

IAI - Istituto Affari
Internazionali

IPALMO - Istituto per le rela-
zioni tra l'Italia e i paesi
dell'Africa, America latina e
Medio Oriente

Seminario

La sessione di Madrid della Conferenza sulla sicurezza e la
cooperazione europea (Csce)

I dieci principi di Helsinki

di

Stefano Silvestri

Roma, 1° ottobre 1980

IAI/30/80



L'Atto Finale di Helsinki inizia elencando dieci principi "che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti". Questi principi costituiscono la base logico/politica e giuridica di tutto l'Atto successivo. La loro maggior caratteristica è che pur essendo a volte in contraddizione tra loro, vengono tutti insieme definiti "di importanza fondamentale, e, di conseguenza, saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri". Ciò predetermina sin dall'inizio il principale conflitto insito nell'Atto Finale, che comprende insieme grosse novità, come quelle indicate nel VII principio (Rispetto dei diritti dell'uomo...) e il contrappeso a tali novità, nel VI principio (Non intervento negli Affari Interni).

A ciò si aggiunge naturalmente la limitazione implicita nel fatto che il documento di Helsinki non ha altro valore legale che la buona volontà dei partecipanti di adeguarvisi. È vero che in molti casi alcuni dei principi e delle decisioni elencate nell'Atto Finale sono anche contenute in documenti internazionali aventi valore legale, ed è anche vero che le parti hanno affermato la loro inclinazione a recepire nelle loro costituzioni i dieci principi di Helsinki, ma ciò nulla toglie alla particolare natura politica più che giuridica di questo documento. Utilizzabile a fini politici, ma non in tribunale.

Conseguenza principale di questa situazione è la difficoltà di toccare questi famosi dieci principi. Essi sono stati attentamente bilanciati l'uno contro l'altro, e quindi strettamente collegati tra loro, in modo tale che è praticamente impossibile discutere di un solo principio senza rimetterli in discussione tutti. Si sono quindi tentate altre scappatoie, come la convocazione di speciali "Conferenze ad

hoc" ,per studiare l'articolazione e la migliore applicazione di questo o quel principio, e si é tentata anche la via della applicazione unilaterale di un solo principio. Ma non si può dire che finora tutto questo abbia avuto alcun successo.

Andiamo per ordine e cerchiamo di valutare, principio per principio, alcuni dei problemi principali.

I principio (Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità).

Niente da osservare. Secondo la Cee e gli USA, l'URSS intervenendo in Afghanistan ha violato questo principio. In realtà il I principio si riferisce unicamente agli "stati partecipanti".

Di rilievo in questo principio é l'affermazione del diritto alla neutralità e dell'essere o non essere parti di trattati di alleanza (rilevante in particolare per l'affermazione fatta da alcuni organi di stampa sovietici che l'eventuale ingresso della Spagna nella Alleanza Atlantica violerebbe lo "spirito" di Helsinki).

II principio (Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza)

Questo é l'unico principio cui si può fare appello nel caso dell'Afghanistan poiché afferma che "gli Stati partecipanti si astengono nelle loro relazioni reciproche, nonché nelle loro relazioni internazionali in generale, dalla minaccia o dall'uso della forza sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato... nessuna considerazione potrà essere invocata per servire da giustificazione..."

In precedenza, da parte sovietica, si era più volte accusato gli Stati Uniti di violazione del II principio, prima e dopo la firma dell'Atto Finale. Le accuse ad esempio includevano la minaccia di uso della forza contro l'Uganda, l'Angola, lo Zaire, l'interferenza in Iran dopo la caduta dello Scià, e interferenze... in Afghanistan! E' divertente notare che nel rap-

porto preparato dalla Commissione americana sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (una agenzia indipendente creata dal Congresso nel 1976) si nota come, a parte il valore intrinseco delle accuse, esse "chizzamente non sono coperte dall'Atto Finale che è ristretto al territorio dei 35 firmatari". È ovvio che l'invasione sovietica dell'Afghanistan ha una diversa gravità e valore. Ma è anche ovvio che l'interpretazione dell'Atto Finale ha assunto un andamento diverso dal passato, almeno negli Stati Uniti. È quindi possibile che la discussione sull'Afghanistan, se ci sarà, non sarà isolata, ma implicherà la discussione di altri casi.

III principio (Inviolabilità delle frontiere).

Nulla da notare. Il principio è chiaramente delimitato agli stati firmatari. Non invocabile, se non "per analogia", nel caso dell'Afghanistan.

IV principio (Integrità territoriale degli Stati)

Il principio è anch'esso limitato agli stati firmatari.

L'URSS ha sostenuto che il rifiuto da parte degli Stati Uniti di riconoscere l'incorporazione dei tre stati baltici (Estonia, Lettonia, Lituania) nell'Unione Sovietica viola il principio dell'accettazione della sua integrità territoriale.

Gli Stati Uniti affermano di poter difendere il loro punto di vista poiché nello stesso principio è affermato che ogni acquisizione di territorio con la forza è illegittima e che di conseguenza "nessuna occupazione o acquisizione del genere sarà riconosciuta come legittima". Il che in parole povere significa che l'idea sovietica di utilizzare l'Atto Finale come un sostituto del Trattato di Pace o come una sanatoria delle sue acquisizioni territoriali durante e dopo la II guerra mondiale non ha funzionato. La cosa venne esplicitamente ricordata anche dal Presidente Ford prima della firma dell'Atto Finale, ad Helsinki.

V principio (Composizione pacifica delle controversie).

Anche questo principio é applicabile ai solo stati firmatari. Potrebbe essere invocato dall'URSS ,forse insieme con il II principio (là dove parla di "uso indiretto della forza"),contro l'embargo americano. Ma l'interpretazione sarebbe portata ai limiti della credibilità.

Questo é uno dei principi su cui si é tentata una operazione di approfondimento. In seguito alla riunione CSCE di Belgrado nel 1977, é stata convocata a Montreux,nel 1978,una riunione di esperti CSCE per l'eleborazione di un metodo generalmente accettabile per la soluzione pacifica delle controversie.

La riunione si é conclusa con un nulla di fatto,mostrando quanto sia difficile migliorare in qualche modo questi principi dell'Atto Finale,anche in una situazione di relativo accordo generale.

La riunione di Montreux vide il confronto tra due linee principali: una (occidentale e non allineata) favorevole alla possibilità di "interventi arbitrari",dopo un iter che includeva i seguenti passaggi,negoziato,inchiesta,mediazione,conciliazione e arbitrato; l'altra (difesa dai paesi dell'Est) favorevole unicamente alle obbligatorietà di consultazioni. Non fu possibile trovare soluzioni intermedie o settoriali ritenute generalmente accettabili. Il discorso é stato rinviato a Madrid ,ma non si vede come potrebbe avere qualche speranza concreta di successo.

VI principio (Non intervento negli Affari Interni)

Il principio si applica ai soli stati firmatari.La stampa sovietica ha più volte accusato gli Stati Uniti di violazione di questo principio ,citando l'interferenza americana nelle elezioni tenute in Portogallo e Spagna e le dichiarazioni americane volte a mantenere il PCI fuori dal governo italiano. La accusa non ha avuto gran seguito,come é ovvio,così

stenza diretta o indiretta ad attività terroristiche o ad attività sovversive o di altro genere volte a rovesciare con la violenza il regime di un altro Stato partecipante". A Belgrado nel 1977 gli stati occidentali presentarono una proposta di risoluzione di condanna di tutti gli atti di violenza terroristica e di intenzione di appoggiare i lavori delle Nazioni Unite sulla convenzione sugli ostaggi e la prevenzione della presa di ostaggi.

Oggi l'argomento potrebbe essere ripreso in due sensi. Da un lato riferendolo alla presa di ostaggi americani a Teheran e al comportamento che in questa occasione deve essere tenuto dagli altri stati firmatari. Ma l'altro, forse ancora più interessante, riguarda la lotta contro il terrorismo. C'è da essere piuttosto stupiti del fatto che finora nessuno stato fatto oggetto di attacchi terroristici abbia cercato di porre in essere ~~xxxxxxx~~ una maggiore cooperazione Est-Ovest, se non altro sul piano conoscitivo, sulla base di questo comma del principio VI, e se non altro sulla base della considerazione che l'eventuale non comunicazione di informazioni rilevanti circa il background culturale, l'addestramento, le conoscenze eccetera, di noti terroristi, è una forma indiretta di aiuto nei loro confronti e come tale viola il suddetto principio. E' quindi evidente come gli stati europei sottoposti ad attacchi terroristici abbiano qui una base per richiedere la cooperazione delle autorità dell'Est ed informazioni precise su eventuali passaggi di terroristi sul territorio degli stati partecipanti, sul commercio delle armi, sulla loro eventuale partecipazione a scuole quadri o di partito anche in tempi apparentemente non sospetti eccetera. Può essere un argomento interessante per una prossima Conferenza di esperti.

VII principio (Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo)

Non è praticamente il caso di ricordare tutte le polemiche e le differenti politiche riguardanti ~~xxxx~~ l'applicazione di questo principio. È appena il caso di notare che come è ovvio non solo i paesi dell'Est sono stati accusati di violare questo principio. Essi restano tuttavia gli stati con un maggior record di violazioni, soprattutto con un maggior record di continuo rifiuto a riesaminare il loro comportamento. Nel complesso però sembra aver perso di importanza la tendenza di alcuni paesi (come l'Olanda o il Canada) di concentrarsi quasi unicamente su questo principio. A Belgrado si è tentato di dare maggiore rilevanza a tale principio, proponendo una sua applicazione unilaterale, che non violasse il rispetto degli altri principi. Si cerca così di accrescere il peso giuridico di questo principio, sottolineando anche la sua corrispondenza con altri trattati e convenzioni approvati in sede di Nazioni Unite. L'eventuale inclusione dei dieci principi nelle costituzioni degli stati firmatari (proposta rumena) potrebbe accrescerne il valore. Tuttavia è da notare che a) alcune costituzioni sono più avanzate dei suddetti principi e b) molti stati, tra cui l'URSS, sostengono che le loro costituzioni già includono tutti e dieci i principi di Helsinki.

Il fatto è che comunque la si rigiri l'Atto di Helsinki non è una nuova "costituzione pan europea", ma un semplice documento diplomatico. Non ha forza legale, non concede appello, non esiste alcuna interpretazione "corretta" che possa essere considerata sicura al di là del consenso di tutte le parti. E tale consenso può mutare con il tempo: non vi è principio di non contraddizione né appello ai precedenti che possa avere valore ~~xxxxxx~~ interpretativo. L'Atto di Helsinki non è una fonte di diritto. Secondo alcuni, che si arrampicano sugli scomodi specchi del diritto internazionale, questi principi potrebbero costituire una sorta di "diritto indicativo", indicare cioè alcune linee di sviluppo comune del diritto, una sorta di generico consenso

cui potere fare appello (il concetto di "consenso generale" non è certo estraneo al diritto internazionale). Ma ovviamente non si può ~~rendere lo~~ rendere lo "scambio di vedute", sia pure approfondito, su queste materie equivalente ad un giudizio, o ad una fonte di ~~costrizione~~ costrizione legale o di interpretazione certa.

Né mi pare possibile appellarsi a questo principio per giustificare eventuali "sanzioni" o altre "limitazioni e restrizioni", poiché sarebbero comunque decisioni unilaterali, sulla base di una interpretazione unilaterale di atti compiuti da un altro paese.

Non voglio qui in alcun modo difendere l'URSS e criticare gli USA. La grossolana violazione di ogni regola internazionale da parte della Unione Sovietica è evidente. Ed è anche evidente la violazione in molti punti dello spirito dell'Atto di Helsinki ed in almeno un punto anche della lettera di tale Atto. Tuttavia non mi sembra che si possa trovare in quest'Atto una qualsiasi base legale per azioni volte a ristabilire il buon diritto violato. Vi si può trovare ovviamente una base di denuncia e di propaganda politica.

Ovviamente non tutto ciò che è reale è legale, né è possibile sostenere che solo ciò che ha avuto il crisma della legalità ha forza e valore impegnativo. Al contrario, la maggior parte della distensione ha proceduto per accordi sottintesi, per "accomodamenti" e "gentlemen's agreements". In questo senso la violazione anche solo dello spirito dell'Atto Finale da parte dell'URSS è condizione sufficiente per parlare di grave crisi della distensione. Tanto più grave poiché se buona parte di essa è ~~basata~~ basata su accordi impliciti o espliciti ~~basati~~ basati sulla reciproca fiducia, la fine della fiducia comporta la fine della distensione.

E' comunque chiaro che l'Atto Finale di Helsinki non può avere la pretesa di unificare le diverse percezioni e le diverse scale morali e politiche operanti nei paesi a diverso regime politico. Al contrario, una eccessiva insistenza in tale direzione può a mio avviso accrescere i rischi di incomprensione reciproca o nutrire

false, superficiali e pericolose illusioni sulla convergenza dei diversi sistemi socio-politici. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~
~~XXXXXXXX~~ E' molto più importante comprendere cosa effettivamente pensano i sovietici che tentare di convertirli al nostro modo di pensare. Anche questo obiettivo può naturalmente essere perseguito, e poiché ci siamo impegnati nella difesa generale dei diritti umani, è anche giusto procedere in questa direzione. Ma non è affatto detto che il semplice mezzo della denuncia sia il più efficace.

Così ad esempio è possibile affermare che mentre il principio VII ha portato a poco, il cesto relativo alla Cooperazione nel settore umanitario, e in particolare la parte relativa ai contatti tra persone, è stata di indubbia efficacia. Per cui mi sembrerebbe più logico, sia pure non abbandonando l'obiettivo generale e perseguendo comunque una più larga e dettagliata informazione sui casi di violazione dei diritti umani, concentrare l'attività diplomatica sull'allargamento delle disposizioni contenute nel cesto sulla Cooperazione nel settore umanitario, e in particolare delle disposizioni sui giornalisti, sulla libera circolazione delle informazioni stampate e radiotelevisive eccetera. Se anche questo fallisse si può sempre tornare ad una strategia di confronto duro, sapendo però che essa non è certo distensiva. D'altra parte l'Atto Finale non intende farci amare l'URSS, ma ~~xxxx~~ ci consiglia alcune vie per non litigare troppo.

VIII principio (Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli)

Anche questo principio, essendo generale, non limitato agli stati firmatari, e facendo diretto appello alla applicazione della Carta delle Nazioni Unite, può essere considerato violato dall'URSS nel caso dell'invasione dell'Afghanistan. Esso è però meno rilevante, nella fattispecie, del secondo principio.

Le accuse di violazione del principio VIII si sprecano. Ovvia quelle rivolte all'Est. Possiamo aggiungere il problema di Gibilterra, quello dello statuto di Portorico e quello del "Trust Territory" (Micronésia americana). Tuttavia in questi tre casi le condizioni di autodeterminazione sono state almeno parzialmente già soddisfatte o sono in via di soluzione.

A questo principio fanno appello alcuni movimenti di liberazione nazionale esistenti in varie regioni europee, dai baschi ai brettoni, agli irlandesi eccetera. E' però anche vero che spesso alcuni gruppi di queste minoranze violano gli altri principi dell'Atto Finale ricorrendo al terrorismo, e che il principio della integrità nazionale degli stati firmatari è in pieno conflitto con lo smembramento degli stati stessi. Anche in questo caso mi sembra che questo principio non abbia applicazioni pratiche di un qualche rilievo.

IX principio (Cooperazione tra stati)

L'URSS accusa gli USA di aver violato questo principio con la sua decisione di ridurre il commercio, in seguito alla invasione dell'Afghanistan. Gli USA notano che hanno preso le loro decisioni sulla base della Carta e delle delibere delle Nazioni Unite, esplicitamente ricordate nel testo di questo principio, e che quindi non vi è violazione, se non sovietica.

E' anche il principio sulla cui base si sono sviluppate le cosiddette "misure per l'accrescimento della reciproca confidenza" in campo militare, di cui si è già parlato, in un altro documento. Vale la pena di notare che in questo principio, alla fine del secondo comma, è scritto che i paesi firmatari "prenderanno in considerazione l'interesse di tutti nella riduzione dei

divari nei livelli di sviluppo economico, e in particolare l'interesse dei paesi in via di sviluppo in ogni parte del mondo". Questa affermazione é base per la richiesta occidentale, maturata durante l'ultimo Vertice dei paesi industrializzati a Venezia, di coinvolgere l'URSS e i paesi socialisti negli schemi di cooperazione e di finanziamento per lo sviluppo del Terzo Mondo. I paesi socialisti, per ora, non sembrano però molto interessati.

Sempre sulla base di questo principio (e per la migliore attuazione anche del cesto sulla "Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori") sono state tenute due riunioni ad hoc, per la cooperazione scientifica. Non hanno dato grandi risultati ma gli americani ed alcuni altri paesi occidentali tra cui l'Italia attribuiscono grande importanza al rapporto finale prodotto dal Forum Scientifico, riunitosi nei primi mesi del 1980, e questo perché in tale rapporto si afferma quanto segue: "si considera inoltre necessario dichiarare che il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte di tutti gli stati rappresenta uno dei cardini per un significativo miglioramento delle loro reciproche relazioni e della cooperazione scientifica internazionale a tutti i livelli".

L'occidente sottolinea inoltre che il terzo comma del IX principio afferma che non solo i governi, le istituzioni e le organizzazioni hanno un ruolo proprio e positivo da svolgere, per la cooperazione, bensì anche le singole persone. Quindi anche i contatti tra singoli scienziati devono essere facilitati.

X principio (Esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale)

Se si considera l'invasione dell'Afghanistan una violazione del diritto internazionale, allora l'URSS ha violato anche questo principio. L'URSS da parte sua ha accusato gli USA di aver violato questo principio sia quando si sono ritirati dall'Organizzazione

internazionale del Lavoro, delle Nazioni Unite, sia quando il Congresso ha posto alcuni limiti al finanziamento americano dei fondi delle Nazioni Unite per le attività di assistenza. Quest'ultimo punto è mutato sin dal 1980, in seguito ad un emendamento. Quanto all'ILO, gli USA sostengono di essere usciti da quella organizzazione secondo i termini previsti dal suo stesso statuto e perché nella Organizzazione in questione non vigeva più uno spirito di equità e collaborazione reciproca. Alla politica l'ardua sentenza.

Questo principio costituisce anche la fragile base giuridica per l'applicazione interna dell'Atto di Helsinki, e per l'appello da parte di individui, per la sua completa applicazione. Gli stati firmatari infatti "tengono in debita considerazione e applicano le disposizioni" dell'Atto Finale. Tuttavia questo non ha valore di Trattato: il punto è chiarito implicitamente dal terzo comma di questo stesso principio.

Conclusioné

L'Atto finale non è la distensione, ma la crisi (e forse la fine ~~si conclude~~) della distensione (o almeno della distensione culminata nella riunione di Helsinki del 1975) ne limita ~~la~~ portata. Non a caso la conferenza di Madrid sembra intenzionata a concludersi convocando altre conferenze ad hoc, per mantenere in vita un processo che sembra non sopportare una revisione generale. Tutti sembrano convinti che una nuova conferenza plenaria non potrebbe che restringere i margini di manovra scoperti nell'Atto Finale. Se le cose stanno così, allora il problema non è tanto quello di lasciar perdere la CSCE, ma di non illudersi sulla sua importanza. Essa non può più essere il centro di una politica di distensione. Può però servire da termometro, da cartina di tornasole, dell'andamento del processo stesso.

Stefano Silvestri

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 1797

BIBLIOTECA