeterminazione dei popoli, sovrana eguaglianza degli Stati, dovere di eseguire in buona fede i propri obblighi internazionali).

E' ovvio che la sicurezza non può essere fondata su una mera

statuizione di principi. Sarebbe però pericoloso adottare un criterio selettivo, nel senso di consentire che solo alcuni principi (e la relativa esplicitazione che ne ha fatto l'Assemblea Generale) debbano essere adottati nella risoluzione finale della Conferenza. Ciò potrebbe significare un'implicita autorizzazione a tenere un comportamento non conforme ai principi contenuti nella Dichiarazione, nei casi in cui la Conferenza non ne avesse fatto esplicito richiamo (quanto ora osservato vale soprattutto per la c.d. dottrina Breznev implicitamente sconfessata dalla Dichiarazione; tale dottrina, comunque, risulta pure "abrogata" dalla dichiarazione di Mosca, adottata il 29 maggio 1972 dal Presidente Nixon e Breznev).

Oltre all'adozione dei principi ora menzionati potrebbe pure essere configurata una "sanzione collettiva" - da effettuare mediante una semplice risoluzione della Conferenza - dei risultati territoriali della Ostpolitik. Così facendo, si aggirerebbe il pericolo (rinviando la soluzione del "nodo" a tempi migliori) di essere invischiati in lunghe controversie interpretative; ciò che invece accadrebbe, come si è notato, con la stipulazione di un vero e proprio trattato.

Per completare l'ipotesi ora prospettata due questioni sono ancora da considerare: l'istituzione di un meccanismo per la risoluzione delle controversie e di un organismo permanente. Del meccanismo in questione si è fatta paladina la Svizzera: a quanto sembra, si è pensato ad una conciliazione obbligatoria per le controversie politiche ed il ricorso all'arbitrato per quelle giuridiche. Indubbiamente, il ricorso a procedimenti siffatti potrebbe essere considerato un buon test, per misurare la volontà di Stati appartenenti a differenti ideologie di cooperare e di conformarsi ai principi sanciti dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Tuttavia, la contrapposizione tra controversie politiche e giuridiche è troppo rigida e, inoltre, sarebbe irrealistico pretendere che tutti gli Stati europei debbano accettare la "competenza obbligatoria" di un tribunale arbitrale per le controversie giuridiche. Più realistico sarebbe forse sancire una competenza obbligatoria per il meccanismo conciliativo (nel senso, ovviamente, che le parti sarebbero obbligate, per qualsiasi tipo di controversia, ad esperire la conciliazione ma non ad adottare i deliberati dell'organismo di conciliazione); le parti, però, resterebbero libere, ove lo desiderassero, di rivolgersi ad un tribunale arbitrale (eventualmente diverso da quello della Corte internazionale di giustizia dell'Aja). E' comunque da osservare che anche

un meccanismo così duttile come la conciliazione solleva non poche difficoltà. E' lecito infatti domandarsi se ad esso si debba far ricorso soltanto per le controversie sorgenti tra Stati appartenenti a blocchi diversi oppure anche per quelli appartenenti allo stesso blocco. In quest'ultimo caso, dovrebbero essere riviste le disposizioni che istituiscono e "privilegiano" determinati procedimenti (il problema non si pone per i Paesi del Patto di Varsavia che non hanno meccanismi siffatti, ma solo per i paesi occidentali).

La creazione di un meccanismo di conciliazione non esaurisce l'ipotesi ora prospettata. Com'è noto da parte orientale è stata infatti avanzata la proposta di istituire un organismo di tipo diverso, di natura politica. Dovrebbe trattarsi di un organismo permanente, di cui sarebbe difficile delimitare la competenza ratione materiae, poiché esso sarebbe portato fatalmente a pronunciarsi su ogni questione connessa all'attuazione dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli Stati in quanto richiamati a conclusione della Conferenza. Dovrebbe pure prevedersi l'articolazione di detto organismo in più organismi sussidiari, essendo impossibile che l'organismo plenario possa occuparsi di tutte le questioni connesse alle sue competenze. In un contesto come quello che stiamo esaminando, le funzioni di tale organismo dovrebbero essere soltanto di foro per la discussione di problemi europei (e magari potrebbe provvedere all'elaborazione di progetti di convenzione). E' invece escluso che l'organismo in questione possa emanare decisioni vincolanti. Esso potrà adottare solo semplici risoluzioni, anche nella forma di "censura" nei confronti di Stati che non tengono un comportamento conforme ai principi adottati al momento della conclusione della Conferenza. Come variante ad un organismo permanente è ipotizzabile l'istituzione di un semplice comitato consultivo: ove se ne intendesse diminuire l'importanza, si potrebbe pensare ad un comitato che non ha una sede fissa, ma si riunisce nelle differenti capitali (ciò che comporterebbe una notevole perdita di tempo per l'inevitabile lentezza delle procedure).

6. A differenza di quanto accade per la sicurezza, i problemi formali connessi alla cooperazione economica non assumono un'importanza pregnante. Infatti, la cooperazione economica dipende da fattori quantitativi e scelte economiche che mal si prestano ad essere tradotte in formule giuridiche. Hanno invece una loro

rilevanza i fattori istituzionali (organismi) e strutturali (processi integrativi). A questi ultimi, pertanto, dovremo prestare maggiore attenzione. I modelli di cooperazione economica, qui di seguito esaminati, non sono la copia precisa di quelli elaborati in materia di sicurezza. In particolare, non si è ritenuto necessario elaborare un autonomo modello corrispondente all'organizzazione regionale paneuropea, tratteggiata nel paragrafo precedente. Ciò infatti avrebbe postulato l'ipotizzazione di una condizione che riteniamo irrealizzabile: l'omogeneità strutturale dei sistemi economici attualmente vigenti all'Est e all'Ovest. I modelli che considereremo possono invece essere indifferentemente saldati alle ipotesi b e c del paragrafo precedente, poiché ambedue si fondano sul presupposto dell'esistenza e del permanere di un diverso "ambiente sociale" all'Est ed all'Ovest.

Tenendo conto delle osservazioni precedenti, saranno formulate, quanto alla cooperazione economica, solo due ipotesi, anche se la seconda sarà maggiormente articolata. La prima riguarda la cooperazione economica intesa essenzialmente come rimozione dei soli ostacoli negativi; la seconda, invece, sarà volta alla individuazione di misure positive per la promozione e l'incremento del livello di cooperazione.

La rimozione degli ostacoli formali attualmente esistenti non comporta una serie di misure molto incisive, poiché, come si è detto nel paragrafo 4, tali ostacoli sono stati aboliti o sono sul punto di esserlo. Come misure puramente negative, del resto di limitata importanza, viene in considerazione l'abolizione delle pratiche restrittive dell'esportazione di certi prodotti (c.d. liste Cocom). Altro discorso vale per le restrizioni quantitative alle importazioni. Queste non sono coperte (a differenza delle riduzioni tariffarie) dal tipo di clausola della nazione più favorita che gli Stati della C.E.E. hanno stipulato con i paesi a commercio di Stato non membri del G.A.T.T. (a quanto sembra, pure il recente accordo Stati Uniti - URSS include un tipo di clausola che non copre le restrizioni quantitative). L'adesione dei paesi dell'Est al GATT potrebbe segnare l'inizio di una soluzione del problema, poiché la clausola della nazione più favorita GATT, che è reciproca e multilaterale, copre pure le restrizioni quantitative. Sono però ancora da trovare meccanismi che consentano alla clausola di operare effettivamente nel settore in considerazione, nell'ambito di paesi a regime economico diverso. A differenza delle restrizioni quantitative, il problema dell'arbitrato commerciale e quello dell'esenzione dalla giurisdizione non comporta

gravi difficoltà. Come si evince dall'art. 7 del già citato accordo commerciale tra Stati Uniti ed URSS, quest'ultima si è dimostrata disposta ad accettare l'arbitrato di "tipo occidentale". Quanto all'esenzione dalla giurisdizione, non è prassi dell'Unione Sovietica invocarla per i rapporti di cui siano parti le proprie imprese di Stato. Comunque nell'accordo commerciale tra americani e sovietici è ribadito che le rispettive imprese non godranno di immunità alcuna al riguardo (art. 6). Le considerazioni ora effettuate valgono in buona parte pure per la rimozione degli ostacoli burocratici relativi all'apertura di rappresentanze commerciali.

La semplice abolizione dei residui ostacoli alla cooperazione non consente certamente di aumentare il livello di cooperazione industriale e finanziaria. Queste ultime implicano una serie di misure positive, che saranno esaminate nel successivo modello. In un contesto come quello che stiamo esaminando, si può solo ipotizzare la continuazione dell'attuale politica di cooperazione industriale che si concreta nella stipulazione di contratti di fornitura, politica che però trova un limite invalicabile nella scarsa liquidità dei paesi dell'Est (d'altra parte sono impensabili soluzioni tipo convertibilità delle monete orientali o adesione in blocco dei paesi dell'Est al F.M.I.).

E' ovvio che il "quadro legale" ora accennato si adatta ad un tipo di cooperazione economica non implicante forme "pure o sofisticate". In tale contesto non appare necessario ipotizzare la istituzione di organismi diversi da quelli esistenti. Un foro opportuno resterebbe l'ECE, cui le parti potrebbero concedere nuovo afflato politico ove intendessero aumentare il livello di cooperazione raggiunta. Resta la questione del "riconoscimento" delle Comunità Europee da parte dei paesi del COMECON. Nell'ipotesi in esame tale riconoscimento, ove fosse effettuato, assumerebbe un significato non propriamente politico, essendo volto solo a consentire la negoziazione di accordi commerciali comunitari (problema che in pratica si pone a partire dal 1° gennaio 1975, quando scadranno gli accordi bilaterali "uniformi", negoziati o prorogati in passato).

Al contrario di quanto accade per la rimozione degli ostacoli alla cooperazione economica, la predisposizione di misure volte a promuovere ed incrementare la cooperazione solleva problemi particolarmente spinosi sia di ordine giuridico che istituzionale. Basti infatti osservare che le misure in questione traggono

spesso spunto da modelli sperimentati dagli occidentali con i paesi in via di sviluppo e ne implicano l'esportazione a paesi che, quantunque gestori di economie non propriamente sviluppate, se paragonate agli standard occidentali, godono tuttavia di un potenziale politico-militare ben diverso da quello dei paesi in via di sviluppo. Ciò comporta che i paesi dell'Est (o alcuni di essi), anche a causa della schiacciante superiorità economica dell'Occidente, vengano a trovarsi in una posizione psicologica di difesa, nel timore di dover "aprire le porte al capitalismo". L'osservazione ora effettuata vale soprattutto per le forme di cooperazione industriale che non si riducono a semplici operazioni di contratti di fornitura. Le forme "pure o sofisticate" comportano l'operare diretto delle imprese occidentali nei paesi dell'Est (sia attraverso le multinazionali sia mediante la costituzione di società miste) ed implicano una legislazione sugli investimenti, sulla tassazione dei profitti e sul rimpatrio degli utili. Ove tale legislazione sia internazionalmente garantita, viene ad essere limitata, in misura maggiore o minore, la sovranità dello Stato in cui gli investimenti sono effettuati. Come si è visto, attualmente si è già prodotta una spaccatura tra i paesi del Comecon, alcuni dei quali (Romania, Ungheria e Polonia) hanno recentemente emanato una legislazione (pur circondata da notevoli cautele) sulle società miste, mentre altri sono nettamente contrari (URSS).

L'inserimento diretto o indiretto delle imprese occidentali nei mercati orientali viene così ad assumere uno dei principali punti negoziabili nei rapporti Est-Ovest. A tale inserimento sono legati problemi come: una più precisa informazione sul piano e la possibilità di riforme economiche che comportino una maggiore autonomia delle imprese. In tale contesto viene ad assumere natura di elementi negoziabile (da parte dell'Occidente pure la questione del riequilibrio degli scambi e la riduzione o l'abolizione di restrizioni quantitative alle importazioni). Quest'ultimo meccanismo consentirebbe, in tempi più o meno lunghi, ai paesi orientali di non dover dipendere, per poter incrementare il loro modello di sviluppo, in maniera troppo pregnante dai crediti occidentali.

I problemi istituzionali connessi al quadro che ora abbiamo succintamente delineato sono piuttosto complessi. In primo luogo bisogna considerare le posizioni cui verrebbero a trovarsi la CEE ed il COMECON. In secondo luogo occorre accertare se esistono (o si debba invece crearne di nuovi) organismi idonei a: a) coordinare la strategia occidentale nei confronti dell'Est; b) istituzionalizzare i rapporti tra Occidentali e orientali; c) risolvere

re i problemi relativi a rapporti tra occidentali/orientali e paesi in via di sviluppo.

7. Resta da considerare l'ultimo punto, relativo ad "una più libera circolazione degli uomini e delle idee". Nel settore in esame il dato normativo viene esaltato, qualora la problematica in esame venga ad essere considerata sotto il profilo dei diritti umani. Il dato in questione assume invece un'importanza relativa, se l'ipotesi di una "più libera circolazione degli uomini e delle idee" sia da costruire nell'ambito di una politica tendente a favorire la sola cooperazione scientifica e culturale interstatale.

Premesso che il punto in considerazione è una richiesta pretamente "occidentale" (che costituisce una sorta di controproposta di diversa natura alla pretesa sovietica di istituire un "organismo permanente paneuropeo" per la sicurezza), possiamo formulare tre ipotesi: 1) elaborazione di una convenzione paneuropea sui diritti dell'uomo e stipulazione di accordi culturali e scientifici; 2) elaborazione di un accordo "misto", i cui contenuti assorbenti, però, abbiano riguardo alla cooperazione culturale e scientifica; 3) elaborazione di un accordo attinente alla sola cooperazione scientifica e culturale, ma richiamo dei diritti dell'uomo nell'ambito delle risoluzioni attinenti alla sicurezza.

Il primo modello, nella parte che riguarda i diritti umani, è assolutamente irrealistico. Basta pensare a quanto abbiamo osservato a proposito della diversa filosofia dei due sistemi in materia di diritti dell'uomo. La pretesa di istituire un "codice" paneuropeo sui diritti umani inclusa la creazione di meccanismi di controllo assumerebbe il sapore di una forzatura ideologica dell'Occidente nei confronti dell'Est. Del resto gli occidentali non hanno mai formulato la propria proposta in termini così rigorosi ma hanno parlato solamente di "una più libera circolazione delle idee e delle persone". Né, d'altra parte, il fronte occidentale sarebbe compatto nel sostenere una richiesta di contenuti più incisivi. Essa, infatti, potrebbe essere appoggiata da alcuni Stati (Portogallo, Spagna e Grecia) solo fino a quando (e nella misura in cui) la proposta in questione assumesse la forma di una mossa propagandistica implicante la netta ostilità dei paesi dell'Europa orientale.

Quanto alle forme "miste", si potrebbe convenire sull'opportunità di un accordo che, oltre a disciplinare la cooperazione in

terstatale in materia culturale e scientifica, sanzionasse solo alcuni diritti umani, come il diritto di libera circolazione delle persone (diritto d'ingresso e d'uscita dal paese d'appartenenza) e quello alla libertà culturale. Per restare in un quadro realistico (e quindi accettabile), tali diritti possono difficilmente essere consacrati in modo assoluto. Basti osservare che un incondizionato diritto di circolazione potrebbe provocare fenomeni migratori contrastanti con gli interessi delle economie orientali e con quelli dei gruppi economici occidentali, qualora si pervenisse a forme "sofisticate" di cooperazione industriale (interesse cioè di tali gruppi a poter contare sull'approvvigionamento nei mercati dell'Est di manodopera a basso costo). Il diritto in questione potrebbe pure creare notevoli difficoltà per quei paesi, come l'Italia, che sono "esportatori di manodopera" e godono di un trattamento privilegiato a confronto con i Paesi terzi nell'ambito del Mercato Comune. Nel disciplinare il diritto ora in esame si dovrebbe dunque adottare una formula che, pur tenendo conto di certi interessi, non si concretasse in una discriminazione per motivi religiosi o razziali. Pure l'affermazione del diritto alla libertà culturale non sarebbe, per ovvi motivi, facilmente accettabile dai paesi orientali. Tuttavia, un minimo al di sotto del quale non si dovrebbe scendere sarebbe costituito dalla costruzione del diritto non come diritto individuale ma come diritto di ogni popolo ad avere un proprio e libero sviluppo culturale (diritto del resto già coperto dal principio di autodeterminazione dei popoli ma che verrebbe "esaltato" qualora fosse inserito in un accordo vincolante).

Il terzo modello consiste nella riconduzione del problema dei diritti umani nell'ambito delle questioni relative alla sicurezza. In tal caso, il problema verrebbe eluso nella sostanza. Tutto si risolverebbe in un generico richiamo alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, a taluni principi contenuti nella dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra Stati, nonché alle clausole dei Patti ONU sui diritti civili e politici (eventualmente, alla fine della Conferenza, potrebbe essere votata una risoluzione invitante gli Stati ad una sollecita ratifica di tali Patti). Sotto il profilo pratico, il richiamo consisterebbe in ciò: qualora fosse istituito un organismo permanente sulla sicurezza, esso sarebbe chiamato ad occuparsi della questione dei diritti umani (almeno nella misura in cui la loro violazione possa comportare una minaccia alla pace ed alla sicurezza "europea"). Resta comunque ovvio che le risoluzioni di condanna adottate non potrebbero conseguire alcun effetto rilevante, ma dovrebbero essere interpretate come una "censura" nei confronti del membro che viola i principi richiamati dagli Stati europei.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 40257

09 MAG. 1991

BIBLIOTECA