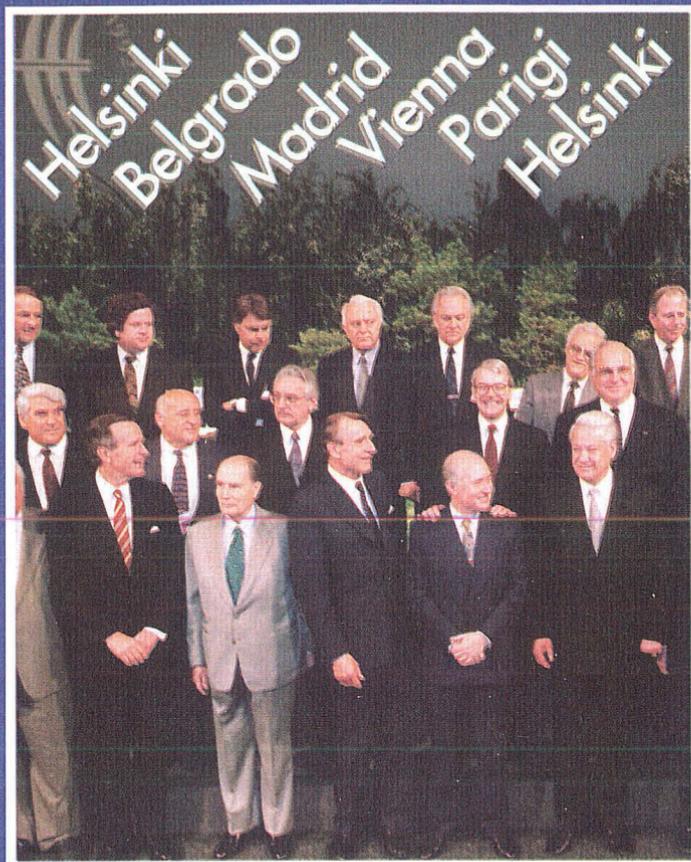


IAI - Lo Spettatore Internazionale



a cura di Giovanni Barberini  
e Natalino Ronzitti

# LA NUOVA EUROPA DELLA CSCE

Istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della  
Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa

FrancoAngeli

## «Lo Spettatore Internazionale»

*Collana di studi e documentazione di politica, economia e strategia internazionale*  
a cura dell'Istituto Affari Internazionali  
Segretaria di redazione: Sandra Passariello

La collana «Lo Spettatore Internazionale» si compone di una serie di monografie promosse dall'Istituto Affari Internazionali, con l'intento di rispondere al crescente interesse in Italia per la politica estera e per i problemi internazionali, all'indomani degli epocali avvenimenti del 1989. La pace, il disarmo e la sicurezza da una parte, l'integrazione europea, la cooperazione economica e lo sviluppo tecnologico dall'altra, costituiscono i principali argomenti che la collana affronta.

**Claude Altermatt, Antonio Armellini, Giovanni Barberini,  
Luigi Condorelli, Benedetto Conforti, Luchino Cortese,  
Emmanuel Decaux, Karin Oellers-Frahm, Victor-Yves Ghebali,  
Ettore Greco, Alexis Heraclides, Natalino Ronzitti, Paolo Trichilo**

# **LA NUOVA EUROPA DELLA CSCE**

**Istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della  
Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa**

**a cura di Giovanni Barberini  
e Natalino Ronzitti**

**FrancoAngeli**

La presente opera, che è frutto di una ricerca Cnr, è stata pubblicata con il contributo del Cnr e con il contributo che l'Università italiana per stranieri di Perugia ha devoluto al Centro internazionale di ricerca, formazione e documentazione sulla Csce.

*In copertina:* particolare di foto del Vertice di Helsinki 1992

Copyright © 1994 by Istituto Affari Internazionali, Roma, Italy

É vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

Stampa Tipomozza - Viale Monza, 126 - Milano

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro Libreria.

## INDICE

Presentazione, di <i>Giovanni Barberini e Natalino Ronzitti</i>	pag.	7
1. Profili istituzionali della Csce, di <i>Natalino Ronzitti</i>	»	9
2. La consultazione politica nella Csce, di <i>Antonio Armellini</i>	»	33
3. Diritto e non diritto nella Csce, di <i>Luigi Condorelli</i>	»	47
4. Il ruolo del Centro per la prevenzione dei conflitti nel sistema di sicurezza della Csce, di <i>Ettore Greco</i>	»	63
5. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, di <i>Luchino Cortese</i>	»	83
6. Il Segretariato della Csce, di <i>Claude Altermatt</i>	»	91
7. Il Meccanismo della dimensione umana, di <i>Emmanuel Decaux</i>	»	99
8. L'Alto Commissario per le minoranze nazionali: elaborazione del mandato, prospettive e problemi, di <i>Alexis Heraclides</i>	»	109
9. La composizione pacifica delle controversie, di <i>Karin Oellers-Frahm</i>	»	123
10. Il Meccanismo di emergenza, di <i>Paolo Trichilo</i>	»	141

11. La reazione della Csce alla crisi jugoslava (1991-1992), di <i>Victor-Yves Ghebali</i>	»	147
12. I rapporti tra la Csce e le Nazioni Unite, di <i>Benedetto Conforti</i>	»	167
13. La Csce dalla Carta di Parigi a Helsinki 2: prospettive, di <i>Giovanni Barberini</i>	»	171
Documenti		
<i>I meccanismi della Csce</i>	»	189
Principali riunioni della Csce: 1972-1993	»	227
Bibliografia essenziale	»	231
Lista delle sigle	»	239
Gli autori	»	240

## PRESENTAZIONE

Lo studio della Csce costituisce indubbiamente una sfida affascinante sia per lo studioso delle relazioni internazionali sia per il giurista. Per lo studioso di relazioni internazionali, la Csce - a parte facili, ma nello stesso tempo fallaci paragoni con il Concerto europeo del XIX secolo e l'esplosione del principio di nazionalità - è un argomento di rilevante interesse scientifico, in quanto organizzazione paneuropea, cui partecipano anche due paesi d'oltreatlantico, attiva nelle tre dimensioni cruciali della cooperazione internazionale: sicurezza, economia e diritti umani. Per il giurista il fenomeno della Csce, pur presentando aspetti già conosciuti, ha una dimensione quantitativamente e qualitativamente nuova: la cooperazione organizzata nella forma di strutture, meccanismi e procedure, ma non fondata su un trattato internazionale, se si eccettua la Convenzione sulla Corte di conciliazione ed arbitrato. Sotto questo profilo, la Csce evidenzia, ed in un certo senso esalta, la tendenza ad un'attenuazione della tradizionale distinzione tra obblighi «giuridici» e obblighi «politici».

Tale fenomeno, lungi dal rappresentare un ostacolo, ha dimostrato di costituire, almeno fino ad oggi, un fattore d'impulso per lo sviluppo della cooperazione. Ora la Csce è ad una svolta. Essa ha finora fornito un contributo essenziale allo sviluppo della cooperazione e della sicurezza in Europa e il processo di Helsinki ha indubbiamente promosso i mutamenti politici, da definire oramai come epocali, che si sono prodotti in Europa. Le nuove sfide che la Csce si trova ad affrontare sono numerose. Basti pensare ai problemi delle minoranze, al riassetto delle realtà nazionali nell'Europa dell'Est e nei Balcani ed alla prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi. Il caso della ex-Jugoslavia è emblematico di una situazione richiedente una forte capacità d'intervento, ma nei confronti della quale la Csce ha saputo

fornire un contributo prevalentemente simbolico. Occorre poi procedere ad una razionalizzazione dei meccanismi esistenti nel quadro di una architettura istituzionale più snella ed incisiva.

Il secondo Vertice di Helsinki ha introdotto novità di non poco conto nella struttura della Csce. Taluni problemi sono stati risolti, ma altri interrogativi si pongono. Fondamentale è che la Csce mantenga, di fronte alle nuove sfide che si trova ad affrontare il suo carattere di processo dinamico, che le ha consentito finora di fornire un contributo essenziale allo sviluppo della cooperazione e sicurezza in Europa.

Il presente volume è frutto di una ricerca finanziata dal Consiglio Nazionale delle Ricerche svoltasi presso l'Istituto Affari Internazionali. I risultati sono stati esaminati e dibattuti in un convegno cui hanno partecipato esperti ed «addetti ai lavori», organizzato presso il Centro internazionale di Ricerca, Formazione e Documentazione sulla Csce dell'Università italiana per stranieri di Perugia, che ha contribuito materialmente all'iniziativa.

Roma, ottobre 1993

G.B. e N.R.

# 1. PROFILI ISTITUZIONALI DELLA CSCE

*di Natalino Ronzitti*

## **1. Il processo di istituzionalizzazione della Csce**

Il 1990 costituisce una tappa fondamentale per l'organizzazione internazionale in quanto vede progressivamente sorgere una forma di organizzazione paneuropea resa possibile dai mutamenti che si sono verificati nell'Est europeo, tra cui spicca la scomparsa della Repubblica democratica tedesca. Gli eventi che si sono succeduti con una rapidità impressionante hanno reso possibile la convocazione a Parigi di un vertice tra i Capi di Stato e di Governo dei paesi partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce), che ha gettato le basi per la sua istituzionalizzazione. Preceduta da un Comitato preparatorio che si è tenuto a Vienna a partire dal luglio 1990, la riunione di Parigi, che ha avuto luogo nei giorni 19-21 novembre 1990, si è conclusa con l'adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa. Parigi chiude la fase «occasionale» della Csce (o, se si preferisce, segna lo spartiacque tra la Csce come «processo» e la Csce come «istituzione»). Fino ad allora, infatti, la Csce aveva deciso in modo pragmatico quali dovessero essere i suoi «seguiti» essendo priva di un apparato organizzativo. A partire dalla Conferenza di Helsinki, che si è conclusa nel 1975 con la firma dell'Atto finale, ogni sessione aveva fissato la data di quella successiva. Si sono così avute in progressione le riunioni di Belgrado (1978), Madrid (1983) e Vienna (1989). A sua volta Vienna aveva indicato Helsinki come successiva riunione sui seguiti, fissandone la data per il 24 marzo 1992. Tra Vienna ed Helsinki è stata ridisegnata la geografia del continente. Non solo è scomparsa la Repubblica democratica tedesca, ma dopo il Vertice di Parigi si è assistito all'estinzione del Patto di Varsavia, alla disintegrazione dell'Unione Sovietica ed alla nascita di un numero notevole di nuovi Stati. Fenomeno che si ripete, sia pure

in tono minore e con diverse modalità tecnico-giuridiche, con la Jugoslavia e successivamente con l'estinzione della Cecoslovacchia e la nascita di due Stati indipendenti. Un Vertice di Capi di Stato e di Governo (9-10 luglio 1992) ha concluso i lavori di Helsinki 2 con un documento - «Le sfide del cambiamento» - che contiene notevoli novità sotto il profilo istituzionale. Alla Csce vengono attribuiti non solo nuovi organismi ma anche nuove funzioni, tra cui spiccano quelle di mantenimento della pace (*peace-keeping*).

Ormai le riunioni sui seguiti, che a partire da Helsinki 2 sono state sostituite da quelle di riesame, non sono le sole riunioni d'incontro tra gli Stati partecipanti. Gli Stati si riuniscono anche nell'ambito degli organismi creati dalla Carta di Parigi e perfezionati da Helsinki 2. Taluni di questi meccanismi sono dotati di capacità decisionali che incidono immediatamente sul processo Csce. Ad esempio il Meccanismo di emergenza è appena menzionato nella Carta di Parigi e deve la sua concreta attuazione al Consiglio dei Ministri Csce, che ha avuto luogo a Berlino nei giorni 19 e 20 giugno 1991. Parimenti la possibilità di agire senza il consenso dello Stato interessato nei casi di palese e grave violazione degli impegni Csce che tutelano i diritti dell'uomo, la democrazia e lo Stato di diritto è dovuta alla riunione di Praga del Consiglio Csce, che ha avuto luogo il 30-31 gennaio 1992.

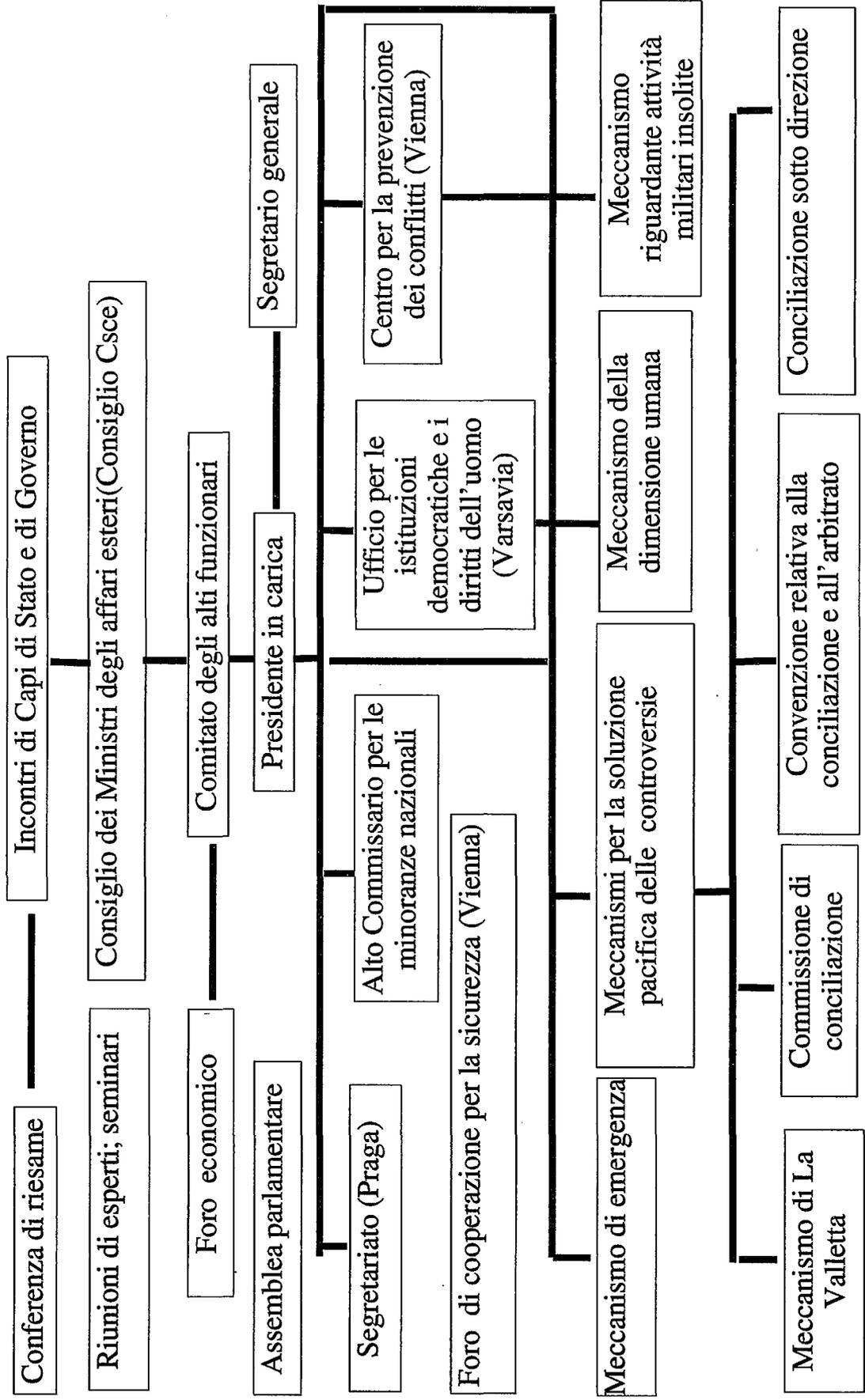
## **2. Le istituzioni della Csce**

Come si è detto, le istituzioni permanenti devono la loro creazione alla Carta di Parigi ed al Documento di Helsinki 2. Di rilievo è altresì il Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e strutture Csce.

Si tratta delle seguenti istituzioni o strutture: gli Incontri di Capi di Stato e di Governo; il Consiglio; il Comitato degli alti funzionari; il Segretariato; il Presidente in carica; il Segretario generale della Csce; l'Alto Commissario per le minoranze nazionali; le Conferenze di riesame; il Centro per la prevenzione dei conflitti; l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo; l'Assemblea parlamentare della Csce. Le istituzioni non hanno un'unica sede e non sono state create contemporaneamente (V. fig. 1).

Qui di seguito vengono sinteticamente descritte le singole istituzioni, le cui funzioni sono specificate nella Carta di Parigi e relativo annesso, nel Documento di Praga e in quello di Helsinki 2.

Fig. 1 - Istituzioni e Meccanismi della Csce



- Gli Incontri di Capi di Stato e di Governo sono una classica istituzione Csce. Si tratta della massima istanza al vertice. Finora si sono avute solo tre incontri di Capi di Stato o di Governo: ad Helsinki nel 1975, a Parigi nel 1990 e di nuovo ad Helsinki nel 1992. La prossima riunione dovrebbe aver luogo a Budapest nel 1994, dopo la relativa Conferenza di riesame. La Carta di Parigi ed Helsinki 2 hanno disposto che riunioni al massimo livello avvengano dopo ogni riunione di seguito o Conferenza di riesame. Poiché queste dovrebbero aver luogo ogni due anni, anche gli incontri di Capi di Stato e di Governo - che hanno lo scopo di fissare le priorità e gli orientamenti al massimo livello politico - avranno cadenza biennale;

- il Consiglio è istanza politica che si riunisce con maggiore frequenza. Composto dai Ministri degli Affari esteri degli Stati partecipanti, questo organo si riunisce almeno una volta l'anno e in ogni caso ogniqualvolta venga così deciso dagli Stati partecipanti (la prima riunione del Consiglio ha avuto luogo a Berlino il 19/20 giugno 1991; la seconda a Praga il 30/31 gennaio 1992; la terza a Stoccolma il 14/15 dicembre 1992). La competenza del Consiglio è di natura generale, poiché esso ha il compito di esaminare qualsiasi problema relativo alla Csce. Come attribuzione più specifica, il Consiglio deve preparare le riunioni dei Capi di Stato e di Governo, eseguire le decisioni che essi adotteranno e perseguire gli obiettivi stabiliti. Tra l'altro è invalsa la prassi di inviare al Consiglio e di sottoporre alla sua approvazione i risultati delle riunioni di natura settoriale. Con la conseguenza che l'approvazione del Consiglio diventa praticamente una condizione per l'efficacia del documento. Anche perché spesso il documento demanda al Consiglio la soluzione di problemi specifici. Il Consiglio si pronuncia altresì per l'ammissione di nuovi membri alla Csce, com'è avvenuto per l'Albania e per gli Stati ammessi successivamente;

- il Comitato degli alti funzionari (Caf), composto da rappresentanti degli Stati partecipanti, gioca un ruolo di primaria importanza nel sistema Csce, poiché le sue riunioni sono ben più numerose di quelle del Consiglio. Inoltre esso ha competenze politiche pur essendo subordinato al Consiglio, di cui prepara le riunioni o esegue le decisioni. Comunque il Comitato, nel prendere in considerazione le questioni d'interesse degli Stati partecipanti, può adottare decisioni autonome e fare raccomandazioni al Consiglio. Spetta al Comitato, durante il lasso di tempo intercorrente tra le riunioni del Consiglio,

prendere decisioni appropriate. Tanto il Documento di Praga quanto Helsinki 2 definiscono il Comitato «agente» del Consiglio. Il Comitato non è organo che si riunisce in permanenza, sebbene il Documento di Praga abbia stabilito che il Comitato debba riunirsi almeno ogni tre mesi (in realtà le riunioni del Comitato sono divenute piuttosto frequenti). Per questo è stato opportunamente deciso di stabilire in ogni capitale «un punto di contatto», sul modello dei «corrispondenti nazionali» del processo di cooperazione politica tra i membri della Comunità europea (si pensi all'utilità del «punto di contatto» in relazione al Meccanismo di emergenza che postula riunioni del Comitato degli alti funzionari in tempi brevi). Come sarà precisato in seguito, i compiti assegnati al Comitato in materia di preallarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi sono d'importanza fondamentale;

- il Segretariato, con sede a Praga, è organo non politico, ma meramente amministrativo. La sua struttura, che è composta da un direttore e tre funzionari, dovrebbe impedirgli di trasformarsi in organismo con competenze più incisive;

- il Presidente in carica, cioè il Ministro degli Affari esteri dello Stato che detiene, a rotazione, la Presidenza della Csce, è figura creata da Helsinki 2. Egli assicura la continuità della struttura Csce ed è direttamente responsabile nei confronti del Consiglio e del Comitato degli alti funzionari. Il Presidente può essere assistito dal suo predecessore e dal futuro successore. La struttura, che ricorda quella in essere nel quadro della cooperazione politica presso la Comunità europea, opera come «Troika», quantunque la responsabilità rimanga nelle mani del Presidente in carica. Questi può nominare un rappresentante personale e giovare dell'assistenza di gruppi direttivi (*ad hoc steering groups*) nominati dal Comitato degli alti funzionari o dal Presidente stesso in base alla cosiddetta procedura del silenzio;

- il Consiglio di Stoccolma del 14/15 dicembre 1992 ha deciso l'istituzione della figura del Segretario generale della Csce. Esso è stato nominato dal Consiglio su raccomandazione del Comitato degli alti funzionari e del Presidente in carica. Il Segretario agisce come suo rappresentante. Egli ha tra l'altro il compito di supervisionare il Segretariato Csce, il Segretariato del Centro per la prevenzione dei conflitti (Cpc) e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (Odihr);

- anche l'Alto Commissario per le minoranze nazionali è una nuova figura. Creato da Helsinki 2, dietro la spinta degli avvenimenti che hanno reso la sistemazione del problema delle minoranze di importanza prioritaria, l'Alto Commissario è designato dal Consiglio. Egli può far affidamento sulle strutture dell'Odihr. L'Alto Commissario interviene, con le modalità che saranno successivamente precisate, nelle situazioni che coinvolgono una minoranza nazionale, potenzialmente idonee a trasformarsi in un conflitto che pregiudichi la pace, la stabilità o le relazioni tra gli Stati partecipanti;

- le Conferenze di riesame. Anche queste sono, almeno dal punto di vista nominale, una creazione di Helsinki 2. In realtà si tratta di un adattamento delle Riunioni sui seguiti alla mutata realtà istituzionale della Csce. Le Riunioni sui seguiti sono state, fino alla conclusione di Helsinki 2, la caratteristica essenziale del processo Csce. La loro fisionomia è stata meglio precisata nella Carta di Parigi. Si era infatti concordato che le riunioni avessero luogo di regola ogni due anni e non dovessero eccedere i due mesi, tranne altrimenti convenuto. Helsinki 2 ha stabilito che le Conferenze di riesame precedano le riunioni dei Capi di Stato e di Governo ed abbiano quindi anch'esse di regola cadenza biennale. Si è però deciso che esse siano di breve durata ed abbiano carattere operativo. Le riunioni, la cui agenda è preparata dal Comitato degli alti funzionari, sono destinate a fare un bilancio del processo Csce, anche attraverso un esame dell'esecuzione degli impegni assunti dagli Stati partecipanti, ed a porre le basi per ulteriori sviluppi mediante la preparazione di un documento propositivo;

- il Centro per la prevenzione dei conflitti (Cpc) ha il compito di «assistere il Consiglio nel ridurre il rischio di conflitto». Il Cpc ha un Segretariato e un Direttore. Tuttavia le funzioni decisionali sono di pertinenza del Comitato consultivo, che è composto dai rappresentanti degli Stati partecipanti e si riunisce almeno una volta al mese. Le funzioni del Centro, in un primo tempo delineate dalla Carta di Parigi, sono state successivamente precisate nel Documento di Berlino ed in quello di Praga. Accanto alla funzione di assistere il Consiglio nella riduzione dei conflitti, il Cpc ha competenze più generali, dovendo servire come foro per le consultazioni degli Stati partecipanti nel campo della sicurezza. Nel Documento di Praga le competenze esecutive sono peraltro indicate in modo piuttosto nebuloso, poiché il Cpc viene indicato come il foro per la cooperazione e per l'esecuzione delle decisioni prese dal Consiglio o dal Comitato

degli alti funzionari nel campo della gestione delle crisi. Viene comunque precisato che il Cpc ha il compito di eseguire ogni altro compito assegnatogli dal Consiglio o dal Comitato degli alti funzionari. Probabilmente la funzione del Centro è da valutare in relazione alle sue competenze più specifiche, come l'assistenza nell'esecuzione delle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (Csbm), così come esemplificate nell'annesso alla Carta di Parigi e le funzioni nel campo della verifica degli accordi di disarmo e di controllo degli armamenti affidatele dalle parti contraenti. Senza contare che nel campo del Meccanismo di consultazione e cooperazione in relazione alle attività militari insolite il Cpc gode di veri e propri poteri d'iniziativa consistenti nel mettere in moto ed eseguire missioni di monitoraggio e d'inchiesta;

- in qualche modo connesso al Cpc è il Foro Csce di cooperazione per la sicurezza. Il Foro, più che un vero e proprio organo, è un quadro negoziale nel campo della sicurezza. Sotto il profilo operativo, le funzioni sono assolve dal Comitato consultivo del Cpc per i compiti attribuiti a questo organismo e dal Comitato speciale (ed organi sussidiari da questo creati) per i compiti inerenti alla negoziazione di misure di disarmo, controllo degli armamenti e Csbm;

- l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (Odihr), con sede a Varsavia, succede all'Ufficio per le libere elezioni di cui alla Carta di Parigi, che era una struttura piuttosto esigua. Mentre l'Ufficio per le libere elezioni aveva il compito di facilitare i contatti tra gli Stati partecipanti e di scambiare informazioni sulle elezioni, l'Odihr ha potenziato le proprie funzioni nel campo dei diritti umani. Spetta tra l'altro a questa istituzione organizzare una riunione, nell'anno in cui non ha luogo una Riunione sui seguiti (ora Conferenza di riesame), dedicata alla discussione dell'esecuzione degli impegni degli Stati partecipanti in materia di dimensione umana;

- l'Assemblea parlamentare della Csce è solo indicata nella Carta di Parigi, dove si auspica un maggiore coinvolgimento della dimensione parlamentare nel processo Csce. Tramontato il disegno di assegnare all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, debitamente allargata, il ruolo di struttura parlamentare della Csce, la Carta di Parigi si è pronunciata per l'istituzione di una distinta assemblea in cui fossero presenti i membri dei parlamenti degli Stati partecipanti. A questi è stato affidato il compito di definire gli specifici compiti dell'Assemblea e la sua composizione. Non si è infatti

voluto che la costituzione dell'Assemblea fosse per così dire *octroyée*. Le prime linee della nuova struttura sono state tracciate a Madrid nell'aprile 1991. Ovviamente l'Assemblea parlamentare non avrebbe potuto deliberare per *consensus*. Vale quindi la regola della maggioranza, tranne che il Comitato dei Capi delegazione - composto da un rappresentante per ciascun Stato partecipante - decida che si debba votare con la maggioranza di due terzi. Peraltro il Comitato delibera per *consensus*. L'Assemblea tiene una riunione annuale (la prima ha avuto luogo a Budapest nel luglio del 1992) che ha una durata massima di 5 giorni. Data la sua composizione e la cadenza annuale delle riunioni (riunioni straordinarie sono comunque possibili), l'Assemblea difficilmente potrà diventare l'organo di controllo parlamentare della Csce in sostituzione dei parlamenti nazionali, nonostante che essa abbia tra le proprie funzioni quella di valutare se gli obiettivi della Csce siano stati raggiunti.

### **3. I meccanismi e le procedure**

Contemporaneamente alle strutture orizzontali, il processo Csce ha istituito strutture verticali o procedure, spesso denominate meccanismi, la cui funzione è di garantire l'osservanza degli impegni assunti dagli Stati partecipanti. Procedure sono state istituite allo scopo di proteggere i diritti dell'uomo (Meccanismo sulla dimensione umana), nel campo delle Csbm e della soluzione pacifica delle controversie. Il Consiglio di Berlino del 19/20 giugno 1991 ha inoltre adottato il cosiddetto meccanismo di emergenza.

Il Meccanismo della dimensione umana è una procedura volta ad assicurare il rispetto delle disposizioni sui diritti umani contenute nei documenti pertinenti della Csce. 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 della Csce. La procedura è aperta solo agli Stati partecipanti. L'individuo non ha alcun potere di azionare il meccanismo. Alla riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana (5-29 giugno 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 all'individuo, la novità essenziale è costituita dalla partecipazione del terzo (cioè l'intervento di un organismo Csce) 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 *rapporteur*. 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 Csce allo scopo di aiutarlo a risolvere una questione relativa alla dimensione umana esistente nel proprio territorio. 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, possono chiedere all'Odihr 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, di cui 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). Qualora abbia luogo una minaccia particolarmente grave nel campo della dimensione umana, la procedura consistente nell'invio dei *rapporteur* 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

categoria di 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 *rapporteur* 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 di Helsinki 2 ha avuto un'influenza anche sul Meccanismo della dimensione umana. Si trattava infatti di armonizzare il meccanismo con il mutato assetto istituzionale della Csce. È 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 Comitato degli alti funzionari, durante le Conferenze di riesame e nel quadro delle riunioni sull'attuazione delle questioni relative alla dimensione umana, che hanno luogo nell'anno in cui non si riunisce la Conferenza di riesame.

È in qualche modo connessa alla problematica dei diritti umani la decisione contenuta nel Documento di Praga (par. 16) volta ad attribuire al Consiglio o al Comitato degli alti funzionari il potere di prendere adeguate misure, anche senza il consenso dello Stato interessato, in caso di «violazioni chiare, gravi e non sanate di pertinenti impegni Csce». Si tratta di violazioni relative alla salvaguardia dei diritti umani, alla democrazia e allo Stato di diritto. Ma le misure in questione non possono avere una diretta incidenza nel territorio dello Stato accusato delle violazioni, consistendo in dichiarazioni politiche o altri passi politici da applicare al di fuori del territorio dello Stato in questione.

Il Documento sulle Csbm adottato a Vienna il 17 novembre 1990 prevede l'adozione di due distinte procedure per la riduzione del rischio: un Meccanismo di consultazione e cooperazione riguardante attività militari insolite e misure di cooperazione in relazione ad incidenti pericolosi di natura militare. Il meccanismo si articola in tre fasi distinte. Nella prima, lo Stato partecipante che sia preoccupato dell'attività militare insolita condotta da un altro Stato partecipante ha il diritto di chiedere spiegazioni, che l'altro Stato s'impegna a fornire entro 48 ore. Una volta ottenuta la risposta, lo Stato che ha sollevato la questione può chiedere un incontro con lo Stato richiesto (seconda fase). L'incontro deve aver luogo entro 48 ore, presso il Centro per la prevenzione dei conflitti o altro luogo a scelta delle parti.

Dopodiché lo Stato che ha iniziato la procedura può richiedere un incontro tra tutti gli Stati partecipanti, che erano stati preventivamente messi al corrente delle due fasi precedenti. Anche questo incontro, da tenere presso il Centro per la prevenzione dei conflitti, deve aver luogo entro 48 ore (terza fase).

La soluzione pacifica delle controversie si articola su una procedura elaborata a La Valletta (1991). La procedura fa perno sul «Meccanismo Csce per la soluzione delle controversie». Tale meccanismo consiste in una o più persone nominate di comune accordo tra le parti o, in caso di disaccordo, con l'intervento di un terzo, che è stato individuato nel Centro per la prevenzione dei conflitti. La procedura di selezione dei componenti il meccanismo in caso di disaccordo delle parti è stata successivamente perfezionata con le misure adottate dalla Conferenza di esperti di Ginevra (12-13 ottobre 1992) e fatte proprie dal Consiglio di Stoccolma del 14-15 dicembre 1992. In una prima fase il meccanismo assiste le parti nella scelta della procedura più opportuna per risolvere la controversia (ad esempio conciliazione, arbitrato o giurisdizione). La seconda fase ha luogo qualora le parti non riescano a raggiungere l'accordo circa la procedura da esperire. Ciascuna di esse ha il diritto di chiedere al meccanismo di fornire commenti e consigli sul merito della controversia, allo scopo di assistere le parti a trovare la soluzione. Tutta la procedura è abbastanza blanda poiché il meccanismo non ha neppure il potere di «raccomandare» una soluzione. Ciononostante gli Stati partecipanti hanno avuto cura di eccettuare le controversie relative all'integrità territoriale, alla difesa nazionale, ai titoli di sovranità sul territorio e di giurisdizione su aree marine o zone aeree dal novero di quelle sottoposte alla competenza del meccanismo. Il Documento di Helsinki 2 prende atto della proposta di istituire una Corte di conciliazione ed arbitrato nell'ambito della Csce. A tal fine è stata convocata la summenzionata riunione di esperti a Ginevra, i cui risultati sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri di Stoccolma. È stato adottato un trattato internazionale, che entrerà in vigore dopo il deposito di 12 strumenti di ratifica o adesione. È prevista l'istituzione di una Commissione di conciliazione e di un Tribunale arbitrale, con sede a Ginevra. La Commissione e il Tribunale non sono istituzioni permanenti, ma sono creati di volta in volta, per ogni singola controversia, in base ad una lista di conciliatori e di arbitri designati dagli Stati partecipanti. In effetti di permanente vi è solo un Bureau, composto da un Presidente, Vice-presidente e altri tre membri. La costituzione

di una commissione di conciliazione può essere richiesta da una parte o per accordo tra le parti. Quanto al tribunale arbitrale, la sua competenza può essere riconosciuta per accordo tra le parti o mediante dichiarazione unilaterale, analogamente a quanto accade per la Corte internazionale di giustizia. Mentre la procedura dinanzi alla Commissione di conciliazione si conclude con un rapporto, che ha natura di raccomandazione, la procedura arbitrale si conclude con sentenza, cioè con un atto che vincola le parti, che è definitivo e senza appello.

La Conferenza di Ginevra ha adottato altri tre documenti in materia di soluzione delle controversie, resi esecutivi dal Consiglio di Stoccolma e quindi già in vigore. Il primo documento modifica la sezione V della procedura di La Valletta; il secondo istituisce una Commissione di conciliazione; il terzo conferisce al Comitato degli alti funzionari un potere di indirizzo nei confronti degli Stati, per sollecitarli a mettere in moto il meccanismo della conciliazione. La procedura di conciliazione può essere attivata sulla base di un accordo preventivo, di reciproche dichiarazioni o in virtù di un accordo ad hoc. I conciliatori sono scelti dagli Stati parti della controversia dalla lista approntata per la procedura di La Valletta. La Commissione cerca di mettere d'accordo le parti e può suggerire possibili linee di soluzione e fissare un termine entro cui le parti debbono dire se accettano la raccomandazione della Commissione. Il terzo documento ha istituito la cosiddetta conciliazione sotto direzione, dando mandato al Consiglio o al Comitato degli alti funzionari di prendere le misure necessarie affinché sia messa in moto la procedura di conciliazione in relazione alle controversie che le parti non siano state in grado di risolvere entro un determinato periodo di tempo.

Il Meccanismo di emergenza trova applicazione nei casi in cui abbia luogo una grave situazione di emergenza causata da una violazione di uno dei principi inseriti nell'Atto finale oppure come risultato di una grave rottura, che mettano in pericolo la pace, sicurezza o stabilità. Prima di mettere in moto il meccanismo, però, uno Stato partecipante deve ricercare un chiarimento, precisando i motivi della richiesta, da parte dello Stato o Stati coinvolti. Lo Stato o gli Stati richiesti hanno l'obbligo di rispondere entro 48 ore. Tanto la richiesta quanto la risposta vengono poi fatte circolare tra tutti gli Stati partecipanti. Esaurita questa fase preliminare, e purché la situazione rimanga irrisolta, tanto lo Stato richiedente quanto lo Stato richiesto possono chiedere che il Comitato degli alti funzionari tenga una riunione di emergenza. Perché la riunione possa aver luogo occorre

che la richiesta abbia il sostegno di almeno altri 12 Stati. Questioni di merito - come ad esempio la fondatezza della richiesta - non possono impedire la riunione del Comitato degli alti funzionari, che deve aver luogo entro tempi abbastanza ravvicinati, cioè entro 48 ore, o al massimo entro 3 giorni, dal momento in cui il presidente di turno del Comitato degli alti funzionari abbia notificato agli Stati partecipanti la data e il luogo della riunione. La riunione può essere impedita solo da motivi procedurali, come il fatto che lo stesso argomento sia già stato esaminato tra due riunioni regolari del Comitato degli alti funzionari o la richiesta di una riunione di emergenza non abbia avuto il sostegno di un numero sufficiente di Stati partecipanti. La riunione può avere come esito l'adozione di raccomandazioni o di conclusioni per arrivare ad una soluzione. Ma il Comitato degli alti funzionari può decidere di convocare una riunione a livello ministeriale (cioè di Consiglio). Tranne che per la convocazione, per le riunioni di emergenza vale la regola del *consensus*, con la conseguenza che uno Stato partecipante può bloccare una delibera che gli sia «sgradita». Non sembra invece che possa costituire un serio motivo ostativo alla trattazione di una questione e all'adozione di una delibera il principio del non intervento negli affari interni richiamato espressamente nel preambolo della risoluzione con cui è stato adottato il meccanismo. Infatti, benché evidenziato, il principio del non intervento deve essere temperato con tutti gli altri principi inseriti nell'Atto finale di Helsinki (ad es. la protezione dei diritti dell'uomo), che finiscono per limitarne la portata. Tra l'altro nel Documento di Helsinki 2 (par. 8 della Dichiarazione del Vertice) è detto a chiare lettere che gli impegni nel campo della dimensione umana sono di diretto interesse di tutti gli Stati partecipanti e non ricadono nell'ambito del dominio riservato degli Stati partecipanti.

Taluni dei meccanismi ora descritti hanno già trovato concreto impiego, a cominciare da quello sulla dimensione umana, che è stato ampiamente usato durante il periodo dei blocchi. La crisi jugoslava è stata trattata in un primo tempo nel quadro del Cpc su iniziativa di Austria e Italia, che avevano azionato il meccanismo relativo alle attività militari inusuali. Dopo il Consiglio di Berlino è stato applicato il Meccanismo di emergenza e dopo il Consiglio di Praga è stato possibile prendere decisioni relative alla Jugoslavia senza la partecipazione di questo Stato.

#### **4. Le funzioni nel campo della tutela delle minoranze, della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi**

Helsinki 2 ha rafforzato la struttura istituzionale della Csce, attrezzandola per far fronte ai nuovi compiti richiesti da una situazione internazionale radicalmente mutata nel continente europeo. Da una parte si è voluto, mediante l'istituzione dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, porre in qualche modo riparo ad un genere di conflitti che sono diventati una costante nell'Europa dell'Est e nei Balcani. Dall'altra si è voluto dotare la Csce di strumenti operativi per la prevenzione e soluzione dei conflitti, e in questo contesto è parso opportuno attribuire alla struttura veri e propri compiti di mantenimento della pace (*peace-keeping*).

Del modo di designazione dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali si è già detto. Occorre ora esaminarne brevemente le funzioni. L'Alto Commissario, ovviamente, non interviene in relazione a casi individuali, ma esplica le sue funzioni quando vi siano tensioni concernenti una minoranza nazionale, che siano potenzialmente idonee a trasformarsi in un conflitto, che porti un pregiudizio alla pace, stabilità o 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.

Le funzioni dell'Alto Commissario consistono nel «preallarme» e nell'«azione tempestiva». 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 Comitato degli alti funzionari, tramite il Presidente in carica. Se necessario, può essere attivato il meccanismo di emergenza qualora siano soddisfatte le relative procedure. Nell'ambito della funzione di «preallarme» l'Alto Commissario può anche proporre delle soluzioni appropriate, secondo il mandato ricevuto dal Comitato degli alti funzionari. È da presumere che l'esercizio della funzione di «preallarme» sia preliminare a quella di «azione tempestiva». Tutta la procedura riposa su una stretta collaborazione tra Alto Commissario e Comitato degli alti funzionari.

La prevenzione dei conflitti implica un coinvolgimento delle istituzioni Csce fin dal momento in cui una situazione ha la potenzialità di sfociare in una crisi o addirittura in un conflitto armato. Spetta al Comitato degli alti funzionari prendere decisioni in materia. Il Comitato può essere attivato da qualsiasi Stato coinvolto nella controversia, da 11 Stati membri non direttamente coinvolti nella controversia o dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali. Il Comitato può essere attivato dal Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti, come stabilito dal par. 33 del Documento di Praga, nel quadro della misura 17 relativa al Meccanismo di consultazione e cooperazione riguardante attività militari insolite o nel quadro del Meccanismo della dimensione umana e di quello della soluzione pacifica delle controversie. I mezzi a disposizione del Comitato degli alti funzionari sono quelli classici di soluzione delle controversie internazionali: buoni uffici, mediazione, conciliazione, inchiesta e invio di una missione di *rapporteur*, soluzione negoziata della controversia. La procedura per l'invio di una missione di *rapporteur* o di inchiesta è dettagliatamente disciplinata. La missione può essere stabilita, per *consensus*, dal Comitato degli alti funzionari o dal Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti. Nel contesto delle procedure prima elencate, il Comitato degli alti funzionari può affidare un compito al Presidente in carica, alla Troïka, ad un Gruppo direttivo ad hoc, al Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti o ad altri organismi Csce. Spetta infatti al Comitato degli alti funzionari decidere quale sia il metodo più opportuno da seguire e stabilire un preciso mandato.

La novità più cospicua di Helsinki 2 è la competenza attribuita al Consiglio e al Comitato degli alti funzionari di istituire operazioni per il mantenimento della pace. Esse possono aver luogo sia nel quadro di un conflitto interno sia nel quadro di un conflitto internazionale. Le operazioni di mantenimento della pace non sono concepite come un mezzo autonomo e sostitutivo di una soluzione negoziale; al contrario esse sono complementari ad una soluzione politica. Le operazioni per il mantenimento della pace hanno quindi una fisionomia precisa: non sono operazioni coercitive, devono aver luogo con il consenso delle parti coinvolte e hanno una durata ben determinata. La cautela è dimostrata anche dalle condizioni che sono poste all'invio di un'operazione: instaurazione di un effettivo e durevole cessate il fuoco; stipulazione di un memorandum d'intesa fra le parti interessate; adeguate garanzie per la sicurezza del personale componente la

forza di pace. Ad una missione per il mantenimento della pace possono essere affidate le seguenti funzioni: supporto per il mantenimento del cessate il fuoco, monitoraggio del ritiro di truppe, supporto per il mantenimento dell'ordine pubblico, assistenza umanitaria.

La Csce non dispone di forze proprie e quindi deve far affidamento su risorse esterne per l'istituzione di una forza di pace, la cui consistenza può spaziare da una semplice missione di monitoraggio ad un più ampio spiegamento di forze. Tutti gli Stati partecipanti possono contribuire alle forze di pace. Ma la Csce può anche servirsi della Comunità europea (magari nella prospettiva dell'Unione politica) e di organizzazioni internazionali di sicurezza, come la Nato e l'Ueo. Anche la Comunità di Stati indipendenti (Csi) è menzionata.

Il Documento di Helsinki 2 stabilisce che le operazioni Csce per il mantenimento della pace avvengono nel quadro del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Non trattandosi di un'operazione coercitiva, un'operazione Csce non necessita del preventivo consenso del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il Consiglio dovrà solo essere tenuto informato, secondo quanto dispone l'art. 54 della Carta delle Nazioni Unite e come i redattori del Documento di Helsinki 2 si sono preoccupati di precisare.

## 5. La presa di decisione

La presa di decisione in seno alla Csce è tuttora disciplinata dalle Raccomandazioni finali delle Consultazioni di Helsinki (il cosiddetto Blue Book) adottate l'8 giugno 1973, a conclusione delle *Multilateral Preparatory Talks*. Le Raccomandazioni finali contengono le regole di procedura che specificano che la Conferenza decide per *consensus*. Questo è definito - per la prima volta in uno strumento internazionale - come l'assenza di ogni obiezione espressa da uno Stato partecipante e da questo considerato come costituente un ostacolo all'adozione della decisione. La regola del *consensus* vale non solo per le conferenze sui seguiti, ma anche per le conferenze ed i seminari settoriali che hanno luogo nel quadro Csce e le istituzioni menzionate precedentemente.

Il *consensus* è un meccanismo rigido che non lascia alcuno spazio alla sovranazionalità. È da chiedersi se il sistema Csce ammetta delle deroghe. L'art. 79 delle Regole di Procedura più che una deroga costituisce un'attenuazione delle rigidità del meccanismo. Infatti ad

uno Stato partecipante che non voglia opporsi al *consensus*, ma abbia da ridire sul contenuto della decisione, è consentito effettuare una «riserva formale» o una «dichiarazione interpretativa». Ad esempio la Romania ha formulato una riserva avente per oggetto il Meccanismo della dimensione umana al momento dell'adozione del Documento conclusivo della riunione di Vienna (15 gennaio 1989). Dopo la caduta del regime di Ceausescu la riserva è stata ritirata. Parimenti il Regno Unito ha effettuato una dichiarazione in occasione del documento adottato a Mosca nell'ambito della Conferenza sulla dimensione umana, che ridimensiona i poteri della missione di esperti e *rapporteur* nel quadro del Meccanismo della dimensione umana. Ma la riserva, e tantomeno la dichiarazione interpretativa, non produce l'effetto tipico delle riserve apposte ad un trattato internazionale, cioè quello di esentare il soggetto che le formula dall'obbligo di osservare la disposizione oggetto della riserva o di vincolare il soggetto in questione nei termini e secondo l'interpretazione specificata nella riserva. L'opinione contraria - secondo cui la riserva sarebbe un ingegnoso espediente che consentirebbe ad uno Stato di non essere vincolato senza bloccare la formazione del *consensus* - non è accettabile nella sua absolutezza. Tale opinione è sconfessata dalla prassi. Nel momento in cui la Romania formulò la propria riserva, il Canada fece notare come tutte le disposizioni del Documento sulla dimensione umana fossero egualmente vincolanti per gli Stati. In caso contrario la riserva avrebbe costituito una obiezione al *consensus* e quindi avrebbe impedito l'adozione del documento. In occasione della riunione di Parigi del giugno 1989 della Conferenza sulla dimensione umana la Romania tentò invano di impedire una discussione delle accuse che le venivano rivolte.

Una chiara deviazione dalla regola del *consensus* ha avuto luogo innanzitutto sul piano procedurale in relazione alla presa di decisione per convocare l'organismo destinato a mettere in moto una determinata procedura. Si tratta di due casi, rispettivamente nell'ambito del Meccanismo di emergenza e in quello sulla dimensione umana. È sufficiente che la richiesta di uno Stato partecipante abbia il sostegno di almeno 12 altri Stati affinché il Comitato degli alti funzionari si riunisca. Poiché la deroga al *consensus* ha per oggetto solo la fase della convocazione, il Comitato una volta riunitosi deciderà per *consensus*. Quanto al Meccanismo della dimensione umana uno Stato, con il sostegno di altri nove, può mettere in moto la procedura

consistente nell'invio dei *rapporteur* indipendentemente dall'esperimento delle fasi preliminari del meccanismo.

Sul piano sostanziale una deroga al principio del *consensus* ha avuto luogo con l'attribuzione al Consiglio e al Comitato degli alti funzionari del potere di prendere un'azione appropriata, anche senza il consenso dello Stato interessato, quando questo si sia reso responsabile di una grave violazione delle disposizioni in materia di salvaguardia di diritti umani, democrazia e regola di diritto (cosiddetta regola del *consensus* meno uno). Ma tale azione, come prima precisato, non può trovare applicazione all'interno dello Stato interessato.

## **6. Gli Stati partecipanti e il problema dell'ammissione di nuovi Stati**

Alla Csce partecipano gli Stati europei più Stati Uniti e Canada. Originariamente gli Stati partecipanti erano 35. Tra gli Stati europei il solo che non ne fosse membro era l'Albania, che nel 1972 rifiutò l'invito del governo finlandese a partecipare alle «*Multilateral Preparatory Talks*». L'Albania ha partecipato come osservatore (status previsto dall'art. 54 delle Raccomandazioni finali insieme a quello di membro di pieno diritto) a partire dalla sessione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana (1990) ed è stato ammesso come membro di pieno diritto dal Consiglio di Berlino del 19-20 giugno 1991. Nel frattempo, a causa della riunificazione tedesca, era venuto meno uno Stato membro (la Repubblica democratica tedesca) e con l'ingresso dell'Albania i membri sono ridiventati 35. Il secondo «allargamento» si è avuto con i paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania). A lungo tenuti fuori dalla Csce per l'opposizione dell'Unione Sovietica, i tre Stati non poterono partecipare al Vertice di Parigi del novembre 1990 e la loro partecipazione alla Csce fu di nuovo osteggiata dall'Unione Sovietica al Consiglio di Berlino. I Baltici sono stati ammessi come membri di pieno diritto della Csce il 10 settembre 1991, in occasione dell'apertura della sessione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana. Al Vertice di Helsinki del 1992 erano presenti 52 membri della Csce essendo stati nel frattempo ammessi gli Stati nati dalla diaspora sovietica e jugoslava. Dal 1° gennaio 1993 gli Stati membri sono 53, essendo stata annessa la Repubblica ceca e quella slovacca, nate dalla divisione della Cecoslovacchia (V. tav. 1).

Tav. 1 - *Gli Stati partecipanti alla Csce*

<i>Stato</i>	<i>Data di accesso</i>	<i>Stato</i>	<i>Data di accesso</i>	<i>Stato</i>	<i>Data di accesso</i>
Albania	19 giu. 1991	Islanda	22 nov. 1972	Repubblica fed. di Germania <sup>2</sup>	22 nov. 1972
Armenia	30 gen. 1992	Italia	22 nov. 1972	Repubblica slovacca <sup>1</sup>	1 gen. 1993
Austria	22 nov. 1972	Jugoslavia	22 nov. 1972	Romania	22 nov. 1972
Azerbaigian	30 gen. 1992	Kazakistan	30 gen. 1992	Russia <sup>3</sup>	8 gen. 1992
Belgio	22 nov. 1972	Kirghizistan	30 gen. 1992	San Marino	22 nov. 1972
Bielorussia	30 gen. 1992	Lettonia	10 set. 1991	Santa Sede	22 nov. 1972
Bosnia-Erzeg.	30 apr. 1992	Liechtenstein	22 nov. 1972	Slovenia	24 mar. 1992
Bulgaria	22 nov. 1972	Lituania	10 set. 1991	Spagna	22 nov. 1972
Canada	22 nov. 1972	Lussemburgo	22 nov. 1972	Stati Uniti	22 nov. 1972
Cipro	22 nov. 1972	Malta	22 nov. 1972	Svezia	22 nov. 1972
Croazia	24 mar. 1992	Moldavia	30 gen. 1992	Svizzera	22 nov. 1972
Danimarca	22 nov. 1972	Monaco	22 nov. 1972	Tagikistan	30 gen. 1992
Estonia	10 set. 1991	Norvegia	22 nov. 1972	Turchia	22 nov. 1972
Finlandia	22 nov. 1972	Paesi Bassi	22 nov. 1972	Turkmenistan	30 gen. 1992
Francia	22 nov. 1992	Polonia	22 nov. 1972	Ucraina	30 gen. 1992
Georgia	24 mar. 1992	Portogallo	22 nov. 1972	Ungheria	22 nov. 1972
Grecia	22 nov. 1972	Regno Unito	22 nov. 1972	Uzbekistan	30 gen. 1992
Irlanda	22 nov. 1972	Repubblica ceca <sup>1</sup>	1 gen. 1993		

(1) Nata dalla divisione della Cecoslovacchia (che era entrata nella Csce il 22 nov. 1972)

(2) Il 3 ottobre 1990 ha incorporato la Repubblica democratica tedesca (che era entrata nella Csce il 22 nov. 1972)

(3) Riconosciuta come Stato successore dell'Urss (che era entrata nella Csce il 22 nov. 1972)

Agli Stati che non siano membri originari della Csce viene chiesto, come condizione per l'ammissione, l'accettazione dell'Atto finale di Helsinki, della Carta di Parigi per una nuova Europa, e di tutti gli altri documenti della Csce. In altri termini essi devono impegnarsi a rispettare *l'acquis* Csce. Ciò è stato fatto dall'Albania, dai tre Stati baltici e da quelli sorti sulle ceneri dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. Il terzo allargamento della Csce non ha comportato problemi per l'accettazione del principio, ormai acquisito, secondo cui la partecipazione alla Conferenza comporta il pagamento di «un biglietto d'ingresso» consistente nell'accettazione di tutti gli strumenti Csce precedentemente adottati. Del resto il rispetto di taluni di questi strumenti, come l'Atto finale di Helsinki o la Carta di Parigi, è una condizione che gli Stati europei pongono per estendere il riconoscimento ai nuovi Stati. Il problema si è posto in relazione all'appartenenza dei nuovi Stati alla regione geografica europea (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan). Infatti l'art. 54 delle Raccomandazioni finali precisa che hanno diritto a partecipare alla Csce gli Stati «europei» e gli Stati Uniti e il Canada. Orbene la qualifica di europei fa difetto agli Stati successori dell'Unione Sovietica sopra menzionati. Senonché considerazioni politiche - innanzitutto il timore che tali paesi fossero attratti in un'area di instabilità - hanno fatto premio sulla geografia. Da non dimenticare inoltre la circostanza che gli impegni Csce trovavano applicazione nel territorio su cui sono sorte le anzidette repubbliche, quantunque non sia possibile parlare a questo proposito di successione tra Stati nei diritti ed obblighi derivanti da un trattato internazionale.

## **7. Valore giuridico dei documenti Csce**

Tra gli strumenti Csce assumono preminenza l'Atto finale di Helsinki, da cui traggono origine le conferenze di seguito, la Carta di Parigi, che ha posto le basi per l'istituzionalizzazione del processo, nonché quello di Helsinki 2. Tali strumenti, e gli altri documenti Csce, non contengono norme giuridicamente vincolanti sotto il profilo convenzionale, non sono cioè equiparabili a trattati internazionali. L'Atto finale di Helsinki, la Carta di Parigi e il Documento di Helsinki 2 sono stati firmati, a differenza degli altri documenti Csce, dagli Stati partecipanti. Ma essi hanno precisato che né l'Atto Finale né la Carta

di Parigi o il Documento di Helsinki 2 avrebbero dovuto essere registrati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite a norma dell'art. 102 dello statuto di questa organizzazione. Poiché l'art. 102 impone la registrazione di ogni trattato od accordo internazionale, gli Stati partecipanti, così facendo, hanno voluto senz'altro escludere ogni interpretazione volta ad annettere valore di trattato ai due strumenti. Di regola le disposizioni Csce vengono classificate come intese di natura politica o «political commitments». In altri termini si tratterebbe non tanto di «*hard law*», quanto di «*soft law*».

La natura non giuridicamente vincolante degli impegni Csce ne ha consentito una più celere adozione, anche perché tali impegni non vengono sottoposti ai parlamenti nazionali. Questi, infatti, negli Stati a democrazia parlamentare autorizzano la ratifica dei trattati internazionali o quantomeno di talune categorie di trattati. Senonché sono stati presi con strumenti non giuridicamente vincolanti impegni di cui uno Stato partecipante può lamentare il mancato rispetto azionando determinate procedure, come quelle istituite nell'ambito del Meccanismo della dimensione umana, delle Csbm e nel quadro del Meccanismo di emergenza. Si aggiunga che l'apparato istituzionale predisposto dalla Carta di Parigi e da Helsinki 2 postula di regola la conclusione di un trattato internazionale.

Occorre comunque osservare che talune disposizioni Csce sono dichiarative del diritto internazionale consuetudinario (ad es. il divieto dell'uso della forza contenuto nell'Atto finale o quello sul non intervento) o concorrono a formare tale diritto secondo quanto ha riconosciuto la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 1986 nel caso Nicaragua/Stati Uniti. In tal caso le disposizioni sono vincolanti a titolo di diritto internazionale consuetudinario. Ma il discorso vale, ovviamente, per un numero limitato di disposizioni ed essenzialmente per quelle contenute nel decalogo dell'Atto finale, che fissa le relazioni di base tra gli Stati partecipanti. Probabilmente non sono ancora maturi i tempi per conferire in tutto o in parte valore giuridico agli impegni Csce. La giuridicizzazione del processo, che è una vecchia idea italiana, postula infatti la conclusione di uno o più trattati internazionali. Per il momento, nel campo non attinente alla sicurezza, l'unico documento a livello di formale trattato che è scaturito dal processo Csce è la Convenzione relativa alla Corte di conciliazione e di arbitrato.

Nel campo della sicurezza, accordi formali non sono esclusi, sulla scia del Trattato Cfe del 1990 e di quello sui Cieli Aperti del 1992.

Infatti, quanto alla forma dei risultati negoziali che saranno conseguiti, il par. 41 capitolo V del Documento di Helsinki 2 precisa che «i risultati dei negoziati del Foro saranno espressi in impegni internazionali. La natura degli obblighi sarà determinata dal carattere delle misure concordate. Essi entreranno in vigore nelle forme e secondo procedure da concordare tra i negoziatori».

## **8. La Csce come organizzazione internazionale sui generis**

La Csce non può essere annoverata tra le organizzazioni internazionali di tipo classico. Il motivo principale risiede nel fatto che essa non è fondata su un trattato internazionale. La complessa intelaiatura che è stata creata trova dei punti di contatto in altre strutture. Ad esempio non sarebbe fuori luogo un paragone con la Cooperazione politica tra gli Stati membri della Comunità europea, anch'essa articolata in strutture, prima della conclusione dell'Atto unico europeo che, essendo un trattato internazionale, ha conferito alla cooperazione tra i Dodici una base giuridica.

Dopo la sua istituzionalizzazione, la Csce è divenuta una struttura operante nell'ambito della comunità internazionale, destinata ad interagire con altre organizzazioni internazionali. L'attribuzione di funzioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*) non poteva non porre il problema dei rapporti tra Csce e sistema delle Nazioni Unite. Helsinki 2 lo ha risolto mediante l'inserzione, nel Documento finale, di due categorie di disposizioni. Da una parte ha precisato come le operazioni di *peace-keeping* debbano avvenire nel quadro del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e che il Consiglio di sicurezza debba essere tenuto pienamente informato, così come stabilisce l'articolo 54 della Carta (parr. 19-20 del capitolo III del Documento di Helsinki 2); dall'altra ha esplicitamente affermato che la Csce è un accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. I redattori del Documento di Helsinki hanno tenuto un atteggiamento pragmatico e non si sono preoccupati di accertare se ai sensi della Carta delle Nazioni Unite l'accordo regionale debba essere un vero e proprio accordo giuridicamente vincolante, disciplinato dal diritto internazionale. Evidentemente la circostanza che quattro dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza siano anche Stati partecipanti alla Csce ha prevalso su ogni considerazione di natura teorica.

## 9. Conclusioni

Un paragone meramente temporale tra la fase «occasionale» e quella «istituzionale» della Csce impone un semplice calcolo. Mentre la prima fase è durata un quindicennio (1975-1990), la seconda è appena agli inizi. Non è ancora trascorso un triennio e già si sente l'esigenza di una razionalizzazione della Csce. La moltiplicazione delle istituzioni, spesso con evidenti duplicazioni, e la dispersione delle sedi non giova certamente all'efficienza del complesso edificio che è stato creato. Se questo tipo di sviluppo dovesse continuare, è facile immaginarne le conseguenze: un complesso istituzionale malato di gigantismo, paralizzato dalla regola del *consensus*. La proliferazione delle istituzioni è dovuta, almeno da un punto di vista formale, al fatto che non è necessario un trattato per il loro stabilimento. Ma è da chiedersi se il ricorso allo strumento convenzionale, pur ponendo un rimedio alla proliferazione, non finirebbe per creare altri problemi. Tranne che si vogliano stipulare trattati che entrano in vigore solo se ratificati da tutti gli Stati partecipanti, lo strumento pattizio avrebbe come conseguenza la creazione di una Csce a geometria variabile con istituzioni valide solo tra gli Stati ratificanti. Resta peraltro un rimedio: la possibilità di costruire un sistema in cui accanto al trattato coesistono gli «impegni politici». I secondi svolgerebbero un ruolo di supplenza rispetto al primo, nel senso che continuerebbero a vincolare gli Stati partecipanti fino a quando non decidessero di ratificare il trattato. Tale sistema ha già avuto una sua prima attuazione nell'ambito della soluzione delle controversie, se si pensa ai rapporti che dovranno intercorrere tra la procedura elaborata a La Valletta e la Convenzione relativa allo stabilimento di una Corte di conciliazione ed arbitrato. Altro nodo da risolvere è quello del *consensus*, che resta la regola per la presa di decisioni, nonostante le timide erosioni rappresentate dal cosiddetto *consensus* meno uno. È impensabile che una complessa struttura istituzionale, che voglia essere efficiente ed assolvere i suoi compiti in campi altamente politici come quello del mantenimento della pace, continui ad essere governata mediante la regola del consenso. La situazione, tra l'altro, è aggravata dall'accresciuto numero di Stati partecipanti, taluni dei quali di piccole dimensioni, che si aggiungono ai microstati membri originari della Csce. Iniezioni di sovranazionalità sono dunque necessarie, magari accompagnate dall'introduzione di un sistema di voto ponderato, almeno in talune istituzioni. Restano poi i problemi finan-

ziari. Le spese della Csce sono già notevoli e sono destinate ad aumentare vertiginosamente, qualora si dovesse ricorrere con frequenza ad operazioni per il mantenimento della pace. È impensabile un sistema di «finanze» proprie della Csce, modellato su quello delle Comunità europee. Ma è pure impensabile che si possa continuare a lungo con l'attuale sistema, in cui gli obblighi di contribuzione per gli Stati partecipanti sono fondati su «impegni politici» e non già su veri e propri obblighi giuridici.

## 2. LA CONSULTAZIONE POLITICA NELLA CSCE

*di Antonio Armellini*

1. L'espressione «consultazione politica nella Csce» sembra contenere una imperfezione terminologica; meglio sarebbe parlare di «Csce come consultazione politica». In altri termini, la Csce nel suo complesso può definirsi una modalità della cooperazione politica internazionale, ed in particolare di quel suo aspetto che si sostanzia nella consultazione politica fra gli Stati partecipanti. Tale caratteristica - o modello strutturale se si preferisce - ha accompagnato la Csce in tutta la sua evoluzione e ne costituisce ancora oggi il dato saliente, mentre si fa più netta l'esigenza di strumenti nuovi e specificamente adattati alla realtà politica del «post 1989» in Europa.

Nella fase che definiremo della «Csce come processo» - quella cioè che va dal 1975 al 1990 - tale consultazione si è articolata attraverso una serie di riunioni a periodicità variabile: le riunioni generali sui seguiti e le conferenze tematiche intersessionali. Un sistema flessibile, che ha consentito alla Csce di adattarsi all'evoluzione del quadro politico internazionale cogliendone pragmaticamente gli spazi di una cooperazione possibile.

Nella fase successiva, aperta con la Carta di Parigi, tale consultazione si è svolta essenzialmente attraverso le istituzioni create dalla Carta: Vertici dei Capi di Stato e di Governo, Consiglio dei Ministri, Comitato degli alti funzionari, Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti da un lato; Assemblea parlamentare, Segretariato della Csce, Centro per la prevenzione dei conflitti, Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo nella specificità delle rispettive attribuzioni dall'altro.

Queste istituzioni e strutture sostanziano oggi nel loro complesso il nuovo schema della consultazione politica Csce. Ad esse si aggiungono i meccanismi, le strutture ad hoc, i gruppi specializzati e quant'altro è andato via via emergendo dalla rilevante produzione

normativa degli ultimi anni. Rimangono in piedi taluni aspetti della «Csce come processo» (riunioni tematiche, seminari periodici, ecc.): pur avendo natura tendenzialmente residuale, essi possono integrarsi funzionalmente - purché entro ambiti chiaramente definiti - nel modello istituzionale ora prevalente.

2. La consultazione politica «istituzionalizzata» - figlia della «rivoluzione dell'89» - rimane uno schema sostanzialmente imperfetto. Essa si fonda sull'assunto - che è poi quello della Carta di Parigi - che il superamento del confronto ideologico in Europa simbolizzato dall'abbattimento del muro di Berlino, abbia al tempo stesso fatto emergere a livello paneuropeo una sorta di acquisizione automatica ai valori della democrazia occidentale dei paesi che uscivano dall'esperienza del socialismo reale. Assunto questo che è certamente vero a livello formale - nessuno dei 53 Stati partecipanti nega la propria ferma adesione ai principi di libertà, uguaglianza e rispetto dei diritti dell'uomo - ma che presenta sul piano dei comportamenti concreti più di una contraddizione (è difficile non ricordare il quadro che si presentava a Helsinki, alla vigilia del Vertice del luglio 1992, quando con una solenne cerimonia firmarono l'Atto finale i Capi di Stato e di Governo delle repubbliche ex-sovietiche. Più d'uno fra i firmatari presenti - che solennemente si impegnavano così alla cooperazione e alla tolleranza reciproca - erano al tempo stesso intenti a condurre guerre sanguinose l'uno contro l'altro ed evitavano financo di guardarsi!...).

Questi problemi hanno accompagnato tutto il cammino della Carta di Parigi. Essa era stata concepita con una duplice valenza: l'una di breve periodo e di carattere esortativo, volta ad aiutare i paesi che andavano emergendo dalla disgregazione dell'impero sovietico ad una scelta «europea» in termini di civiltà; l'altra di periodo medio-lungo, di riferimento istituzionale per l'adattamento e la progressiva trasformazione - che avrebbero necessariamente dovuto essere gradualmente - delle realtà politiche interne di ciascuno di essi. La Carta di Parigi, immaginata per accompagnare un mutamento che si sarebbe voluto articolato con regolarità nell'arco di molti anni, ha invece dovuto presiedere ad uno sviluppo tumultuoso ed accelerato, scandito sul filo dei mesi quando non delle settimane, ed ha messo in luce inevitabili fragilità.

3. Per porre su fondamenta solide di lungo periodo la cooperazione Csce nel post-comunismo, i negoziatori della Carta di Parigi avreb-

bero dovuto andare oltre, e por mano ad una rilettura degli stessi Dieci Principi di Helsinki. Se ciò non si fece, non fu per mancanza di volontà o di immaginazione bensì - più crudamente - perché a mancare fu lo spazio politico necessario e prevalse l'imperativo di breve periodo, secondo una logica probabilmente corretta, ma che ha lasciato aperti i nodi di cui si è detto.

La Carta di Parigi ha ribadito l'immutata validità - in un contesto politico-sociale profondamente mutato - del *corpus* dei Dieci Principi che - nati per gestire in chiave non conflittuale l'era del confronto - venivano ora chiamati ad accompagnare l'era del mutamento. Un'operazione che taluno ha voluto giudicare trasformistica, ma che era stata concepita come tappa d'avvio di un processo politico i cui tempi si sono rivelati fallaci e che - in ragione della sua natura - escludeva qualsiasi tentativo di rilettura selettiva del «Decalogo». La Carta di Parigi ed i Dieci Principi restano comunque un riferimento necessario dell'Europa fondata sulla convivenza; adattarne i significati ed i meccanismi alle realtà oggi esistenti nel continente è l'obiettivo prioritario del futuro, cui già a Helsinki nel '92 si è cominciato a dare alcune prime, e necessariamente parziali, risposte.

4. Lo schema istituzionale tracciato a Parigi è di per sé, in quanto permanente, fortemente innovativo. Esso prevede un centro di imputazione politica - il Consiglio dei Ministri (CM), con il suo interfaccia a livello tecnico, il Comitato degli alti funzionari (Caf) - cui si ricollegano funzionalmente a monte gli Incontri dei Capi di Stato e di Governo, (ai quali compete la fissazione delle priorità strategiche della cooperazione), ed a valle le istituzioni finalizzate, i meccanismi, gruppi ecc. e quanto ancora in essere della «Csce come processo». Soprattutto nella fase iniziale il rapporto fra «nuova» consultazione politica fondata sulle istituzioni e «vecchia» consultazione politica imperniata su riunioni tematiche, ecc. ha dato luogo a difficoltà ed a complicazioni. Il problema peraltro, come si è detto, è residuale e Helsinki '92 ha aiutato a fare chiarezza su molti punti, anche se non su tutti.

Un aspetto delicato è quello della ripartizione di attribuzioni fra le varie istituzioni. La Carta di Parigi non ha potuto sottrarsi ad alcune incongruenze e ridondanze. Considerazioni di ordine geo-politico, prima ancora che di opportunità, hanno portato a dislocare le tre istituzioni «funzionali» della Csce in capitali diverse: il Segretariato della Csce a Praga, il Centro per la prevenzione dei conflitti a Vienna, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo a Varsavia. Si è trattato di un riconoscimento del ruolo svolto dalle «nuove

democrazie» ed al tempo stesso di un incoraggiamento, su cui in particolare avevano insistito a suo tempo gli americani, ma che non ha tenuto conto adeguatamente delle difficoltà insite in tale frammentazione. Vi sono poi i problemi di ridondanza: la Carta di Parigi ha istituito due organi, il Comitato degli alti funzionari (Caf) e il Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti (CC/Cpc) per i quali ragioni di opportunità politica - talvolta di profilo invero modesto - hanno reso impossibile una chiara distinzione di ruoli. È vero che il Caf ha una competenza generale e il CC/Cpc una competenza settoriale ancorché indefinita, ma la composizione dei due organi è sostanzialmente analoga con il conseguente rischio di conflittualità a livello tecnico e di duplicazione, rischio che l'esperienza di questi anni ha abbondantemente dimostrato.

Helsinki '92 ha avviato un processo di razionalizzazione, riaffermando la centralità del Caf rispetto all'insieme delle strutture e dei meccanismi di consultazione politica, e di conseguenza la dipendenza funzionale, ma non burocratica, delle altre istituzioni da esso, ma il cammino qui non è ancora compiuto. Il problema si pone in primo luogo nei confronti delle attività di prevenzione delle crisi che - in una con il vasto campo d'azione del mantenimento della pace (*peace-keeping*) - costituiscono l'aspetto su cui maggiormente hanno inciso le deliberazioni di Helsinki '92. In questo campo, benché la ripartizione funzionale fra Caf e CC/Cpc abbia fatto dei concreti passi avanti, le aree non definite restano nondimeno numerose.

5. Il problema del rapporto fra Caf e CC/Cpc si ricollega a quello della sicurezza nella Csce, e degli strumenti operativi per la prevenzione delle crisi e la gestione dei conflitti. Durante la riunione sui seguiti di Helsinki si è potuto assistere a dibattiti talvolta surreali sulla creazione di «forze armate della Csce»: si è persino discusso e a lungo sul colore dei caschi: se dovessero essere verdi, rossi, o magari arcobaleno... . Al di là di tutto ciò, è evidente come la creazione di una autonoma capacità di intervento sia destinata - *rebus sic stantibus* - a rimanere teorica per un organismo come la Csce che opera non su base giuridica ma per consenso. Come pensare di sottoporre decisioni relative all'invio e all'impiego di osservatori militari in zone di crisi - che richiedono per loro natura tempi rapidi e catene di comando chiare - al vaglio preventivo di un Comitato a 53 (o anche a 11 o a 7, la questione non cambia), vincolato alle regole del consenso? La soluzione dovrà essere ricercata attraverso deleghe operative agli organismi societari da un lato, e alle strutture attuali - ma soprattutto

future - della Nato e dell'Ueo dall'altra, quali veri e propri bracci operativi dell'attività di *peace-keeping* su cui si giocherà sempre di più la credibilità politica della Csce e, in ultima analisi, la sua stessa ragione di sopravvivenza.

Connesso a questo aspetto è il tema del rapporto Csce-Nacc (il Consiglio di cooperazione nord-atlantica), su cui molto si è dibattuto e non sempre a proposito. Taluno ha argomentato che - nella sostanza se non nella forma - il Nacc è destinato a sostituire la Csce visto che: a) ad esso partecipano tutti gli Stati Csce con la sola eccezione, non determinante e comunque superabile, dei paesi neutri e non allineati; b) l'Alleanza Atlantica è oggi il perno della stabilità e della sicurezza militare in Europa. È una tesi sostenibile, a condizione di circoscrivere il concetto di sicurezza in Europa alla dimensione essenzialmente militare, poiché qui il Nacc è indubbiamente il foro privilegiato della comune cooperazione.

Se peraltro per sicurezza deve intendersi - così come nella Csce sempre si è inteso - una sommatoria di fattori diversi, in cui il dato militare si integri con quello della «sicurezza civile» in tutti i suoi aspetti, allora il ruolo fondamentale della Csce appare con chiara evidenza, così come chiaro è il nesso funzionale fra questa e il Nacc. Il rafforzamento della democrazia in Europa passa in altre parole attraverso la sparizione della minaccia militare, ma non si risolve in questo, poiché l'insieme dei valori contenuti nel concetto di dimensione umana, valori di libertà individuale, di tolleranza reciproca, di autonomia culturale ed economica, ne costituisce una componente non diversamente essenziale. Ricondurre ad unitarietà tutti questi elementi in un quadro politico coerente, sono il compito fondamentale e la stessa *raison d'être* della Csce.

6. La prossima riunione sui seguiti di Budapest, nel 1994, dovrà continuare e auspicabilmente concludere il processo di razionalizzazione, unificazione e semplificazione delle strutture della Csce, secondo le linee tracciate a Parigi e ampliate a Helsinki. Budapest dovrà in tale contesto indicare i capisaldi dell'ulteriore sviluppo della Csce, definendone meglio i compiti operativi e le priorità politiche in relazione al quadro di perdurante instabilità in Europa. È questa anzi la premessa essenziale di ogni azione, poiché è evidente come le strutture debbano uniformarsi alle priorità politiche, e non già viceversa.

Ciò detto, vorremmo qui tracciare un possibile - e personalissimo - itinerario di lavoro per la Riunione di Budapest e il Vertice che sarà

chiamato a concluderla. Un itinerario articolato su tre capitoli: le istituzioni, il *peace-keeping*, la regola del consenso.

7. Dovrà essere meglio definito il rapporto fra gli Incontri dei Capi di Stato e di Governo e le Conferenze di riesame. Il tema è rimasto nel vago nella Carta di Parigi, che ha indicato con sufficiente chiarezza i compiti dei Vertici ma che, quanto alle Conferenze di riesame, le ha viste in qualche misura come un retaggio concettuale della «Csce come processo» e come tali le ha disciplinate. Sulla scorta dell'esperienza della Riunione di Helsinki, si può osservare che le Conferenze di riesame conservano la loro utilità soprattutto come strumento di preparazione dei Vertici, e che l'analisi dell'insieme delle attività Csce che si conduce al loro interno è necessaria per dare adeguata sostanza alle deliberazioni dei Capi di Stato e di Governo. Vi è chi a questo proposito ha suggerito di cambiare il nome e di accorciare la durata di tali riunioni e di chiamarle «Comitati preparatori» anziché «Conferenze di riesame»; gli aspetti nominalistici e di calendario non sono importanti, quello che conta è il rafforzamento del legame funzionale fra conferenze e vertici. Questi ultimi devono infatti continuare a costituire il macro-livello di impulso e revisione politica nella Csce - a partire dal quale il Consiglio dei Ministri possa dispiegare la propria responsabilità operativa - ed è indispensabile che i documenti dei Vertici possano contare su un lavoro preparatorio approfondito ed adeguatamente finalizzato. Vi è spazio per economie di tempo e di struttura in quest'ottica, ma la soppressione pura e semplice di una fase istruttoria dei Vertici sarebbe dannosa.

8. Un cenno a parte deve essere fatto sull'Assemblea parlamentare della Csce. L'interesse dei parlamenti per questa struttura è andato crescendo, ma ciò non ha consentito di superare le difficoltà. L'Assemblea, nella sua configurazione attuale, è frutto di un compromesso politico, in cui da un lato il Congresso americano ha accettato di partecipare in prima persona al processo Csce, e dall'altro gli europei hanno rinunciato ad attribuire all'Assemblea un ruolo istituzionale e poteri di controllo definiti. Tale compromesso nasce, come noto, da una lunga e forse non sempre motivata (ma non per questo meno sentita) diatriba fra il Congresso Usa e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con il timore di supposte mire egemoniche di quest'ultima nei confronti della struttura Csce.

In realtà, da parte europea non si aveva alcuna intenzione di «annegare» l'Assemblea Csce in quella del Consiglio d'Europa. Al

contrario, si voleva mutuare dall'esperienza della seconda un fondamento giuridico-istituzionale che consentisse alla prima di avere un più efficace ruolo politico. L'esperienza di questi due anni - con la creazione di un Segretariato e la spinta in direzione di Commissioni permanenti - lascia intravedere per l'Assemblea Csce possibili evoluzioni in senso di una maggiore strutturazione istituzionale, anche se il modello di riferimento parrebbe essere quello dell'Assemblea atlantica, anch'essa non fondata su un trattato e dai compiti essenzialmente consultivi e di «foro di discussione».

Un'Assemblea parlamentare della Csce può costituire un elemento prezioso nel processo di maturazione democratica e di internazionalizzazione dell'esperienza parlamentare dei paesi usciti dal socialismo reale, e qualche segnale in questo senso lo si è già colto a Budapest nella sessione del 1992. In assenza di un Trattato istitutivo - che nessuno sembra oggi desiderare - ogni decisione sul futuro dovrà rientrare nella sfera di autonoma determinazione dei Parlamenti: ai Vertici potrà in questa fase spettare un compito di impulso politico generale e - forse - di collegamento istituzionale.

9. Se questi sono aspetti importanti, è peraltro evidente che il lavoro di razionalizzazione a Budapest dovrà passare anzitutto per il Consiglio dei Ministri e il Comitato degli alti funzionari. Ruolo ed attribuzioni del Consiglio dei Ministri sono stati tracciati con sufficiente chiarezza nella Carta di Parigi, e ancor più nel successivo Documento di Praga. Esso si è mantenuto sinora ad un livello soddisfacente di operatività e le misure decise a Helsinki per «compattare» ulteriormente le procedure decisionali vanno nella giusta direzione. Il problema per il Consiglio è essenzialmente quello di mantenere credibilità ed autorevolezza politica: sino ad ora i Ministri degli Esteri dei 53 sono stati largamente presenti ad ogni riunione, ma il rischio di sfarfallamenti declaratori e di usi impropriamente strumentali è sempre presente, e potrebbe facilmente provocare una generale caduta di interesse (la storia della cooperazione europea è ricca di istituzioni che, nate con la migliore delle intenzioni, sono ben presto confluite verso l'inutile...).

Il Consiglio, quale «organo di governo» della Csce, in tanto potrà utilmente operare in quanto potrà richiamarsi a priorità politiche effettive e indicare obiettivi chiaramente delineati. I suoi lavori dovranno essere attentamente preparati, e ciò ci riporta automaticamente al livello tecnico del Comitato degli alti funzionari, organo istruttorio e di esecuzione delle decisioni del Consiglio. Tratteremo

congiuntamente dei compiti e dei ruoli di questi due organismi, non certo per confondere responsabilità che sono chiaramente distinte, quanto per l'evidente nesso funzionale fra i due, che fa sì che il Caf (con le altre istituzioni e strutture) sia essenziale al funzionamento del Consiglio e viceversa.

Il Caf ha subito in questi anni una vera e propria mutazione genetica. Nei metodi di lavoro innanzitutto. Sino ad ottobre 1992 questo Comitato si è riunito 22 volte, in pratica una sessione al mese. È un dato che può far sorridere chi ricorda le accese discussioni a Vienna nel Comitato preparatorio della Carta di Parigi fra i Dodici da un lato, che chiedevano che il Caf potesse riunirsi più di due volte l'anno, e i partner d'oltre Atlantico saldamente attestati sul limite di una riunione... . Negli strumenti di lavoro, inoltre, il Caf si è andato via via dotando di gruppi ad hoc, comitati, rappresentanti personali ecc. e ha dato vita a una struttura istituzionale che ne ha profondamente mutato le regole di funzionamento. La proliferazione di gruppi ad hoc - cui il Documento di Helsinki ha attribuito compiti di gestione operativa per problemi specifici sia pur sotto l'egida del Caf - ha finito col porre sotto una diversa luce il problema del consenso, introducendovi delle «attenuazioni» che - anche se non sancite dai testi - non per questo risultano meno evidenti. Basti pensare, a titolo di esempio, alla crisi jugoslava in ordine alla quale operano al momento a Vienna non meno di sei gruppi distinti: è vero che si collocano tutti sotto l'ombrello istituzionale del Caf, ma è altrettanto vero che le decisioni di sostanza vengono prese al loro interno, ed è nei gruppi e non nel Caf in sessione plenaria che si svolgono le necessarie mediazioni politiche e vengono definiti i punti di accordo.

10. È dunque necessaria una revisione approfondita dei modi di funzionamento del Caf. Gli ordini del giorno si allungano vistosamente di riunione in riunione, e questo organismo si trova a dover fronteggiare situazioni complesse e a discutere degli argomenti più disparati senza una preparazione adeguata e - talvolta - con una conoscenza solo superficiale della materia. L'espedito di allungare le riunioni è servito solo a favorire la proliferazione degli argomenti, non certo la profondità delle discussioni. Lo spettro della «legge di Parkinson» compare sempre quando si affronta il tema dell'istituzionalizzazione, ma in questo caso non di «parkinsonismo» si tratta, bensì di adeguamento dei mezzi minimi necessari al perseguimento degli obiettivi politici auspicati. È chiaro infatti che tale situazione, in qualche misura lo specchio del faticoso adattarsi della Csce al

divenire tumultuoso dell'Europa, non può essere più governata senza ricorrere a strutture di carattere permanente.

La Carta di Parigi è in grande misura figlia dell'elaborazione politica dei Dodici: circostanza questa forse nota, ma che val la pena di sottolineare in questo contesto. Lo schema istituzionale cui pensavano i Dodici era basato sull'esperienza della Cooperazione politica europea, nelle sue diverse articolazioni del Consiglio europeo, del Consiglio dei Ministri e del Comitato politico: riunioni regolari, competenze definite, ecc.. Le idee dei Dodici non trovarono unanime accoglienza fra i negoziatori viennesi della Carta di Parigi, vuoi per le resistenze psicologiche di alcuni a trasferire nel contesto Csce modelli di derivazione comunitaria, vuoi per la difficoltà di altri a comprendere non solo le finalità, ma anche i meccanismi di una cooperazione politica multilaterale che appariva estranea alla loro storia precedente. Da qui l'opzione in favore di una struttura «itinerante» e di procedure più indefinite che flessibili: opzione che la riaffermata centralità del Caf - nei documenti di Praga e di Helsinki - fa apparire chiaramente superata.

11. La consultazione politica Csce potrà svilupparsi dunque se l'attuale Caf cederà il passo a un Comitato di rappresentanti permanenti, composto da ambasciatori dislocati in una sede fissa ed in grado di provvedere alla trattazione delle materie attribuite al Caf con la necessaria regolarità ed attenzione. Se tale sede dovrà essere Praga o altra città - ad esempio Vienna - è questione di non fondamentale importanza; quel che è certo è che la sede dovrà essere una: la proliferazione di capitali Csce voluta dalla Carta di Parigi ha perso ormai gran parte della sua giustificazione politica e l'illusione di dare alla Csce una sorta di «capitale telematica» dislocata fisicamente in città diverse dell'Europa centrale si è rivelata, per l'appunto, un'illusione.

Il Comitato permanente è l'unica risposta efficace alla moltiplicazione dei compiti della Csce e consente di trovare al suo interno le risorse necessarie al disbrigo di una congerie di questioni sempre più tecniche, ancorché delicate. Le obiezioni di alcuni, secondo cui il trasferimento delle responsabilità dagli inviati delle Capitali ai Rappresentanti permanenti *in loco*, potrebbe comportare una riduzione del peso politico del Caf, è contraddetta dalla realtà dei fatti e dalla stessa esperienza del Comitato. Nulla impedirebbe, d'altro canto, di immaginare riunioni di particolare rilievo, se del caso a cadenza regolare, con la partecipazione dei direttori politici (che nella prassi attuale disertano, salvo sporadiche eccezioni, le riunioni del Caf).

La creazione di un Comitato permanente in una sede fissa - che costituisce oltretutto un punto tradizionalmente sostenuto da parte italiana - potrà consentire di affrontare in una luce diversa il tema dell'unificazione delle attuali istituzioni «funzionali». La proposta di dar vita a un Segretario generale della Csce va in questa direzione ma in sé potrebbe non essere sufficiente, essendovi sempre il rischio di ulteriori duplicazioni sia pure con un rango di *primus inter pares*. Si è già parlato del Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti e delle sovrapposizioni inevitabili fra di esso e il Caf: quando tratta di prevenzione delle crisi, il CC è in sostanza un doppione del Caf mentre, quando tratta di sicurezza e di dialogo, esso svolge bensì compiti che gli sono propri, ma che, per la loro valenza Csce, potrebbero utilmente essere attribuiti ad un Comitato permanente, se del caso in una specifica configurazione «sicurezza». Il Documento di Helsinki ha costruito un complesso sistema di deleghe e di rinvii dal Caf al CC il cui significato ultimo - fuor di metafora - è quello di assicurare la sopravvivenza dell'organo viennese. Sopravvivenza che a questo punto appare invero non indispensabile.

Analogo discorso può farsi per l'Ufficio di Varsavia per le istituzioni democratiche ed i diritti dell'uomo (Odihr). Esso rappresenta, come noto, l'altro «braccio» dell'articolazione funzionale della Csce, preposto alla tutela della «sicurezza civile» a 53 - libertà, democrazia, diritti dell'uomo - così come il CC è chiamato ad analoghe funzioni in materia di «sicurezza militare». Tali «braccia» potevano trovare giustificazione alla loro autonomia in assenza di un «corpo» strutturato: ora che tale «corpo» può essere identificato nel Comitato permanente, le loro funzioni vanno utilmente ricondotte ed esso, con una innegabile economia di tempo e di spazio e con un altrettanto innegabile miglioramento dell'efficienza.

12. Se Budapest riuscirà a condurre in porto un simile disegno, avrà fatto un passo importante verso la trasformazione della Csce in una vera e propria organizzazione regionale, dotata non solo di strutture permanenti ma anche di una base giuridicamente vincolante. È difficile immaginare una organizzazione che sorga al di fuori di ogni norma internazionale: i temi della giuridicizzazione delle istituzioni esistenti e, più in generale, del fondamento pattizio della Csce - anch'essi capisaldi tradizionali della posizione italiana - acquistano così un'evidenza del tutto particolare. La giuridicizzazione consentirà all'Europa - nella sua accezione geopoliticamente allargata all'Atlantico del Nord - di scegliere se dare corpo a forme più alte di coopera-

zione atte a collocare la transizione verso la democrazia su binari cogenti - o se invece rinunciarvi per conservare più ampi margini di flessibilità, correndo anche il rischio di trasformare la consultazione attuale non già in un processo educativo pragmatico a più velocità, bensì in un amplificatore del nulla, scatola vuota fra le tante di un contesto internazionale non all'altezza degli obiettivi indicati.

Lo scambio politico: organizzazione strutturata da un lato, volontà di progredire coerentemente sul terreno dell'integrazione democratica dall'altro - è chiaro; non meno evidenti sono le difficoltà e le incertezze.

13. Un altro grande tema della Riunione di Budapest sarà quello del controllo e prevenzione delle crisi, e più in generale del mantenimento della pace (*peace-keeping*). È questo un aspetto centrale del concetto onnicomprensivo di sicurezza che è proprio della Csce, idoneo in pari tempo a rafforzare il carattere operativo di questa organizzazione. Il Documento di Helsinki, come si è detto, ha consentito dei progressi rilevanti, indicando finalità politiche e grandi linee di azione, ed individuando alcuni meccanismi operativi.

Restano peraltro alcune ambiguità di fondo, sulle quali sarà necessario proseguire la riflessione. Se in materia di prevenzione delle crisi - in particolare per la cosiddetta funzione di «preallarme» (*early warning*) - la specificità della Csce viene unanimemente riconosciuta, per il *peace-keeping* il criterio guida dovrebbe essere quello della sussidiarietà rispetto ad altre organizzazioni esistenti (Nato, Ueo, Csi). Tale distinzione è tutt'altro che semplice e richiede quantomeno che: a) vengano meglio definiti gli strumenti operativi propri della Csce (e qui il discorso torna necessariamente alla razionalizzazione istituzionale di cui abbiamo parlato dianzi); b) si indichino procedure e limiti della sussidiarietà. Più di ogni altra cosa appare necessario mettere a fuoco i nessi logico-politici fra le due funzioni e chiarire il quadro di riferimento politico cui esse debbono richiamarsi nel contesto Csce.

Le alternative non sono semplici, e hanno tenuto sino all'ultimo in sospenso la conclusione dei lavori in materia a Helsinki. È ben vero che su questo punto le rigidità francesi traevano origine da una ormai antica *querelle* sul ruolo dell'Alleanza Atlantica nella nuova geografia politica dell'Europa, ma non è meno vero che dietro le tesi di Parigi più d'uno sembra cogliere spunti di riflessione talvolta informi, ma non per questo meno preoccupati.

La Csce come «girone esterno» e garante ultimo della sicurezza in Europa deve compiere delle scelte. Un conto è infatti decidere, in relazione ad una determinata crisi in Europa, di avvalersi delle capacità e degli strumenti di un'organizzazione esistente (sia essa l'Alleanza Atlantica o altra) delegando a questa la gestione non solo operativa ma politica della crisi, e un conto invece è la decisione di utilizzare in relazione a quella stessa crisi l'*expertise* operativa di un'altra organizzazione, ma all'interno di un quadro di riferimento politico che rimanga proprio della Csce. Così posta, la scelta può apparire inutilmente manichea, ed è evidente come ogni situazione dovrà essere affrontata alla luce delle sue caratteristiche peculiari, e come la stessa scelta del *mixing* di strumenti possibili sia una questione di medio-lungo termine, funzione in larga misura dell'evoluzione degli assetti di sicurezza cooperativa nel nostro continente e della capacità dell'Europa di progredire lungo la via dell'integrazione. Epperò il tema dovrà essere affrontato nuovamente e a fondo a Budapest, poiché le ambiguità attuali possono a lungo andare produrre effetti negativi sulla credibilità dell'intero impianto politico della Csce.

14. Tali ambiguità hanno reso difficile capire sin qui dove la Csce abbia dato prova di inefficienza propria, e dove invece essa abbia subito l'incapacità della comunità internazionale di porre su basi politicamente solide azioni che di per sé non sarebbero stati inefficaci, come nel caso della crisi jugoslava (senza dimenticare naturalmente quei casi - quale quello forse delle repubbliche baltiche - in cui la Csce si è mostrata in condizioni di rispondere alle aspettative). Un possibile criterio guida potrebbe essere quello del rapporto fra efficacia dell'azione Csce da un lato e grado di pericolosità della crisi dall'altro; individuando via via le soglie corrispondenti a diverse forme di intervento e a diverse ipotesi di delega.

15. Ambiguità e ritardi sono apparsi con particolare evidenza in una crisi in ordine alla quale la Csce per la prima volta ha deciso di darsi uno strumento autonomo di intervento, e su cui particolarmente intenso è stato l'impegno italiano: il Nagorno-Karabakh. Nel dar vita al Gruppo di Minsk, il Consiglio dei Ministri aveva deliberato a Helsinki nel marzo '92 sulla base di un assunto rivelatosi fallace: quello cioè della unanime volontà degli Stati partecipanti di cercare una soluzione pacifica al conflitto, nel rispetto dei principi e degli impegni comunemente sottoscritti. Così non era in realtà, poiché

almeno due Stati erano fermamente intenzionati a imporre attraverso lo scontro armato le loro ragioni, e altri quattro portavano nel conflitto il peso di interessi certo legittimi, ma fortemente contrastanti.

Non c'è davvero bisogno di una rilettura dettagliata di questi mesi di negoziato per capire come - in assenza di tale «carta comune» - l'armamentario politico della Csce sia risultato fortemente compromesso, anche se non sono da sottovalutare certi aspetti di pressione politico-psicologica che - sviluppati dalla Presidenza a nome degli Stati partecipanti - qualche modesto risultato lo hanno pur prodotto.

16. Questa argomentazione non può che ricondurre al tema del consenso, di cui dianzi si era brevemente trattato. Nella misura in cui la Csce andrà assumendo le caratteristiche di un'organizzazione regionale, e ancor più si vedrà riconosciuti compiti operativi per la tutela della sicurezza, il tema del consenso dovrà necessariamente essere riesaminato. Non è forse inevitabile pensare anche per la Csce a strutture di controllo mutate dallo schema del Consiglio di sicurezza: un «nucleo duro» potrebbe da un lato facilitare le decisioni ma potrebbe dall'altro tradursi in un fattore di paralisi. E comunque, esso presupporrebbe un livello di cooperazione che per la Csce si pone ancora per lungo tempo come un traguardo non vicino.

Ciò detto, è innegabile che le innovazioni decise ad Helsinki - gruppi ad hoc, ecc. - abbiano già introdotto modifiche sostanziali nella regola del consenso che, del resto, nella sua forma «pura» non è forse mai esistito: nella «Csce come processo» del pre-Carta di Parigi il consenso veniva in ultima analisi raggiunto attraverso un negoziato a tre, fra i rappresentanti dei tre schieramenti occidentale, orientale, neutro e non allineato. La disarticolazione dei processi politici tradizionali e la comparsa di nuovi attori che hanno caratterizzato l'Europa del dopo Parigi, hanno aperto nuovi e sino allora impensati spazi di libertà e di crescita politica, ma hanno altresì posto in forse il problema del raggiungimento di volontà omogenee - e utilmente spendibili - in un contesto di polverizzazione politica a tratti quasi parossistica.

17. Il programma di lavoro qui tracciato per Budapest è necessariamente parziale, e molti saranno gli spunti che dovranno integrarlo, alla luce dell'evoluzione del tuttora mutevole assetto geo-politico dell'Europa. Esso peraltro consente di sottolineare la priorità fondamentale di Budapest, quella che può definirsi come «l'alternativa del consolidamento».

L'accelerazione della storia non ha conosciuto requie, come già si è detto, e il nuovo ordine europeo annunciato con grande solennità a Parigi in una prospettiva decennale, si è invece costruito in maniera molto rapida in forse dieci mesi. A questa sfida la Csce ha risposto moltiplicando le sue attività e creando sempre nuovi strumenti, con l'obiettivo di accompagnare comunque i processi di mutamento, se non proprio di gestirli, ma anche con qualche affanno di troppo e con molta disorganicità. È andato così aumentando il divario fra le ambizioni espresse nelle dichiarazioni del Consiglio, nei documenti, nei meccanismi ecc. e la loro traduzione nella realtà politica quotidiana. Non si è ritenuto di dover verificare quale fosse il livello reale di adesione ai principi e agli impegni comuni, quale cioè il fondamento di quell'*idem sentire* in termini di libertà e democrazia che doveva costituire la base della nuova costruzione europea, e si è preferito compiere una continua fuga in avanti, per rispondere con iniziative specifiche ed esigenze puntuali, a nuove crisi e a problemi inattesi, come ad esempio quello citato del Nagorno-Karabakh, convinti sempre che *les idées suivront*. A questo punto, tale divaricazione va ricomposta.

Non è indispensabile per la Csce trasformarsi in una vera e propria organizzazione internazionale, né dotarsi di strumenti atti ad imporre anche attraverso la coercizione politica le regole della comune convivenza. L'uno e l'altro sono però premesse necessarie perché la Csce possa confermare la propria efficacia quale strumento di gestione complessiva del consolidamento democratico del continente, quale luogo in cui la solenne adesione ai principi di libertà da tutti formalmente conclamata, possa tradursi in una serie di azioni concrete volte a dare sostanza al concetto di comune sicurezza attraverso la cooperazione ed il dialogo. Potranno, e anzi dovranno esservi attente riflessioni sul rapporto ottimale fra organizzazione e flessibilità, ma la scelta di fondo dovrà essere chiara: questo in sintesi l'obiettivo che i 53 dovranno porsi per il 1994 in Ungheria. Obiettivo non facile, che richiede negoziati delicati anche e soprattutto in campo inter-occidentale, ma che dovrà essere perseguito con determinazione e fantasia, facendo bene attenzione a non applicare parametri concettuali tradizionali e superati, a una realtà che è nuova sotto ogni suo aspetto.

### 3. DIRITTO E NON DIRITTO NELLA CSCE

*di Luigi Condorelli*

#### 1. Introduzione

Una riflessione d'insieme, pur se rapida, sulla dimensione giuridica della Csce presuppone l'identificazione di quanto di giuridico ci sia nell'edificio ormai molto complesso di questa struttura. In particolare, occorre chiedersi (ma è un altro modo di formulare lo stesso problema) quali siano il significato e gli effetti di impegni, divenuti numerosissimi, che sono stati negoziati con l'intesa chiaramente espressa secondo cui essi non hanno carattere giuridico.

Nel periodo immediatamente successivo all'adozione dell'Atto finale di Helsinki del 1975, ha visto la luce una copiosissima letteratura dedicata a questo tema, tutta incentrata sulla discussione relativa al *soft law* (o diritto «molle» o «verde»), ai *non binding agreements*, e via dicendo. Insomma, l'Atto finale del 1975 ha fatto esplodere l'interesse degli studiosi per la zona grigia tra diritto e politica internazionale, dando luogo ad un importante dibattito sulle possibilità di precisare il tracciato della frontiera tra i due mondi, e volto ad indagare, in particolare, quali effetti giuridici possano eventualmente produrre impegni definiti in modo ufficiale ed esplicito come aventi carattere strettamente politico.

Oggi, a quasi vent'anni di distanza ed in un contesto internazionale mutato in misura impressionante, vale senz'altro la pena di riprendere in esame lo stesso tema. Non, sia chiaro, per ripercorrere pedissequamente itinerari ben noti, ma per vedere se la smisurata crescita della Csce non proponga nuovi stimoli, suggerimenti e conclusioni. La domanda cui si cercherà di dare risposta è, insomma, questa: ci sono novità a proposito di un vecchio problema?

Va subito detto che non si può nemmeno tentare di dare risposta ad una simile domanda se non si tiene conto già in partenza della

complessità del fenomeno Csce, quale esso appare oggi all'osservatore (e quale poteva benissimo non apparire ieri): fenomeno uno e trino, per così dire. In effetti, sarebbe riduttivo vedere nella Csce esclusivamente un sistema di regole negoziate ed adottate dagli Stati partecipanti allo scopo di disciplinare le loro relazioni, e concentrare l'indagine su questo solo aspetto. La Csce è, in più e al tempo stesso, un processo negoziale paneuropeo: gli Stati partecipanti si sono impegnati ad utilizzare in permanenza il metodo del negoziato per permettere una ordinata coesistenza e rendere possibile la cooperazione, nonché per affrontare e risolvere tutti i problemi e le controversie suscettibili di compromettere la realizzazione di quei fini. Inoltre, la Csce diviene sempre più, negli ultimissimi anni, un apparato istituzionale, cioè un ente dotato di organi e meccanismi suoi propri, un'organizzazione insomma.

La dimensione giuridica della Csce va dunque studiata con riferimento al suo triplice profilo di sistema normativo, di processo negoziale e di apparato istituzionale.

## **2. Il carattere «non giuridico» degli impegni Csce e la sua principale conseguenza in materia di responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti**

Come punto di partenza incontestabile (e non contestato), che perciò non ha bisogno di essere documentato, si può adottare un dato di carattere negativo, atto a porre in evidenza che cosa gli «impegni della Csce» certamente non sono: con minime eccezioni di cui si dirà, i documenti Csce non sono trattati internazionali, idonei a produrre obblighi a carattere convenzionale. Non sono, più in generale, atti giuridicamente vincolanti.

Ciò è messo nettamente in chiaro dai più importanti di questi documenti (dei quali tutti gli altri costituiscono i «seguiti», condividendone ovviamente la natura), a cominciare dall'Atto finale del 1975, e continuando con la Carta di Parigi del 1990 e col Documento Helsinki 2 del 1992. Tutti e tre sono stati adottati con grande solennità e firmati dalle supreme autorità degli Stati partecipanti. Ma in tutti e tre si esclude formalmente la possibilità di registrazione ai sensi dell'art. 102 della Carta Onu, che è notoriamente prevista per «ogni trattato ed ogni accordo internazionale»; si parla di «Stati partecipanti» e non di «Alte Parti contraenti»; non si fa cenno ad eventuali

ratifiche (ed infatti le procedure di ratifica previste dalle costituzioni nazionali per i trattati non sono state messe in opera presso nessuno degli Stati in questione); si sottolinea l'«alto significato politico» del documento, per far risaltare *a contrario* l'assenza di altri significati (giuridico, in particolare). Infine, al momento della firma sono state frequentissime le dichiarazioni volte a mettere in risalto, a scanso di equivoci, la valenza non giuridica del documento in questione.

È facile identificare la ragione e lo scopo essenziali di questo modo di procedere. Gli Stati partecipanti alla Csce hanno voluto chiarire che, malgrado la relevantissima importanza da essi attribuita alle regole negoziate in quel quadro, resta inteso che il loro rispetto non costituirà il contenuto di una pretesa giuridica: esso non è esigibile sul piano del diritto, ma semmai su un diverso piano (del quale si dovrà parlare più in là). In altre parole, il contenzioso della responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti, con tutto il suo corredo di condizioni, procedure e conseguenze, non può essere chiamato in gioco a proposito degli impegni Csce.

### **3. Impegni Csce ed obblighi di diritto internazionale**

Se gli impegni Csce non sono giuridicamente esigibili in quanto tali, non è ovviamente escluso che essi possano esserlo nei limiti in cui abbiano contenuto corrispondente a quello di obblighi giuridici sanciti, ad esempio, da trattati internazionali o da principi di diritto consuetudinario. In altre parole, una regola può benissimo avere una doppia natura, quella di impegno Csce e quella di norma di diritto internazionale: per questo secondo aspetto, la sua osservanza risulterà allora sanzionata nel modo corrente, previsto dai principi giuridici pertinenti.

Questo rilievo è particolarmente appropriato per gli impegni sanciti dal cosiddetto «Decalogo» dell'Atto finale del 1975, che per l'essenziale ribadisce regole già consolidate, risultanti dalla Carta delle Nazioni Unite o dalla consuetudine internazionale. In proporzioni variabili, questo atteggiamento, volto a confermare principi già esistenti, traspare anche da svariati altri documenti Csce. Nel mostrare così il loro attaccamento a tali principi, gli Stati interessati ne riconoscono ed accertano il contenuto e le implicazioni, ne enfatizzano l'importanza, rinnovano l'impegno a rispettarli: tutte operazioni non prive di rilevanza giuridica, oltre che di significato politico.

Ma le interazioni tra impegni Csce e principi giuridici internazionali non si esauriscono nell'ipotesi della conferma di questi da parte di quelli: non è affatto escluso, in effetti, che si verifichi anche qui, *mutatis mutandis*, tutta una tipologia di fenomeni analoga a quella rilevata dalla Corte internazionale di giustizia con riguardo ai rapporti tra convenzioni di codificazione e diritto internazionale generale.

Nella sentenza del 20 febbraio 1969 sull'affare della piattaforma continentale del Mare del Nord, la Corte aveva messo in risalto che le convenzioni di codificazione, oltre a creare - quando entrano in vigore - regole convenzionali vincolanti per le Parti, possono «consacrare» o «cristallizzare», con effetto per tutti gli Stati, regole consuetudinarie preesistenti o in via di formazione; oppure possono costituire il punto di partenza o una tappa intermedia sulla via della elaborazione di una nuova regola di diritto internazionale generale. Ora, a differenza delle convenzioni di codificazione, gli impegni Csce non hanno la capacità di generare obblighi convenzionali, secondo quanto già osservato. Ma per il resto nulla osta a che essi funzionino in modo simile: oltre a confermare regole consuetudinarie già esistenti, essi potrebbero rappresentare il momento di coagulo d'una norma generale che in precedenza era in uno stadio di avanzata formazione, oppure contribuire ad un processo in corso che solo più tardi potrà definirsi compiutamente e sfociare in una nuova norma di diritto internazionale generale.

Va rilevato anzi, a questo proposito, che i negoziati Csce costituiscono elementi particolarmente significativi della prassi internazionale contemporanea e mezzi di rilevazione altrettanto significativi dell'*opinio juris*: ciò a causa del numero, dell'importanza e della rappresentatività degli Stati che vi partecipano e trovano modo in tal sede di chiarire le loro posizioni, di dar conto dei loro comportamenti e di reagire ai comportamenti altrui, di esprimere le loro concezioni ed intenzioni. La valutazione di questi dati è dunque essenziale ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie internazionali e dell'apprezzamento del relativo processo evolutivo.

In proposito ed a precisa conferma di quanto appena osservato, è da sottolineare che in una più recente sentenza, quella del 27 giugno 1986 sull'affare delle attività militari e paramilitari in Nicaragua (*I. C. J. Reports*, 1986, par. 189, p. 100, e par. 204, p. 107), la Corte non ha esitato ad affermare ripetutamente che l'accettazione da parte degli Stati partecipanti di dati principi dell'Atto finale del 1975 va vista come una significativa conferma dell'esistenza dell'*opinio juris* al

loro riguardo, o anche senz'altro come prova rivelatrice dell'esistenza di principi consuetudinari corrispondenti.

#### **4. Il processo negoziale Csce e l'obbligo internazionale degli Stati di negoziare al fine di pervenire alla soluzione delle controversie internazionali**

Le osservazioni appena svolte non riguardano soltanto gli impegni materiali contratti dagli Stati nel quadro Csce. In rapporto con i principi di diritto internazionale a carattere vincolante va posto anche l'impegno strumentale di partecipare al processo negoziale della Csce e di discutervi tutti i problemi capaci di incidere sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

Si può dire, in effetti, che il fatto di sottoporre a questo processo tensioni e controversie del tipo previsto deve essere considerato come un modo di adempiere all'obbligo di negoziare, che è sancito da un principio consuetudinario e consacrato all'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite. Di quest'obbligo, come si sa, la Corte ha fatto una lettura accurata e molto pregnante, insistendo sul *fundamental character* del negoziato come mezzo di soluzione delle controversie e sull'idea che per assolvere quest'obbligo gli Stati devono fare in modo che «the negotiations are meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its own position without contemplating any modification of it» (C.I.G., sentenza del 20 febbraio 1969, «Piattaforma Continentale del Mare del Nord», in *I.C.J., Reports*, 1969, par. 85, p. 47).

#### **5. Effetti giuridici non obbligatori degli impegni Csce**

Ammettere che gli impegni Csce non hanno di per sé effetti vincolanti non significa escludere per essi qualsiasi effetto giuridico: si immiserirebbe la dimensione giuridica se si pensasse che giuridicità equivale a obligatorietà. In altre parole, una regola può benissimo avere una rilevanza giuridica se ne derivano conseguenze apprezzabili sul piano del diritto, anche se non si tratta di vincoli giuridici.

Un impegno Csce che non duplichi un obbligo di diritto internazionale, pur non essendo, come si è detto, giuridicamente esigibile,

avrà quanto meno l'effetto di sottrarre la materia contemplata al dominio riservato degli Stati cui si rivolge, rendendola di «*international concern*». Avendo assunto - sul piano delle relazioni internazionali - un impegno, pur di carattere meramente politico, uno Stato non potrebbe poi invocare il principio di non ingerenza negli affari interni al fine di respingere la protesta presentata da un altro Stato onde far valere la violazione di quell'impegno.

Ma vi è di più: inevitabilmente, gli impegni Csce legalizzano i comportamenti che essi richiedono. In altre parole, il comportamento di uno Stato conforme a quegli impegni non potrà essere considerato da un altro Stato partecipante come internazionalmente illecito in quanto vietato da una norma internazionale in vigore tra i due. In effetti, si può dire quanto meno che il secondo Stato, associandosi al *consensus* necessario per l'adozione delle decisioni nell'ambito Csce, ha acconsentito a che il primo non si conformi alla norma internazionale in vigore, nella misura necessaria a rispettare l'impegno Csce. Soccorre a giustificare questa conclusione la teoria delle cause escludenti l'illiceità del comportamento di uno Stato non conforme ad un suo obbligo internazionale: la prima di queste cause, secondo un consolidato principio giuridico che appare trascritto nell'art. 29 della prima parte del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati elaborato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, è il consenso del titolare del diritto in questione. Nella stessa logica, e come corollario del precedente rilievo, va ammesso che uno Stato non potrebbe esigere il rispetto da parte di un altro Stato di una norma in vigore che contraddicesse in maniera inconciliabile gli impegni Csce posteriormente assunti.

Ciò equivale ad affermare, in ultima analisi, che nelle relazioni tra gli Stati partecipanti alla Csce le norme internazionali in conflitto con gli impegni Csce sono abrogate o subiscono una deroga: in altre parole, gli impegni Csce non hanno la forza di creare nuovi obblighi giuridici, ma sembrano capaci quanto meno di rimuovere *inter partes* gli obblighi precedenti contrari.

Infine, non è detto che gli impegni Csce non abbiano un ruolo da svolgere nell'interpretazione delle norme di diritto internazionale tanto consuetudinarie che convenzionali; nemmeno è da escludere che possano produrre effetti giuridici in chiave, ad esempio, di riconoscimento, di acquiescenza, di rinuncia o di *estoppel*.

## 6. Profili di una possibile rilevanza degli impegni Csce nel regolamento giuridico delle controversie internazionali

I precedenti rilievi mostrano che sarebbe semplicistico, anzi senz'altro errato, pretendere che gli impegni Csce siano insuscettibili di venire in considerazione nel regolamento giudiziario o arbitrale delle controversie internazionali tra Stati partecipanti: al contrario, nei limiti in cui tali impegni possono produrre taluni effetti giuridici, anche se diversi da quello obbligatorio, innegabile sarà la loro rilevanza ai fini della soluzione giuridica di simili controversie.

Da questo punto di vista, appare più che criticabile quanto dispone, in materia di diritto applicabile, la Convenzione sulla conciliazione e l'arbitrato nella Csce, che è stata adottata ed aperta alla firma il 15 dicembre 1992 dal Consiglio dei Ministri della Csce nella Riunione di Stoccolma, a seguito di un complicato negoziato felicemente andato in porto grazie agli sforzi finali realizzati in una riunione Csce di Ginevra dell'ottobre 1992, interamente dedicata alla soluzione pacifica delle controversie. Dalle disposizioni in questione, in effetti, traspare in filigrana, a mio modo di vedere, una inadeguata comprensione delle complessità e delle sottigliezze che caratterizzano la problematica relativa agli effetti giuridici degli impegni, pur giuridicamente non vincolanti, della Csce.

Si sa che la Convenzione, nel prevedere l'istituzione di una Corte di conciliazione e di arbitrato, che avrà sede a Ginevra, intende mettere in piedi un sistema di conciliazione obbligatoria, cui gli Stati parti dovranno obbligatoriamente sottoporre le controversie che li contrapporranno. Inoltre, offrirà loro un meccanismo arbitrale istituzionalizzato, che sarà azionabile per accordo o in base a dichiarazioni unilaterali di accettazione della competenza obbligatoria dei Tribunali arbitrali. Ora, l'articolo 24 della Convenzione chiama le Commissioni di conciliazione (da istituire appositamente di volta in volta - al pari dei Tribunali arbitrali - in seno alla Corte) ad assistere le parti in controversia nella ricerca di una soluzione «conformemente al diritto internazionale e ai loro impegni Csce». Invece, per i Tribunali arbitrali l'articolo 30 prevede che essi debbano giudicare «conformemente al diritto internazionale», salva la possibilità per i litiganti di autorizzarli a decidere *ex aequo et bono*: qui gli impegni Csce non sono affatto menzionati. Questa maniera di disporre è chiaramente l'espressione di una concezione - del tutto inadeguata - secondo cui diritto internazionale ed impegni Csce sarebbero da contrapporre,

risultando con ciò escluso che questi ultimi siano considerati parte di quello. Da una simile concezione non può non discendere l'idea secondo cui nessun effetto giuridico potrebbe essere generato dagli impegni in questione, quando invece solo gli effetti giuridicamente obbligatori devono essere esclusi.

Va inoltre segnalato un pericolo: queste disposizioni rischiano di ostacolare il riconoscimento delle interazioni già segnalate tra impegni Csce e regole di diritto internazionale a carattere giuridicamente vincolante. L'artificiosa contrapposizione tra diritto internazionale e impegni della Csce potrebbe rendere i futuri Tribunali arbitrali eccessivamente prudenti a questo riguardo, quando invece un atteggiamento opposto sarebbe auspicabile: ciò al fine di facilitare quel fenomeno di trasmigrazione di regole dal *soft law* verso l'*hard law*, che i concetti di «consacrazione», di «cristallizzazione» e di tappa intermedia nella formazione di nuove regole aiutano a riconoscere.

Infine, va rimproverato alla Convenzione di non aver esplicitamente previsto la possibilità per gli Stati di dare consensualmente mandato ai Tribunali arbitrali perché questi decidano in conformità con gli impegni della Csce, e non solo *ex aequo et bono*.

## **7. La commistione tra impegni giuridici e non giuridici nella Csce**

Le osservazioni svolte fin qui hanno permesso di chiarire in che senso gli impegni Csce vadano definiti come non aventi carattere giuridico: essi non vincolano giuridicamente, nel senso che il comportamento di uno Stato in conflitto con uno di essi non può qualificarsi per questa sola ragione come atto internazionalmente illecito, ma possono produrre tuttavia una serie di altri effetti giuridici.

Va ora aggiunto che questa diagnosi copre per intero e senza residui una soltanto delle tre dimensioni della Csce: quella di sistema normativo. Per quanto riguarda le due altre dimensioni, invece, sono da prendere in considerazione ulteriori aspetti e profili di giuridicità, i quali rivelano un interessante tipo di fenomeno: impegni di carattere strettamente giuridico vengono messi al servizio degli impegni non giuridici, nel quadro di un rapporto di carattere strumentale che sfocia in una singolare commistione tra le due categorie. In altre parole, il funzionamento della Csce, come processo negoziale e come apparato istituzionale, prende appoggio su un insieme di obblighi giuridici in

senso stretto, e ciò malgrado esso sia destinato all'elaborazione ed alla messa in opera di obblighi non giuridici.

## **8. Elementi giuridici a supporto dell'apparato istituzionale Csce**

L'annunciata commistione è particolarmente appariscente per quel che concerne l'«organizzazione» della Csce: fenomeno nuovo, dovuto all'importante accelerazione derivante dalla Carta di Parigi del 1990. Quest'ultima ha impresso una svolta decisiva al sistema, che fino ad allora aveva funzionato pragmaticamente, cioè mediante riunioni degli Stati ai diversi livelli, di cui ognuna programmava il proprio seguito. Invece, la Carta di Parigi ha previsto di dotare la Csce di una serie di strutture ed apparati burocratico-politici a carattere permanente, che fungono da raccordo tra le varie riunioni, ne preparano e stimolano il lavoro, danno seguito alle decisioni prese, e così via. Dopo la Carta di Parigi, altre decisioni (tradotte nel Documento Helsinki 2 del 1992) sono venute a perfezionare e completare l'organizzazione della Csce, e questo processo appare lontano dall'essere esaurito. Così, nuovi progressi si delineano nel Documento di Stoccolma del 15 dicembre 1992, nel quale si prevede la nomina di un Segretario generale della Csce, nonché la razionalizzazione di segretariati precedentemente separati, da unificare sotto la direzione del Segretario generale.

Va anzitutto rilevato a questo proposito, nel solco di quanto già notato, un primo dato che rende l'esperienza Csce assolutamente unica e senza precedenti: l'apparato organizzativo in questione non ha alla base nessun obbligo convenzionale. In altre parole, le decisioni politiche, in virtù delle quali gli organi sono stati e sono istituiti, consistono anch'esse in impegni di carattere non giuridico, esattamente come quelle volte a fissare le regole della sicurezza e della cooperazione paneuropea. Insomma, l'organizzazione della Csce non trova fondamento su alcun trattato tra Stati o, più in generale, su alcuna regola vincolante di diritto internazionale.

Si è qui, senza il minimo dubbio, di fronte ad un fenomeno inedito, sul quale occorre riflettere perché arricchisce e rilancia in una direzione imprevista il dibattito - che sembrava ormai in fase di stanca - sul *soft law*. In attesa di tornare successivamente su questo aspetto, in chiave appunto di *soft law*, v'è per l'intanto da constatare, considerando l'esperienza accumulata a partire dal 1990, che l'organizza-

zione della Csce, pur realizzata in base a impegni giuridicamente non vincolanti, ha richiesto un supporto di impegni a carattere giuridico. In altre parole, si è dovuto fare ricorso a norme giuridiche di tipo tradizionale, anzi del tipo più classico che ci sia (il diritto diplomatico) al fine di creare e far funzionare effettivamente gli organi che ci si era impegnati a istituire.

Tre aspetti meritano di essere sottolineati, onde mettere in luce questa sorta di singolarissimo *bricolage* che consiste nell'utilizzare materiali giuridici consueti (diritti ed obblighi giuridici tra Stati) per sorreggere un'organizzazione creata e funzionante in virtù di impegni non giuridici.

Il primo aspetto è che, per dotare gli organi Csce del personale necessario, si è fatto appello fin qui ai congegni di diritto diplomatico relativi ai rapporti tra Stati: questo personale viene infatti accreditato dallo Stato che lo fornisce (in adempimento di un impegno non giuridico) presso lo Stato in cui ha sede l'organo (Stato che è impegnato, anche lui non giuridicamente, a fornire una serie di mezzi richiesti per il suo funzionamento), nel quadro di una tradizionalissima relazione bilaterale di missione diplomatica, che è posta in essere nelle forme e secondo le procedure previste dalla Convenzione di Vienna del 1961. Questa relazione comporta ovviamente, per i due Stati in questione, tutto il corredo di diritti ed obblighi giuridici pertinenti, ad esempio in materia di immunità, privilegi e prerogative diplomatiche.

Il secondo aspetto da segnalare è che questo supporto giuridico serve da strumento per dare effetto agli impegni di carattere non giuridico della Csce con i quali si combina ed intreccia. In materia di «organizzazione», questi ultimi impegni sono, ad esempio, quello collettivo di istituire l'organo, di accettare che esso funzioni e di dotarlo dei mezzi economici necessari; quanto agli impegni non giuridici assunti individualmente dagli Stati accreditante ed accreditatario, si tratta di quelli di prendere in carico, rispettivamente, il personale e l'installazione dell'organo.

Il terzo profilo su cui occorre richiamare l'attenzione è che questo *bricolage* giuridico può apparire ancora sufficiente in relazione alla entità tutto sommato modesta dei problemi che si presentano in una fase pur sempre iniziale della «istituzionalizzazione» della Csce. Ma inevitabilmente, man mano che si progredirà su questa strada, ci si renderà conto della necessità di trovare soluzioni meno improvvisate e più soddisfacenti. Si sa che l'idea di trasformare la Csce in una

classica organizzazione internazionale incontra per il momento resistenze notevoli, in nome della ostilità dichiarata da più parti nei confronti di una eccessiva «burocratizzazione» del sistema. In attesa, però, di una simile futura ed eventuale trasformazione, niente vieta di immaginare che nel frattempo venga offerto alle istituzioni della Csce un supporto giuridico specifico che, senza modificarne la natura (e senza giuridicizzare gli impegni su cui si basano), risolva in modo congruo e sistematico i problemi suscettibili di ostacolarne il funzionamento. Nel documento di Stoccolma del 15 dicembre 1992 si prospetta, infatti, l'opportunità di mettere prossimamente allo studio un accordo che potrebbe garantire un *internationally recognized status* alle istituzioni Csce: cosa che indubbiamente può essere realizzata senza farle divenire organi di una vera e propria organizzazione internazionale, ma impegnando gli Stati collettivamente a riconoscere, tanto ad esse stesse che al relativo personale, le appropriate immunità e garanzie.

## **9. Elementi giuridici a supporto del processo negoziale**

La commistione tra impegni giuridici e non giuridici si fa luce anche riguardo alla dimensione della Csce come processo negoziale, e ciò da un duplice punto di vista.

Anzitutto, secondo quanto già osservato, l'impegno Csce a sottoporre al processo negoziale i problemi, le tensioni e le controversie tra Stati partecipanti, che siano suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza e la cooperazione in Europa, va visto come una applicazione di un principio giuridico fondamentale del diritto internazionale contemporaneo: il principio relativo all'obbligo di negoziare. Va tuttavia precisato al riguardo che in questi casi, per gli Stati partecipanti, conformarsi al metodo Csce non costituisce certo il solo modo di adempiere all'obbligo di negoziare; e va anche ricordato che uno Stato non commetterebbe un illecito internazionale per il solo fatto di sottrarsi al processo negoziale Csce, data la natura non giuridica dell'impegno relativo.

Il secondo punto è che il processo negoziale della Csce, pur non destinato a sfociare in decisioni obbligatorie, si svolge comunque sotto l'egida e l'imperio delle norme internazionali applicabili in caso di conferenze internazionali: così, ad esempio, quelle relative alle garanzie, immunità e privilegi che vanno accordati alle persone che

rivestono lo status di organi degli Stati e che agiscono *ex qualitate* sul territorio di un altro Stato.

## 10. Impegni Csce e diritto interno degli Stati

Tutte le osservazioni svolte fin qui sono state incentrate sulla rilevanza giuridica degli impegni Csce in chiave di diritto internazionale. Ma non va dimenticato che i diritti interni hanno pur essi un ruolo da svolgere in materia, e ciò in una duplice direzione: da una parte, perché cooperano a dare supporto e base giuridica alla Csce; d'altra parte, perché contribuiscono alla efficacia degli impegni assunti nel quadro Csce.

Quanto al primo profilo, è appena il caso di ricordare che gli organi di relazione internazionale di ogni Stato traggono dal diritto interno di questo la competenza a partecipare al processo Csce ed il potere di far assumere allo Stato gli impegni che ne scaturiscono; sempre dal diritto interno dipende, in particolare, la possibilità per ogni Stato di impegnarsi (non giuridicamente) a sopportare *pro parte* gli oneri finanziari ed in personale della Csce: oneri che vanno poi assolti mediante atti e comportamenti (allocazione e versamento di somme di denaro, destinazione di personale, ecc.) disciplinati dal diritto interno.

Si è già passati in questo modo al secondo e ancor più interessante profilo, che mette in luce il contributo dei diritti interni al rispetto degli impegni Csce. È assiomatico che questi non possono certo aspirare alla qualità di norme *self-executing*, e che anzi la loro applicazione interna ad opera del giudice e dell'interprete è impossibile da concepire, visto che hanno carattere giuridicamente non obbligatorio. Ciò non esclude affatto, tuttavia, che la violazione di simili impegni da parte di uno Stato possa avere conseguenze importanti al livello interno, impegnando ad esempio la responsabilità del relativo governo di fronte al proprio parlamento o all'opinione pubblica. È noto, anzi, che proprio i dibattiti politico-costituzionali, scatenati a livello nazionale dall'Atto finale di Helsinki, hanno dato a quest'ultimo una notorietà ed una rilevanza anche giuridica ben superiore a quelle di tantissimi autentici trattati internazionali.

Si potrebbe dire, insomma, che a loro modo gli ordinamenti interni hanno offerto ed offrono alla Csce supporto e forza giuridica in

misura, anzi, che rischia di apparire per certi versi più significativa di quelli derivanti dal diritto internazionale.

## **11. La natura «politica» degli impegni Csce e la responsabilità internazionale**

Fin qui si è studiato in che senso ed in che limiti gli impegni Csce vadano considerati come sprovvisti di carattere giuridico: si potrebbe dire che, in fondo, ci si è preoccupati soprattutto di chiarire, in negativo, che cosa essi non sono. Resta ora da vedere, in positivo, cosa siano esattamente. Insomma, che significa definirli come impegni a carattere «politico»? Quali gli effetti che ne derivano? Quali le conseguenze della loro violazione?

Non si intende certo riaprire a questo punto tutto il vasto dibattito, peraltro passato di moda ormai, sul *soft law*, sugli atti negoziali non convenzionali, sui *non binding agreements* e sulla cosiddetta «soglia della giuridicità». Basterà osservare che contributi numerosi hanno spiegato ampiamente perché, in svariate materie politicamente sensibili, nuove e controverse, ma particolarmente quando si tratta di elaborare una vera e propria progettazione sociale, gli Stati rifiutano di assumersi impegni rigidi e troppo precisi. In questi casi, non si riesce a negoziare significativi strumenti internazionali, se non a condizione di accettare che ad essi sia impressa una grande flessibilità, e a condizione di lasciare a disposizione degli Stati ampie «uscite di sicurezza».

Per quanto concerne la Csce, va ricordato per l'appunto che gli Stati partecipanti hanno espresso, nel modo più netto che ci sia, la loro ferma intenzione di non andare per ora al di là della sottoscrizione di impegni a carattere puramente politico. In altre parole, hanno scelto di investire nella Csce esclusivamente la loro responsabilità politica, poiché è sembrato loro inopportuno o prematuro assumere impegni giuridicamente esigibili, la cui violazione avrebbe scatenato il funzionamento dei meccanismi relativi alla responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito.

Si deve peraltro sottolineare subito che mettere fuori gioco l'istituto della responsabilità internazionale per fatto illecito non significa escludere che vengano in rilievo altre forme di responsabilità nelle relazioni internazionali. Per il fatto stesso di aver assunto impegni politici, gli Stati in questione hanno chiaramente accettato di impe-

gnare per l'appunto la loro responsabilità politica: e ciò li esporrà, se non rispettano quegli impegni, a reazioni di carattere ancora una volta politico.

In altre parole, nei confronti di uno Stato che violi impegni Csce potranno essere adottate senza dubbio appropriate «contro-misure» da parte degli altri Stati partecipanti alla Csce. Queste «contro-misure», però, non potranno essere del tipo che sarebbe congruo in caso di reazione contro la violazione di un obbligo giuridico (cosa che gli impegni Csce di per sé non sono): non vi è dunque posto qui per le «rappresaglie pacifiche» in senso tecnico, poiché, secondo il diritto internazionale vigente, queste sono misure lecite solo nei limiti in cui rappresentino una proporzionata risposta all'atto illecito altrui. Vi è invece posto per quelle «contro-misure» d'indole politica che rientrano nella tipologia delle «ritorsioni»: misure, cioè, le quali colpiscano in modo anche importante gli interessi dello Stato che ha violato gli impegni Csce, ma che non ledono i suoi diritti previsti dalle vigenti norme di diritto internazionale. Le contro-misure in questione possono ovviamente consistere non soltanto in reazioni individuali, ma anche in risposte collettive preordinate all'interno del sistema, e possono ledere interessi collegati allo stesso processo Csce (come nel caso dell'esclusione da esso di uno Stato che non ne rispetti gli impegni).

## **12. La Csce come «soft international organization»**

Come già segnalato, la problematica della *soft law* è stata largamente esplorata dalla dottrina negli anni passati, specialmente con riguardo all'Atto finale di Helsinki del 1975 e, più in generale, agli impegni Csce. Non val la pena, dunque, di attardarsi ulteriormente su di essa, salvo che per insistere sul solo aspetto veramente nuovo, già segnalato peraltro poche pagine addietro: un aspetto che fin qui non ha catturato l'attenzione degli osservatori, e tanto meno ha formato l'oggetto di una riflessione approfondita.

L'esperienza recente, a partire dalla Carta di Parigi del 1990, mette in luce una escrescenza del tutto inattesa della fenomenologia del «diritto molle»: l'istituzionalizzazione della Csce, con le sue peculiarissime caratteristiche quali illustrate poco fa, mostra che ormai, mediante strumenti giuridicamente non vincolanti, è possibile creare

non solo una *soft international law*, ma anche delle *soft international organizations*.

Siamo qui di fronte, a quanto pare, ad un arricchimento impressionante degli istituti e delle tecniche del diritto internazionale, di cui sarà senza dubbio interessante seguire gli sviluppi. In particolare sarà interessante verificare la tenuta che potrà avere alla lunga una simile «organizzazione molle»: può darsi, in effetti, che presto o tardi essa venga trasformata in una organizzazione internazionale di tipo classico. Si sa, in effetti, che un dibattito è già in corso a questo proposito e che, malgrado importanti resistenze nei confronti di una simile prospettiva, vi sono chiari indizi di un movimento in questa direzione. È così che va interpretata, mi pare, la recentissima decisione già riferita di esplorare la possibilità di attribuire alle istituzioni della Csce, mediante apposita convenzione, uno «*internationally recognized status*». Va subito confermato peraltro che, di per sé sola, una simile convenzione non cambierebbe fondamentalmente la situazione, poiché l'apparato organizzativo della Csce - pur venendo a godere di immunità e privilegi internazionalmente garantiti - continuerebbe a fondarsi su semplici impegni non vincolanti.

La Csce come *soft international organization*: un tema che meriterebbe uno studio apposito, volto a chiarire tutta una serie di questioni specifiche attinenti ai vari aspetti della struttura e del funzionamento di un ente internazionale alla cui base non sta una rete di obblighi di diritto internazionale tra Stati. Per parte mia, ho osservato in precedenza come l'esperienza accumulata fin qui suggerisca che una *soft international organization* non regge senza un sufficiente, anche se ridotto, supporto di *hard international law*, da utilizzare quanto meno per quel che concerne lo status degli individui destinati a farla funzionare.

### **13. Note conclusive in tema di «giuridicizzazione» della Csce**

Le condizioni politiche dell'Europa sono radicalmente cambiate dal 1975 ad oggi; e ciò comporta ovviamente un mutamento altrettanto radicale del ruolo della Csce, che è peraltro in corso. In questo quadro, è diventato di moda suggerire che la Csce dovrebbe progressivamente «giuridicizzarsi», cioè trasformare il suo insieme di impegni politici tra Stati in un sistema di impegni giuridicamente vincolanti.

Non è certo il caso di esprimere qui giudizi sul carattere utopico o, invece, realista di una simile concezione, tanto più che essa programma una azione a lungo termine, il cui successo dipenderà inevitabilmente da una stabilizzazione dell'assetto paneuropeo di cui per ora non si intravedono purtroppo nemmeno i segni premonitori. Nel frattempo, bisogna continuare a contare sugli strumenti attualmente a disposizione, tra i quali la Csce. E l'esperienza di questi ultimi vent'anni, durante i quali la Csce ha dimostrato di essere uno strumento di notevolissima utilità malgrado la natura non giuridica degli impegni in cui essa consiste, induce senza dubbio alla prudenza nei confronti di idee che rischiano di rappresentare vere e proprie fughe in avanti.

Va aggiunto, peraltro, che la «giuridicizzazione» della Csce può benissimo essere realizzata senza alterarne la fisionomia generale: una rete di accordi internazionali negoziati nel suo seno potrebbe gradualmente tradurre in impegni giuridicamente vincolanti gli attuali impegni politici, man mano che questi divenissero sufficientemente maturi per subire una simile operazione. A tal riguardo, la già citata Convenzione sulla conciliazione e l'arbitrato del 1992 costituisce un precedente di grande significato ed una preziosa indicazione per il futuro; precedente ed indicazione senza dubbio ben più significativi delle modeste realizzazioni in materia di sicurezza (si vuole alludere al trattato sulla riduzione delle armi convenzionali, Cfe, ed a quello sui Cieli Aperti).

Insomma, la Csce può considerarsi, da questo punto di vista, come una sorta di serbatoio al quale attingere per legiferare, una *lex ferenda* dotata di una promettente vocazione a diventare *lex lata*.

## 4. IL RUOLO DEL CENTRO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI NEL SISTEMA DI SICUREZZA DELLA CSCE

*di Ettore Greco*

### **1. Introduzione**

Grazie alla sua caratteristica flessibilità, il processo di Helsinki ha dimostrato una notevole capacità di evoluzione e di adattamento ai profondi mutamenti intervenuti nel quadro politico e strategico europeo.

Durante il periodo della guerra fredda tale processo ha certamente favorito, soprattutto attraverso le iniziative intraprese nel campo dei diritti umani, la crisi e poi il crollo finale del blocco sovietico, anche se diverse sono le opinioni degli storici e degli analisti politici sull'effettivo peso specifico che esso ha avuto nella determinazione di questi eventi. La sfida cruciale è oggi la trasformazione della Csce in uno strumento istituzionale in grado di gestire gli effetti dei cambiamenti che essa stessa ha contribuito a promuovere sulla scena europea. È a quest'obiettivo strategico che mirano le decisioni assunte all'ultimo Vertice di Helsinki (9-10 luglio 1992).

Le nuove misure approvate a Helsinki hanno per scopo, in particolare, un rafforzamento e aggiornamento degli strumenti e dei meccanismi per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi. Nei mesi precedenti il Vertice era andata infatti maturando la consapevolezza che occorresse ripensare i fondamenti stessi del sistema di sicurezza creato nell'ambito della Csce.

Nel periodo della contrapposizione Est-Ovest la preoccupazione centrale era rappresentata dal pericolo di un attacco a sorpresa o di un'offensiva su vasta scala lanciata da un'alleanza contro l'altra lungo i confini riconosciuti internazionalmente. Il sistema di controllo degli armamenti e le misure miranti al rafforzamento della fiducia e della sicurezza (Csbm) sviluppate nel contesto della Csce sono state concepite essenzialmente contro questo specifico tipo di minaccia

caratteristico del sistema bipolare. Con il venir meno della divisione in blocchi questa minaccia si è dissolta. La sicurezza in Europa appare oggi minacciata da una molteplicità di potenziali fattori di instabilità e di conflitto, primi fra tutti le tensioni e le rivalità di carattere etnico e nazionalistico. Al contrario del modello di minaccia prevalente durante la guerra fredda, che aveva le sue radici in una contrapposizione politico-ideologica di carattere globale, quello che è emerso dopo la disgregazione del blocco sovietico si riferisce soprattutto a conflitti di più bassa intensità e geograficamente più limitati, ma, nel contempo, più imprevedibili e pertanto, almeno sotto questo aspetto, più difficili da prevenire e da gestire. Inoltre, accanto agli attori classici dei conflitti - gli Stati - sono entrati in scena alcuni attori nuovi, come le minoranze e i gruppi etnici secessionisti. L'attenzione della comunità internazionale, che fino a qualche anno fa si concentrava quasi esclusivamente sui conflitti fra Stati, si rivolge pertanto, sempre più frequentemente, a quelli che esplodono, o rischiano di esplodere, all'interno dei singoli Stati.

Il tradizionale concetto di «conflitto internazionale», - limitato ai conflitti tra Stati o blocchi di Stati - sul quale sono state costruite la maggior parte delle tecniche di prevenzione dei conflitti delle istituzioni internazionali, è quindi diventato in larga misura obsoleto. Ciò vale in particolare per il sistema delle Csbm operante nel quadro della Csce della cui attuazione è responsabile il Centro per la prevenzione dei conflitti (Cpc). Tale sistema è stato infatti creato con l'obiettivo di prevenire attacchi militari lungo i confini - segnatamente, attacchi di sorpresa e offensive su larga scala -, ridurre il rischio di una guerra accidentale e esercitare un'azione dissuasiva contro il possibile uso di forze militari a scopo di coercizione o intimidazione. La teoria, più o meno esplicita, su cui si basa il sistema Csbm, pone l'accento sul ruolo che i fraintendimenti, le errate percezioni e la mancanza di informazioni corrette possono avere nel provocare o alimentare i conflitti: di qui l'importanza attribuita a un sistema efficiente di comunicazioni e alla trasparenza militare.

È evidente che questa cornice di assunzioni concettuali si applica a un numero alquanto limitato di potenziali conflitti nell'Europa del dopoguerra fredda. In effetti il sistema delle Csbm contenuto nel Documento di Vienna 1990 e in quello di Vienna 1992 si è rivelato del tutto irrilevante per prevenire i nuovi conflitti scoppiati in Europa che sono scaturiti per lo più da tensioni interne agli Stati. D'altra parte, però, sussiste il pericolo che alcuni di questi conflitti, benché

oggi geograficamente delimitati - spesso entro i confini di un singolo Stato -, si allarghino, coinvolgendo un numero crescente di Stati. Di fronte a tale pericolo, sarebbe sbagliato considerare del tutto inutile e superato l'attuale sistema delle Csbm, che, almeno per quanto riguarda i possibili conflitti tra Stati, può ancora esercitare un'efficacia preventiva non trascurabile.

L'ambizioso programma varato a Helsinki è comunque diretto alla creazione di un nuovo sistema globale di prevenzione e gestione dei conflitti fondato su una pluralità di strumenti e di istituzioni. A tal fine si è cercato in particolare di stabilire, a livello istituzionale e operativo, un legame più stretto ed effettivo tra le attività nel campo della dimensione umana (terzo «paniere») e quelle nel campo della prevenzione dei conflitti (che rientravano tradizionalmente nel primo «paniere», relativo alla sicurezza). L'esperienza dei più recenti conflitti in Europa ha in effetti evidenziato come i problemi della tutela dei diritti umani siano spesso inestricabilmente connessi con quelli della sicurezza. L'idea-forza che si è affermata a Helsinki è che una verifica e un controllo permanenti e sistematici del rispetto degli obblighi relativi ai diritti umani può significativamente contribuire alla prevenzione dei conflitti, segnatamente di quelli interni. È infatti dalla violazione flagrante e ripetuta di alcuni diritti fondamentali - in particolare di quelli individuali e collettivi delle minoranze - che scaturiscono alcuni laceranti conflitti interni che possono poi talora trasferirsi nell'ambiente circostante, generando spirali sempre più incontrollabili.

Al Cpc è stato assegnato in questo nuovo sistema un ruolo che appare, nel complesso, limitato, ma, al tempo stesso, multidimensionale. Occorre infatti notare che la denominazione stessa di «Centro per la prevenzione dei conflitti» non corrisponde alle effettive funzioni di questa istituzione. Da un lato essa è stata infatti investita di compiti che vanno al di là della mera attività di prevenzione dei conflitti, dall'altro importanti funzioni che rientrano a pieno titolo in tale attività sono state attribuite ad altre istituzioni della Csce. In vista dei prossimi appuntamenti - in particolare, il Consiglio dei ministri di Roma (30 novembre-1 dicembre 1993) e la Conferenza di riesame di Budapest (10 ottobre-2 dicembre 1994) - il dibattito sul futuro ruolo del Cpc appare più che mai aperto. Per attuare quella razionalizzazione della struttura istituzionale della Csce che viene sempre più largamente avvertita come un'urgente priorità e che si spera possa vedere la luce a Budapest, uno dei problemi che occorrerà affrontare sarà proprio la realizzazione di una più coerente e efficace distribuzione fra i vari organi dei compiti in materia di prevenzione e gestione dei conflitti.

## 2. Struttura e compiti del Cpc

### 2.1. Origini del Cpc

Il sistema Csbm è stato il primo strumento operativo per la prevenzione dei conflitti di cui si è dotata la Csce. Le prime due «generazioni» di Csbm, varate rispettivamente a Helsinki (1975) e a Stoccolma (1986), non prevedevano però alcun meccanismo multilaterale permanente di consultazione e di verifica. Anche l'attuazione del regime di Stoccolma aveva luogo infatti a livello esclusivamente bilaterale. Durante i negoziati svoltisi nella capitale svedese la proposta di dar vita a una procedura istituzionale di consultazione era stata bocciata a causa soprattutto dell'opposizione dei paesi occidentali, contrari, in quella fase, ad avallare iniziative che, presentate in nome di un confuso progetto di sistema di sicurezza paneuropeo, erano viste come potenzialmente foriere di un indebolimento della coesione e della solidarietà transatlantiche.

È all'apertura dei negoziati di Vienna sulle Csbm (marzo 1989) che veniva per la prima volta avanzata da quattro paesi del Patto di Varsavia - Bulgaria, Cecoslovacchia, Rdt e Ungheria - l'idea di creare, nell'ambito della Csce, un organo specificatamente deputato alla promozione della sicurezza attraverso un'attività permanente di prevenzione dei conflitti. Il nuovo organo avrebbe dovuto operare come centro di informazione e consultazione con lo scopo primario di ridurre i rischi di attacchi di sorpresa. Il quadro di riferimento entro cui la proposta si collocava era quindi ancora quello del confronto Est-Ovest. Il modello a cui essa si ispirava era infatti rappresentato essenzialmente dai centri di comunicazione creati nel 1987 a Washington e a Mosca per la riduzione del rischio nucleare. Anche questa proposta non otteneva il consenso necessario: la maggior parte dei paesi la giudicava prematura o irrealistica date le incertezze che ancora gravavano sull'evoluzione del contesto di sicurezza in Europa (nessuno poteva prevedere il crollo improvviso, di lì a qualche mese, del muro di Berlino).

Un dibattito più articolato ed effettivo sull'istituzionalizzazione della Csce cominciava a prender forma solo all'indomani dei rivolgimenti politici del 1989 nei paesi dell'Europa centro-orientale, che schiudevano prospettive senza precedenti di cooperazione nel campo della sicurezza. Tra la fine del 1989 e i primi mesi del 1990 diversi governi europei avanzavano idee e proposte miranti alla creazione di un sistema paneuropeo di sicurezza da realizzare attraverso l'istitu-

zionalizzazione della Csce. Mitterrand prospettava una «confederazione europea» fondata sugli accordi di Helsinki. Il primo ministro polacco Mazowiecki parlava di una «consiglio permanente di cooperazione europea». Il governo cecoslovacco di una «commissione europea di sicurezza» come prima tappa verso un'organizzazione basata su un trattato<sup>1</sup>. Comune a queste proposte, come, d'altronde, alla stessa visione gorbacioviana di una «casa comune europea», era l'idea che il superamento della divisione in alleanze contrapposte dovesse essere consacrata da un'istituzione paneuropea in grado di fornire garanzie di sicurezza a tutti gli Stati del continente. È a quest'idea che s'ispirava anche la proposta avanzata nel luglio 1990 dalla delegazione tedesca ai negoziati Csbm di creare, nell'ambito della Csce, un centro per la gestione delle situazioni di crisi determinate dalle violazioni di uno qualsiasi dei principi della Csce (sia di quelli relativi alla sfera militare che di quelli relativi ai diritti umani). Accanto alla supervisione dell'attuazione del sistema Csbm, il nuovo centro avrebbe dovuto svolgere un'attività sistematica di soluzione pacifica delle controversie. Fautore di una complessiva riorganizzazione del sistema di sicurezza europea attorno a una rafforzata Csce era in Germania soprattutto il ministro degli Esteri Hans-Dietrich Genscher,<sup>2</sup> che per questo si attirava non poche critiche da parte dei governi occidentali tradizionalmente più filoatlantisti - Usa e Regno Unito in testa -, preoccupati di preservare il ruolo della Nato di fronte al rischio di una sua «diluzione» in un contesto istituzionale che giudicavano troppo ampio e troppo poco collaudato per essere affidabile. Soprattutto da questi paesi veniva una decisa opposizione alla proposta di assegnare al nuovo centro di prevenzione dei conflitti un ruolo che andasse al di là della supervisione del sistema Csbm. Il progetto tedesco raccoglieva invece notevoli consensi tra i paesi dell'Europa centro-orientale, Urss inclusa, che vedevano con favore iniziative che potessero contribuire a colmare quel «vuoto di sicurezza» che si andava pericolosamente aprendo nella parte orientale del continente. Mentre insomma la maggior parte dei paesi occidentali voleva confinare il costruendo centro per la prevenzione dei conflitti

(1) V. Vojtech Mastny (a cura di), *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991. Analysis and Documentation*, New York, New York University Press, c1992, pp. 201-209.

(2) È da notare che, in un discorso tenuto al Bundestag il 4 settembre 1991, Genscher è tornato a proporre la trasformazione del Meccanismo di prevenzione dei conflitti in vigore nella Csce in una sorta di Consiglio di sicurezza europeo (v. *Atlantic News*, 2348, 6 sett. 1991, p. 4).

al ruolo, di natura essenzialmente tecnica, di valutazione del rispetto degli accordi di controllo degli armamenti, un altro gruppo di paesi auspicava che gli fosse attribuito un ruolo anche politico che lo proiettasse al centro del nuovo sistema di sicurezza della Csce<sup>3</sup>.

## 2.2. *Il Vertice di Parigi e i documenti di Vienna sulle Csbm*

Le decisioni adottate al Vertice di Parigi sul ruolo del Cpc nel nuovo contesto istituzionale della Csce erano il risultato di un compromesso fra queste due posizioni. Al Cpc veniva assegnato il compito di assistere il Consiglio dei Ministri degli Esteri nella riduzione del rischio di conflitti. Si decideva, in particolare, che, in una «fase iniziale della sua attività», il Cpc avrebbe assolto a questo compito fornendo il necessario supporto all'attuazione del regime Csbm creato con il documento di Vienna 1990. Per venire incontro alle richieste dei fautori di un ruolo più ampio del Cpc si lasciava nel contempo al Consiglio dei Ministri la facoltà di estendere in futuro la sfera di competenza del nuovo organo. Nel documento sulle disposizioni istituzionali approvato nella capitale francese veniva in particolare fatto esplicito riferimento ai possibili compiti supplementari del Cpc nel campo della conciliazione e della soluzione delle controversie<sup>4</sup>.

In base alle decisioni prese a Parigi e tutt'ora valide, la struttura del Cpc, che ha sede a Vienna, consiste di due organi: un Comitato consultivo e un Segretariato. Il Comitato consultivo è composto dai rappresentanti di tutti gli Stati partecipanti alla Csce. A Parigi venne stabilito che tali rappresentanti sarebbero stati, fino alla Riunione sui seguiti di Helsinki, i capi delle delegazioni ai negoziati Csbm. Per quanto riguarda il Segretariato, si decise che esso sarebbe stato composto da un direttore, due funzionari, più altro personale amministrativo e tecnico assunto dal direttore.

In questo paragrafo verranno analizzate le competenze e le attività del Comitato consultivo connesse con l'attuazione del regime Csbm

(3) Per ulteriori informazioni sulla genesi del Cpc v. Victor-Yves Ghebali, «Une institution européenne nouvelle: le Centre de la Csce pour la prévention des conflits en Europe», *Le Trimestre du Monde*, 1ère trimestre 1991, pp. 123-129; e «The Csce Conflict Prevention Center», *International Defense Review*, vol. 24, n. 3, (1991) p. 219.

(4) *Documento supplementare per l'attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una nuova Europa*, sez. I, F.

creato con i due documenti di Vienna 1990 e Vienna 1992, nonché le competenze e le attività del Segretariato.

In base alla Carta di Parigi e ai due documenti sulle Csbm, il Comitato consultivo svolge i seguenti compiti:

a) Costituisce il foro per dibattiti e chiarimenti, anche tempestivi, sulle informazioni scambiate in conformità al regime Csbm.

A parte alcune controversie minori sui dati forniti da alcuni paesi - l'Urss, in particolare - il problema cruciale che è emerso in questo campo è la difficoltà di creare un effettivo sistema di standardizzazione che consenta di armonizzare e comparare le informazioni, segnatamente quelle relative ai bilanci militari. Occorre notare che la responsabilità del Cpc per quanto riguarda lo scambio annuale delle informazioni previste dal regime Csbm ha acquistato una crescente importanza a seguito dei miglioramenti introdotti in questo settore con il Documento di Vienna 1992. Fra le proposte maggiormente degne di nota che sono attualmente in discussione figura anche quella di estendere lo scambio di informazioni a nuove aree, come la vendita e il trasferimento di armamenti.

b) Tiene le riunioni annuali di valutazione sull'applicazione delle Csbm. La prima di queste riunioni, svoltasi dall'11 al 15 novembre 1991, è stata unanimemente considerata un successo. Essa è servita fra l'altro per chiarire alcuni dubbi riguardanti le informazioni fornite dalla delegazione sovietica e da quella turca. Nella seconda riunione, svoltasi dall'8 all'11 novembre 1992, sono state avanzate alcune proposte e suggerimenti per un ulteriore rafforzamento e miglioramento del regime Csbm. Si è convenuto, in particolare, sulla necessità di rendere operative, anche in tempo di crisi, alcune Csbm, come il meccanismo relativo alle attività militari inusuali (v. infra) e le ispezioni multilaterali. Si è inoltre sottolineata l'opportunità di un coordinamento del regime Csbm con gli altri strumenti creati a Helsinki per la prevenzione dei conflitti. È stata infine prospettata la possibilità di applicare le Csbm, sia quelle già in vigore sia quelle che verranno create in futuro, non solo alle crisi che si sviluppano fra gli Stati, ma anche a quelle che sorgono al loro interno. Queste idee sono state ulteriormente approfondite nella terza riunione di valutazione svoltasi il 4 e 5 maggio 1993, nella quale molti Stati hanno insistito sulla necessità di integrare le varie misure per affrontare le situazioni di emergenza esistenti nel quadro della Csce.

c) Prepara seminari sulla dottrina militare ed eventuali altri tipi di seminari.

Nell'ambito della Csce si sono svolti due seminari sulla dottrina militare, entrambi a Vienna, rispettivamente dal 16 gennaio al 5 febbraio 1990 e dall'8 al 18 ottobre 1991. Quest'ultimo è stato organizzato dal Cpc. Scopo principale di entrambe le riunioni è stato quello di sviluppare un confronto sull'evoluzione in corso nelle dottrine militari dei diversi paesi dopo i mutamenti intervenuti nel quadro strategico europeo. Con il progredire dei rapporti politici e diplomatici fra gli ex-avversari della guerra fredda questo tipo di confronto ha tuttavia perso gran parte della sua utilità. Si è così convenuto sull'opportunità di interrompere la serie di seminari sulla dottrina militare, privilegiando la trattazione di argomenti più pratici. L'attività seminariale del Cpc si è così intensificata, allargandosi alla partecipazione di esperti non appartenenti alle burocrazie nazionali e alla discussione di argomenti non direttamente rientranti nelle competenze specifiche del Centro, come la conversione degli armamenti, il ruolo delle forze armate nella società contemporanea, la piena integrazione nella Csce dei paesi di recente ammissione.

d) Ha la responsabilità della rete di comunicazioni che collega le capitali dei paesi membri della Csce.

Già il Documento di Vienna 1990 prevedeva che le rete, che era concepita come complementare ai tradizionali canali diplomatici, potesse essere usata dagli Stati partecipanti per scopi diversi dallo scambio di informazioni riguardanti le Csbm. Nella riunione di Berlino (19-20 giugno 1991), il Consiglio decideva che la rete sarebbe stata utilizzata per tutte le comunicazioni previste dalle procedure per affrontare le situazioni di emergenza e che anche il Segretariato vi sarebbe stato integrato. Il sistema di comunicazioni è entrato in funzione il 1° novembre 1991. Un ruolo di notevole importanza nella sua realizzazione è stato svolto dai Paesi Bassi, che hanno fornito l'assistenza ai paesi tecnologicamente meno avanzati. Le difficoltà evidenziatesi nell'integrare tutti i paesi nel sistema di comunicazioni hanno indotto i partecipanti alla riunione del 1991 sull'attuazione delle Csbm a chiedere il rafforzamento delle competenze del Cpc in questo settore. Nel documento finale di Helsinki si è nuovamente sottolineata la necessità urgente di collegare tutti gli Stati partecipanti al sistema di comunicazioni, al fine soprattutto di assicurare un'effettiva capacità da parte dell'organizzazione di gestire le situazioni di emergenza. Al Comitato consultivo del Cpc è stato così attribuito il compito di valutare i progressi compiuti, suggerendo soluzioni per i problemi tecnici ancora irrisolti. A fine giugno 1993 i paesi collegati

con la rete di comunicazioni erano ancora soltanto 31 (più il Cpc e il Segretariato). A metà dicembre 1992 è comunque cominciata la sperimentazione dello scambio automatizzato dei dati e delle informazioni militari.

e) Tiene le riunioni che possono essere convocate in base al Meccanismo di consultazione e cooperazione riguardante attività militari insolite<sup>5</sup>.

Lo Stato che avanza una richiesta di spiegazioni su un'attività militare insolita intrapresa da un altro Stato può, se insoddisfatto dalla risposta, richiedere una riunione per discutere l'argomento. Esso ha a tal fine due opzioni. In primo luogo può chiedere un incontro bilaterale con l'altro Stato, a cui possono anche partecipare, su richiesta di quest'ultimo, altri Stati della Csce. Se non v'è accordo sulla sede ove svolgere quest'incontro, esso viene tenuto presso il Cpc. In secondo luogo, lo Stato in cerca di chiarimenti può richiedere la convocazione di tutti gli Stati partecipanti. Il Comitato consultivo funge da foro per questo tipo di riunione.

Il Meccanismo riguardante le attività militari insolite è stato usato in connessione con la crisi jugoslava. Alla fine di giugno del 1991 l'esercito federale jugoslavo, reagendo alle dichiarazioni di indipendenza di Slovenia e Croazia, avviava una serie di operazioni militari in Slovenia. Preoccupate da quest'allarmante sviluppo della crisi, il 27 giugno Austria e Italia richiedevano chiarimenti al governo di Belgrado circa le attività militari inusuali intraprese. La risposta raggiungeva i due Stati richiedenti il 29 giugno, entro la prevista scadenza di 48 ore. Il governo jugoslavo si appellava alle decisioni del Parlamento che aveva dichiarato l'intervento militare in Slovenia una misura costituzionalmente corretta. Nel frattempo aveva luogo un'ulteriore *escalation* militare. Il 30 giugno il governo di Vienna chiedeva quindi la convocazione del Comitato consultivo del Cpc. L'unico risultato della riunione era un appello alle parti per un immediato cessate il fuoco e per il ritorno di tutte le truppe nelle caserme. La proposta avanzata dall'Austria di inviare in Jugoslavia degli osservatori della Csce per controllare il cessate il fuoco non otteneva il consenso necessario. In seguito il Cpc non ha adottato alcuna misura significativa per la gestione della crisi jugoslava e per prevenire una sua ulteriore *escalation*, se si eccettua l'invio di una missione in Kosovo (vedi *infra*). In sede Csce l'iniziativa sulla crisi jugoslava è passata infatti ben presto al Comitato degli alti funzionari (Caf) che già il 3 e 4 luglio svolgeva una prima riunione convocata

(5) *Documento di Vienna 1990 sulle Csbm*, par. 17.

sulla base del meccanismo di emergenza approvato nella riunione del Consiglio di Berlino. Il Meccanismo riguardante le attività militari insolite veniva successivamente attivato dall'Ungheria nei confronti della Jugoslavia. Questa volta la procedura terminava però con un incontro nel settembre 1991 fra le delegazioni dei due paesi che non approdava ad alcun risultato. Una terza volta il meccanismo veniva attivato dalla Jugoslavia nei confronti dell'Ungheria, ma tutto si esauriva in uno scambio di note scritte. I fallimentari tentativi di utilizzare il Meccanismo riguardante le attività militari insolite per affrontare la crisi jugoslava hanno evidenziato l'utilità assai limitata che esso può avere per un'effettiva prevenzione delle crisi. Benché l'iniziativa congiunta italo-austriaca del giugno 1991 abbia mostrato come potenzialmente il meccanismo possa essere attivato anche in relazione a crisi interne, di fatto però si è anche visto che la regola del *consensus* tende a renderlo del tutto inefficace. Era pertanto ovvio che ci si rivolgesse piuttosto al Caf, che, soprattutto a seguito dell'introduzione della regola del cosiddetto «consenso meno uno» decisa nella riunione del Consiglio di Praga, ha molte più possibilità di intervenire efficacemente in situazioni di emergenza. Il meccanismo di emergenza creato a Berlino sembra in effetti aver ridotto a un'utilità del tutto marginale quello a disposizione del Cpc. Come si è accennato, l'orientamento prevalente è quello di arrivare a una fusione tra i due meccanismi nel quadro di una più complessiva razionalizzazione di tutte le misure che sono state successivamente create per affrontare le situazioni di emergenza.

f) Coordina lo scambio di informazioni che ha luogo fra gli Stati partecipanti nel campo della «cooperazione riguardo incidenti pericolosi di natura militare» e serve da foro per la discussione di eventuali problemi relativi a tale scambio di informazioni<sup>6</sup>.

Appellandosi alle disposizioni per la cooperazione sugli incidenti militari, l'Ungheria ha emanato nell'ottobre 1991 una nota di protesta contro il bombardamento della città ungherese di Barcs da parte dell'aviazione jugoslava.

Le funzioni del Segretariato del Cpc sono essenzialmente di natura amministrativa. Esso svolge i compiti che gli vengono assegnati dal Comitato consultivo verso il quale è responsabile. In quanto organo esecutivo, il Segretariato non ha facoltà di prendere iniziative. I suoi componenti sono diplomatici distaccati dal loro governo per un

(6) *Ibidem*, par. 18.

periodo, non rinnovabile, di 2-3 anni. È da notare che il Direttore del Segretariato ha fra l'altro il compito di organizzare le riunioni convocate sulla base del Meccanismo riguardante le attività militari insolite. A Parigi il Segretariato era stato anche incaricato di provvedere alla creazione di una banca dati e alla pubblicazione di un annuario sulla base delle informazioni scambiate in conformità alle disposizioni sulle Csbm. Mentre sulla banca dati è stato raggiunto un accordo di massima, che deve però ancora trovare una concreta realizzazione, l'idea dell'annuario è definitivamente tramontata a causa della resistenza di molti Stati ad accettare la pubblicazione di dati considerati altamente confidenziali.

### *2.3. Successive decisioni ministeriali*

Nella riunione del Consiglio di Berlino, i Ministri degli Esteri, approvando il documento conclusivo della riunione di La Valletta, decidevano di designare il Cpc quale istituzione che effettua le nomine per il Meccanismo di soluzione delle controversie elaborato nella capitale maltese. L'indicazione, contenuta nella Carta di Parigi, di una possibile estensione delle competenze del Cpc al campo della soluzione delle controversie veniva in tal modo tradotta nell'assegnazione di un compito del tutto marginale. In effetti, la decisione, confermata anche successivamente, era quella di escludere un ruolo diretto del Cpc nella soluzione delle controversie. Il Meccanismo di La Valletta non è stato peraltro, finora, mai utilizzato. Nessun'altra decisione riguardante il ruolo del Cpc veniva adottata nella riunione di Berlino. Il Consiglio si limitava a dichiarare la sua volontà di promuoverne in futuro il rafforzamento.

Una serie di disposizioni miranti al rafforzamento delle funzioni e dei metodi di lavoro del Cpc venivano in effetti inserite nel «Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture Csce» approvato nella riunione del Consiglio svoltasi nella capitale cecoslovacca il 30 e 31 gennaio 1992. Veniva in particolare sancito un ruolo più ampio del Comitato consultivo come foro per le consultazioni sulle questioni di sicurezza. Agli Stati partecipanti veniva riconosciuto il diritto di richiamare l'attenzione del Comitato consultivo su tutte le «questioni di sicurezza con implicazioni politico-militari»<sup>7</sup>.

(7) *Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture Csce*, cap. VII, par. 27.

Veniva così compiuto un nuovo passo avanti in direzione di un allargamento delle attività del Cpc al di là della semplice supervisione del sistema della Csbm. Il documento di Praga ha inoltre cominciato ad introdurre, fra le competenze del Comitato consultivo, anche il sostegno a eventuali operazioni di gestione delle crisi, stabilendo che esso avrebbe funzionato come foro anche «per la cooperazione nell'attuazione di decisioni sulla gestione delle crisi adottate dal Consiglio e dal Caf facente funzione di suo agente»<sup>8</sup>. Questa novità si inquadra peraltro in uno sforzo tendente a una più precisa definizione del rapporto istituzionale tra il Comitato consultivo del Cpc e il Caf. Fra i due organi - entrambi composti di rappresentanti di tutti gli Stati partecipanti - erano infatti emersi nei mesi precedenti non pochi motivi potenziali di rivalità. Il rischio evidente era che si determinasse una sovrapposizione o confusione di competenze che avrebbero potuto complicare il processo decisionale della Csce, indebolendone così la capacità di intraprendere iniziative tempestive soprattutto nel campo della gestione delle situazioni di emergenza. A Praga si decideva di porre rimedio a questo problema, sancendo più nettamente il primato istituzionale del Caf; decisione che verrà poi confermata ed ulteriormente rafforzata al Vertice di Helsinki. Si stabiliva, in particolare, che il Comitato consultivo avrebbe svolto qualsiasi compito supplementare attribuitogli dal Caf. Il Comitato consultivo, a sua volta, avrebbe potuto richiamare l'attenzione del Caf sulle situazioni che avesse ritenuto meritevoli di essere discusse anche in seno all'organo vicario del Consiglio. L'avvio del superamento dell'ingombrante dualismo tra il Comitato consultivo del Cpc e il Caf attraverso la trasformazione del primo, almeno per alcune funzioni, in una sorta di braccio operativo del secondo, rappresenta indubbiamente una delle decisioni più rilevanti del Consiglio di Praga. Occorre tuttavia notare che a Praga alcune ambiguità di fondo sul ruolo del Cpc restavano irrisolte ed anzi venivano in una qualche misura accentuate. Il Consiglio sembrava infatti, come abbiamo visto, voler assegnare al Comitato consultivo un ruolo rafforzato come foro di consultazione sulle questioni di sicurezza proprio mentre, di fatto, sanciva la superiorità gerarchica del Caf anche in questo campo.

A Praga veniva peraltro conferito al Comitato consultivo il potere sia di «avviare» sia di «effettuare» missioni di inchiesta e di monitoraggio in connessione con il meccanismo riguardante attività militari insolite. Il Comitato consultivo avrebbe pertanto potuto realizzare

(8) *Ibidem*, par. 28.

questo tipo di missioni anche senza il preventivo consenso del Caf. Con il documento di Praga veniva inoltre promossa una riorganizzazione dei metodi di lavoro del Cpc per renderli più adeguati alle sue nuove funzioni. Si dava la facoltà al Comitato consultivo di istituire organi di lavoro sussidiari cui assegnare compiti specifici. Questa nuova facoltà è stata per la prima volta esercitata con la creazione di un gruppo ad hoc incaricato di affrontare i problemi relativi alla rete di comunicazioni. Il documento stabiliva infine che, da quel momento, il Comitato consultivo si sarebbe riunito almeno una volta al mese - lasciando aperta la possibilità di riunioni supplementari - e che le sue riunioni regolari sarebbero state presiedute sulla base di un sistema alfabetico di rotazione.

#### *2.4. Il Vertice di Helsinki*

Come si è già osservato, l'obiettivo centrale del programma varato al Vertice di Helsinki è la creazione, attraverso nuovi strumenti istituzionali e l'adeguamento di quelli esistenti, di un sistema globale per il preavviso, la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi. La responsabilità primaria per il funzionamento di tale sistema è stata attribuita al Caf quale organo vicario del Consiglio. Le altre istituzioni, compreso il Cpc, sono state subordinate, in larga misura, al Caf, cui spetta garantire il necessario coordinamento e complementarietà fra le varie attività intraprese nel quadro della Csce. Un'importante funzione di coordinamento è stata altresì conferita al Presidente in carica, al quale, in base al Documento di Helsinki, «sarà richiesto di comunicare le decisioni del Consiglio e del Caf alle istituzioni Csce e di prestare loro le consulenze relative a tali decisioni che possono essere richieste»<sup>9</sup>.

Di grande importanza sono le nuove disposizioni che mirano a creare un legame organico fra la prevenzione dei conflitti e il controllo del rispetto degli obblighi relativi ai diritti umani. Si è così realizzata un'ulteriore moltiplicazione, certo non esente da inconvenienti, dei meccanismi e degli strumenti per la prevenzione dei conflitti. Quelli della cui messa in opera è responsabile il Cpc rappresentano solo una componente di un sistema oltremodo complesso ed articolato che coinvolge molti altri organi. In particolare, il documento finale del Vertice di Helsinki definisce il nuovo Alto Commissario per le minoranze nazionali «uno strumento per prevenire i conflitti nella

(9) *Decisioni di Helsinki*, cap. I, par. 13.

fase più tempestiva possibile»<sup>10</sup>. L'Alto Commissario costituisce in effetti il principale nuovo strumento di cui la Csce si è dotata per una rapida identificazione delle situazioni suscettibili di dare origine a conflitti. Un preallarme emanato dall'Alto Commissario può, fra l'altro, portare all'attivazione del meccanismo di emergenza creato a Berlino. Come è stato osservato, le competenze dell'Alto Commissario si riferiscono, in realtà, più alla dimensione della sicurezza che a quella dei diritti umani<sup>11</sup>. Manca pertanto una chiara delimitazione delle rispettive aree di competenza dell'Alto Commissario e del Cpc. Un'analoga, imprecisa, differenziazione funzionale è riscontrabile peraltro anche tra il Cpc e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (Odihr). Anche quest'ultimo deve essere infatti considerato, secondo lo stesso documento di Helsinki, come uno strumento che, attraverso la sua attività - in particolare la messa in opera del meccanismo della dimensione umana - può «contribuire al preallarme nella prevenzione dei conflitti»<sup>12</sup>. In definitiva, le nuove connessioni stabilite al Vertice tra la dimensione della sicurezza e quella dei diritti umani hanno portato a un'ulteriore marginalizzazione del Cpc nel contesto istituzionale della Csce. Di rilevante importanza per l'attività di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi è infine il nuovo sistema di assistenza al Presidente in carica, composto dalla Troika, dai gruppi direttivi ad hoc e dai rappresentanti personali.

Una serie di nuove competenze nel campo della prevenzione dei conflitti sono state pertanto attribuite ad istituzioni diverse dal Cpc. Nel contempo, la sfera di attività del Cpc è stata ulteriormente estesa.

Il principale nuovo settore nel quale è stato previsto un ruolo significativo anche per il Cpc è il mantenimento della pace. Il Comitato consultivo può innanzitutto ricevere dal Caf la richiesta di «esaminare quali attività di mantenimento della pace potrebbero essere più appropriate per la situazione»<sup>13</sup>. Le raccomandazioni elaborate dal Comitato consultivo servono al Caf per la decisione finale. Inoltre, una volta decisa l'operazione, spetta al Comitato consultivo prepararne il mandato, e cioè definire le modalità pratiche di realizzazione e le esigenze relative al personale e alle altre risorse. Nei negoziati di preparazione al Vertice di Helsinki si è molto discusso dell'eventuale funzione da attribuire al Cpc nella catena di comando delle operazio-

(10) *Ibidem*, cap. II, par. 2.

(11) V. Arie Bloed, «Helsinki II: The Challenges of Change», *Helsinki Monitor*, vol. 3 (1992), n. 3, p. 48.

(12) *Decisioni di Helsinki*, cap. VI, par. 6.

(13) *Ibidem*, cap. III, par. 27.

ni. Questo è stato anzi uno dei punti più controversi dell'articolato dibattuto sulle attività di mantenimento della pace svoltosi nella prima metà del 1992. Alcuni paesi, convinti della necessità di evitare una struttura di comando troppo rigida, avrebbero voluto escludervi del tutto il Cpc. Tali paesi si sono fra l'altro richiamati all'esperienza della missione di monitoraggio della Cee nella ex Jugoslavia, la cui catena di comando non coinvolgeva il Cpc. È prevalsa tuttavia l'esigenza, avvertita dalla maggioranza degli Stati partecipanti, di fornire al comando operativo delle operazioni un saldo ancoraggio istituzionale. Si è così deciso che il Presidente in carica, al quale spetta la direzione operativa generale di ogni singola operazione, verrà assistito da un gruppo ad hoc istituito presso il Cpc. Il gruppo ad hoc, che è presieduto dallo stesso Presidente in carica, ha lo specifico incarico di fornire il «supporto operativo generale» per la missione e di controllarne, in modo continuativo, l'andamento<sup>14</sup>.

Il Capo missione è nominato dal Presidente in carica, verso il quale è responsabile, ma è tenuto a consultare il gruppo ad hoc per riceverne le direttive. Per quanto riguarda la composizione del gruppo ad hoc si sono confrontate due tesi: una favorevole ad una partecipazione allargata, in grado di garantire il consenso più ampio possibile a ogni decisione operativa, l'altra favorevole ad una partecipazione ristretta, considerata più adatta per una efficiente gestione delle operazioni. Si è giunti alla fine ad una soluzione di compromesso: il gruppo ad hoc è composto, oltre che dai rappresentanti della Troika e degli Stati partecipanti impegnati con proprio personale nella missione, anche dai rappresentanti «di altri Stati partecipanti che apportano un significativo contributo pratico all'operazione»<sup>15</sup>. Al Comitato consultivo è stato attribuito il compito di tenere costantemente informati tutti gli Stati partecipanti dell'andamento della missione sulla base delle informazioni ricevute dal gruppo ad hoc.

Occorre sottolineare, tuttavia, che queste funzioni del Cpc rimangono in larga misura ipotetiche. L'effettuazione di missioni per il mantenimento della pace da parte della Csce è stata infatti sottoposta a condizioni tali - consenso delle parti interessate, esclusione di azioni coercitive, esistenza di un effettivo e durevole cessate il fuoco ecc. - da renderla altamente improbabile. In effetti, in tutte le numerose situazioni di crisi che si sono venute moltiplicando in Europa è difficile che si determinino, nonostante gli sforzi diplomatici, tutti i

(14) *Ibidem*, cap. III, par. 40.

(15) *Ibidem*, cap. III, par. 39.

requisiti previsti dal Documento di Helsinki per lo svolgimento di operazioni di mantenimento della pace dirette dalla Csce. Anche in questo campo, pertanto, è probabile che la Csce continuerà a lasciare l'iniziativa ad altre organizzazioni, innanzitutto alle Nazioni Unite.

Fra gli argomenti più controversi attorno a cui si è sviluppato il dibattito fra gli Stati partecipanti in vista del Vertice di Helsinki vi è stato anche il tipo di rapporti da instaurare fra il Cpc e il costruendo Foro di cooperazione per la sicurezza. Alcuni Stati, ancora attaccati all'idea di fare del Cpc il centro del sistema di sicurezza della Csce, avrebbero voluto che gli fosse attribuita anche la responsabilità per la gestione dei nuovi negoziati sul controllo degli armamenti e sulle Csbm. Quest'idea è stata però bocciata. Gli Usa, in particolare, vi si sono opposti con decisione, sostenendo che il Cpc avrebbe dovuto continuare a occuparsi soltanto dell'attuazione delle misure di controllo degli armamenti, senza trasformarsi in un foro negoziale. È emersa insomma nuovamente quella fondamentale disparità di vedute sul ruolo del Cpc su cui si è già posto l'accento in precedenza. Si è comunque concordato sul fatto che il Comitato consultivo del Cpc dovesse costituire uno dei pilastri del Foro. Il Documento di Helsinki ha così stabilito un'articolazione istituzionale del Foro fondata su due organi: il Comitato speciale, competente per i negoziati sul controllo degli armamenti e sulle Csbm e per il cosiddetto «dialogo finalizzato» e il Comitato consultivo del Cpc, incaricato dell'elaborazione delle nuove tecniche per la prevenzione dei conflitti. È da notare, peraltro, che, già alla fine del 1992, la rappresentanza nel Comitato speciale e nel Comitato consultivo era assicurata, per quasi tutti gli Stati, dalla stessa delegazione, come lo stesso Documento di Helsinki aveva suggerito. Resta il fatto che delle tre funzioni assegnate al Foro - negoziato sul controllo degli armamenti, dialogo finalizzato e sviluppo delle tecniche per la prevenzione dei conflitti - era quest'ultima, di competenza del Comitato consultivo, a rimanere la più indefinita. Al Comitato consultivo, come parte del Foro, è stato inoltre assegnato il compito di promuovere la cooperazione nel campo della verifica degli accordi di controllo degli armamenti. C'è da notare che a Helsinki sono state espresse opinioni diverse sulla verifica dei futuri accordi. Mentre alcune delegazioni hanno manifestato la convinzione che le attività di verifica sono destinate a rivestire un ruolo assai minore che in passato, altri hanno sottolineato l'importanza che esse possono continuare ad avere in virtù del loro effetto dissuasivo contro possibili violazioni degli accordi. Nel complesso, proprio in quanto

frutto di un compromesso, le parti del Documento di Helsinki dedicate al ruolo del Comitato consultivo del Cpc all'interno del Foro di sicurezza risultano alquanto vaghe, prestandosi a diverse interpretazioni. Occorre aggiungere che l'attività del Segretariato del Cpc continua a svolgersi completamente al di fuori del Foro, che si avvale di un proprio Segretariato esecutivo.

## *2.5. Dopo Helsinki*

Dalla ristrutturazione istituzionale della Csce decisa a Helsinki è emerso rafforzato soprattutto il ruolo degli organi di direzione e di coordinamento - Caf e Presidente in carica - e degli strumenti e meccanismi diretti a assicurare una connessione più stretta e organica tra la dimensione umana e quella della sicurezza. Ne è risultata una certa perdita di peso specifico del Cpc, che ha trovato conferma nelle successive decisioni adottate dal Caf per quanto riguarda il bilancio delle singole istituzioni. Nella nuova versione del bilancio 1992, approvato a settembre, la dotazione finanziaria per il Cpc è stata infatti ridotta, mentre è stata raddoppiata quella per l'Odihr e quasi raddoppiata quella per il Segretariato di Praga. Nello stesso senso vanno le decisioni relative al bilancio 1993<sup>16</sup>.

Dopo Helsinki si è assistito a una moltiplicazione delle missioni della Csce - sia ad hoc che di lunga durata - nelle varie zone calde del continente (tenuto conto anche di quelle avviate o realizzate prima del Vertice di Helsinki, il numero totale di tali missioni ha superato la trentina). Esse hanno avuto tuttavia un'influenza quasi del tutto irrilevante sull'evoluzione delle diverse crisi. Si è confermata comunque la tendenza a utilizzare la Csce più per il preallarme e la prevenzione dei conflitti che per la gestione delle crisi. Quest'ultima funzione, per la quale la Csce manca in realtà di una capacità operativa e di procedure decisionali adeguate, ha continuato ad essere attribuita ad altre organizzazioni istituzionalmente più solide e collaudate.

Il contributo del Cpc all'organizzazione e attuazione delle missioni è stato, nel complesso, piuttosto limitato. Le principali missioni sono state infatti avviate e gestite dal Presidente in carica, dall'Odihr (in base al meccanismo della dimensione umana), e dall'Alto Commissario.

L'iniziativa più rilevante assunta dal Cpc ha avuto per oggetto la situazione nel Kosovo. Il Comitato consultivo ha richiamato l'atten-

(16) V. *Csce/16-Cso/Dec.1*, 18 sett. 1992 e *Csce/17-Cso/Dec.1*, 6 nov. 1992.

zione del Caf sugli elevati rischi di conflitto esistenti nel Kosovo, suggerendo l'invio di una missione di *rapporteur*. Nella sua 11<sup>a</sup> riunione (18-20 maggio 1992), il Caf ha accolto tale suggerimento, dando allo stesso Comitato consultivo l'incarico di organizzare la missione<sup>17</sup>. Tenendo conto dei risultati della missione, il Caf ha poi deciso, nella sua 16<sup>a</sup> riunione (16-18 settembre 1992), di inviare una missione di lunga durata nelle tre provincie serbe del Kosovo, della Voivodina e del Sangiaccato<sup>18</sup>. Anche la missione in Georgia è stata decisa dal Caf su raccomandazione del Comitato consultivo (oltre che sulla base di un rapporto del rappresentante personale del Presidente in carica). Il Comitato consultivo, su richiesta del Caf, ha inoltre elaborato le modalità e le implicazioni finanziarie per tale missione<sup>19</sup>. Il Caf ha successivamente deciso di assegnare al Segretariato del Cpc i compiti relativi alla gestione finanziaria delle due missioni menzionate e della missione di monitoraggio in Macedonia<sup>20</sup>.

Come si è già notato, nessuna operazione di mantenimento della pace in senso stretto è stata finora attuata, anche se alcune missioni di lunga durata hanno, in parte, una tale valenza. Dopo Helsinki il Caf si è limitato ad avviare un esame delle concrete potenzialità della Csce in questo campo. Il Cpc ha contribuito a questo sforzo attraverso l'organizzazione di un seminario specificatamente dedicato ai problemi del mantenimento della pace (7-9 giugno 1993). Il seminario si è concluso senza l'approvazione di alcun documento, confermando la difficoltà a realizzare progressi in questo settore nel contesto Csce.

Di rilevante importanza per il futuro ruolo del Cpc sono le iniziative assunte in vista di una razionalizzazione e un ulteriore rafforzamento della struttura istituzionale della Csce. Nella riunione di Stoccolma (14-15 dicembre 1992), il Consiglio ha adottato una serie di importanti decisioni: la creazione di un Segretario generale della Csce e di un'unica struttura organizzativa, sotto la sua direzione, per il Segretariato di Praga e per quello di Vienna; l'avvio di un processo che dovrebbe portare, nella prossima riunione del Consiglio di Roma, al conferimento di uno «status internazionalmente riconosciuto» al Segretariato di Praga, al Cpc e all'Odihr; la trasformazione del Caf in un organo quasi permanente attraverso l'istituzione di un gruppo Caf a Vienna presieduto dal Presidente in carica. Alcune misure per l'attuazione di tali decisioni sono state assunte dal Caf nella riunione

(17) V. il *Giornale* n. 3, dell'11<sup>a</sup> riunione del Caf (20 mag. 1992).

(18) V. il *Giornale* n. 3, della 16<sup>a</sup> riunione del Caf (18 sett. 1992).

(19) V. l'Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 17<sup>a</sup> riunione del Caf (7 nov. 1992).

(20) V. il *Giornale* n. 2 della 19<sup>a</sup> riunione del Caf (3 feb. 1993).

del 27-28 aprile 1993. In una precedente riunione del Caf, il Cpc aveva presentato un documento in cui venivano descritte alcune iniziative per rafforzare, secondo un'indicazione formulata dal Consiglio a Stoccolma, la capacità del Cpc «di fornire il supporto operativo alle missioni di diplomazia preventiva e alle attività di mantenimento della pace della Csce»<sup>21</sup>. A tal fine è stata istituita, nell'ambito del Cpc, una sezione operativa, composta da esperti nominati dal Direttore del Centro<sup>22</sup>.

### 3. Considerazioni conclusive

Come risulta dall'analisi fin qui svolta, il Cpc è stato sin dall'inizio in bilico tra una funzione di natura politica - la consultazione tra i rappresentanti di tutti gli Stati partecipanti sulle situazioni di crisi e di potenziale conflitto che si manifestano in Europa - e una funzione più prettamente tecnico-operativa - il sostegno alle iniziative intraprese per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi.

Il processo di ristrutturazione istituzionale realizzato dopo il Vertice di Parigi ha portato a una progressiva perdita di importanza della prima funzione a vantaggio della seconda. Nel contempo, si sono venuti moltiplicando, in modo a volte disordinato, i meccanismi e gli strumenti per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi di cui sono responsabili altri organi della Csce.

C'è da aggiungere che la più generale evoluzione del sistema istituzionale della sicurezza europea tende a lasciare uno spazio solo marginale alla Csce. Per quanto riguarda, in particolare, il Cpc, alcune sue competenze, specie quelle di natura politica, tendono a essere sempre più coperte dal Consiglio di cooperazione nordatlantica (Nacc) creato al Vertice di Roma della Nato (7-8 novembre 1991). Questo problema di sovrapposizioni di ruoli si è accentuato dopo l'estensione dei compiti del Nacc anche ai problemi di natura militare. D'altra parte, la maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale che partecipano al Nacc hanno più volte dichiarato di considerare quest'organismo come la sede più appropriata per sviluppare la consultazione e la cooperazione nel campo della sicurezza.

(21) *Riunione di Stoccolma della Csce, 14-15 dicembre 1992. Riepilogo delle Conclusioni*, cap. 7.

(22) V. l'Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 19ª riunione del Caf (3 feb. 1993).

Il destino futuro del Cpc appare, alla luce di queste considerazioni, quanto mai incerto. Esso è legato naturalmente alla direzione che assumerà l'ulteriore evoluzione della complessiva struttura istituzionale della Csce. Finora, la moltiplicazione di organi e di strumenti non si è tradotta, se non marginalmente, in un effettivo rafforzamento delle capacità operative dell'organizzazione. Considerate nel loro insieme, le decisioni adottate a Helsinki hanno contribuito piuttosto ad accrescere che a risolvere il problema dell'eccessiva articolazione o, meglio si direbbe, dispersione delle competenze e degli strumenti fra gli organi della Csce. Anche l'esperienza delle iniziative pratiche intraprese dopo Helsinki ha messo in evidenza l'urgente necessità di una razionalizzazione della struttura istituzionale dell'organizzazione.

Fra le proposte miranti a garantire un maggior coordinamento e a ridurre lo spreco delle risorse che stanno acquisendo un crescente consenso v'è anche quella di concentrare tutte le attività e le istituzioni della Csce in un'unica capitale (la più adatta appare Vienna). Alcuni temono tuttavia che ciò possa portare a quella burocratizzazione della Csce che è stata finora, in linea di principio, sempre esclusa nei documenti ufficiali<sup>23</sup>.

In ogni caso, nella prossima Conferenza di riesame di Budapest difficilmente ci si potrà esimere dall'attuare alcune misure di riorganizzazione funzionale e semplificazione della struttura istituzionale. È in questo quadro che dovranno essere risolte le ambiguità relative al ruolo del Cpc. Sembra che l'orientamento prevalente sia quello di trasformare sempre più quest'organo in una sorta di agenzia tecnica a servizio del Caf. Il Cpc potrebbe, in particolare, dedicarsi, come attività prioritaria, al sostegno tecnico alle varie missioni organizzate nel quadro della Csce. Ma non si può neppure escludere che, specie se dovesse prevalere la linea favorevole a una drastica semplificazione della struttura della Csce, si decida alla fine di sopprimere del tutto il Cpc, trasferendo i suoi compiti ad altri organi. L'essenziale è che venga superata la stridente contraddizione tra una struttura istituzionale che tende a un'incontrollabile proliferazione e una capacità operativa ancora estremamente ridotta. Il perpetuarsi di questa contraddizione rischierebbe infatti di erodere progressivamente quell'ampio consenso politico di cui la Csce ha finora goduto e che è vitale per l'avvenire di ogni organizzazione.

(23) V., ad esempio, Nils Eliasson, «Institutional Development of the Csce: a Challenge of Change», *Helsinki Monitor*, vol. 4, n. 1 (1993) pp. 12-15. Per la tesi favorevole a un'unica sede istituzionale v., invece, Victor-Yves Ghebali, «La fuite en avant de la Csce», *Défense nationale*, a. 49, n. 4 (avril 1993), pp. 97-108.

## 5. L'UFFICIO PER LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE E I DIRITTI DELL'UOMO

*di Luchino Cortese*

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (Odihr), che ha sede a Varsavia, è l'istituzione della Csce responsabile della promozione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.

Il documento finale del Vertice di Helsinki (1992) assegna all'Odihr una vasta gamma di responsabilità:

- il controllo dell'attuazione degli impegni nel campo della dimensione umana;
- la gestione del Meccanismo della dimensione umana;
- l'organizzazione di seminari internazionali su argomenti relativi alla dimensione umana, ivi compresi seminari per gli Stati partecipanti recentemente ammessi;
- il supporto all'Alto Commissario per le minoranze nazionali;
- la promozione dello scambio di informazioni sui programmi per il rafforzamento della democrazia intrapresi dagli Stati partecipanti;
- l'assistenza allo svolgimento di libere elezioni attraverso l'invio di osservatori internazionali.

### **1. L'evoluzione istituzionale da Parigi a Helsinki**

Il nome originario dell'Ufficio di Varsavia, la cui creazione risale al Vertice di Parigi (19-21 novembre 1990), era Ufficio per le libere elezioni. Il documento finale del vertice, la Carta di Parigi per una nuova Europa, prevedeva infatti, nella parte dedicata alle «disposizioni istituzionali», che le sue competenze fossero circoscritte al campo elettorale. Funzione esclusiva dell'Ufficio doveva essere quella di «facilitare i contatti e lo scambio di informazioni sulle elezioni

negli Stati partecipanti», servendo, in particolare, come strumento di controllo del loro corretto e democratico svolgimento. La sua sfera d'azione era quindi alquanto limitata, specie se messa a confronto con quello delle altre due istituzioni create a Parigi - il Centro per la prevenzione dei conflitti di Vienna e il Segretariato di Praga.

Occorre ricordare che la Carta di Parigi è nata dalla volontà di continuare a esercitare, in una delicata fase di transizione, una pressione sui paesi dell'Est europeo allo scopo di assicurarne l'integrazione nel sistema democratico. In questo contesto, sembrò che l'obiettivo più urgente fosse un serio ed efficace monitoraggio del processo elettorale che si andava sviluppando in quei paesi. Fu così che nacque l'Ufficio per le libere elezioni. Diffusa era peraltro la convinzione che la funzione di monitoraggio del processo elettorale fosse destinata a perdere di importanza a mano a mano che i nuovi paesi democratici avessero acquisito un adeguato grado di maturità politica in questo settore. Pertanto, se l'Ufficio avesse conservato solo le competenze assegnategli a Parigi, nel giro di pochi anni sarebbe stato probabilmente considerato superfluo. Esso si è andato invece evolvendo, come, d'altronde, altre istituzioni della Csce, in un modo che non era inizialmente prevedibile.

In base alla Carta di Parigi, compito principale dell'Ufficio era la promozione dei contatti e dello scambio di informazioni. Si trattava di facilitare, attraverso la diffusione di conoscenze, esperienze e documentazione, il trasferimento di nozioni e criteri - sempre limitatamente al campo del processo elettorale - dai paesi a più antica e solida tradizione democratica ai paesi di più recente acquisizione al sistema democratico. Ciò viene tutt'ora attuato attraverso una serie di attività che mirano, nel loro complesso, a favorire un contatto diretto tra le istituzioni dei paesi post-comunisti e i paesi che invece dispongono di una lunga esperienza nell'esercizio della democrazia. A questo processo partecipano anche gli organismi internazionali impegnati nella diffusione dei principi della democrazia e dello Stato di diritto. L'Ufficio promuove i contatti e lo scambio di esperienze anche attraverso l'organizzazione di seminari. Quest'ultimi vengono di solito realizzati su richiesta dei singoli paesi e si svolgono sul loro territorio.

L'assistenza che l'Ufficio fornisce in campo elettorale avviene anche mediante la fornitura di pareri sugli aspetti legislativi: esperti dell'Europa occidentale e del Nord-America mettono a disposizione dei paesi dell'Europa orientale la loro esperienza in materia di leggi e procedure elettorali.

Sin dai primi mesi di attività dell'Ufficio, è apparsa evidente l'opportunità di un allargamento delle sue competenze al di là del campo elettorale. Un dibattito a tal riguardo è cominciato sin dall'estate del 1991 e si è sviluppato attraverso il secondo semestre del 1991, trovando i suoi momenti più qualificati nella riunione di Mosca della conferenza sulla dimensione umana (10 settembre-4 ottobre 1991) e nel seminario di Oslo sulle istituzioni democratiche (4-14 novembre 1991). Alla fine dell'anno si è giunti alla decisione di ampliare sostanzialmente le competenze dell'Ufficio. Nella riunione di Praga del Consiglio (31 gennaio 1992) si è di fatto formulato un nuovo mandato per l'Ufficio, il cui nome è stato mutato in Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo. Questa tendenza verso un allargamento delle competenze dell'Ufficio è emersa confermata anche dal Vertice di Helsinki (9-10 luglio 1992), nel cui documento finale viene sancito che esso è l'istituzione competente per la dimensione umana.

A Helsinki l'Ufficio è pertanto stato trasformato, a tutti gli effetti, nel braccio operativo della Csce nel campo dei diritti umani. È da notare peraltro che questa evoluzione corrisponde all'esigenza, avvertita all'interno della Csce sin dalla sua origine, che l'istituzione disponga di un braccio operativo per ciascuno dei tre cesti - sicurezza, cooperazione economica e diritti umani - in cui si articola la sua attività. Analogamente, il Centro di prevenzione dei conflitti di Vienna è stato creato con l'idea che esso potesse assolvere alla funzione di braccio operativo della Csce nel campo della sicurezza.

Ma quali sono in concreto i compiti dell'Ufficio in quanto istituzione competente per la dimensione umana?

Una prima funzione è la diffusione dell'informazione e la facilitazione dei contatti. Tale funzione corrisponde a quella per la quale l'Ufficio è stato creato, benché essa fosse, come si è visto, originariamente limitata al campo elettorale, mentre è oggi estesa alla dimensione umana nel suo complesso. L'informazione di cui l'Odihr cerca di promuovere la diffusione è intesa in senso lato: può avere la forma di documentazione, esperienze, studi ecc.. Inoltre, lo scambio di tale informazione può avvenire fra istituzioni pubbliche (governi, parlamenti ecc..), istituzioni accademiche o anche fra istituzioni non governative (Ong). Il mandato assegnato all'Odihr al Vertice di Helsinki sottolinea anzi in modo particolare la sua funzione di raccordo con le Ong.

Questa funzione è indubbiamente una delle più qualificanti del ruolo dell'Odihr, ma non si può nascondere una certa perplessità di

fronte all'ampiezza che essa tende ad assumere, dato che può riguardare una grande varietà di argomenti. Un punto fermo è comunque che lo scambio di informazione non riguarda più soltanto il processo elettorale, ma l'insieme delle attività che caratterizzano una moderna società democratica fondata sui principi dello Stato di diritto e dei problemi che rientrano nella dimensione umana, ivi compresi quelli relativi alla tutela delle minoranze.

L'assistenza fornita dall'Odihr in vista del rafforzamento delle istituzioni democratiche si sostanzia in un trasferimento di conoscenze e esperienze dalle competenti istituzioni nazionali e internazionali dell'Occidente ai paesi dell'Europa orientale attraverso molteplici forme di contatti fra esperti e rappresentanti delle istituzioni, la pubblicazione di studi e documenti, l'organizzazione di seminari.

Quest'ultimi, che erano inizialmente limitati al settore elettorale, sono diventati un'attività di *routine* della Csce. A Helsinki si è deciso di istituzionalizzare un programma di seminari la cui organizzazione è stata affidata all'Odihr.

Occorre distinguere tra due tipi di seminari. Il primo tipo è rappresentato dai seminari che il Comitato degli alti funzionari, sulla base delle direttive del documento di Helsinki, decide di volta in volta di affidare all'Odihr. Si tratta di seminari indirizzati a tutti gli Stati della Csce, ciascuno dei quali può parteciparvi con una propria delegazione che, almeno nelle intenzioni, dovrebbe essere formata più da esperti che da funzionari. Questi seminari, che sono aperti alla partecipazione anche di organizzazioni non governative, vertono su quelli che il Comitato degli alti funzionari individua come i principali temi di attualità per il complesso della Csce. Nell'organizzazione di tali seminari, l'Odihr opera di fatto come un'agenzia esecutiva alle dipendenze del Comitato degli alti funzionari.

Il secondo tipo di seminari, di più ridotte dimensioni, viene invece organizzato autonomamente dall'Odihr su richiesta degli Stati partecipanti. Quest'ultimi possono, ad esempio, rivolgersi alla Csce per essere assistiti nella formulazione di testi legislativi o di programmi educativi o nello sviluppo di determinate istituzioni o, ancora, nella redazione della costituzione. L'Odihr cerca di venire incontro a queste esigenze attraverso appositi seminari che in genere sono a partecipazione limitata e si svolgono nei paesi interessati. Questi seminari sono un esempio della flessibilità e, insieme, del margine di autonomia di cui gode l'Ufficio di Varsavia.

Oltre essere responsabile dell'attività seminariale, l'Odihr ha l'incarico di organizzare, ogni due anni, una riunione per la verifica del

rispetto degli impegni della Csce in materia di diritti umani. Si tratta di un compito fondamentale che risponde all'esigenza, centrale in ogni settore dell'attività della Csce, di garantire una verifica periodica della conformità del comportamento degli Stati agli impegni che essi si vengono di volta in volta assumendo.

Rientra inoltre nei compiti dell'Odihr la gestione del Meccanismo della dimensione umana. Esso si articola in quattro fasi: la denuncia da parte di uno Stato della violazione dei diritti umani in un altro Stato; la risposta di quest'ultimo; eventuali incontri bilaterali che possono risultare o meno risolutivi; la trasmissione del problema al contesto multilaterale. Nella riunione di Mosca della conferenza sulla dimensione umana le procedure del meccanismo sono state perfezionate, si sono accorciati i tempi e sono state creati alcuni nuovi strumenti di intervento.

Benché contenga alcune evidenti imperfezioni, il Meccanismo della dimensione umana rappresenta un vistoso passo avanti. Esso consente che una questione connessa con il rispetto dei diritti umani venga posta all'esame di tutti gli Stati partecipanti. Le violazioni dei diritti umani non vengono solo segnalate e registrate, ma possono essere approfondite, su richiesta di un paese o di un gruppo di paesi, da commissioni di esperti o di relatori. Oltre a essere il depositario della lista dei relatori, l'Odihr serve da sede per gli incontri bilaterali.

Un'altra funzione di rilievo dell'Odihr è il sostegno a una nuova istituzione creata a Helsinki: l'Alto Commissario per le minoranze nazionali. Più precisamente, l'Ufficio di Varsavia fornisce il suo appoggio all'Alto Commissario in campo logistico, amministrativo e finanziario. L'Alto Commissario ha una funzione fondamentale nel quadro del sistema di sicurezza della Csce. Esso funziona come un campanello d'allarme di fronte alle situazioni scottanti in materia di violazione dei diritti delle minoranze che sono suscettibili di dar luogo a conflitti aperti.

Queste sono le principali funzioni specifiche dell'Ufficio di Varsavia, ma altre funzioni gli possono essere di volta in volta assegnate nella sua capacità di istituzione incaricata di occuparsi della dimensione umana nel suo complesso. Un esempio di questa attività supplementare dell'Odihr è rappresentato dalle missioni di inchiesta e da quelle di *rapporteur*, la cui effettuazione viene decisa dal Comitato degli alti funzionari o dal Presidente in carica. È da notare che l'Ufficio di Varsavia ha cominciato a occuparsi dell'organizzazione

di tali missioni molto presto, quando ancora operava sulla base del mandato, molto limitato, conferitogli al Vertice di Parigi.

L'attività nel campo delle missioni mette bene in evidenza la flessibilità di cui l'Ufficio di Varsavia ha dato prova sin dall'inizio. Specialmente nel corso degli ultimi mesi tale flessibilità si è rivelata estremamente utile per far fronte alle nuove esigenze che sono venute maturando. Occorre quindi che essa venga preservata come una delle condizioni indispensabili per assicurare il massimo della incisività all'attività svolta dall'Odihr.

## **2. Quadro delle attività**

### *2.1. Elezioni*

Reagendo tempestivamente all'ondata di consultazioni elettorali indette in Europa orientale dopo la caduta dei regimi comunisti, l'Ufficio di Varsavia, in cooperazione con altre istituzioni - in particolare, il Consiglio d'Europa - ha dato vita a una serie di programmi di assistenza nei paesi impegnati in elezioni parlamentari e presidenziali, in referendum costituzionali o politici. L'Ufficio ha invitato esperti internazionali del Nord-America e dell'Europa occidentale (e sempre più anche dell'Europa orientale) a seminari sulle elezioni. Tali seminari sono specificatamente indirizzati a funzionari incaricati di organizzare le elezioni al livello nazionale e locale. L'Ufficio ha inoltre svolto la funzione di canale di informazione tra delegazioni internazionali e autorità elettorali centrali.

L'Ufficio ha organizzato programmi, coronati da successo, in Bulgaria, Polonia, Albania, Romania, Russia, Georgia, Estonia, Lettonia, Lituania, l'ex-repubblica di Jugoslavia e Azerbaigian. Ha inoltre contribuito alla creazione dell'Associazione regionale dei funzionari elettorali per l'Europa centrale e orientale, un'associazione di esperti in materia elettorale. Su richiesta dei paesi dell'area, l'Ufficio ha anche svolto opera di revisione di alcuni progetti di leggi elettorali, allo scopo di verificare se essi rispettavano gli standard fissati dalla Csce, e ha coordinato studi di esperti internazionali sulle leggi di Bulgaria, Albania e Serbia-Montenegro.

## *2.2. Missioni*

Sotto la direzione del Comitato degli alti funzionari, il Direttore dell'Ufficio di Varsavia ha partecipato a diverse missioni d'inchiesta in Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Slovenia e Serbia (inclusi Montenegro e Vojvodina). Il Direttore e il vice-Direttore hanno anche preso parte a missioni in alcuni paesi recentemente ammessi nella Csce: Albania, Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Tagikistan, Kirghistan, Azerbaigian e Armenia, più Estonia, Lettonia e Lituania.

## *2.3. Meccanismo della dimensione umana*

Recentemente il Meccanismo della dimensione umana è stato attivato cinque volte:

1) dai dodici paesi della Comunità europea e dagli Stati Uniti nei confronti della Croazia;

2) nei confronti della Bosnia-Erzegovina, sulla base di rapporti in cui venivano denunciate atrocità e attacchi contro civili inermi;

3) dall'Estonia, interessata a ottenere una valutazione sulla propria legislazione, sulla base di un confronto con le norme universalmente accettate relative al rispetto dei diritti umani;

4) dalla Moldavia, anch'essa interessata a ottenere una valutazione sulla sua attuale legislazione, e sui diritti delle minoranze e i rapporti interetnici esistenti sul suo territorio;

5) dal Comitato degli alti funzionari, nella sua 22<sup>a</sup> riunione, nei confronti della Serbia-Montenegro, accusata del pestaggio e della detenzione degli oppositori Vuk e Danika Draskovic e della messa al bando del Movimento per il rinnovamento della Serbia.

## *2.4. Seminari e incontri*

I seminari a larga partecipazione - i 53 Stati, più le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative, gli osservatori e i media - si svolgono a Varsavia; seminari a partecipazione più limitata possono essere organizzati con il contributo, anche finanziario, di altri organismi e si svolgono a Varsavia o altrove, tenendo conto delle esigenze degli Stati interessati.

Si sono finora svolti quattro seminari del primo tipo sui seguenti argomenti: tolleranza (novembre 1992); migrazione (aprile 1993);

casi-studio dei problemi delle minoranze nazionali: risultati positivi (maggio 1993); libertà dei mezzi di comunicazione (novembre 1993). L'Odihr è inoltre impegnato a organizzare, in collaborazione con il Centro per la prevenzione dei conflitti, seminari su problemi relativi al preavviso e al mantenimento della pace.

Per quanto riguarda il programma di sostegno ai paesi recentemente ammessi, l'Ufficio di Varsavia ha contribuito a organizzare seminari sui seguenti argomenti: il diritto costituzionale delle repubbliche islamiche dell'ex-Unione Sovietica; cittadinanza e legislazione relativa alla lingua negli Stati europei che hanno recentemente ottenuto l'indipendenza; riforma del sistema giudiziario e riforma del diritto nella repubblica di Moldavia.

L'Ufficio svolge un'attività regolare di assistenza ai paesi che ne abbiano bisogno per l'elaborazione delle costituzioni, la modernizzazione dei sistemi giudiziari, la revisione delle leggi fondamentali, in cooperazione con altri organi, come il Consiglio d'Europa, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, le Nazioni Unite, varie università, associazioni, fondazioni e ministeri.

## *2.5. Scambio di informazioni*

L'Odihr è venuto progressivamente espandendo la sua attività in materia di scambio delle informazioni. Nella sede di Varsavia è stata creata una banca dati nella quale vengono raccolte le informazioni fornite dai paesi partecipanti alla Csce. Alla banca possono avere accesso i governi, le organizzazioni non governative, gli istituti di ricerca, ma anche i singoli individui. I temi principali cui si riferiscono le informazioni raccolte sono il rafforzamento delle istituzioni democratiche, il rispetto e la promozione dei diritti umani e i metodi per l'effettuazione dei censimenti.

## 6. IL SEGRETARIATO DELLA CSCE

*di Claude Altermatt\**

### 1. Introduzione

Avviato nel 1972, il processo Csce portò nel 1975 all'adozione dell'Atto finale di Helsinki.

Ad Helsinki, gli Stati partecipanti decisero inoltre di continuare il processo. Tuttavia, la Csce non era una conferenza permanente né era previsto che lo diventasse. La continuità del processo Csce venne assicurata dalle conferenze sui seguiti, da varie riunioni, tenute ad intervalli irregolari, e da negoziati su specifici argomenti.

Durante questo periodo non esistevano strutture permanenti di supporto per la Csce: tutte le conferenze, le riunioni e i negoziati si svolgevano sulla base di strutture ad hoc. I servizi amministrativi venivano forniti da un Segretario esecutivo nominato dallo Stato ospitante.

Per tutte le attività della Csce gli Stati ospitanti venivano scelti per consenso dagli Stati partecipanti sulla base del principio di rotazione.

I rapidi e profondi cambiamenti intervenuti alla fine del 1989 e durante il 1990 nell'area della Csce, la trasformazione democratica nell'Europa centrale ed orientale, l'unificazione della Germania e la firma del Trattato Cfe non restarono senza conseguenze sul processo Csce.

Durante quei mesi il sentimento prevalente nei confronti della Csce sfiorava l'euforia. Molti proposero così di trasformare la Csce in una sorta di organizzazione paneuropea, che simbolizzasse e rafforzasse l'unità europea appena raggiunta. D'altra parte, però, venne chiaramente espressa l'intenzione di non abbandonare il processo Csce come tale, che si era rivelato uno strumento efficace.

A seguito di negoziati svoltisi a Vienna tra il luglio e il novembre del 1990, gli Stati partecipanti decisero, alla fine, di mantenere, di

\* Il contenuto di questo capitolo ricade esclusivamente sotto la personale responsabilità dell'autore.

espandere e di istituzionalizzare il processo Csce. Così, al Vertice di Parigi del novembre 1990, i Capi di Stato e di Governo degli allora 34 Stati partecipanti crearono le prime strutture permanenti della Csce.

## **2. Le nuove istituzioni**

Con l'adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa e del Documento supplementare allegato che rende esecutive alcune disposizioni contenute nella Carta di Parigi, i Capi di Stato e di Governo, al fine di garantire la continuità del processo di consultazione politica, istituirono le seguenti strutture:

- il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri;
- il Comitato degli alti funzionari (Caf).

Vennero, inoltre, istituiti tre organi amministrativi permanenti: il Segretariato a Praga, il Centro di prevenzione dei conflitti (Cpc) e il suo Segretariato a Vienna, l'Ufficio per le libere elezioni a Varsavia. Quest'ultimo venne trasformato nel gennaio 1992 in Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (Odihr).

Volendo evitare la creazione di un sistema burocratico forte e centralizzato della Csce - che l'avrebbe resa una copia di altre organizzazioni internazionali - gli Stati partecipanti decisero di non istituire un unico centro amministrativo, dotato di un organico completo. Venne invece stabilito che gli uffici della Csce avrebbero dovuto disporre solamente di un numero limitato di dipendenti, parzialmente «prestati» dagli Stati partecipanti. Non stupisce quindi che a questi uffici, che si temeva potessero assorbire troppe risorse, vennero attribuite competenze alquanto limitate. Data questa impostazione, fu altresì una scelta naturale l'adozione del sistema dei funzionari distaccati.

Il Caf, composto da diplomatici di alto livello responsabili per le questioni Csce nella capitale di ciascuno Stato partecipante, si riunì per la prima volta a Vienna il 28 e 29 gennaio 1991, procedendo alla nomina dei direttori delle tre istituzioni permanenti (che dovevano ancora essere attivate). Il diplomatico svedese Nils Eliasson venne nominato direttore del Segretariato. In conformità con le disposizioni riguardanti le procedure e l'organizzazione fissate dalla Carta di Parigi, gli Stati partecipanti a cui attribuire gli altri tre incarichi

diplomatici vennero scelti con il metodo del sorteggio. I tre paesi che alla fine vennero scelti per il Segretariato furono il Belgio, la Finlandia e la Svizzera che inviarono a Praga il primo gruppo di funzionari distaccati (Robert Gernay per il Belgio, Markku Kivela per la Finlandia e Claude Altermatt per la Svizzera). Il costo dei quattro impiegati civili del Segretariato è coperto dai rispettivi governi. La Csce è così sollevata da ogni impegno finanziario, ad eccezione dei costi operativi che vengono coperti dal bilancio dell'organizzazione. C'è da aggiungere che tre dei quattro funzionari distaccati erano diplomatici di carriera.

In ossequio alla regola della rotazione, la durata dell'incarico dei direttori è stata fissata a tre anni, non rinnovabili. I funzionari diplomatici rimangono in carica per un periodo di due anni, che può essere esteso per un altro anno al massimo.

Nel 1990 la Csce affidò al Segretariato i seguenti compiti principali:

- organizzare le riunioni del Consiglio e del Caf e, qualora se ne presenti la necessità, qualsiasi altra riunione della Csce;

- fornire informazioni riguardanti la Csce a singole persone, ad organizzazioni non governative (Ong), ad organizzazioni internazionali e a Stati non partecipanti;

- mantenere un archivio dei documenti della Csce e far circolare le comunicazioni e i documenti richiesti dagli Stati partecipanti.

Ciò significa, in pratica, che il Segretariato si occupa essenzialmente di quasi tutte le questioni amministrative ed organizzative riguardanti il Caf. Si è inoltre occupato dell'organizzazione della seconda e della terza riunione del Consiglio. I compiti relativi alla gestione della documentazione e dell'archivio rappresentavano anch'essi una sfida. Per la prima volta dopo 18 anni di esistenza della Csce tutti i documenti importanti sarebbero stati raccolti in un'unica sede sotto l'autorità della Csce. Purtroppo gli Stati partecipanti non si sono mostrati molto zelanti nell'adempiere a tale compito e le raccolte messe a disposizione del Segretariato da alcuni Stati erano incomplete.

Un'altra grande novità era costituita dal compito di fornire al pubblico informazioni riguardanti la Csce. In passato, i Segretariati esecutivi, organizzati, come è stato accennato in precedenza, su base nazionale, non erano autorizzati a fornire neanche le informazioni fattuali riguardanti riunioni o negoziati in corso. Con l'istituzione del

Segretariato, gli Stati partecipanti hanno compiuto un importante passo in avanti verso una maggiore trasparenza dell'attività della Csce. La disposizione relativa alla pubblicazione delle informazioni venne ampliata nell'ottobre del 1991, quando il Segretariato venne autorizzato dal Caf a rendere accessibili al pubblico tutti i documenti relativi alle riunioni della Csce già concluse. In seguito vennero messi a disposizione del pubblico anche i rapporti presentati da varie missioni di *rapporteur*. Tuttavia, una coerente politica della Csce verso i mass media deve essere ancora elaborata. In particolare non sono stati definiti gli strumenti e le modalità attraverso cui il Segretariato dovrebbe assicurare il flusso dell'informazione all'opinione pubblica.

### 3. Attività

Il 20 febbraio 1991, il Segretariato venne ufficialmente aperto dal Presidente della Cecoslovacchia, Vaclav Havel. Nei giorni precedenti il neo-eletto direttore aveva assunto le sue funzioni.

Oltre al direttore ed ai summenzionati funzionari distaccati, il Segretariato comprendeva, nel 1991, un organico permanente di otto unità, tra personale tecnico e amministrativo, assunto dal direttore. Divenuto pienamente operativo a partire dal maggio 1991, il Segretariato ha orientato i suoi sforzi soprattutto nell'organizzazione delle riunioni del Caf. Questa fase è culminata nella seconda riunione del Consiglio, tenutasi il 30-31 gennaio 1992 a Praga.

Durante queste riunioni - sia quelle ordinarie che quelle di emergenza - il Segretariato si serve di interpreti, traduttori e dattilogafi che lavorano in tutte le sei lingue ufficiali della Csce (tedesco, inglese, francese, italiano, russo e spagnolo), di personale specializzato per il controllo e la distribuzione dei documenti, di personale per l'accreditamento, di assistenti e di altro personale ausiliario. Dato che le riunioni della Csce a Praga non si svolgono nei locali della sede del Segretariato (a partire dal luglio 1991 si svolgono solitamente nel Palazzo Czernin, mentre il secondo Consiglio, la seconda e la diciannovesima riunione si sono svolte nel Palazzo della Cultura), accade che la spedizione del materiale necessario si debba organizzare talvolta in un tempo molto breve. È superfluo dire che anche i seguiti di queste riunioni assorbono il personale del Segretariato (distribuzione dei documenti).

La prima riunione del Caf, svoltasi a Praga ed organizzata dalla nuova istituzione della Csce, ebbe luogo il 23-24 maggio 1991.

Questa riunione, la seconda del Caf, ha rappresentato la prima sfida concreta per il neo-costituito Segretariato di Praga.

Il 20 giugno 1991, a Berlino, la prima riunione del Consiglio ha ammesso l'Albania come Stato partecipante ed adottato un meccanismo di emergenza per affrontare situazioni di crisi che si verificano nell'area di competenza della Csce. In base a tale meccanismo, una volta che dodici Stati partecipanti abbiano appoggiato la richiesta formulata da un altro Stato partecipante, il Presidente in carica può convocare il Caf entro le 48 ore successive, per discutere la crisi in oggetto. L'istituzione di questo meccanismo ha avuto un impatto diretto sull'intera attività del Segretariato.

Finora questo meccanismo di emergenza è stato utilizzato solo per affrontare il caso della Jugoslavia. Il 3-4 luglio 1991, il Caf si è riunito per la prima volta a Praga per discutere del problema jugoslavo. Tale evento ha trovato grande risonanza sui mass media. Ciò rifletteva le grandi aspettative nutrite circa la possibilità di successo della Csce nella composizione del conflitto che andava rapidamente inasprendosi nella ex-Jugoslavia. Il Segretariato della Csce ha dovuto così per la prima volta assicurare il coordinamento del flusso di informazione verso i mass media: un compito che ha potuto assolvere solo con varie organizzazioni improvvisate.

Successive riunioni dedicate alla situazione in Jugoslavia si sono svolte l'8-9 agosto 1991, il 3-4 settembre 1991, il 10 ottobre 1991 e il 29 novembre 1991. Il Caf si è riunito per la seconda volta in base alla procedura del meccanismo di emergenza dal 6 al 12 maggio 1992. Per ragioni pratiche tale riunione non si è tenuta a Praga, ma ad Helsinki, dove era in corso la Riunione sui seguiti. Benché avesse l'incarico di organizzare questo incontro, il Segretariato ha potuto avvalersi delle strutture e dei servizi forniti dal Segretariato esecutivo finlandese. Quest'ultimo ha lavorato anche per le sette riunioni ordinarie del Caf svoltesi ad Helsinki tra il marzo ed il luglio del 1992, parallelamente alla Riunione sui seguiti ed al Vertice.

Le riunioni del Caf si sono svolte, così, in media ogni quattro settimane, anziché tre o quattro volte all'anno, come era stato stabilito in origine. Tutte le riunioni di emergenza hanno comportato un lavoro aggiuntivo per il quale il Segretariato era insufficientemente attrezzato. Simili riunioni, infatti, non erano state previste nel 1990, quando venne redatto il Documento supplementare della Carta di Parigi per una nuova Europa, e all'inizio del 1991, quando il Segretariato ha iniziato la sua attività. In realtà i primi due anni di lavoro del

Segretariato hanno messo in evidenza che l'intensità dell'attività di consultazione politica e del lavoro operativo era stata ampiamente sottovalutata dagli autori della Carta di Parigi. Essi non potevano certo prevedere che il numero degli Stati partecipanti sarebbe aumentato in misura così notevole, portando ulteriore lavoro per il piccolo Segretariato.

L'aumento del numero dei partecipanti è avvenuto rapidamente. Come è già stato accennato, l'Albania è stata accolta come Stato partecipante nel giugno del 1991. Il 10 settembre 1991, i Ministri degli Affari esteri, riunitisi a Mosca per l'apertura della terza riunione della Conferenza sulla dimensione umana della Csce, hanno accettato l'Estonia, la Lettonia e la Lituania come nuovi Stati partecipanti. Il 30 gennaio 1992, durante l'apertura della seconda riunione del Consiglio, a Praga, sono stati ammessi come Stati partecipanti l'Armenia, l'Azerbaijan, la Bielorussia, il Kazakistan, il Kirghizistan, la Moldavia, il Tagikistan, il Turkmenistan, l'Ucraina e l'Uzbekistan. A partire dalla quinta riunione del Caf, svoltasi l'8 gennaio 1992 a Praga, la Federazione russa è subentrata al posto dell'ex-Unione Sovietica. La Georgia, la Croazia e la Slovenia sono state ammesse come nuovi Stati partecipanti il 24 marzo 1992, la Bosnia-Erzegovina il 30 aprile 1992. Il 15 dicembre 1992, i Ministri degli Affari esteri decidevano che la Repubblica ceca e quella slovacca sarebbero state accettate come Stati partecipanti a partire dal 1° gennaio 1993.

Sono quindi 19 i nuovi Stati che nel corso degli ultimi diciotto mesi sono entrati a far parte della Csce. Nel prossimo futuro si prevede l'ingresso di almeno un altro paese. Attualmente, il Giappone è uno Stato non partecipante permanente che interviene a tutte le riunioni della Csce e riceve tutte le comunicazioni e i documenti importanti della Csce. Questo allargamento ha comportato anche un aumento della mole di lavoro del Segretariato. Le continue richieste avanzate dal Segretariato di assumere altro personale sono state in parte accolte dal Caf, che ha deciso un aumento, modesto, dell'organico del personale. Il numero del personale impiegato ammonta ora a 22 unità, tra cui un altro funzionario distaccato (Ivan Majercin, distaccato dalla Cecoslovacchia) che ha iniziato la sua attività dopo la riunione del Consiglio svoltasi a Stoccolma. All'inizio del febbraio 1993 Robert Gernay è stato sostituito da una diplomatica bulgara, Nadia Milanova.

È cresciuto anche il numero delle richieste di documenti e di informazioni sulla Csce da parte degli Stati partecipanti, degli Stati

non partecipanti, delle organizzazioni internazionali, delle Organizzazioni non governative (Ong), di ricercatori e singole persone. Tale fenomeno riflette l'aumentato interesse per la Csce. In tale contesto, la decisione presa il 24 ottobre 1991 dal Caf ha avuto un impatto diretto sul Segretariato: al fine di fornire informazioni sulla Csce a singole persone, alle Ong, alle organizzazioni internazionali ed agli Stati non partecipanti, il Segretariato è stato autorizzato a mettere a disposizione, qualora gli vengano richieste, tutte le riviste, le proposte e le decisioni riguardanti le riunioni della Csce già concluse. Oltre ad aver curato un archivio, il Segretariato dispone di una piccola biblioteca che raccoglie testi e documenti riguardanti la Csce.

#### **4. Sistema di finanziamento**

Tutte le attività svolte dal Segretariato sono finanziate attraverso i contributi versati dagli Stati partecipanti. Da tale forma di finanziamento sono esclusi gli stipendi del personale diplomatico.

Mentre il bilancio per l'anno 1991 (che si riferiva ad un periodo di solo nove mesi circa, in quanto le attività erano iniziate in primavera) ammontava ad un milione di dollari Usa - non comprendente però le spese per le riunioni di emergenza dedicate alla ex Jugoslavia -, il primo bilancio del 1992 prevedeva circa 20 milioni di scellini austriaci (SA). Questo aumento di circa l'80% era giustificato dall'intervenuto ampliamento delle attività del Segretariato. Una revisione del bilancio 1992 ha portato la somma complessiva a circa 33,5 milioni di SA, mentre il bilancio per il 1993 prevede una somma più ridotta (circa 29 milioni di SA).

#### **5. Conclusioni e previsioni**

I primi due anni di attività sono stati molto impegnativi per il Segretariato della Csce. I tumultuosi e incalzanti cambiamenti verificatisi in Europa non hanno permesso di disporre del tempo necessario per organizzare le attività del Segretariato in maniera regolare. In particolare la drammatica evoluzione intervenuta in Jugoslavia, ma anche la dissoluzione dell'Unione Sovietica e le sue ripercussioni hanno reso necessario un volume di attività che i padri della Carta di

Parigi non potevano prevedere. Si può dire pertanto che i primi due anni di esistenza del Segretariato sono stati il riflesso del periodo di transizione, veramente frenetico, che tuttora perdura in Europa.

Il futuro del Segretariato dipende ora dalle riforme che gli Stati partecipanti intendono introdurre. La creazione della figura del Segretario generale della Csce, la possibilità di attribuire uno status giuridico alle istituzioni attuali e future e la decisione adottata alla riunione del Consiglio di Stoccolma di creare un'unica struttura organizzativa per il Segretariato di Praga e di Vienna finirà per influenzare e modificare lo status e la posizione attuali del Segretariato di Praga. Alcune attività relative al Caf, come la riunione del Gruppo Caf di Vienna, si sono già svolte a Vienna in media una volta alla settimana.

Non è escluso che alcune competenze del Segretariato saranno divise con il futuro Ufficio del Segretario generale. Si può inoltre prevedere che gli attuali funzionari distaccati verranno sostituiti da personale a contratto di tutti i livelli e che i costi relativi verranno sostenuti da tutti gli Stati partecipanti.

Date queste premesse, si può fondatamente ipotizzare che a Praga siamo di fronte alla fine imminente di un'intera fase, una fase che in seguito verrà forse definita come il «periodo pionieristico» del Segretariato di Praga.

## 7. LA DIMENSIONE UMANA

*di Emmanuel Decaux*

L'elaborazione di specifici meccanismi per la dimensione umana ha incontrato una duplice difficoltà. La guerra fredda e la coesistenza pacifica hanno dapprima dato luogo a uno stallo di principio. Lungi dal produrre una qualche «distensione ideologica», il processo della Csce ha infatti sviluppato, con i movimenti per Helsinki, nuovi antagonismi nel campo dei diritti umani.

Ma, una volta superato questo stallo attraverso l'elevazione dei «valori occidentali» a «valori universali»,<sup>1</sup> è emersa una nuova difficoltà: come definire una specifica procedura per la dimensione umana, data l'esistenza, in materia di diritti umani, di già numerosi impegni e procedure sia al livello regionale sia al livello universale.

È evidente nei testi ufficiali della Csce il successivo manifestarsi di queste due difficoltà. Mentre infatti sul documento della Riunione sui seguiti di Vienna, adottato nel 1989, che per la prima volta dava uno sviluppo procedurale alla dimensione umana, ha pesato l'ipoteca delle «riserve» espresse dalla Romania, la partecipazione del Consiglio d'Europa ai lavori della Csce si è realizzata solo con la riunione di Copenaghen del maggio 1990. Indubbiamente il fatto che il Meccanismo della dimensione umana non abbia mai smesso di evolversi e di svilupparsi è dovuto a questa rapida evoluzione.

Oggi quindi, più che fare un bilancio statico, si può tratteggiare un' «immagine in movimento».

(1) Per questa evoluzione, v. Emmanuel Decaux, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Csce)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (Que sais-je? ; 2661).

## 1. L'origine del meccanismo della dimensione umana

Uno dei paradossi del documento di Vienna è che l'aspetto procedurale del meccanismo è relegato in una breve sezione sulla dimensione umana che fissa in quattro paragrafi il contenuto di ciò che verrà chiamato per comodità il Meccanismo di Vienna - il mandato per una conferenza sulla dimensione umana contenuto in allegato è il solo a parlare a questo proposito di «procedure».

Si può quindi affermare che il meccanismo ha fatto la sua apparizione in maniera discreta, se non confidenziale. Il merito dell'idea originale spetta alla diplomazia olandese, che, più che la messa in opera di un sistema di cooperazione diplomatica, ha proposto la creazione di un tribunale interstatale. Il punto di partenza è stata la proposta WT.19 depositata dagli occidentali nel febbraio 1987 e combinata con la proposta sovietica WT.2 sullo sviluppo della cooperazione umanitaria <sup>2</sup>. Il meccanismo combina questi approcci insistendo sulla volontà di «risolvere» le difficoltà che deve animare gli Stati in ciascuna tappa della procedura.

Com'è noto, il meccanismo si articola in quattro tappe. Alla fase di informazione reciproca segue eventualmente una riunione bilaterale. La procedura diventa multilaterale nella terza fase quando vengono informati anche gli altri Stati partecipanti. Può essere infine investita del problema una delle riunioni della Csce.

Questa sintetica illustrazione non entra nel merito di numerosi aspetti controversi, in particolare quello relativo al carattere cronologico e logico delle sequenze del meccanismo. In realtà, dietro questi dibattiti tecnici si confrontano due differenti concezioni del meccanismo: quella degli Stati interessati a preservarne la flessibilità diplomatica e quella degli Stati favorevoli a accentuarne il carattere procedurale.

La pratica concreta ha dato luogo a un certo empirismo. Le «richieste di informazione» si sono moltiplicate nei confronti dei paesi dell'Est, a cominciare da una richiesta di informazione rivolta dai Paesi Bassi alla Cecoslovacchia il 30 gennaio 1989 <sup>3</sup>. Ma si può far rientrare ogni scambio di informazioni nel quadro formale del meccanismo? Così, alcune riunioni franco-sovietiche hanno permes-

(2) Arie Bloed e Pieter van Dijk (eds.), *The Human Dimension of the Helsinki Process: the Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, (International Studies in Human Rights; 20). Le proposte figurano in allegato, pp. 239ss.

(3) Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente: la Csce, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Établissement Émile Bruylant, 1989, p. 122.

so di avviare un dialogo sulla cooperazione giuridica, mentre alle richieste di chiarificazione avanzate dalla Francia sulla situazione in Urss hanno fatto riscontro, «a titolo di reciprocità», alcune richieste sovietiche riguardanti la Francia.

La riunione della conferenza sulla dimensione umana è stata la prima occasione di sperimentare la quarta fase del meccanismo, per quanto riguarda in particolare la Bulgaria, la Rdt, la Romania e la Cecoslovacchia. Come nota Marcel Trémeau, «i Romeni, pur avendo rifiutato il principio di questo meccanismo, hanno dovuto accettarlo qual'era e "subirlo" a Parigi, nel momento stesso in cui rifiutavano le iniziative intraprese a questo titolo nei loro confronti»<sup>4</sup>.

Ma, di nuovo, la mancanza di formalismo rende impossibile una valutazione esatta del meccanismo nelle sue diverse fasi. Le azioni collettive, come quelle dei Dodici, devono essere calcolate con un coefficiente? Le cancellerie non sembrano disporre di un bilancio preciso. Le cifre più varie sono state citate<sup>5</sup>. Il migliore bilancio ufficioso del meccanismo sembra quello elaborato dal Netherlands Helsinki Committee<sup>6</sup> che riferiva, alla fine di ottobre del 1990, di 103 casi di utilizzazione della prima fase, 92 dei quali contro i paesi dell'Est - 28 per la Cecoslovacchia, 27 per la Bulgaria, 23 per la Romania, 9 per l'Urss - 7 casi contro paesi occidentali e 4 contro la Jugoslavia. La seconda fase è stata «proposta 11 volte», la terza fase utilizzata cinque volte: Bulgaria, Cecoslovacchia, Paesi Bassi - a titolo di ritorsione -, Romania, Turchia.

## 2. I tentativi di rafforzare il meccanismo

Durante la riunione di Parigi della Conferenza sulla dimensione umana svoltasi nel giugno 1989 un bilancio del meccanismo di Vienna risulta chiaramente prematuro. Tuttavia, le possibili concezioni dell'avvenire del meccanismo sono già ben espresse in due proposte occidentali.

Da un lato la Danimarca (CDHP.7) - con l'appoggio della Francia - insiste su una concezione diplomatica flessibile, sottolineando «le

(4) Marcel Trémeau, «La dimension humaine de la Csce», *Droit international et droits de l'homme*, colloque du Centre de droit international de Nanterre, (cahiers du Cedin) n. 5, Montchrestien, 1990, pp. 58.

(5) Budislav Vukas, «The Csce and the Protection of National Minorities», Daniel Bardonnet (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: perspectives d'avenir*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, pp. 540, 548.

(6) Arie Bloed, *op. cit.*, p. 79.

possibilità di dialogo e di cooperazione su una vasta gamma di argomenti relativi alla dimensione umana», e continua a rinviare ai dispositivi esistenti al livello mondiale e regionale per quanto riguarda obbligazioni e garanzie giuridiche. L'idea predominante è di tener «conto della natura politica della cooperazione nel quadro della Csce».

A quest'atteggiamento attendista si contrappone il punto di vista italiano - sostenuto dalla Germania, il Benelux e il Portogallo - con una proposta dettagliata (CDH.20) mirante a rafforzare la concezione procedurale del meccanismo. Viene proposto un calendario: gli Stati devono rispondere per iscritto entro quattro settimane alle richieste fatte nella fase 1; le riunioni della fase 2 dovrebbero svolgersi nelle tre settimane successive alla richiesta. Infine, per evitare manovre dilatorie, nella proposta è contenuta la raccomandazione di non sollevare riconvenzioni durante una riunione bilaterale, punto al quale faceva già allusione la proposta danese. La preoccupazione cartesiana degli autori della proposta arriva fino al punto di giudicare preferibile il rispetto dell'«ordine logico» delle quattro tappe del meccanismo, «pur riconoscendo che questa sezione è stata concepita come un insieme flessibile che può applicarsi alle diverse situazioni e casi specifici con il massimo d'efficacia».

Queste idee sono andate affermandosi, benché alla riunione di Parigi non sia stato adottato alcun documento. A Copenaghen un anno dopo (giugno 1990), in un mutato contesto europeo, sono state avanzate proposte più ambiziose. È il caso innanzitutto della proposta austriaca (CDHC.1) - sostenuta dai neutri e non allineati e dal Portogallo - mirante a introdurre nel meccanismo un paragrafo 1 bis in base al quale «ciascuno Stato partecipante può inviare osservatori presso ogni altro Stato partecipante al fine di esaminare situazioni e casi specifici riguardanti gli impegni contratti nell'ambito della dimensione umana della Csce». Un allegato specifica le modalità di osservazione, specificando che lo Stato richiedente è libero di inviare osservatori di sua scelta, che possono recarsi in ogni luogo e stabilire contatti diretti con ogni persona, organizzazione e istituzione. Solo «circostanze eccezionali per gravi motivi di difesa nazionale o di sicurezza pubblica» possono giustificare restrizioni alla missione degli osservatori.

Il Canada, da parte sua, ha proposto (CDHC.3) «l'aggiunta di relatori al meccanismo della dimensione umana», completando le procedure di Vienna con un sistema basato su una lista di esperti da utilizzare dopo il fallimento della fase 2. Un comitato di tre relatori,

scelti per «mutuo consenso» dagli Stati interessati tra gli esperti di Stati terzi, deve presentare un rapporto confidenziale entro un mese, raccomandando «misure atte a pacificare la situazione, compresa la realizzazione di studi più approfonditi, l'applicazione di misure miranti a risolvere il conflitto, lo svolgimento di negoziati bilaterali o la fornitura di consigli o di un'assistenza sotto forma di servizi di esperti».

Infine, la Danimarca ha suggerito (CDHC.8), in modo ancora più ambizioso, «la creazione di una Commissione della conferenza sulla dimensione umana» composta da sette Stati partecipanti - la cifra sette era tuttavia lasciata tra parentesi quadre, come pure indefinite erano le modalità di designazione (elezione?, rotazione?). In base alla proposta danese, uno Stato, nel quadro del meccanismo, potrebbe, una volta esaurite le fasi 1 e 2, chiedere alla commissione di procedere a un'inchiesta. Inoltre, gli Stati potrebbero riconoscere la competenza della Commissione a esaminare «comunicazioni» individuali. La proposta danese precisa comunque che «questo diritto di petizione individuale» è solo sussidiario rispetto alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo. In effetti, la proposta precisa al par. 6 che «gli Stati parti della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 14 novembre 1950 continueranno a applicare le disposizioni di detta Convenzione nei loro rapporti reciproci anziché le misure descritte sopra», aggiungendo che «sarà lo stesso per gli altri Stati partecipanti allorché diventeranno parti della Convenzione menzionata al paragrafo 6». Questa priorità accordata al Consiglio d'Europa riguarda anche le eventuali petizioni individuali: «Nella misura in cui uno Stato parte della Convenzione menzionata nel paragrafo 6 ha fatto una dichiarazione conformemente all'articolo 25 della Convenzione, le disposizioni pertinenti che riguardano il diritto di petizione individuale della Convenzione saranno applicate di preferenza alle misure sopra descritte». La proposta non fornisce tuttavia una soluzione al problema dei rapporti con le procedure del Patto sui diritti civili e politici.

Indubbiamente queste tre varianti non erano all'epoca se non *ballons d'essai* che andavano oltre le possibilità immediate del negoziato, ma è interessante notare come, all'interno della Csce, le idee, una volta lanciate, vengano continuamente riciclate, cambiando talvolta di paternità.

Il Documento di Copenaghen è più modesto su questo punto. Significativamente, le disposizioni procedurali sono trattate al punto V del rapporto, mentre a Mosca figureranno in cima al documento. Il

testo di Copenaghen riprende, quasi testualmente, al par. 42, la proposta formulata dall'Italia a Parigi per «migliorare l'efficacia delle procedure scritte» previste dal Documento di Vienna, ma con alcune significative sfumature. La procedura scritta non è obbligatoria, laddove uno Stato giudichi più efficaci contatti telefonici informali. Analogamente, le regole previste rimangono suppletive, potendo gli Stati derogarvi di comune accordo. Le altre proposte sono esplicitamente menzionate, ma rinviate a lavori successivi (par. 43).

Il Vertice di Parigi ha a sua volta delineato prospettive più ambiziose: «Il Meccanismo della dimensione umana ha comprovato la sua utilità e siamo conseguentemente decisi a ampliarlo per includere nuove procedure, che comportino, fra l'altro, il ricorso ad esperti o la predisposizione di un elenco di personalità eminenti esperte per le questioni relative ai diritti dell'uomo che potrebbero essere sollevate in base al meccanismo. Provvederemo, nel contesto del meccanismo, affinché le persone partecipino alla tutela dei propri diritti. Pertanto, ci impegniamo a sviluppare ulteriormente i nostri impegni al riguardo, in particolare alla Riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana, senza pregiudizio per gli obblighi assunti in base a strumenti internazionali esistenti di cui i nostri Stati siano Parti».

### **3. Il perfezionamento del meccanismo**

È spettato quindi alla Riunione di Mosca (10 settembre-4 ottobre 1991) perfezionare il meccanismo. Se ne è occupato un gruppo di lavoro il cui coordinatore, l'ambasciatore Helmut Türk, capo dell'ufficio giuridico del Ministero degli Esteri austriaco, ha svolto un ruolo fondamentale. L'importanza del meccanismo nel bilancio della Riunione di Mosca è evidenziata dal fatto che le disposizioni procedurali sono collocate in cima al documento della riunione.

Questo risultato non è stato ottenuto senza incertezze giuridiche connesse ai mutamenti istituzionali della Csce. Così lo stesso principio della missione di *rapporteur* poteva sembrare acquisito fin dalla Riunione di Ginevra delle minoranze nazionali (1-19 luglio 1991), anche se esso non figura nel rapporto della riunione, avendo alcuni Stati preferito evitare un approccio alle procedure di carattere settoriale che avrebbe rimesso in causa la coerenza del meccanismo. Tuttavia, l'ambasciatore americano, Max Kampelman, ha fatto di questo progetto l'argomento centrale della conferenza stampa tenuta

alla fine della riunione di Ginevra. Analogamente, l'idea che il meccanismo dovesse essere «gestito» dall'Ufficio delle libere elezioni - poi divenuto Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo - non era seriamente contestata da nessuno, ma la Francia, per ragioni di ordine procedurale - per rispettare le competenze formali del nuovo organo decisionale della Csce, il Consiglio - ha insistito, contrariamente, in particolare, all'opinione dell'Italia, perché l'istituzione non fosse indicata nominativamente nel documento. Il Consiglio avallerà poi la scelta dell'Ufficio di Varsavia durante la Riunione di Praga del 30-31 gennaio 1992.

Sostanzialmente, il Documento di Mosca consacra il meccanismo come «una conquista essenziale del processo Csce, avendo dimostrato la sua validità quale metodo per favorire il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto mediante il dialogo e la cooperazione» e si propone di «accrescere l'efficacia di tale meccanismo e rafforzarlo e ampliarlo».

A tal fine gli Stati decidono innanzitutto - secondo una tecnica originale già sperimentata con le misure di fiducia - di emendare il testo di Copenaghen, «accorciando» le scadenze relative alle diverse fasi del meccanismo: le risposte scritte devono pervenire entro dieci giorni - anziché entro quattro settimane -; le riunioni bilaterali devono svolgersi entro una settimana - anziché entro tre settimane. Così la durata delle due prime tappe risulta ridotta da sette settimane a un minimo di 17 giorni. Alla lentezza diplomatica che caratterizzava la Csce tende a sostituirsi un vivo senso di urgenza.

Questa attenzione al problema dell'urgenza si trova riflessa anche nelle nuove procedure che vengono ad aggiungersi al Meccanismo di Vienna. Varie ipotesi sono prese in considerazione. In base alle prime due fasi del meccanismo, uno Stato può, di sua iniziativa o su richiesta «invitare una missione di esperti per trattare una particolare questione chiaramente definita nel suo territorio relativa alla dimensione umana della Csce». In caso di rifiuto, lo Stato richiedente può, con l'appoggio di almeno altri cinque Stati partecipanti, richiedere la costituzione di una missione di *rapporteur* della Csce. Così, per la prima volta nella sfera dei diritti umani, il principio del *consensus* viene messo in discussione. Inoltre, in caso d'urgenza, uno Stato può bruciare le tappe del meccanismo, richiedendo, con l'appoggio di nove altri Stati, l'invio immediato di una missione della Csce.

Queste soglie numeriche, che sono state oggetto di un negoziato molto serrato nel quadro di una Csce a 34 partecipanti, si applicano

oggi in una Csce allargata a 53 Stati. Ma, dietro a questo paradosso, resta chiaro l'obiettivo di fondo: si trattava di evitare nel contempo il blocco dovuto alla regola dell'unanimità e azioni unilaterali e ripetute di uno Stato in nome del «cattivo vicinato». L'idea era quindi di ottenere un minimo di appoggio nella comunità dei partecipanti per attivare tali procedure.

Occorre però aggiungere che le modalità particolarmente complesse in base a cui avviene la designazione degli esperti partecipanti alle missioni costituiscono una garanzia per gli Stati. Il sistema è infatti fondato su una lista di tre esperti nazionali, designati dagli Stati, disponibili per missioni della Csce nel campo della dimensione umana.

#### **4. La messa in opera del Meccanismo di Mosca**

La messa in opera del nuovo dispositivo avveniva molto lentamente. A fine luglio 1992, 25 Stati, ossia la metà dei partecipanti, avevano proceduto alla designazione dei loro esperti. Ma bastavano 45 nomi - ossia 15 designazioni - perché la lista divenisse operativa. I ritardi riguardavano tanto piccoli Stati comprensibilmente assorbiti da altre preoccupazioni, quanto alcuni pilastri della Csce, soprattutto sul versante occidentale, come gli Stati Uniti, il Belgio e la Francia. Quest'ultima ha successivamente provveduto a designare i suoi tre esperti.

La lista creata dall'Ufficio di Varsavia è già impressionante per la qualità e la diversità delle competenze internazionali che vi sono riunite. Alcuni Stati hanno privilegiato la designazione di magistrati o universitari. Gli esperti devono essere infatti «personalità eminenti, preferibilmente dotati di esperienza nel campo della dimensione umana, dai quali ci si potrà attendere un imparziale adempimento delle loro funzioni». Altri Stati hanno scelto funzionari dei loro ministeri o, al contrario, militanti delle organizzazioni non governative. Sembra che la procedura particolarmente pesante delle «obiezioni» non sia stata utilizzata. C'è da notare che la maggior parte degli Stati hanno designato propri cittadini, ma che l'Armenia ha presentato un'universitaria francese, la professoressa Catherine Kessedjan, e un universitario americano di origine armena. Numerosi esperti hanno già una notevole esperienza internazionale sia nel sistema delle Nazioni Unite sia in quello del Consiglio d'Europa. Figurano così nella lista numerosi membri o ex-membri dei comitati dell'Onu che lavorano sui diritti dell'uomo o della Commissione dei diritti inter-

nazionali, giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo - fra cui il giudice Russo -, membri della Commissione europea dei diritti dell'uomo o della Commissione di Venezia ecc..

Rimane il fatto che il meccanismo non è stato ancora utilizzato. Ciò è tanto più sorprendente in quanto si è assistito a una moltiplicazione delle crisi in Europa che ha spinto le Nazioni Unite a prendere il sopravvento su un'impotente Csce. Il sistema dei relatori Onu, molto più flessibile e rapido da attivare, ha visto la sua consacrazione allorché van der Stoep è stato invitato a presentare davanti al Consiglio di sicurezza un rapporto sulle violazioni dei diritti dell'uomo in Iraq. La nuova mobilitazione delle Nazioni Unite sul terreno dei diritti dell'uomo è altresì dimostrata dalla tempestiva missione di Mazowiecki in Bosnia. La Csce sembra, al contrario, paralizzata dalle sue regole procedurali. Recentemente sono state attivate due procedure che si sono in seguito sdoppiate.

La prima è un tentativo della Russia riguardante la situazione della minoranza russa in Estonia, con riferimento, in particolare, alla legge sulla cittadinanza e al diritto di voto alle prossime elezioni. La Russia non ha finora trovato l'appoggio di cinque Stati necessario per inviare sul posto una missione della Csce. Ma l'Estonia, dal canto suo, ha deciso di attivare il paragrafo 4 del meccanismo al fine di sottrarsi alla contrapposizione politica diretta con Mosca.

La seconda procedura è più avanzata, essendo condotta dal Regno Unito a nome dei Dodici. Essa ha per oggetto gli attacchi delle popolazioni civili in Croazia e in Bosnia. Una missione è stata inviata sul posto «una volta superati i problemi logistici». All'inizio di ottobre si trovava in Croazia e doveva successivamente recarsi in Bosnia, «quando i problemi di sicurezza saranno risolti in modo soddisfacente».

## 8. L'ALTO COMMISSARIO PER LE MINORANZE NAZIONALI: ELABORAZIONE DEL MANDATO, PROSPETTIVE E PROBLEMI

*di Alexis Heraclides*

### 1. Introduzione

L'adozione del progetto olandese volto all'istituzione di un Alto Commissario per le minoranze nazionali nel quadro della Csce, viene oramai riconosciuta come uno dei maggiori risultati della Riunione sui seguiti di Helsinki (24 marzo-8 luglio 1992)<sup>1</sup>. L'obiettivo prioritario di tale riunione - quarta Riunione sui seguiti nei circa diciassette anni di attività della Csce - è stato quello di rafforzare ulteriormente le istituzioni e le strutture della Csce in modo da farne un'organizzazione in grado di affrontare, sul piano operativo, i conflitti sempre più complicati e prolungati nel tempo che tendono a svilupparsi da Vancouver a Vladivostok. L'approccio seguito a Helsinki è stato alquanto innovativo rispetto ai classici standard delle conferenze intergovernative. Scarsa attenzione è stata infatti prestata a temi quali la non-ingerenza negli affari interni e la sovranità nazionale. Si è inoltre evitato il tradizionale approccio legalistico e non si è ceduto alla tentazione di promuovere una burocratizzazione della Csce (burocratizzazione che viene spesso considerata lo sbocco inevitabile di ogni organizzazione internazionale). Si è insistito, invece, sulla necessità di creare meccanismi più flessibili per la prevenzione e il controllo dei conflitti. Diplomazia preventiva, preallarme, gestione della crisi sono state le parole chiave del dibattito, benché le delegazioni fossero composte quasi esclusivamente da diplomatici, esperti

(1) Arie Bloed, «Helsinki-II: The Challenges of Change» *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 3 (1992), pp. 37, 47-49; Victor-Yves Ghebali, «Le decisioni di luglio della Csce: un passo nella direzione giusta», *Notizie Nato*, n. 7 (agosto 1992), pp. 3-8.

legali e specialisti di armamenti, anziché da studiosi dei problemi strategici<sup>2</sup>.

L'istituzione dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali si inserisce, dunque, in questo spirito innovativo, come uno strumento basilare di preallarme e di diplomazia preventiva. Considerate anche le difficoltà delle trattative cui è stata sottoposta la sua adozione, il mandato dell'Alto Commissario risulta essere definito in termini molto dettagliati rispetto agli standard della Csce. Nella terza riunione regolare del Consiglio dei Ministri degli Esteri svoltasi a Stoccolma nel dicembre 1992, Max van der Stoel, capo della delegazione olandese alle riunioni della Csce sulla dimensione umana, ed ex-Ministro degli Esteri, è stato nominato Alto Commissario per le minoranze nazionali.

## **2. Il mandato dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali**

Gli obblighi principali dell'Alto Commissario possono essere definiti nei termini seguenti:<sup>3</sup>

1. L'Alto Commissario «assicurerà un “preallarme” e, come opportuno, “un’azione tempestiva” nella fase più sollecitata possibile in relazione a tensioni concernenti questioni relative alle minoranze nazionali che non si siano ancora sviluppate oltre una fase di preallarme, ma che, a giudizio dell'Alto Commissario, possano degenerare in un conflitto nell'area Csce, pregiudicando la pace, la stabilità o le relazioni fra gli Stati partecipanti, richiedendo l'attenzione e l'azione del Consiglio dei Ministri della Csce o del Caf (Comitato degli alti funzionari)».

2. L'Alto Commissario «agirà con discrezione e opererà indipendentemente da tutte le parti direttamente coinvolte nelle tensioni».

3. L'Alto Commissario «non prenderà in considerazione le questioni relative alle minoranze nazionali in situazioni che comportino azioni organizzate di terrorismo».

(2) Per ulteriori dettagli sulla Conferenza di Helsinki-II v. Alexis Heraclides, *The Helsinki-II Meeting and its Aftermath: The Making of the Csce into an International Organization*, London, Pinter, 1993.

(3) Csce. *Documento di Helsinki 1992. Le sfide del cambiamento*, sez. II.

4. L'Alto Commissario «non prenderà in considerazione neppure le violazioni degli impegni Csce concernenti una singola persona appartenente ad una minoranza nazionale», in altre parole non agirà come mediatore (*ombudsman*) dei diritti dell'uomo o come relatore dei meccanismi umanitari della Csce. Inoltre, «nel prendere in considerazione una situazione, terrà pienamente conto della disponibilità di mezzi democratici e di strumenti internazionali atti ad affrontarla e della loro utilizzazione ad opera delle parti interessate».

5. L'Alto Commissario «raccolgerà e riceverà informazioni riguardanti le questioni relative alle minoranze nazionali ed il ruolo delle parti in questa coinvolte da qualsiasi fonte, inclusi i mezzi di informazione e le organizzazioni non governative», così come i «rapporti dalle parti direttamente coinvolte in merito agli sviluppi concernenti questioni relative a minoranze nazionali». Tali rapporti specifici «dovrebbero essere scritti, inviati all'Alto Commissario come tale e firmati con nomi ed indirizzi completi...». Egli «non comunicherà e non accoglierà comunicazioni da qualsiasi persona od organizzazione che pratici o giustifichi pubblicamente il terrorismo o la violenza».

6. L'Alto Commissario «sarà un'eminente personalità internazionale dotata di una lunga e notevole competenza dal quale ci si potrà attendere un imparziale adempimento delle funzioni». «Sarà nominato dal Consiglio dei Ministri degli Esteri per consenso su raccomandazione del Caf per un periodo di tre anni, che potrà essere prorogato».

7. L'Alto Commissario, «se, sulla base dello scambio di comunicazioni e di contatti con le parti interessate, ritiene che esista un rischio *prima facie* di conflitto potenziale, potrà emanare un preallarme» e «spiegherà al Caf i motivi per cui ha emanato il preallarme». «Potrà chiedere al Caf di essere autorizzato ad avviare ulteriori contatti e più strette consultazioni con le parti interessate in vista di eventuali soluzioni conformemente ad un mandato che dovrà essere deciso dal Caf».

8. L'Alto Commissario «consulterà il Presidente in carica prima di recarsi in uno Stato partecipante» e, «consulterà, in via confidenziale, lo/gli Stato/i partecipante/i e potrà svolgere consultazioni più ampie». Dopo una visita ad uno Stato partecipante, «invierà rapporti strettamente confidenziali al Presidente in carica sugli elementi raccolti e sui progressi del suo intervento in una questione particolare»

e, terminato l'intervento su una questione «riferirà al Presidente in carica gli elementi raccolti, i risultati e le conclusioni». «Il rapporto verrà quindi trasmesso al Caf unitamente ad eventuali commenti». «Qualora l'Alto Commissario concluda che la situazione stia degenerando in un conflitto ne informerà il Caf tramite il Presidente in carica».

Vediamo ora le tappe attraverso le quali si è venuto formando il necessario consenso attorno alla proposta olandese.

### **3. I negoziati di Helsinki relativi al progetto di istituire l'Alto Commissario**

Fu Hans van den Broek, ex Ministro degli Esteri olandese, a lanciare, in occasione del Consiglio di Praga del 30 gennaio 1992, l'idea di un Alto Commissario per le minoranze. Il nuovo organo della Csce sarebbe servito come uno strumento di preallarme e di buoni uffici nei casi di tensioni etniche. Senonché, l'idea, non avendo suscitato alcuna reazione nel corso del dibattito, non venne nemmeno inserita nel riepilogo delle conclusioni del Consiglio, contrariamente ad altri concetti quali il mantenimento della pace, e l'arbitrato/conciliazione. Anche questi ultimi concetti, d'altronde, non ottennero un ampio consenso; vennero, però, menzionati nell'importante Documento di Praga (il testo nel quale vennero fissate le linee guida per la Riunione di Helsinki) come concetti che sarebbero stati discussi nella quarta Riunione sui seguiti della Csce il cui inizio era previsto nell'ultima settimana di marzo del 1992.

Nel periodo intercorrente fra la riunione di Praga e quella di Helsinki (da febbraio all'ultima settimana di marzo), i Paesi Bassi riproposero la loro idea sia nel contesto della cooperazione politica europea che nel corso delle consultazioni alla Nato. Al fine di aumentare le possibilità che l'idea fosse accettata e nello sforzo di sottolinearne l'importanza, i Paesi Bassi presentarono ai partner della CE una proposta molto dettagliata su quello che avevano deciso di chiamare «l'Alto Commissario per le minoranze nazionali». Tutte le altre proposte relative allo sviluppo delle istituzioni e delle strutture della Csce non erano altrettanto definite, ad eccezione di quella relativa al concetto di «mantenimento della pace», già elaborata da numerose delegazioni in precedenti occasioni.

L'Alto Commissario veniva inteso, nella proposta olandese, come lo strumento per assicurare un «preallarme» e «un'azione tempestiva» in relazione a conflitti coinvolgenti minoranze nazionali. Un ruolo, questo, da assegnare a un'eminente personalità di notevole esperienza politica che avrebbe avuto il compito di raccogliere e ricevere informazioni sulla materia. Dalle discussioni preliminari apparve chiaro che la maggior parte dei partner comunitari non era affatto avversa all'idea, a condizione, però, che i termini del mandato venissero definiti in modo preciso. La Grecia, se da un lato riconosceva che la proposta non mancava di potenziali vantaggi di fronte ai conflitti etnici che travagliano il mondo post-bipolare, dall'altro sottolineava le difficoltà insite nell'uso del concetto di minoranza o del concetto tradizionale della Csce di «minoranza nazionale», che avrebbe potuto limitare il mandato dell'Alto Commissario. La Grecia auspicava inoltre un ruolo determinante dell'Alto Commissario per quanto riguarda non solo i conflitti etnici latenti, ma anche quelli in atto, proponendo pertanto di adottare il titolo di Alto Commissario per le «contese etniche» o per i «conflitti etnici». Altri paesi erano meno preparati ad affrontare la proposta, benché un certo scetticismo, analogo a quello della Grecia, fosse espresso dal Regno Unito e, in un altro contesto (le consultazioni della Nato a Bruxelles) anche dal Belgio, che, peraltro sarebbe successivamente divenuto uno dei principali sostenitori della proposta. La Francia, e altri paesi occidentali che ne condividevano lo scetticismo, come la Turchia, gli Stati Uniti e la Spagna, scelsero di tenere, per il momento, un atteggiamento di basso profilo<sup>4</sup>.

L'idea dell'Alto Commissario venne riproposta dal Ministro degli Esteri olandese nel suo discorso di apertura alla Riunione di Helsinki. L'idea ottenne inoltre il consenso necessario per essere citata nel discorso di apertura della presidenza britannica della Comunità europea, benché con una formulazione alquanto cauta e messa accanto ad altre idee avanzate dai singoli paesi della Comunità.

Immediatamente dopo la cerimonia di apertura della Riunione di Helsinki, i Paesi Bassi promossero con fervore il loro progetto,

(4) Il titolo della prima versione della proposta olandese presentata il 28 ottobre 1992 era «Netherlands Proposal for Csce High Commissioner for Minorities». La maggior parte delle informazioni fornite in questo capitolo sui colloqui informali, si basano sugli appunti presi dall'autore come delegato greco ai colloqui sulla proposta di istituire l'Alto Commissario. Sulla Csce e i negoziati sulle minoranze in generale vedi Alexis Heraclides, «The Csce and Minorities: the Negotiations behind the Commitments, 1972-1992», *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 3 (1992), pp. 5-18.

dapprima fra i partner CE, e successivamente all'interno delle istanze di consultazione della Nato. Divenne immediatamente chiaro che l'iniziativa greca, volta a estendere le competenze dell'Alto Commissario a situazioni di conflitto etnico già in atto, non avrebbe avuto successo data la ferma opposizione da parte di Regno Unito, Francia, Turchia e alcuni altri paesi. In un primo momento, infatti, sia il Regno Unito che la Francia sostennero con decisione l'idea di limitare l'attività dell'Alto Commissario alla dimensione prettamente umanitaria. Un tentativo che appariva alquanto contraddittorio rispetto alla opinione espressa da tali paesi che occorre evitare inutili duplicazioni data l'esistenza dei meccanismi della dimensione umana di Vienna e di Mosca. (Va osservato che fino ad allora - o per essere più precisi fino alla riunione del Consiglio di Praga del gennaio 1992 - le questioni relative alle minoranze, nel contesto della Csce, venivano affrontate esclusivamente dal punto di vista dei diritti dell'uomo e cioè come diritti delle minoranze). Questo punto di vista fu tuttavia considerato inaccettabile dai Paesi Bassi che vedevano nell'Alto Commissario uno strumento di prevenzione dei conflitti. Della stessa opinione era la Grecia, benché per ragioni leggermente differenti (Atene sperava ancora di ottenere l'inserimento del concetto di conflitto civile nonché di svincolare le questioni relative alle minoranze dal già ricordato approccio tradizionale della Csce che si limitava alla dimensione umana).

A questo punto della discussione i Paesi Bassi cercarono di comporre le divergenze esistenti in modo da arrivare a una proposta comune della CE. Un'impresa che si rivelò alquanto ardua a causa delle riserve espresse dalla Francia, dalla Spagna e soprattutto dal Regno Unito. Questi paesi denunciavano il rischio di duplicare altri strumenti e meccanismi della Csce, segnatamente il Comitato degli alti funzionari e il Presidente in carica. Mettevano inoltre in guardia contro il pericolo che l'esistenza dell'Alto Commissario finisse per inasprire e internazionalizzare i potenziali conflitti, ostacolandone una soluzione interna, data la naturale tendenza delle minoranze interessate a favorire un'*escalation* del conflitto per propagandare la loro causa di fronte alla comunità internazionale.

Analoghe, forti, critiche furono avanzate anche da parte degli Stati Uniti e della Turchia in sede di consultazioni Nato ad Helsinki (sembra molto probabile che vi sia stata una certa intesa fra i quattro o cinque Stati contrari alla proposta).

Di fronte a tali reazioni, i Paesi Bassi andarono alla ricerca di sostenitori al di là dei Dodici della CE e dei Sedici della Nato, ottenendo, con sorpresa di molti, l'appoggio di non meno di diciannove delegazioni (alle quali se ne aggiunsero successivamente altre cinque, portando il numero totale a 25). Le 19 iniziali (20 con i Paesi Bassi) erano le seguenti: tra i paesi della CE, Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Italia e Lussemburgo; tra gli Stati Nato non appartenenti alla CE, la Norvegia e l'Islanda; tra i neutrali e i non allineati, l'Austria, la Svezia, la Finlandia, Malta e Liechtenstein; tra i paesi dell'Europa centrale ed orientale, l'Ungheria, la Polonia, la Russia e i tre Paesi baltici.

Nella proposta ufficiale, presentata il 15 aprile dai Paesi Bassi, risultò evidente lo sforzo di venire incontro ad alcune delle preoccupazioni espresse dagli «scettici». D'altro canto, accettare tutte le critiche avanzate, a quello stadio delle trattative, sarebbe stato un errore tattico che avrebbe potuto facilmente comprometterne l'esito. Vennero avanzate diverse proposte, quale quella di fissare con precisione i termini del mandato dell'Alto Commissario, di stabilire che l'azione diplomatica condotta dall'Alto Commissario avrebbe dovuto essere di carattere confidenziale, o ancora che l'Alto Commissario avrebbe dovuto consultare il Presidente in carica e, una volta espletato il suo compito, passare l'iniziativa al Comitato degli alti funzionari (Caf). Fu a questo punto della discussione che il numero delle delegazioni a favore della proposta raggiunse un peso tale, da convincere gli oppositori ad accettare un compromesso che tenesse conto dei loro interessi e preoccupazioni.

Questi ultimi possono essere distinti in tre categorie.

Nella prima, ritroviamo gli oppositori più accaniti, i quali, posti di fronte al fatto compiuto, fecero il possibile per indebolire la proposta. Rientravano in questa categoria il Regno Unito e la Turchia, la cui maggiore preoccupazione riguardava le questioni etniche e relative alle minoranze che danno luogo a azioni di violenza e di terrorismo. L'inserimento di una clausola sul terrorismo costituiva, quindi, per tali paesi la *conditio sine qua non* per la firma. Troviamo poi gli Stati Uniti, la Francia e una Spagna scettica e silenziosa, timorosi che l'istituzione dell'Alto Commissario potesse portare a un inasprimento dei conflitti. All'ultima categoria appartenevano, tra gli altri, Grecia e Cecoslovacchia, il cui atteggiamento era molto circospetto su un progetto che giudicavano ambizioso e, nel contempo, poco chiaro, in

quanto interessava solo i problemi latenti delle minoranze e poneva le minoranze e gli Stati sullo stesso piano.

Il primo dibattito approfondito sulla proposta ebbe luogo il 20 maggio, a più di un mese di distanza dalla sua presentazione, nel contesto delle consultazioni informali (secondo il *modus operandi* che si è consolidato nella Csce nel corso degli anni). Le critiche più radicali al progetto, sollevate dal Regno Unito e dalla Turchia, vennero efficacemente affrontate dai Paesi Bassi, appoggiati da vari paesi, fra cui l'Ungheria e il Belgio (che era divenuto nel frattempo convinto sostenitore del progetto, ribaltando la cautela tradizionalmente dimostrata in sede Csce in materia di minoranze). Oltre che dagli sponsor ufficiali, l'appoggio arrivò anche dalle delegazioni del Canada, della Svizzera (anch'essa aveva nel frattempo rinunciato alle sue riserve) e della Ucraina.

Cerchiamo adesso di esaminare più approfonditamente gli argomenti avanzati dagli «scettici». Il Regno Unito sostenne che il termine «minoranza» (ma il ragionamento valeva anche per il concetto standard della Csce di «minoranza nazionale»), era inappropriato; che l'espressione «*for minorities*» andava sostituita con «*on minorities*», onde evitare di trasmettere l'impressione che l'Alto Commissario fosse una specie di rappresentante o lobby delle minoranze; che era poco opportuno affidare un tema così esplosivo ad una sola persona; che non vi era alcuna ragione per la quale il suo intervento dovesse limitarsi allo stadio del preallarme; che gli altri meccanismi e strumenti della Csce coprivano già le funzioni delineate per l'Alto Commissario; e che l'obiettivo che ci si proponeva con l'istituzione dell'Alto Commissario avrebbe potuto essere raggiunto in modo più efficace e completo accettando la proposta concernente la soluzione delle controversie avanzata dallo stesso Regno Unito.

Anche la Turchia non fece mistero della sua netta avversione all'idea olandese, sostenendo che essa era troppo vaga e come tale si prestava ad abusi. Secondo la Turchia, inoltre, i concetti di «preallarme» e di «azione tempestiva» dovevano essere definiti di comune accordo prima di una loro applicazione. Più in generale, la Turchia si dichiarò contraria alla tendenza in atto a una proliferazione delle istituzioni e delle strutture della Csce. Dubbi vennero sollevati anche dagli Stati Uniti, e molto cautamente dalla Bulgaria e dalla Grecia, mentre la Francia e la Spagna mantennero una posizione di più basso profilo.

Anche la Grecia contestò alla radice la filosofia della proposta. Le sue argomentazioni furono però più elaborate e vennero pertanto

prese in maggiore considerazione dagli stessi olandesi. Secondo Atene, al posto della nozione tradizionale di minoranza nazionale andava utilizzata quella di «conflitto etnico» o «contesa etnica» e bisognava proporsi di affrontare non solo i conflitti latenti ma anche i conflitti già in atto. Più specificatamente, venne contestata dai greci, l'idea che l'Alto Commissario potesse agire come «onesto mediatore» (una contestazione cui il Regno Unito e la Turchia si affrettarono ad associarsi). Nel progetto era inoltre insito, sempre secondo i greci, un evidente paradosso. Infatti, se seguendo la procedura basata sul preallarme, l'intervento dell'Alto Commissario fosse stato coronato da successo, non si sarebbe mai saputo se ci si trovava realmente di fronte a un conflitto latente o non piuttosto a una violazione dei diritti delle minoranze, che, come tale, avrebbe dovuto essere affrontata attraverso il Meccanismo della dimensione umana.

Durante le tre settimane successive, i Paesi Bassi si sforzarono di elaborare una versione di compromesso. Il testo emendato venne presentato il 16 giugno. Le modifiche principali erano le seguenti: l'espressione «*for national minorities*» veniva sostituita dall'espressione «*on national minorities*»;<sup>5</sup> veniva delineato più chiaramente il mandato dell'Alto Commissario e stabilita la sua responsabilità di fronte al presidente in carica e al Caf; veniva fissata una più netta distinzione tra «preallarme» e «azione tempestiva»; si poneva l'accento più sulla promozione del dialogo che sul ruolo del Commissario come onesto mediatore; si affermava più chiaramente che l'Alto Commissario non avrebbe agito come una sorta di *ombudsman* per i singoli casi di abuso di diritti delle minoranze.

Due nuove versioni vennero discusse il 23 giugno. Durante l'incontro di Washington tra Bush e Eltsin (giugno 1992) gli Stati Uniti, a cui in precedenza i Paesi Bassi avevano rivolto un appello, dichiararono inaspettatamente il loro sostegno alla proposta. Divenne chiaro che, grazie a questo mutamento della posizione americana, la proposta sarebbe passata. Francia, Bulgaria, Grecia ed altre delegazioni si limitarono a sollevare questioni secondarie. Ma il fatto più rilevante fu che il Regno Unito e la Turchia sembravano ora disposte ad accettare la nuova figura dell'Alto Commissario, a condizione, però, che si inserisse nel suo mandato una chiara e precisa clausola sul terrorismo. La questione aveva due aspetti: il primo è relativo ai termini del mandato; il secondo alle fonti di informazione di cui il

(5) È da notare che la versione ufficiale italiana è Alto Commissario per le minoranze nazionali.

Commissario avrebbe potuto avvalersi. Il problema della clausola riguardante il terrorismo, si dimostrò di non facile soluzione, tanto che se ne discusse per altre due settimane.

Il 23 giugno, i Paesi Bassi avanzarono una proposta di compromesso in base alla quale l'Alto Commissario «non prenderà in considerazione informazioni fornite da persone od organizzazioni che sostengono l'uso della violenza o vi fanno ricorso». Il concetto era espresso in termini ancora più netti nella parte dedicata alle «fonti di informazione»: «l'Alto Commissario non comunicherà e non accoglierà comunicazioni di qualsiasi persona o organizzazione che pratici o giustifichi pubblicamente il terrorismo o la violenza». Nessuna delle due formulazioni venne considerata sufficiente dalle delegazioni di Turchia e Regno Unito, meno che mai la prima. La Turchia appoggiata dal Regno Unito suggerì di sostituire quest'ultima con la seguente formulazione: «l'Alto Commissario non prenderà in considerazione questioni riguardanti minoranze nazionali in situazioni nelle quali una persona o organizzazione appartenente alle parti direttamente coinvolte sostenga l'uso della forza o vi faccia ricorso e pratici o giustifichi il terrorismo». Le reazioni a tale proposta non si fecero attendere. Le delegazioni dei Paesi Bassi, della Grecia, della Germania, dell'Austria e dei Paesi Scandinavi fecero notare che accettare una simile formulazione avrebbe significato negare la possibilità di intervenire in tutte quelle situazioni di conflitto potenziale nelle quali un qualunque gruppo marginale faccia uso di tattiche violente (magari spintovi dallo Stato in questione). Il presidente polacco, coordinatore dei lavori, decise a questo punto della discussione di interrompere la seduta per consentire ulteriori consultazioni.

Nel rapporto presentato dal coordinatore polacco il 23 e 24 giugno venivano lasciate irrisolte le seguenti questioni: i due riferimenti al ricorso alla forza o al terrorismo nelle parti relative al mandato e alle fonti di informazione; il testo presentato dalla Francia che escludeva l'intervento dell'Alto Commissario in questioni relative al suo paese di appartenenza; una frase, frutto di un compromesso greco-olandese, con la quale si cercava di venire incontro all'obiezione greca secondo cui non poteva essere l'Alto Commissario ad offrire delle soluzioni, essendo queste piuttosto il compito di un mediatore (secondo i greci, d'altronde, sarebbe stato sbagliato anche nominare un mediatore perché ciò avrebbe posto uno Stato o un governo e una minoranza su un piano di parità; nel compromesso si parlava di «possibili soluzioni» al plurale e si usava l'espressione «secondo il mandato deciso dal

Caf»); la questione relativa alla riservatezza dei rapporti dell'Alto Commissario e delle eventuali risposte da parte dello Stato interessato; il problema se l'Alto Commissario potesse presentare rapporti alla riunione sull'attuazione della dimensione umana, un'idea alla quale si opponeva la Bulgaria, appellandosi alla natura riservata dei compiti del Commissario.

Quando il testo venne sottoposto ai capi delegazione erano stati risolti solo il problema della partecipazione dell'Alto Commissario alla riunione sull'attuazione della dimensione umana (il cosiddetto problema bulgaro) e quello dell'uso del termine «soluzioni» al plurale (il punto sollevato dalla Grecia). Successivamente venne accolta la proposta francese che escludeva l'intervento dell'Alto Commissario in questioni riguardanti il suo paese di appartenenza e venne risolto il problema della confidenzialità dei rapporti. I Paesi Bassi suggerirono diverse formule per risolvere il problema della clausola sul terrorismo. Alla fine, comprendendo che tale questione era cruciale per ottenere il consenso della Turchia e del Regno Unito, ma anche della Spagna, all'idea dell'Alto Commissario, i Paesi Bassi proposero il 26 giugno la seguente formula: «l'Alto Commissario non prenderà in considerazione le questioni relative a minoranze nazionali in situazioni che comportino azioni organizzate di terrorismo». Senonché mentre la Turchia, il Regno Unito e la Spagna sembravano soddisfatti di questa formulazione, l'Austria vi si oppose, giudicandola una completa capitolazione alle richieste dei paesi che avevano posto la questione del terrorismo come pregiudiziale. Fu allora la Turchia a proporre di mettere l'intero paragrafo fra parentesi (così come è in uso fare per i documenti Csce quando un testo non ottiene un consenso unanime)<sup>6</sup>. Il paragrafo rimase fra parentesi fino al 6 luglio, quando il testo sul terrorismo proposto dall'Olanda venne definitivamente approvato.

(6) All'interno della Csce le decisioni vengono prese in base alla regola del consenso, e cioè all'unanimità, secondo quanto stabilito dal paragrafo 69 delle Regole di procedura («Raccomandazioni finali sulle Consultazioni di Helsinki», 1973). Nel 1992 sono state introdotte due eccezioni al principio in questione. La prima è il cosiddetto «consenso meno uno» che si applica ai casi di «violazioni chiare, gravi e non sanate» dei diritti umani (v. il Documento di Praga del 31 gennaio 1992). La seconda è il cosiddetto «consenso meno due» che si applica nell'ambito della procedura, adottata di recente, della conciliazione sotto direzione: il Caf può decidere che due Stati seguano una procedura di conciliazione (v. le conclusioni del Consiglio di Stoccolma del 15 dicembre 1992). È da notare tuttavia che la regola del consenso continua ad applicarsi quando si tratta dell'approvazione di documenti contenenti principi generali e di decisioni riguardanti la creazione di nuove istituzioni, strutture e meccanismi della Csce.

#### 4. Prospettive e problemi

Al momento della stesura di questo testo, l'Alto Commissario della Csce è stato appena nominato e non ha ancora assunto alcuna iniziativa, non ha cioè ancora dichiarato un «preallarme». Le considerazioni che sono espresse qui di seguito si basano perciò su una valutazione del mandato assegnato all'Alto Commissario che tiene conto delle caratteristiche più generali della Csce, nonché del quadro dei potenziali conflitti etnici che in un'epoca post-bipolare possono sorgere nell'area della Csce. Al di là delle difficoltà inerenti in un problema di per sé complesso, quale quello dei conflitti etnici potenziali, l'Alto Commissario, dati i termini del suo mandato, potrebbe non essere in grado di affrontare determinate situazioni, indipendentemente dalle sue qualità personali e dalla sua buona volontà. I punti che sembrano destare maggiore preoccupazione sono i seguenti:

- la difficoltà di individuare le questioni relative alle «minoranze nazionali» che non si siano «ancora sviluppate oltre una fase di preallarme»;

- la difficoltà di stabilire una scala di priorità degli interventi data la miriade di conflitti latenti. La decisione di intervenire in un conflitto potenziale meno pericoloso, nell'area asiatica piuttosto che in quella occidentale, potrebbe compromettere la credibilità dell'Alto Commissario, nonché quella della Csce in generale. A ciò si connette la difficoltà di dimostrare che una tensione è tale da poter dar luogo a un conflitto nell'area della Csce, compromettendo la pace, la stabilità e i rapporti fra gli Stati partecipanti. In questo caso si dovrebbe occupare del problema il Consiglio o il Caf. Inoltre, sul piano pratico, è difficile intervenire simultaneamente in più conflitti latenti. Rivolgendo l'attenzione, in un dato momento, a uno, due o tre di tali conflitti, si rischia di trascurarne altri, permettendo così a questi ultimi di trasformarsi in conflitti aperti;

- l'impossibilità di visitare uno o più Stati laddove manchi un consenso unanime in seno al Caf. Presumibilmente la maggior parte dei conflitti potenziali non rientra infatti nei casi di «violazioni chiare, gravi e non sanate» dei diritti umani cui si può applicare la regola del «consenso meno uno» che consente di agire anche contro la volontà dello Stato interessato;

- l'impossibilità di superare il veto del paese interessato, laddove questo faccia valere un'interpretazione restrittiva del problema delle

minoranze nazionali, bloccando una decisione sulla base della semplice argomentazione che nessuna «minoranza nazionale» come tale è coinvolta. Almeno uno Stato, la Turchia, sostiene apertamente e in modo documentato che le minoranze nazionali sono solo quelle riconosciute tali da uno strumento giuridico bilaterale o multilaterale<sup>7</sup>. Il Regno Unito ha inoltre fornito a Helsinki una dichiarazione interpretativa in base alla quale l'accesso all'Alto Commissario può essere rifiutato o ridotto a un determinato tempo o luogo per ragioni di «ordine pubblico o sicurezza nazionale»,<sup>8</sup>

- la difficoltà di distinguere tra «atti organizzati di terrorismo» e atti sporadici e marginali di terrorismo o anche atti terroristici causati dallo Stato interessato (al fine di impedire l'intervento dell'Alto Commissario). Negli ultimi due casi l'Alto Commissario potrebbe assumere iniziative, ma non è affatto detto che sarebbe in grado di farlo.

Molto dipende da tre fattori: come l'Alto Commissario espletterà il suo compito, come reagiranno il Presidente di turno e il Caf e, senza dubbio, quale atteggiamento assumeranno gli attori direttamente interessati, cioè lo Stato, o gli Stati, e la minoranza in questione.

(7) Per informazioni su altre due dichiarazioni interpretative che equivalgono di fatto a riserve v. Csce, «Conferenza sulla dimensione umana», Inf., Riunione di Copenhagen, 28 giugno 1990; e Csce, «Riunioni sui seguiti di Helsinki 1992», *Giornale* n. 50, 8 luglio 1992, p. 3. È da notare che una simile visione restrittiva è segretamente condivisa anche da altri Stati.

(8) Csce, «Riunioni sui seguiti di Helsinki 1992», *Giornale* n. 50, 8 luglio 1992, p. 6. Questa interpretazione inglese riguarda anche le missioni di inchiesta e di *rapporteur* della Csce. Un'analoga interpretazione restrittiva venne fornita anche per quanto riguarda il ruolo degli esperti e dei *rapporteur* previsti dal Meccanismo della dimensione umana. Su questo argomento vedi Csce, «Conferenza sulla Dimensione Umana», Riunione di Mosca, *Giornale* n. 18, 3 ottobre 1991, pp. 3-4. Più in generale, sulla dimensione umana della Csce, v. Arie Bloed, Pieter van Dijk (eds), *The Human Dimension of the Helsinki Process: the Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Nijhoff, 1991 e Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London, Frank Cass, 1993.

## 9. LA SOLUZIONE PACIFICA DELLE CONTROVERSIE NEL QUADRO CSCE

*di Karin Oellers-Frahm*

### 1. Introduzione

L'istituzione di una procedura per la soluzione pacifica delle controversie è stata uno degli obiettivi che gli Stati partecipanti al processo di Helsinki si sono prefissi sin dal suo avvio, già prima dell'Atto finale del 1975. Nel contesto della cooperazione e della sicurezza la soluzione pacifica delle controversie riveste un ruolo importante quando le misure di prevenzione dei conflitti fallirono nel raggiungimento dei loro obiettivi.

È quindi dal 1972 che il problema della soluzione delle controversie è nel programma della Csce. Vi sono state dedicate alcune Riunioni di esperti da cui sono emerse proposte interessanti - in particolare, quelle avanzate dalla Svizzera - senza, tuttavia, che si sia arrivati all'approvazione di un documento ufficiale a causa, soprattutto, del rifiuto dell'Urss di accettare misure che andassero al di là di una mera procedura di consultazione <sup>1</sup>.

L'assenza di una procedura per la soluzione delle controversie nell'ambito della Csce non escludeva il ricorso ad altri possibili strumenti per la soluzione pacifica delle controversie. Tuttavia, nonostante i numerosi strumenti esistenti <sup>2</sup> e l'obbligo universale, fissato dalla Carta delle Nazioni Unite (art. 2, par. 3), di ricercare una soluzione pacifica delle controversie, gli Stati partecipanti alla Csce

(1) V. Victor-Yves Ghebali, «La Csce et la transformation des relations internationales en Europe», Daniel Bardonnet (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: perspectives d'avenir*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, pp. 529-566.

(2) V. Karin Oellers-Frahm, Norbert Wühler, *Dispute Settlement in Public International Law: Texts and Materials*, Berlin, Springer Verlag, 1984.

hanno avvertito la necessità di creare uno strumento aggiuntivo, pienamente confacente alle esigenze del processo Csce.

Sin dall'inizio l'obiettivo ambizioso è stata l'istituzione di una giurisdizione obbligatoria in grado di emettere decisioni di merito vincolanti. Il mandato formulato in tale contesto nel Documento finale della Riunione sui seguiti di Vienna approvato il 19 gennaio 1989 e nella Carta di Parigi del 1990 conteneva due aspetti della soluzione delle controversie: al punto 6 del Documento di Vienna gli Stati partecipanti esprimevano «la loro determinazione di perseguire sforzi costanti per l'esame e l'elaborazione, in base alle pertinenti disposizioni dell'Atto finale, del Documento conclusivo di Madrid e, tenendo conto dei rapporti della Riunione degli Esperti di Montreux ed Atene, di un metodo generalmente accettabile per la soluzione pacifica delle controversie mirante ad integrare i metodi esistenti. In tale contesto essi accettano, in via di principio, l'intervento obbligatorio di una parte terza qualora una controversia non possa essere risolta con altri mezzi pacifici».

Al punto 7 del Documento veniva contemplata un'ulteriore estensione del Meccanismo per la soluzione delle controversie, che doveva essere stabilita durante una Riunione di esperti da tenere a La Valletta all'inizio del 1991, al fine di giungere gradualmente a decisioni vincolanti della parte terza.

Il Meccanismo per la soluzione delle controversie elaborato in seguito a La Valletta soddisfa solo fino ad un certo punto il primo aspetto del Documento di Vienna: si limita a prevedere l'intervento obbligatorio di una parte terza senza attribuirle la competenza di fornire decisioni vincolanti. Questo secondo aspetto, l'elaborazione di una procedura idonea a produrre decisioni vincolanti attraverso la creazione di una Convenzione europea per la soluzione delle controversie che stabilisca procedure di conciliazione (non vincolanti) e di arbitrato (vincolanti), è stato oggetto di un esplicito mandato formulato durante la seconda riunione del Consiglio Csce svoltasi a Praga il 30-31 gennaio 1992 (punto 22 del Documento). Un gruppo di esperti ad alto livello nel settore della soluzione delle controversie ha quindi elaborato un progetto di convenzione da presentare alla Riunione sui seguiti di Helsinki nel 1992. Dato che ad Helsinki non fu possibile giungere ad alcuna decisione finale sul progetto, venne fissata un'ulteriore Riunione di esperti su questo argomento, che si è svolta a Ginevra dal 12 al 23 ottobre 1992 con il doppio mandato di sviluppare il Meccanismo di La Valletta e di continuare a discutere il

progetto della Convenzione. Questo doppio mandato era giustificato sulla base delle seguenti considerazioni. In primo luogo, per l'approvazione del progetto della Convenzione è richiesto il consenso di tutti gli Stati partecipanti alla Csce (attualmente, 53). Ma il progetto, sia pure approvato per *consensus* non è vincolante per gli Stati partecipanti. L'effetto vincolante si produce, infatti, solo con la ratifica della Convenzione. Poiché è realistico prevedere che non tutti gli Stati partecipanti ratificheranno la Convenzione, il Meccanismo di La Valletta avrà la funzione di una rete di sicurezza per quegli Stati che non diventeranno parte della Convenzione.

## 2. Il Meccanismo di La Valletta

Al fine di fornire un quadro generale del funzionamento del Meccanismo di La Valletta e dei modi attraverso cui esso possa o, meglio, debba essere ampliato, è necessario descrivere brevemente le principali caratteristiche di questo meccanismo, tralasciando la storia dal 1972 al 1990 nonché il resoconto degli atti della riunione di La Valletta che sono stati trattati altrove<sup>3</sup>. Va, tuttavia, preliminarmente accennato che negli anni '80 l'assetto politico era mutato profondamente. Il collasso del sistema dei blocchi contrapposti Est-Ovest sembrava dovesse comportare, da un lato, una serie di nuove controversie internazionali, ma, dall'altro, una maggiore disponibilità ad accettare i metodi di soluzione pacifica delle controversie rispetto a quanto avveniva precedentemente nel blocco orientale. Inoltre, lo scoppio della seconda guerra del Golfo, che coincise con l'inizio della riunione di La Valletta, mise fortemente in evidenza la necessità di definire meccanismi per la soluzione pacifica delle controversie.

Sotto questi auspici, la riunione di La Valletta si concluse con la redazione di un documento politico viziato, principalmente, dall'inserimento di nozioni volutamente ambigue e di una clausola eccezionale molto ampia.

Il funzionamento del meccanismo elaborato a La Valletta consiste di quattro fasi:

(3) Giorgio Bosco, «La Csce e la soluzione pacifica delle controversie», *La Comunità Internazionale*, vol. 46, n. 3 (terzo trimestre 1991), pp. 259-277; Karin Oellers-Frahm, «The Mandatory Component in the Csce Dispute Settlement System», Mark W. Janis (ed.), *International Courts for the Twenty-First Century*, Dordrecht, Nijhoff, 1992, pp. 195-211.

a) Qualora le parti non siano in grado - entro un termine ragionevole - di raggiungere fra loro una soluzione delle controversie, il meccanismo può essere avviato da una delle due parti, notificando all'altra parte la richiesta di costituire un meccanismo (sezione IV). Ai sensi della sezione V del documento, l'istituzione del meccanismo deve fondarsi possibilmente sull'accordo comune delle parti, senza permettere, comunque, che una delle parti blocchi il sistema rifiutando di cooperare.

b) Di norma, le parti di una controversia scelgono di comune accordo uno o più membri da un elenco contenente i nomi dei candidati. Ciascuno Stato partecipante ha diritto ad indicare fino a quattro candidati. In caso di rifiuto a cooperare alla designazione dei membri, il meccanismo può essere attivato dal Direttore del Centro di prevenzione dei conflitti mediante una procedura piuttosto lunga e complicata. In una prima fase egli nomina un numero di candidati «inferiore a sei» presenti nell'elenco, nessuno dei quali può essere cittadino di uno Stato coinvolto nella controversia né avere la residenza nel suo territorio. Entro un mese dalla notifica delle nomine, ciascuna parte in causa ha il diritto di ricusare fino a tre candidati. Se, attraverso tale procedura tutti i candidati sono stati ricusati, il Direttore del Centro di prevenzione dei conflitti sceglierà altri cinque candidati. A questo punto le parti della controversia avranno il diritto di ricusare un solo candidato entro 14 giorni dalla notifica, permettendo così la formazione del meccanismo con i candidati rimanenti.

Questa procedura di formazione del meccanismo si presta ad alcune osservazioni critiche:

- la procedura è troppo lunga; <sup>4</sup>
- non è contemplato il caso che vi siano più di due parti coinvolte nella controversia;

(4) Ciò ha rappresentato ovviamente una preoccupazione generale, tanto che questa è stata l'unica norma del Meccanismo di La Valletta emendata alla Riunione di Ginevra sulla soluzione pacifica delle controversie. Poiché il Consiglio della Csce, svoltosi il 14 e il 15 dicembre 1992 a Stoccolma, ha adottato i risultati della Riunione di Ginevra, la procedura per la nomina dei membri del meccanismo consiste ora di un'unica fase. In base al testo emendato della sezione V, il funzionario di rango più elevato del Centro di prevenzione dei conflitti selezionerà sette candidati indicati nell'elenco e le parti avranno il diritto di ricusare fino a tre candidati. Dato che, in ogni caso, rimarrà almeno un nome sull'elenco, non ci sarà bisogno di una seconda fase per la costituzione del meccanismo. Vengono così abrogati i paragrafi 4 e 5 della sezione V del Documento di La Valletta. Questa modifica, tuttavia, riduce soltanto la lunghezza della procedura per la costituzione del meccanismo e non apporta alcun rimedio alle lacune citate sopra.

- l'eliminazione di ogni «elemento nazionale» nella composizione del meccanismo risulta perlomeno discutibile;
- il meccanismo può essere composto da un solo membro o
- da un numero pari di membri, impedendo così la possibilità di giungere ad una «decisione» maggioritaria.

c) La competenza del meccanismo è piuttosto limitata e, in una prima fase, assomiglia a quella di un mediatore. Il principale obiettivo del meccanismo consiste, infatti, nel trovare una procedura per la soluzione delle controversie che sia accettabile a entrambe le parti. Questo significa che, in questa fase, il meccanismo non si pronuncia affatto sul merito della controversia. Tale possibilità esiste, invece, in una seconda fase.

d) Qualora le parti non sono in grado, entro un termine ragionevole, di risolvere la controversia o di concordare una procedura per la sua soluzione, ciascuna può richiedere che il meccanismo «fornisca commenti o pareri, generali o specifici, sulla sostanza della controversia al fine di assistere le parti nel trovare una soluzione conformemente al diritto internazionale o ai loro impegni Csce». In questa fase il meccanismo funziona, quindi, come una Commissione di conciliazione, anche se le espressioni «commenti e pareri» non sono le classiche nozioni attraverso cui viene definito il compito di una Commissione di conciliazione. Il commento o il parere non sono, comunque, vincolanti per le parti, che sono obbligate solamente ad esaminarli in «buona fede e in uno spirito di cooperazione» (sezione IX) - un obbligo che sfugge ad ogni verifica. Per rimediare a tale lacuna si è stabilito l'obbligo delle parti a proseguire i loro sforzi per risolvere la controversia con mezzi pacifici, anche nel caso di insuccesso dei tentativi messi in atto nel contesto del meccanismo.

Il meccanismo ha, quindi, un'efficacia estremamente limitata che viene ulteriormente ridotta da alcune disposizioni inserite nel documento, finalizzate al raggiungimento di un accordo comune tra le parti.

Tali limitazioni riguardano la restrizione della sfera di competenza del meccanismo:

- ai sensi della sezione II «una controversia di rilevanza per la pace, la sicurezza o la stabilità fra gli Stati partecipanti» non è soggetta a risoluzione da parte del meccanismo ma deve essere sottoposta al Comitato degli alti funzionari. È facile comprendere come l'ampia formulazione possa provocare conflitti di competenza in merito a tali controversie;

- in base alla sezione III, il Meccanismo di La Valletta è complementare alle altre procedure di soluzione delle controversie esistenti, che sono state concordate tra le parti in causa. Quest'ampia formula include tutte le procedure concordate, persino quelle che non prevedono la facoltà unilaterale di sottoporre il caso all'organo preposto alla soluzione delle controversie. La limitazione del campo di applicabilità del meccanismo può essere superata solo mediante un'interpretazione piuttosto lata della sezione III, in particolare un'interpretazione dell'espressione «qualora la controversia.. sia contemplata da qualsiasi altro processo che le parti in causa hanno accettato» nel senso di un accordo effettivo e non di un'obbligazione astratta di accordarsi su tale processo. Siffatta costruzione della sezione III risponderebbe, inoltre, meglio al mandato di Vienna che prevedeva la creazione di un meccanismo per la soluzione delle controversie «mirante ad integrare i metodi esistenti»;

- infine, l'applicabilità del meccanismo viene fortemente ridotta dalla clausola di eccezione prevista alla sezione XII che è stata approvata dagli Stati partecipanti solo dopo un lungo dibattito. Tale clausola prevede che ciascuna parte della controversia può avanzare un'obiezione in merito alla costituzione o alla continuazione di un meccanismo qualora consideri che la controversia «riguarda questioni concernenti la sua integrità territoriale, o la difesa nazionale, titoli di sovranità sulla terraferma, o pretese confliggenti riguardo la giurisdizione su altre aree» - intendendo qui lo spazio marittimo o quello aereo (sezione XII).

Questa facoltà di obiezione non è contemplata solo per la seconda fase dell'attività del meccanismo, ma anche per la prima fase, concernente semplicemente la scelta di una procedura accettabile per la soluzione della controversia. Essa rappresenta, quindi, una clausola eccezionale molto ampia che può essere invocata in ogni momento e, per di più, non solo quando una controversia riguarda «essenzialmente» una delle questioni indicate, ma anche qualora una delle parti «ritenga» semplicemente che tali questioni siano in causa, essendone lasciata la valutazione alla stessa parte che solleva l'obiezione. Benché la clausola comportante una libertà di giudizio sulla fondatezza degli elementi oggetto della riserva non sia eccezionale nella soluzione delle controversie internazionali, risulta, però, alquanto insolita in una procedura che non conduce neanche ad una decisione vincolante. Tuttavia, tale riserva non è priva di senso poiché un'effettiva soluzione delle controversie non può aver luogo contro la volontà di una delle parti.

Rimane, infine, da segnalare un'ulteriore lacuna sia del Meccanismo di La Valletta che della Convenzione sulla conciliazione e l'arbitrato in ambito Csce. Entrambi gli strumenti non prevedono la possibilità di ricorsi presentati da individui o da gruppi di individui. Questo aspetto è stato trattato in occasione della riunione di La Valletta, dove alcune delegazioni hanno insistito sull'opportunità di includere una disposizione che legittimasse gli individui a presentare un'istanza davanti al meccanismo. Non essendo, però, stato raggiunto alcun consenso in merito, la Convenzione non contiene alcuna norma che contempli questa possibilità. Si viene così a creare una situazione alquanto discutibile. Infatti, l'Alto Commissario per le minoranze, che ha il diritto di avviare il meccanismo di emergenza o di informare il Comitato degli alti funzionari dei gravi problemi di cui soffre una minoranza, non è però autorizzato ad occuparsi delle violazioni di impegni Csce riguardanti un individuo appartenente ad una minoranza, cosicché quei problemi non possono essere sottoposti al Meccanismo per la soluzione pacifica delle controversie. Ciò rappresenta un grave inconveniente il cui superamento dovrebbe rimanere all'ordine del giorno delle discussioni riguardanti lo sviluppo del Meccanismo per la soluzione delle controversie.

Queste brevi osservazioni possono bastare a fornire almeno un'idea delle principali caratteristiche e dei maggiori inconvenienti del meccanismo, che è stato giudicato modesto e deludente rispetto alle aspettative che circondavano la riunione di La Valletta.

È sicuramente vero che il carattere politico del meccanismo rende auspicabile l'elaborazione di un meccanismo fondato su un trattato che, tra i vari vantaggi, avrebbe quello di produrre effetti giuridici nel diritto interno degli Stati partecipanti in conformità con il loro diritto costituzionale. Tuttavia, la storia ci insegna che nel campo della soluzione delle controversie la differenza tra metodi di soluzione delle controversie fondati su un trattato e quelli non giuridicamente vincolanti è piuttosto insignificante, se si considera l'effettiva esecuzione delle decisioni che dovrebbero porre termine alla controversia. Moralmente, potrebbe risultare più difficile non adempiere ad un obbligo derivante da un trattato, ma non è mai accaduto che la mera esistenza di un impegno vincolante abbia fatto desistere gli Stati dal violare un obbligo quando erano in gioco superiori ragioni politiche. Così, da un punto di vista pratico, la reale differenza tra l'aver e il non avere una convenzione può alla fine risultare irrilevante. Da questa prospettiva, comunque, un'importanza può essere attribuita

alla connessione esistente tra il Meccanismo di soluzione delle controversie della Csce e le competenze, in materia, delle Nazioni Unite. Già durante la riunione di La Valletta venne discussa l'intricata questione riguardante la possibilità di considerare il Meccanismo per la soluzione delle controversie un «accordo regionale» in conformità con l'art. 33 e gli artt. 52-54 della Carta Onu, senza però che si giungesse ad alcun risultato. Poiché, nel frattempo, nel documento finale della Riunione sui seguiti di Helsinki del 1992 (punto IV) gli Stati partecipanti hanno dichiarato il loro accordo sul fatto che la «Csce è un accordo regionale nel senso del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite», potrebbe derivarne una sorta di «innalzamento di grado» del mero impegno politico di soluzione pacifica delle controversie, qualora il Consiglio di sicurezza dovesse rinviare le parti in conflitto a questo meccanismo per la soluzione di una particolare controversia. Non è facile anticipare quali effetti potrebbero prodursi qualora il rinvio delle parti in causa agli strumenti esistenti nell'ambito della Csce, al fine di risolvere una determinata controversia, avvenisse in conformità con una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Sembra, comunque, che rimanendo invariate le competenze del meccanismo per la soluzione delle controversie, l'unico vantaggio, per quanto riguarda l'efficacia di una «decisione» del meccanismo, consisterebbe nel fatto che il Consiglio di sicurezza potrebbe, attraverso una risoluzione presa ai sensi del capitolo VI o ai sensi del capitolo VII, qualora ne sussistano le condizioni, chiedere alle parti di rispettare la decisione, rendendola così vincolante nei loro confronti. D'altra parte, il mero rinvio delle parti al Meccanismo per la soluzione delle controversie esistente nell'ambito della Csce - così come ad ogni strumento regionale di composizione - da parte del Consiglio di sicurezza può risolversi in una sorta di pressione morale, che può rendere le parti più inclini a conformarsi alla decisione di fronte alla minaccia di ulteriori azioni del Consiglio di sicurezza.

### **3. I nuovi strumenti creati a Ginevra**

Come già accennato in precedenza, nel Documento di Helsinki era stata fissata per il 19 ottobre 1992, a Ginevra, una Riunione di esperti sulla soluzione pacifica delle controversie. La riunione ha concluso i suoi lavori adottando nuovi strumenti per la soluzione delle contro-

versie che sono stati approvati dal Consiglio della Csce nel corso della riunione di Stoccolma svoltasi il 14 e 15 dicembre 1992.

### *3.1. La Convenzione sulla conciliazione e l'arbitrato*

Accanto al perfezionamento <sup>5</sup> - piuttosto modesto - del Meccanismo di La Valletta, gli Stati partecipanti hanno adottato il testo di una «Convenzione sulla conciliazione e l'arbitrato nel quadro della Csce». Questa convenzione, che è stata elaborata sul modello della Corte permanente di arbitrato, prevede la costituzione di due elenchi, uno contenente i nomi dei possibili conciliatori e l'altro i nomi dei possibili arbitri che, insieme, costituiscono la Corte di conciliazione e di arbitrato (cap. III, art. 2).

Il capitolo I della Convenzione contiene le norme generali riguardanti la costituzione degli elenchi dei conciliatori e degli arbitri, gli organi della Corte - il Bureau e il Cancelliere - nonché lo status dei membri della Corte, la sede della Corte, fissata successivamente a Ginevra, alcune disposizioni in materia finanziaria, ed, infine, gli obblighi principali delle parti e il diritto della Corte di indicare misure cautelari che possano rendersi necessarie anche prima dell'istituzione di una Commissione di conciliazione o di un Tribunale arbitrale. Per quel che riguarda la costituzione dell'elenco dei conciliatori e degli arbitri, ciascuno Stato può nominare due conciliatori, di cui almeno uno deve essere cittadino dello Stato che lo designa. Qualificati per la nomina sono personalità esercitanti o che abbiano esercitato alte funzioni internazionali o nazionali e dotate di notoria competenza in materia di diritto internazionale, di relazioni internazionali o di soluzione delle controversie (cap. II, art. 3). Al termine del loro mandato, che è di un periodo di sei anni, rinnovabile, i conciliatori continueranno ad occuparsi delle controversie loro sottoposte ed ancora pendenti.

Ciascuno Stato parte della Convenzione può nominare un arbitro ed un supplente da inserire nell'elenco degli arbitri. Essi devono possedere gli stessi requisiti richiesti ai giudici della Corte internazionale di giustizia, in base all'art. 2 del suo Statuto (art. 4 II della Convenzione). Anche gli arbitri vengono nominati per un periodo di sei anni, rinnovabile una volta, ma al termine del loro mandato possono continuare ad occuparsi delle cause ancora pendenti che sono state loro sottoposte.

(5) V. nota 4, p. 126.

Il capitolo II della Convenzione riguarda la competenza della Commissione di conciliazione e del Tribunale arbitrale. Essa risulta notevolmente limitata dalla clausola di sussidiarietà prevista all'art. 19. L'articolo stabilisce che una Commissione di conciliazione o un Tribunale arbitrale istituiti per una controversia non intraprendono ulteriori azioni nei casi in cui:

- la controversia sia già stata sottoposta ad un organo avente la competenza di pervenire a decisioni vincolanti per le parti, o se tale organo si sia già pronunciato nel merito della controversia. Si tratta, indubbiamente, di una disposizione razionale, finalizzata ad impedire che una stessa causa venga trattata simultaneamente o consecutivamente da organi diversi, che potrebbero arrivare a decisioni differenti;

- la seconda eccezione alla competenza della Commissione di conciliazione e del Tribunale arbitrale è costituita da un accordo di giurisdizione esclusiva di un organo diverso dal Tribunale arbitrale quale previsto dalla Convenzione che abbia competenza per decidere con effetti vincolanti, ovvero dall'eventualità che le parti in causa abbiano deciso di ricercare la soluzione della controversia esclusivamente mediante altri mezzi. Questa disposizione, che si limita a confermare la validità di altri accordi intervenuti tra le parti, può acquistare rilevanza nei casi in cui sia contestata l'esclusività dell'accordo sulla scelta di un altro organo per la soluzione delle controversie. In questo caso spetta alla Commissione di conciliazione o al Tribunale arbitrale decidere in merito alla loro competenza (cap. VI, art. 19).

In aggiunta a queste due clausole di eccezione è previsto che una Commissione di conciliazione non intraprenda ulteriori azioni qualora la controversia pendente venga sottoposta ad una Corte o ad un Tribunale dotati della competenza di emettere decisioni vincolanti per le parti ovvero se sia stato adito un altro organo avente la competenza per formulare proposte sulla controversia. La Commissione può comunque riassumere la causa qualora l'altra procedura non porti ad una soluzione della controversia. Inoltre, ciascuno Stato parte della convenzione può avanzare una riserva al fine di assicurare la compatibilità del Meccanismo di soluzione delle controversie stabilito dalla convenzione con altre procedure di soluzione delle controversie che risultino da impegni internazionali applicabili a tale Stato. Questa disposizione può considerarsi un completamento della clausola di esclusività prevista dal cap. I, art. 19b, in quanto assicura agli Stati parte della Convenzione che la Corte Csce rispetterà la priorità di

particolari strumenti di soluzione delle controversie in merito alla cui competenza le parti abbiano convenuto.

Infine, la Commissione di conciliazione o il Tribunale arbitrale, una volta ricevuta conferma scritta da tutte le parti in causa di aver conseguito una soluzione della controversia, devono stralciare la controversia dal ruolo.

Il capitolo III della Convenzione concerne la procedura di conciliazione che può essere avviata unilateralmente da uno o più Stati parte o mediante accordo fra le parti, anche quando una delle parti non sia parte della Convenzione, ma sia uno Stato partecipante alla Csce (cap. II, art. 20). Qualora, come avviene il più delle volte, una controversia interessi due Stati, la commissione sarà composta da cinque membri. Ciascuna delle parti designerà un membro scegliendolo dall'apposito elenco - una parte in causa che non sia parte della Convenzione può designare un conciliatore fra i candidati presenti nell'elenco o altra persona che abbia la cittadinanza di uno Stato partecipante alla Csce. Accanto a questi due conciliatori, il Bureau della Corte nomina altri tre conciliatori che, insieme agli altri due membri, eleggono il Presidente, scegliendolo fra i membri designati dal Bureau. Se entrambe o una delle parti non designano il proprio conciliatore il Bureau procederà anche a tale designazione, nominando, comunque, uno dei conciliatori indicati nell'elenco dallo Stato interessato. Mediante tale procedura viene garantita la presenza nella Commissione dell'«elemento nazionale» di ciascuna delle parti in causa. Questa può essere considerata un'importante misura di fiducia.

Al pari del Meccanismo di La Valletta, anche la Commissione di conciliazione si limita ad «aiutare le parti della controversia a trovare una soluzione, conformemente al diritto internazionale e ai loro impegni Csce» (art. 24). Diversamente da quanto avviene nel Tribunale arbitrale, le parti non hanno il potere di conferire alla Commissione il mandato di ricercare una soluzione *ex aequo et bono* che, in casi estremi, potrebbe anche non essere conforme al diritto internazionale. Poiché, comunque, obiettivo della conciliazione è che siano le parti a trovare una soluzione e poiché ciascuna decisione richiede l'accettazione di tutte le parti in causa, la disposizione contemplata all'art. 24 non è, in definitiva, più restrittiva di quella prevista all'art. 30 riguardante il diritto applicabile dal Tribunale arbitrale. Infatti, mediante accordo le parti possono derogare dal diritto internazionale, tranne che si tratti di *jus cogens*, cosicché le direttive date all'art. 24 possono essere intese soltanto come un semplice suggerimento alle

parti, le quali rimangono, comunque, libere di accordarsi su una forma di soluzione delle controversie che esse considerino accettabile.

La procedura davanti alla Commissione termina quando le parti pervengono ad una soluzione accettabile per entrambe, ovvero, se tale accordo non viene raggiunto, con un rapporto elaborato dalla Commissione e notificato alle parti della controversia. Se entrambe le parti o una di esse non accetta i termini della soluzione proposta, il rapporto viene trasmesso al Consiglio della Csce.

Il capitolo IV della Convenzione tratta della procedura d'arbitrato, che può essere avviata secondo le stesse modalità previste per la conciliazione: o unilateralmente da uno Stato contro altri Stati parte della Convenzione; o mediante accordo tra due o più Stati parte della Convenzione; o, ancora, fra uno o più Stati parte della Convenzione e uno o più altri Stati che non sono parte della Convenzione, ma partecipano alla Csce.

In conformità con il modello della clausola opzionale di accettazione della competenza della Corte internazionale di giustizia, gli Stati firmatari della Convenzione possono dichiarare di riconoscere come obbligatoria *ipso facto* e senza apposito accordo la giurisdizione di un Tribunale arbitrale a condizione di reciprocità (art. 26 II). L'apposizione di riserve a tale clausola è ammissibile solo entro i limiti di tempo stabiliti per la validità della dichiarazione ed esclusivamente per quelle materie contenute nella clausola eccezionale del Meccanismo di La Valletta, che - dato abbastanza interessante - non sono contenute nel capitolo riguardante la conciliazione. Il Tribunale arbitrale può indicare misure cautelari anche *ex officio*. Purtroppo la convenzione si limita a ripetere l'imprecisa formula contenuta nell'art. 41 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, invece di statuire chiaramente la necessità di conferire carattere vincolante a tali misure, al fine di assicurare l'efficacia della procedura arbitrale.

Nel caso di controversia fra due parti, il Tribunale sarà composto da cinque membri. Due di essi sono di diritto gli arbitri indicati nell'elenco da ciascuna parte della controversia. Una parte che non abbia ratificato la Convenzione può designare un arbitro tra i candidati presenti nell'elenco o tra altre personalità che abbiano la cittadinanza di uno Stato partecipante alla Csce. Inoltre, il Bureau designerà un numero di membri superiore di un'unità a quello dei membri di diritto, che saranno di norma tre. Come avviene per la Commissione di conciliazione, il Tribunale eleggerà il suo Presidente tra i membri designati dal Bureau.

Un riferimento esplicito va fatto alla disposizione riguardante l'intervento che sembra essere tratta dall'esperienza fatta dalla Corte internazionale di giustizia. Da un lato, per presentare una domanda di intervento è stato fissato un termine di quindici giorni dalla notifica della domanda di arbitrato. Le parti della controversia dispongono di un periodo di 30 giorni per presentare le loro osservazioni sulla domanda d'intervento. Tali osservazioni non sono, comunque, vincolanti per il Tribunale. Qualora il Tribunale stabilisca che un interesse giuridico dello Stato richiedente sia suscettibile di essere chiamato in causa dalla decisione, può autorizzare lo Stato richiedente a partecipare al procedimento nei limiti necessari alla protezione del suo interesse. La parte pertinente della decisione del Tribunale vincola anche lo Stato interveniente (art. 29). Dall'altro, nulla viene detto in merito allo status dello Stato interveniente - se esso diventa parte o meno - né in merito alla questione se sia richiesta l'esistenza di un vincolo giurisdizionale. Si può pertanto suggerire, che, come nel caso El Salvador contro Honduras sottoposto alla Corte internazionale di giustizia,<sup>6</sup> tali questioni non siano cruciali per determinare l'ammissibilità dell'intervento, ma possono diventare rilevanti soltanto per determinare lo status dell'interveniente. Dato che, in conformità con tale disposizione, pare ammissibile che l'intervento possa essere ammesso anche in assenza di un vincolo giurisdizionale, la norma che stabilisce il carattere vincolante della decisione nei confronti dell'interveniente limitatamente alla materia oggetto dell'intervento rappresenta un positivo passo in avanti rispetto al principio della Corte internazionale di giustizia in base al quale non si producono effetti giuridici vincolanti nei confronti dell'interveniente non-parte, nemmeno nella parte riguardante la materia oggetto dell'intervento.

Le disposizioni riguardanti la contumacia, l'interpretazione e la revisione della decisione sono formulate sul modello di quelle della Corte internazionale di giustizia che sono risultate le più attuabili. Il diritto applicabile dal Tribunale è il diritto internazionale a meno che le parti non convengano che una decisione debba essere presa *ex aequo et bono*.

La competenza del Tribunale a fornire pareri consultivi, prevista nella versione originale della Convenzione, è stata integralmente cancellata

(6) Ordinanza del 28 febbraio 1990, International Court of Justice, Reports 1990, IV; v. Karin Oellers-Frahm, «Überlegungen anlässlich der Zulassung der Intervention Nicaraguas im Streit zwischen El Salvador und Honduras», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n. 50, 1990, p.795-811.

come parte della Convenzione, ma è stata poi reintrodotta sotto la forma, lievemente differente, di una «conciliazione sotto direzione»<sup>7</sup>.

La Convenzione entrerà in vigore dopo il deposito del dodicesimo strumento di ratifica o di adesione. Una clausola di salvaguardia piuttosto inconsueta concernente gli Stati che non sono parte della Convenzione - secondo cui «nulla nella presente Convenzione dovrà essere interpretato per imporre qualsiasi obbligo o impegno agli Stati partecipanti alla Csce che non sono parte della presente Convenzione» - si limita a confermare un ovvio principio del diritto internazionale.

Come risulta evidente dalla descrizione della Commissione di conciliazione e del Tribunale arbitrale, la Convenzione non aggiunge nulla di innovativo al sistema di soluzione delle controversie applicato nel diritto internazionale e non offre alcuno strumento nuovo, nel campo della soluzione delle controversie, rispetto a quelli esistenti. Può comunque rivelarsi opportuno disporre di un nuovo strumento nel contesto della Csce per sviluppare, in particolare nei nuovi Stati dell'ex-Unione Sovietica, la volontà di aderire a questi mezzi di soluzione delle controversie, alimentando la fiducia nella loro efficacia.

Diversamente da quanto è previsto nella Convenzione europea del 1957, gli Stati possono aderire soltanto alla Convenzione nel suo complesso non essendo ammessa l'adesione limitata alla conciliazione o all'arbitrato.

### *3.2. La procedura di conciliazione ad hoc*

La facoltà di aderire soltanto alla procedura di conciliazione è contemplata, invece, in un secondo documento adottato alla Riunione di Ginevra, che prevede una procedura di conciliazione ad hoc volta ad integrare la procedura di La Valletta. Secondo tale documento, «una controversia tra due Stati partecipanti alla Csce può essere deferita alla Commissione qualora le parti della controversia conven-gano in tal senso» (sezione I). La Commissione sarà composta di soli tre membri scelti dall'elenco creato in base alla procedura di soluzione pacifica delle controversie di La Valletta. Ciascuna parte nomina un conciliatore. I due conciliatori nomineranno il terzo che fungerà da Presidente della Commissione. Nel caso in cui la designazione di uno dei conciliatori non sia stata fatta entro il periodo prescritto, spetterà al Segretariato generale della Corte permanente di arbitrato

(7) V. par. 3. 3.

- e non alla Corte della Csce -, previa consultazione delle parti, effettuare la nomina dei restanti conciliatori (sezione V). Uno Stato partecipante alla Csce può, ai sensi della sezione II, dichiarare di accettare, a condizione di reciprocità, la conciliazione da parte della Commissione per controversie che insorgano tra esso e un altro Stato partecipante. Come avviene per la conciliazione ai sensi della convenzione, anche per la conciliazione ad hoc non è prevista alcuna clausola eccezzuativa. Considerando, tuttavia, che le proposte riguardanti i termini di soluzione della controversia devono essere accettate da tutte le parti - a meno che, ai sensi della sezione XIV non dichiarino previamente di accettare come vincolanti i termini della composizione proposta dalla Commissione - la mancata previsione di una clausola di riserva può risultare pregiudizievole più per l'economia della procedura che per la situazione di una parte interessata, anche di quella parte che ha fatto la dichiarazione facoltativa.

### *3.3. La conciliazione sotto direzione*

L'ultimo documento adottato a Ginevra riguarda la cosiddetta «conciliazione sotto direzione» che costituisce una sorta di conciliazione obbligatoria che deve essere avviata dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato degli alti funzionari. La richiesta di avviare tale forma di conciliazione viene di norma presentata ad una Commissione ad hoc, ma può essere indirizzata anche ad una Commissione di conciliazione istituita ai sensi della Convenzione, se entrambe le parti della controversia hanno aderito alla convenzione. Le parti, poi, possono esercitare gli stessi diritti prescritti per la nomina dei conciliatori, come se esse stesse avessero avanzato la richiesta per la costituzione della Commissione. Tuttavia, il Consiglio o il Comitato possono decidere di prolungare o abbreviare il tempo concesso alle parti per nominare i conciliatori.

Questa procedura di conciliazione obbligatoria, che ad un primo sguardo appare assegnare poteri piuttosto larghi al Consiglio o al Comitato, è soggetta ad un'ampia clausola eccezzuativa. La conciliazione sotto direzione non può essere infatti richiesta:

- qualora la controversia sia oggetto di una diversa procedura per la soluzione pacifica delle controversie;

- qualora la controversia rientri in qualsiasi altra procedura al di fuori della Csce che le parti abbiano accettato, anche se tale procedura prevede la soluzione della controversia soltanto mediante negoziati;
- qualora una delle parti ritenga che la controversia riguarda una delle questioni contemplate nella clausola eccezzuativa del testo di La Valletta.

È soprattutto la seconda eccezione alla conciliazione sotto direzione - vale a dire l'esistenza di uno strumento per la soluzione delle controversie, anche se esso prevede l'impegno ad affrontare talune controversie soltanto mediante negoziato, - che riduce considerevolmente il campo di applicabilità della conciliazione sotto direzione. È pertanto lecito chiedersi se questa forma di conciliazione sotto direzione costituisca realmente il modo migliore per risolvere pacificamente una controversia che le parti non intendono sottoporre ad alcuno dei metodi contemplati nell'ambito della Csce. Da un lato, una procedura simile era stata inizialmente creata con l'attribuzione al Tribunale arbitrale descritto nella Convenzione del potere di fornire pareri consultivi su richiesta del Consiglio o del Comitato degli alti funzionari. La proposta venne però scartata a favore della istituzione di una procedura di conciliazione sotto direzione. Tale decisione appare opportuna. Sarebbero altrimenti sorti alcuni problemi nel richiedere un parere consultivo nel caso di una controversia tra due o più Stati partecipanti alla Csce che non sono però parte della Convenzione e che non intendono rivolgersi al Tribunale arbitrale. Dal punto di vista giuridico, una simile richiesta di parere consultivo sarebbe ammissibile in quanto il parere verrebbe indirizzato allo stesso organo richiedente. Ma il tentativo di soluzione di una controversia attraverso procedure consultive che non tengano conto del consenso degli Stati interessati - procedure ben note nell'ambito della Corte internazionale di giustizia - rimane ancora un intricato problema di diritto internazionale. Il vantaggio della conciliazione sotto direzione può essere visto nel fatto che la soluzione proposta per la soluzione della controversia è indirizzata direttamente alle parti interessate. Ciò non implica, comunque, anche una maggiore probabilità che la questione abbia un esito positivo, in quanto, come avviene per i pareri consultivi, anche la soluzione proposta per la controversia necessita dell'accettazione di tutte le parti interessate. D'altro canto, sarebbe stato possibile raggiungere lo stesso effetto investendo semplicemente il Consiglio e il Comitato del potere di richiedere l'istituzione di un Meccanismo di La Valletta che, certamente, non ha gli stessi poteri di una commissione di conciliazione ad hoc, ma che prometterebbe

il raggiungimento di una soluzione, qualora le parti fossero fermamente intenzionate a risolvere pacificamente la loro controversia. Tale soluzione avrebbe poi il vantaggio di avere una maggiore riservatezza per le parti interessate. Tuttavia, una delle ragioni per istituire la conciliazione sotto direzione potrebbe essere stato proprio il carattere pubblico della direzione che rafforza l'obbligo morale delle parti a cooperare e ad accettare una simile procedura. Tenendo conto dell'esperienza fatta nel settore della soluzione delle controversie, la conciliazione sotto direzione non sembra affatto promettente, in quanto permette di risolvere, in effetti, solo controversie minori. In questo campo, però, un risultato, per quanto modesto, è comunque preferibile alla rinuncia a ogni tentativo.

#### **4. Considerazioni conclusive**

In conclusione, tentando di fornire una valutazione sui vari strumenti esistenti nell'ambito della Csce per la soluzione pacifica delle controversie, va sottolineato che essi non contengono nessuna innovazione rivoluzionaria. L'unico nuovo approccio può riscontrarsi nella conciliazione sotto direzione, che, tuttavia, ha il suo modello nel parere consultivo. Tale osservazione non deve essere intesa nel senso che i molteplici mezzi per la soluzione pacifica delle controversie disponibili nel quadro della Csce siano inutili. Al contrario, è auspicabile che questo sistema, modellato secondo le caratteristiche del processo Csce, agisca come una misura di fiducia, in particolare nei confronti degli Stati di nuova formazione dell'ex blocco orientale, i quali erano scettici riguardo all'efficacia degli strumenti già esistenti per la soluzione pacifica delle controversie. Da questo punto di vista, l'elaborazione di un sistema per la soluzione delle controversie nel contesto del processo Csce rappresenta un importante passo in avanti. Come la storia insegna, la mera esistenza di mezzi per la soluzione delle controversie non è però sufficiente; ciò che importa è il significato che gli Stati vi attribuiscono. Pertanto, la disponibilità di un articolato insieme di strumenti per la soluzione delle controversie non deve alimentare illusioni, in quanto il compito principale rimane sempre quello di convincere tutti gli Stati dell'importanza vitale dell'impegno di risolvere pacificamente le controversie. Solo stimolando la volontà degli Stati a ricorrere agli strumenti disponibili per la soluzione pacifica delle controversie si svilupperanno la pace e la

sicurezza. Il sistema di soluzione delle controversie nel quadro della Csce può rappresentare un mezzo valido per il raggiungimento di questo obiettivo, in quanto può rafforzare la fiducia in tali strumenti e l'abitudine a farvi ricorso.

## 10. IL MECCANISMO DI EMERGENZA

*di Paolo Trichilo*

### **1. Introduzione**

Il Meccanismo per consultazioni e cooperazione riguardo a situazioni di emergenza è tra i meccanismi della Csce l'unico a competenza generale, relativo cioè a violazioni di uno dei principi dell'Atto finale o a gravi disordini che pregiudichino la pace, la sicurezza e la stabilità.

Concordato a Berlino il 19 giugno 1991, in occasione della prima riunione del Consiglio dei Ministri degli Affari esteri della Csce, dopo lunghi e difficili negoziati, il meccanismo è già rinvenibile nella Carta di Parigi, che aveva stabilito la possibilità di convocare riunioni straordinarie in linea di principio, rimandando la definizione di una procedura a ulteriori deliberazioni.

Nel capitolo della Carta di Parigi intitolato «Nuove strutture e istituzioni del processo Csce» si stabilisce da un lato che «potranno essere concordate riunioni supplementari dei rappresentanti degli Stati partecipanti per discutere questioni di urgente interesse» e dall'altro che «il Consiglio esaminerà l'elaborazione di disposizioni per la convocazione di riunioni del Comitato di alti funzionari in situazioni di emergenza».

Nel corso del comitato preparatorio della Carta di Parigi la Comunità europea aveva presentato una proposta diretta a consentire la convocazione urgente del Caf in situazioni di emergenza. Un numero limitato di delegazioni, in particolare quella americana, nutrivano però dei timori in merito alla possibile sovrapposizione con il Meccanismo riguardante attività militari insolite, all'utilizzo improprio di tale procedura e soprattutto alla deroga dalla regola del consenso. Tali preoccupazioni non vennero meno neanche dopo la proposta di alcuni correttivi, come l'introduzione di una fase di filtro tra la richiesta

bilaterale di chiarimenti e la riunione plenaria, costituito come vedremo da un *quorum* di Stati.

Solo due mesi dopo la firma della Carta di Parigi, l'utilità di una simile procedura si manifestò in occasione dei tragici fatti di Vilnius del 14 gennaio 1991. In quell'occasione, alcuni paesi proposero la convocazione di una riunione straordinaria dei rappresentanti degli Stati partecipanti ai sensi della Carta di Parigi, ma l'Unione Sovietica non diede il suo consenso.

Superate le iniziali perplessità statunitensi, a Berlino si manifestarono nuove e diverse reticenze, questa volta da parte dell'Unione Sovietica. È proprio su richiesta dell'allora ministro sovietico Besmertnyk che, ai fini dell'applicazione del meccanismo di emergenza, figura il richiamo ai principi dell'Atto finale di Helsinki, in particolare quello del non intervento negli affari interni, sottolineatura certo non nello spirito della Carta di Parigi.

## 2. Procedura

Le disposizioni procedurali del Meccanismo di emergenza figurano nell'Allegato 2 del Riepilogo delle conclusioni della riunione di Berlino del Consiglio della Csce (vedi Allegato 2).

Prendendo lo spunto dal modello del Meccanismo della dimensione umana e del Meccanismo riguardante attività militari insolite, la prima fase del meccanismo d'emergenza consta di una richiesta di chiarimenti da parte di uno o più Stati partecipanti alla Csce in merito ad una grave situazione di emergenza che possa derivare da una violazione di uno dei principi dell'Atto finale o a seguito di gravi disordini che pregiudichino la pace, la sicurezza o la stabilità. Come nel Meccanismo riguardante attività militari insolite - e d'altronde in linea con la sua stessa natura di urgenza - la risposta deve essere fornita nel giro di 48 ore. Qualora tuttavia la situazione resti irrisolta, uno qualsiasi degli Stati coinvolti nella procedura potrà richiedere al Presidente in carica del Caf una riunione d'emergenza del Caf.

A questo punto si inserisce la novità del *quorum* necessario per la convocazione<sup>1</sup>. Infatti, alla ricezione della richiesta il Presidente in

(1). La procedura del *quorum* ai fini dell'attivazione di un meccanismo Csce, qui introdotta per la prima volta è stata ripresa a Mosca per ciò che concerne l'invio delle missioni di esperti della dimensione umana in caso di «minaccia particolarmente grave all'attuazione delle disposizioni della dimensione umana della Csce» (Articolo

carica informa tutti gli Stati Csce e, qualora entro 48 ore almeno 12 Stati appoggino la richiesta, egli convoca la riunione del Caf entro tre giorni. A questo punto, la convocazione della riunione non può essere né rinviata né impedita ed il suo svolgimento è previsto a Praga, sede del Segretariato. Di regola non dovrebbe durare più di due giorni e viene presieduta dal Presidente del Caf.

Quanto all'esito della riunione, il meccanismo di emergenza prevede esplicitamente - a differenza di quello Csbm - che a conclusione dei suoi lavori, il Caf può «concordare raccomandazioni o conclusioni per pervenire ad una soluzione». Può inoltre decidere di convocare una riunione ministeriale.

### **3. Convocazione**

Finora sono state convocate due riunioni in base al meccanismo di emergenza, il 3 luglio 1991 e il 6 maggio 1992, entrambe sulla crisi jugoslava. Questo numero limitato potrebbe sorprendere chi avesse notato l'elevata frequenza di riunioni del Caf, che dall'inizio del 1991 è stato convocato, talvolta con breve preavviso, 22 volte.

In effetti, la questione richiede un attento esame del funzionamento delle strutture della Csce che, pur avendo compiuto passi decisivi verso l'istituzionalizzazione, mantiene per certi versi ancora le caratteristiche di un processo. Le disposizioni del Documento di Praga sullo sviluppo istituzionale della Csce, secondo cui «il Caf si riunisce almeno una volta ogni tre mesi» appaiono superate dalla realtà dal momento che il Caf si riunisce in media ogni 25 giorni circa. La mancanza di un calendario annuale o semestrale, così come l'assenza di un'agenda dei lavori concordata anticipatamente, ha dato vita a delle soluzioni procedurali peculiari. D'altronde, nell'ambito del suddetto assetto istituzionale, si è dovuto dar prova di immaginazione per reagire ad eventi gravi, urgenti e purtroppo persistenti come la crisi jugoslava.

La prima riunione di emergenza si svolse a Praga il 3 e 4 luglio 1991 in seguito a una richiesta effettuata dal Lussemburgo, che all'epoca deteneva la presidenza comunitaria, che è stata appoggiata, oltre che da tutti i membri della Cee, da Austria, Cecoslovacchia,

12 del Documento di Mosca sulla dimensione umana), nonché nel caso in cui uno Stato non abbia acconsentito a costituire una missione a seguito di una domanda dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo.

Svezia, Svizzera e Stati Uniti. La riunione produsse un urgente appello per il cessate il fuoco, l'offerta di una missione di buoni uffici e il supporto alla missione in Jugoslavia decisa dalla Comunità. Considerando la natura del problema, a partire da quel momento il Caf stabilì una procedura che dava mandato alla presidenza di turno di convocare a sua discrezione la successiva riunione. In base a questa disposizione, e non al meccanismo di Berlino dell'1 più 12, la presidenza tedesca convocò, con soli 4 giorni di preavviso, il Caf l'8 e 9 agosto 1991, ritenendo tale riunione necessaria alla luce della missione della *Troika* ministeriale Cee in Jugoslavia, appena conclusasi. Questa riunione - denominata prima «riunione complementare» - decise tra l'altro che il Caf sarebbe stato convocato dalla presidenza in qualsiasi momento richiesto dagli eventi e comunque non oltre la prima settimana di settembre.

Avvalendosi di tale disposto la presidenza convocò la seconda riunione complementare il 3 e 4 settembre ed anche in quell'occasione si diede mandato al Presidente di convocare il Caf ogniqualvolta richiesto dalla situazione. La terza riunione complementare si svolse così il 10 ottobre, ma alla sua conclusione non si diede alla presidenza il mandato per effettuare ulteriori convocazioni.

Pochi giorni dopo, tuttavia, la quarta riunione regolare del Caf (22 ottobre) decise, tra l'altro, di mantenere la crisi jugoslava nella massima considerazione ed invitò il presidente a convocare il Caf ad un momento ritenuto appropriato. L'ampiezza di questa disposizione ha quindi in pratica dato carta bianca alla presidenza per convocare, anche d'urgenza, il Caf per questioni attinenti alla crisi jugoslava. Di essa la presidenza tedesca si è infatti avvalsa per convocare la quarta riunione complementare il 29 novembre 1991, così come se ne è avvalsa quella cecoslovacca per convocare, con un preavviso di appena 48 ore, la quindicesima riunione «regolare» del Caf il 13 e 14 agosto 1992.

Il quadro procedurale risulta quindi piuttosto complesso. Nel 1992 non sono state convocate ulteriori riunioni complementari, a confronto delle quattro in quattro mesi nell'ultima parte del 1991. Ciò verosimilmente in quanto il Caf quest'anno si è riunito, anche se non con regolarità, con notevole frequenza e solitamente concludendosi con l'indicazione di una data entro cui la successiva riunione avrebbe dovuto svolgersi. In questo modo si è dato vita ad un processo di quasi continuità, accompagnato dal costante ampliamento della discrezionalità della presidenza<sup>2</sup>.

(2) Il 9 luglio 1992, durante lo svolgimento del Vertice dei Capi di Stato e di

La flessibilità delle regole procedurali stabilite per le riunioni di emergenza è dimostrata anche dal modo in cui si è svolta la seconda riunione di emergenza,<sup>3</sup> che si è protratta per sei giorni, ben oltre i due normalmente previsti dal punto 2. 8. dell'allegato del Sommario delle conclusioni di Berlino. La riunione, del resto, doveva concludersi con una decisione importante relativa alla sospensione, anche se parziale e temporanea, della Jugoslavia dalla Csce.

#### **4. Conclusione**

L'illustrazione del funzionamento del meccanismo di emergenza ci ha condotti necessariamente all'esame del funzionamento del Caf, non per allargare indebitamente l'oggetto della relazione, ma a causa della stretta connessione esistente tra di loro. Consistendo questo meccanismo Csce, a differenza degli altri tre, in una riunione del Caf, il suo impiego non può totalmente prescindere dalla convocazione delle riunioni regolari del Comitato. La rilevanza del meccanismo di emergenza dipende in larga misura da una sua differenziazione rispetto alle riunioni regolari del Caf. In una situazione in cui le riunioni regolari del Caf vengono convocate di urgenza e tendono a concentrarsi su problemi specifici - almeno sette riunioni regolari sono state dedicate quasi interamente alla crisi jugoslava o a quella del Nagorno Karabakh - le differenze al limite scompaiono. Concluderei pertanto che la reale portata del meccanismo di emergenza deve ancora essere scoperto e che potrà rivelarsi appieno solo nel contesto della regolamentazione dei lavori del Caf.

Governo di Helsinki (9-10 luglio) è stata convocata all'istante la quattordicesima riunione regolare del Caf. Appena il giorno prima si era conclusa la tredicesima riunione del Caf - protrattasi oltre i limiti previsti per ben nove giorni, accavallandosi con la Riunione sui seguiti di Helsinki - affidando alla discrezione del presidente la convocazione della successiva riunione.

(3) Richiesta dall'Austria e appoggiata da Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Estonia, Finlandia, Georgia, Germania, Lettonia, Lichtenstein, Lituania, Malta, Norvegia, San Marino, Slovenia, Stati Uniti, Turchia, Ucraina e Ungheria.

## 11. LA REAZIONE DELLA CSCE ALLA CRISI JUGOSLAVA (1991-1992)

*di Victor-Yves Ghebali*

Prima grave crisi dell'Europa post-comunista, la crisi jugoslava - innescata dagli scontri armati conseguenti alla proclamazione dell'indipendenza da parte di Slovenia e Croazia (25 giugno 1991) ed estesasi in seguito alla Bosnia-Erzegovina - rappresenta una sfida diretta alla maggior parte dei principi fondamentali dell'Atto finale di Helsinki: non ricorso alla forza, composizione pacifica delle controversie, integrità territoriale, diritto dei popoli all'autodeterminazione, rispetto dei diritti dell'uomo - compresi i diritti degli individui appartenenti a minoranze nazionali. Di fronte a un conflitto che doveva rivelarsi di estrema complessità, la Csce ha reagito con una «non risposta» nel 1991 e con delle «mezze risposte» nel 1992.

### **1. La «non-risposta» del 1991**

Poco prima dell'effettiva proclamazione dell'indipendenza da parte di Slovenia e Croazia, il Consiglio dei Ministri degli Affari esteri della Csce, nel corso della sua prima riunione svoltasi a Berlino il 20 giugno 1991, si pronunciava espressamente, in una dichiarazione speciale, in favore dell'unità e dell'integrità territoriale della Jugoslavia<sup>1</sup>.

In seguito, nel corso di tutto il secondo semestre del 1991, la Csce reagisce in due modi allo sviluppo della crisi propriamente detta:

(1) Riguardando una questione che non era stata inizialmente inserita nell'ordine del giorno della riunione, il testo, per compiacere a Belgrado, non è stato inserito nel «Riepilogo delle conclusioni» di Berlino, ma nell'Annesso 3 al *Giornale* n. 2 della Riunione di Berlino. La Dichiarazione figura inoltre nella raccolta pubblicata con il titolo *Prima Riunione del Consiglio. Riepilogo delle conclusioni. Dichiarazione sulla situazione in Jugoslavia*, Berlino, 1991.

a) Di fronte ai primi scontri armati, tra le autorità slovene e croate e quelle di Belgrado, il 27 giugno 1991, su richiesta di Austria e Italia, viene attivata la fase bilaterale della procedura relativa al Meccanismo riguardante attività militari insolite. Giudicando insufficienti le spiegazioni di Belgrado, l'Austria attiva la fase multilaterale della procedura: a conclusione della riunione speciale del Centro di prevenzione dei conflitti (Cpc) svoltasi l'1-2 luglio, gli Stati della Csce adottano un breve testo nel quale si limitano a raccomandare la cessazione delle ostilità<sup>2</sup>.

b) Quando gli scontri armati tra Belgrado e Zagabria si trasformano in guerra civile, il Comitato degli alti funzionari (Caf) viene convocato per discutere della crisi jugoslava in base al Meccanismo d'emergenza di Berlino che si applica, su richiesta di almeno 13 Stati partecipanti, a situazioni che implicano la «violazione di uno dei principi dell'Atto Finale» o «gravi disordini che pregiudichino la pace, la sicurezza o la stabilità». Così, riunito in sessione d'emergenza, il Caf decide di rimanere investito della questione, un espediente che permette al presidente in carica di convocare direttamente - senza cioè doversi assicurare il *quorum* - quattro «riunioni supplementari» fino alla fine del 1991<sup>3</sup>.

Il Caf non si è rivelato in realtà capace di dare una risposta alla crisi. Ha dovuto così cedere l'iniziativa a altre istanze internazionali (la Comunità europea e, successivamente, l'Onu), riuscendo soltanto attraverso una cooperazione con tali istanze e l'adozione di alcune decisioni di portata, peraltro, alquanto limitata, ad attenuare gli effetti di questa carenza.

### *1.1. La Csce cede l'iniziativa alla CE*

Il meccanismo di emergenza è stato attivato per la prima volta il 3-4 luglio su richiesta dei paesi membri della Comunità europea<sup>4</sup>. In tale occasione, il Caf prendeva in considerazione la creazione di due missioni: una incaricata di osservare il rispetto del cessate il fuoco;

(2) V. il *Giornale* n. 2 della 5° riunione del Comitato consultivo del Centro di prevenzione dei conflitti.

(3) Tali riunioni avranno luogo a Praga l'8-9 agosto, il 3-4 settembre, il 10 ottobre e il 29 novembre 1991.

(4) L'attivazione del meccanismo è stata preceduta, in conformità al dispositivo di Berlino, da una richiesta bilaterale di «chiarimenti» avanzata dall'Austria e dal Lussemburgo.

l'altra con il compito di offrire i suoi buoni uffici alle parti coinvolte. Tali proposte, tuttavia, non venivano accolte per una duplice serie di ragioni.

Da una parte, la regola del consenso poneva un ostacolo preliminare insormontabile. Contraria a un'internazionalizzazione del conflitto con le due repubbliche secessioniste, la Jugoslavia si opponeva alle idee sollevate in seno al Caf, ricordando che il dispositivo di Berlino stabiliva che l'applicazione del meccanismo doveva tener conto di tutti i principi dell'Atto finale di Helsinki, compreso il principio di non-ingerenza negli affari interni. Questa posizione veniva appoggiata dall'Urss che non poteva vedere con favore la creazione di un precedente che avrebbe potuto giocare contro i suoi interessi - date le controversie in atto con le repubbliche baltiche e l'eventualità che potessero sorgere in futuro altre difficoltà dello stesso tipo<sup>5</sup>. Anche altri paesi (fra cui gli Stati Uniti) adottavano una posizione cauta, dettata soprattutto dalla preoccupazione di non incoraggiare la disintegrazione dell'Urss e l'indebolimento di Gorbaciov.

D'altra parte, i dodici paesi della Comunità europea, desiderosi di cancellare il ricordo delle proprie divisioni recenti sulla guerra del Golfo e di attivare la dinamica politica di Maastricht, intendevano svolgere un ruolo primario diretto nella risoluzione del conflitto jugoslavo. In effetti l'azione esaminata dal Caf è stata precorsa dalla Comunità che, parallelamente al dibattito di Praga, riusciva a realizzare un cessate il fuoco in Jugoslavia e a far accettare alle autorità di Belgrado l'invio sul posto di una missione per il controllo del cessate il fuoco<sup>6</sup>.

Paralizzata dalle sue stesse regole di funzionamento e posta di fronte al fatto compiuto dai Dodici (che erano divenuti, in conseguenza del venir meno del gruppo dell'Est e del disimpegno di quello dei neutri e non allineati, il suo vero nocciolo duro politico), la Csce non poteva che farsi da parte.

L'unica via che le restava per salvare le apparenze era ratificare l'azione della Comunità e tentare di stabilire con essa una collaborazione quanto più stretta possibile. Il Comitato degli alti funzionari approvava così formalmente l'invio della missione di osservatori decisa dai Dodici, sottolineando che i paesi della Csce auspicavano

(5) Per la posizione dell'Urss, v. per esempio Csce/Caf/AM/Inf.1, 8 agosto 1991.

(6) Per maggiori dettagli v. Eric Remacle, «La Csce et la Communauté européenne face au conflit yougoslave: deux entreprises pour une crise», *Le Trimestre du monde*, 1ère trimestre 1992, pp. 219-233. Sul ruolo iniziale della Missione di controllo v. *Nations Unies S/23169* del 25 ottobre 1991, pp. 5-7.

di essere informati dei progressi della missione, nonché di essere associati alle sue attività<sup>7</sup>.

Nel corso delle riunioni successive, il Caf esprimeva regolarmente il suo pieno appoggio alle iniziative intraprese dai Dodici, sia a quelle attuate sul terreno sia a quelle dirette a trovare una soluzione pacifica al conflitto. L'annuncio della convocazione da parte della Comunità della Conferenza sulla Jugoslavia<sup>8</sup> induceva il Comitato a rinunciare all'idea, da cui era stato tentato per un momento, di proporre una missione di buoni uffici della Csce<sup>9</sup>. Da quel momento il problema per la Csce è stato risolto una volta per tutte: la Conferenza in questione costituiva «l'istanza nel quadro della quale la crisi jugoslava dovrà essere risolta»<sup>10</sup>.

Nel 1991, la collaborazione tra la Csce e la Comunità europea si sviluppava quindi in due direzioni principali. In seguito agli accordi intervenuti tra la Comunità e le autorità jugoslave, alcuni paesi della Csce (Canada, Svezia, Polonia, Cecoslovacchia) sono stati autorizzati a partecipare alle attività sul terreno della missione per il controllo del cessate il fuoco<sup>11</sup>. Inoltre, la Conferenza sulla Jugoslavia ha trasmesso alla Csce un flusso regolare di informazioni per il tramite del Presidente in carica del Comitato degli alti funzionari, e ha anche aperto i suoi lavori ad alcuni Stati interessati<sup>12</sup>.

(7) V. il testo intitolato «Missione in Jugoslavia» contenuto nell'Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 1° riunione d'emergenza del Caf, 4 agosto 1991.

(8) Su questa convocazione, v. la Dichiarazione ministeriale resa pubblica dai Dodici a L'Aja il 3 settembre 1991 (documento P. 84/91).

(9) V. par. 7 del testo intitolato «Sostegno ai negoziati sull'avvenire della Jugoslavia» (Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 1° riunione supplementare del Caf, 9 agosto 1991).

(10) Par. 14 del testo intitolato «Sostegno all'azione delle Nazioni Unite riguardante la Jugoslavia» (Annesso al *Giornale* della 4° riunione supplementare del Caf, 29 novembre 1991).

(11) V. l'ultimo paragrafo del testo intitolato «Appello al cessate il fuoco» (Annesso al *Giornale* n. 1 della 1° riunione supplementare del Caf, 8 agosto 1991) e il par. 6 del testo intitolato «Missione di controllo in Jugoslavia» (Annesso 1 al *Giornale* n. 2 della 1° riunione supplementare del Caf, 9 agosto 1991). V. anche i parr. 3 e 7 della Dichiarazione ministeriale pubblicata dai Dodici a L'Aja il 3 settembre 1991 (Documento P. 84/91). La partecipazione degli altri quattro paesi (citati nel Documento delle Nazioni Unite S/23169, p. 6) è stata accettata in particolare in considerazione del fatto (importante per Belgrado) che nessuno di essi aveva occupato la Jugoslavia durante la seconda guerra mondiale.

(12) V. l'ultimo paragrafo del testo intitolato «Negoziati sull'avvenire della Jugoslavia» (Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 2° riunione supplementare del Caf, 4 settembre 1991) e il 24° paragrafo del testo intitolato «La situazione in Jugoslavia» (Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Caf, 10 ottobre 1991).

La Csce ha agito saggiamente cedendo il passo alla Comunità per la semplice ragione che essa non era in quel momento dotata di strumenti operativi tali da permetterle di affrontare una crisi di questo tipo. L'impantanarsi delle iniziative dei Dodici e l'appello lanciato da quest'ultimi alle Nazioni Unite ne hanno dato presto la dimostrazione. Pur avendo sottratto l'iniziativa alla Csce, la Comunità non è riuscita a risolvere la crisi. Non si può quindi affermare che la Csce abbia mancato di cogliere un possibile successo; piuttosto, non ha fatto che evitare uno scacco di cui è poi la Comunità che ha dovuto sopportare l'onere<sup>13</sup>.

C'è da aggiungere che, dando mandato, per così dire, ai Dodici, la Csce ha potuto stabilire con la Comunità europea una collaborazione politica originale, non prevista dai redattori della Carta di Parigi<sup>14</sup>. La conclusione che sembra quindi potersi trarre da questa esperienza concreta è che, mentre tutto faceva pensare che la Comunità non aveva (contrariamente alla Nato e al Consiglio d'Europa) alcun motivo di rivalità con la Csce, il caso jugoslavo ha mostrato il contrario. La vocazione della Comunità a inglobare un giorno tutti i paesi del continente e la prospettiva che i Dodici sviluppino una politica estera e di sicurezza comune rischiano di favorire in futuro questa tendenza.

## *1.2. La Csce cede l'iniziativa all'Onu*

L'intervento dell'Onu nella crisi jugoslava è stata la conseguenza della constatazione del fallimento della Comunità e, al tempo stesso, dell'evoluzione della posizione delle principali parti coinvolte. Quest'ultime erano infatti giunte alla conclusione che un'eventuale operazione di mantenimento della pace dell'Onu poteva tornare a loro vantaggio: nel caso dei Serbi, per ratificare i vantaggi politico-militari acquisiti sul terreno; nel caso dei Croati,

(13) La maggior parte dei testi riguardanti la Jugoslavia adottati nel 1991 dalla Csce e dalla Comunità europea si trovano nel vol. XLII, n. 995-997 del 5 ottobre-5 novembre 1991 della *Revue de politique internationale*, Belgrado.

(14) La parola «mandato» non appariva in nessun testo della Csce. Tuttavia, essa figura nei documenti della Comunità: v. per esempio l'8° paragrafo della Dichiarazione comunitaria del 6 agosto 1991 (Documento Cpe P. 73/91) e il 6° paragrafo della Dichiarazione congiunta Comunità/Urss/Stati Uniti del 18 ottobre 1991 (Documento delle Nazioni Unite S/23155). Sui rapporti tra la Csce e la Comunità europea dal 1989, v. la mia analisi nella *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 343, gennaio 1991; e nel *Trimestre du monde*, 1992/1.

per fermare uno scontro impari da riprendere in futuro in condizioni più favorevoli. Convocato inizialmente su richiesta di alcuni Stati membri della Comunità europea (Francia, Regno Unito, Belgio),<sup>15</sup> il Consiglio di sicurezza, tra settembre e dicembre 1991, adottava all'unanimità, una dopo l'altra, tre risoluzioni (713, 721 e 724).

Agendo sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza decretava - a vantaggio, in particolare, delle autorità di Belgrado che non potevano essere realmente penalizzate da una tale misura - un «embargo generale e completo su tutte le forniture di armi e di equipaggiamento militare alla Jugoslavia», stabilendo che esso sarebbe rimasto in vigore fino a che il Consiglio non avesse deciso altrimenti, previa consultazione del governo jugoslavo da parte del Segretario generale<sup>16</sup>. Avendo acquisito informazioni secondo cui l'embargo non era stato rispettato,<sup>17</sup> il Consiglio insediava successivamente un Comitato speciale plenario incaricato di sovrintendere al rispetto dell'embargo e di suggerire misure appropriate in caso di violazione di quest'ultimo<sup>18</sup>.

Parallelamente, il Consiglio di sicurezza invitava il Segretario generale a offrire la sua assistenza alle parti interessate<sup>19</sup>. Un cessate il fuoco (il 14° fino a quel momento) veniva così firmato a Ginevra il 23 novembre sotto gli auspici dell'Onu. Nel contempo cominciava ad essere presa seriamente in considerazione l'idea di un'operazione di mantenimento della pace in Jugoslavia (avanzata dalla Francia nel settembre 1991)<sup>20</sup>. Accettando l'argomentazione di Cyrus Vance (rappresentante speciale del Segretario generale in Jugoslavia a partire dall'8 ottobre), il Consiglio stimava che una tale operazione non poteva essere messa in atto in assenza di un cessate il fuoco effettivo e durevole. Tuttavia, nel dicembre 1991, il Consiglio decideva di inviare sul terreno un piccolo gruppo di civili e militari con il compito di preparare l'eventuale effettuazione di un'operazione di mantenimento della pace destinata a «permettere a tutte le parti di risolvere

(15) C'è da notare che anche alcuni paesi confinanti con la Jugoslavia (Austria, Ungheria) e esterni alla regione (Canada) hanno spinto per la convocazione del Consiglio (v. S/22903, S/23052, S/23053 e 23057). Sull'atteggiamento favorevole di Belgrado, v. S/23069.

(16) V. par. 6 del dispositivo della risoluzione 713 del 25 settembre 1991.

(17) V. S/23169, par. 38.

(18) V. par. 5 del dispositivo della risoluzione 724 del 15 dicembre 1991.

(19) V. par. 3 del dispositivo della risoluzione 713 del 25 settembre 1991. V., inoltre, S/23169 del 25 ottobre 1991 (Rapporto presentato dal Segretario generale in virtù del par. 3 della risoluzione 713) e S/23280 dell'11 dicembre 1991.

(20) V. la risoluzione 721 del 27 novembre 1991.

le loro controversie in maniera pacifica», anche nel quadro del processo della Conferenza sulla Jugoslavia:<sup>21</sup> l'Onu non intendeva sostituire i propri sforzi a quelli della Comunità in un momento in cui cominciava a collocare la cooperazione con la Comunità nel quadro delle disposizioni del capitolo VIII della Carta relative alla sicurezza regionale<sup>22</sup>.

Consapevole della «necessità di un'azione complementare di tutte le organizzazioni che possono contribuire a risolvere la crisi in Jugoslavia»,<sup>23</sup> la Csce reagiva all'intervento politico dell'Onu non meno positivamente che a quello della Comunità: approvava le tre risoluzioni del 1991 e esprimeva l'auspicio che il Consiglio di sicurezza prendesse in considerazione l'adozione di misure supplementari, sottolineando nel contempo che la Conferenza sulla Jugoslavia, presieduta dalla Comunità europea, rimaneva «l'istanza nel quadro della quale la crisi jugoslava dovrà essere risolta»<sup>24</sup>.

La Csce intratteneva in realtà rapporti con l'Onu e le istituzioni del sistema delle Nazioni Unite già prima della crisi jugoslava. Tali rapporti risalgono all'inizio stesso del processo di Helsinki: è stata sempre prassi della Csce invitare il Segretario generale dell'Onu a inaugurare le sue grandi conferenze diplomatiche (compresi i vertici) in qualità di «ospite d'onore» e di consultare, per le esigenze di alcune sue attività specializzate, diversi elementi del sistema dell'Onu (Cee/Onu; Centro dei diritti dell'uomo, Cdu; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Unesco; United Nations Environment Programme, Unep; Organizzazione Internazionale del lavoro, Oil; Organizzazione mondiale della sanità, Oms). Dopo l'approvazione della Carta di Parigi, lo stesso Segretario generale dell'Onu, Perez de Cuellar, ha riconosciuto la complementarità delle due istituzioni, augurandosi che si stabilisca fra esse «la più stretta collaborazione»<sup>25</sup>. Rimane il fatto che l'intervento dell'Onu nella

(21) V. parr. 2 e 4 del dispositivo della risoluzione 724 del 15 dicembre 1991.

(22) Le risoluzioni 713 e 724 contengono, nei loro rispettivi preamboli, un esplicito riferimento al capitolo VIII della Carta.

(23) Par. 4 del testo intitolato «Sostegno all'azione delle Nazioni Unite riguardante la Jugoslavia» (Annesso al *Giornale* della 4° riunione supplementare del Caf).

(24) Parr. 13 e 14, *ibidem* V. anche il par. 12 del testo «Dichiarazione sulla Jugoslavia» adottato l'8 gennaio 1992 (Annesso 2 al *Giornale* n. 1 della 5° riunione regolare del Caf). Tutti i testi adottati nel 1991 dal Caf sulla Jugoslavia sono stati ufficialmente comunicati dalla Csce al Segretario generale delle Nazioni Unite.

(25) V. il messaggio indirizzato dal Segretario generale dell'Onu alla Csce in occasione della sessione inaugurale del Consiglio dei Ministri degli Affari esteri della Csce (Csce/1-C/Ex, sec. 1, 19 juin 1991).

crisi jugoslava ha rappresentato un vero segno dei tempi, poiché i problemi Est-Ovest in generale e quelli dell'Europa in particolare avevano sempre costituito fino a quel momento (a causa della guerra fredda e soprattutto dell'avvento della Csce) un campo tabù per l'Onu.

### *1.3. Le decisioni riguardanti la crisi jugoslava prese direttamente dalla Csce nel 1991*

Pur avendo ritenuto, per tutte le questioni essenziali (controllo del cessate il fuoco e risoluzione politica del conflitto), di dover lasciare l'iniziativa alla Comunità e all'Onu, la Csce non poteva completamente rinunciare a svolgere un ruolo diretto nella crisi jugoslava che, secondo l'opinione stessa del Caf, aveva condotto a «una situazione nella quale i principi e le disposizioni contenute nei documenti della Csce e nella Carta delle Nazioni Unite sono continuamente violate e la pace e la sicurezza internazionale continuamente minacciate»<sup>26</sup>. L'azione della Csce si è quindi sviluppata attraverso prese di posizione su alcune fondamentali questioni di principio, nonché attraverso l'adozione di alcune misure specifiche di natura più concreta.

#### *Prese di posizione su fondamentali questioni di principio*

Fra le varie dichiarazioni adottate dal Comitato degli alti funzionari nel 1991 spiccano due prese di posizioni su questioni di principio.

La prima ha avuto per oggetto la «delegittimazione di qualsiasi modificazione dello *statu quo* territoriale attraverso l'uso della forza». Occorre rilevare che la Csce ha definito una posizione su questo punto attraverso successive messe a punto, via via più dure, e con un ritardo significativo rispetto alla Comunità europea. Così, per esempio, il Caf esprimeva all'inizio una semplice condanna della guerra come strumento di politica nazionale, ricordando che era «inaccettabile ricorrere alla forza per raggiungere obiettivi politici»<sup>27</sup>. Successivamente, il Comitato estendeva la sua condanna alla modifica

(26) Par. 3 del testo intitolato «Sostegno all'azione delle Nazioni Unite riguardante la Jugoslavia» (Annesso al *Giornale* n. 2 della 1° riunione supplementare del Caf).

(27) Par. 5 del testo «Appoggio ai negoziati sull'avvenire della Jugoslavia» adottato il 9 agosto 1991 (Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 1° riunione supplementare del Caf) e 8° paragrafo del testo «Negoziati sull'avvenire della Jugoslavia» adottato il 4 settembre 1991 (Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 2° riunione supplementare del Caf).

delle frontiere con la forza giudicando inaccettabile «ogni conquista o modifica territoriale realizzata attraverso la violenza in Jugoslavia»<sup>28</sup>. Mettendo sullo stesso piano «frontiere esterne» e «frontiere interne», il Caf compiva un passo decisivo affermando la determinazione di tutti gli Stati della Csce a «non riconoscere mai una modifica con la forza delle frontiere sia esterne che interne»<sup>29</sup> - conclusione alla quale erano già pervenuti i paesi della Comunità tre mesi prima<sup>30</sup>. Infine, riaffermando la vecchia dottrina Stimson (1932), il Caf sottolineava che nessun cambiamento imposto con la forza «sarà riconosciuto come “legittimo”»<sup>31</sup> e precisava che l'eventuale effettuazione di un'operazione dell'Onu per il mantenimento della pace in Jugoslavia «non deve in alcun caso ratificare la conquista di un territorio con la forza»<sup>32</sup>.

In sintesi, il merito della Csce è stato di aver fissato come principio che la soluzione del conflitto non poteva, in nessun caso, essere trovata in una risuddivisione arbitraria delle frontiere delle repubbliche dell'ex-Federazione jugoslava.

La seconda presa di posizione fondamentale ha riguardato «le questioni relative alla dimensione umana», quelle che, secondo la terminologia propria della Csce, concernono il rispetto dei diritti dell'uomo e le esigenze dello Stato di diritto. Su questo terreno il Caf ha ricordato - sulla base del rapporto di Ginevra sulle minoranze nazionali (19 luglio 1991) e del Documento di Mosca sulla dimensione umana della Csce (3 ottobre 1991) - che «le questioni relative ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali e alle minoranze nazionali, alla democrazia e allo Stato di diritto non riguardano esclusivamente gli affari interni dello Stato in questione»<sup>33</sup>.

(28) Par. 3 del testo «Dichiarazione sulla tregua in Jugoslavia» adottato il 3 settembre 1991 (Annesso al *Giornale* n. 1 della 2° riunione supplementare del Caf).

(29) Par. 5 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 10 ottobre 1991 (Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Comitato) e paragrafo 14 del testo «Dichiarazione sulla Jugoslavia» adottato l'8 gennaio 1992 (Annesso 2 al *Giornale* n. 1 della 5° riunione regolare del Caf).

(30) V. par. 6 della Dichiarazione ministeriale adottata dai Dodici a L'Aja il 6 agosto 1991 (Documento Cpe, p.73/91).

(31) Par. 3 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 22 ottobre 1991 (Annesso 3 al *Giornale* n. 1 della 4° riunione regolare del Comitato). I Dodici avevano già preso una tale posizione nella dichiarazione ministeriale adottata a L'Aja il 27 agosto 1991 (Documento Cpe, p. 82/91).

(32) Par. 10 del testo «Sostegno all'azione delle Nazioni Unite riguardante la Jugoslavia» adottato il 29 novembre 1991 (Annesso al *Giornale* della 4° riunione supplementare del Comitato).

(33) Par. 8 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 10 ottobre 1991 (Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Comitato).

Per quanto riguarda lo Stato di diritto, il Comitato insisteva sulla responsabilità che avevano tutte le parti di esercitare piena autorità politica sulle loro forze armate, sia regolari che irregolari<sup>34</sup>. Inoltre, denunciando i crimini di guerra commessi contro la popolazione, il Caf non si è accontentato di una semplice condanna di principio delle violazioni delle norme del diritto internazionale generale e del diritto umanitario: sull'esempio dei Dodici della Comunità, stabiliva che gli autori di tali violazioni saranno «considerati personalmente responsabili delle loro azioni»<sup>35</sup>.

Per quanto riguarda le minoranze nazionali, il Comitato è stato alquanto laconico, poiché il problema rientrava nel mandato della Conferenza sulla Jugoslavia e, più precisamente, della Commissione di arbitrato della conferenza. Il Caf si è limitato a una messa in guardia: il conflitto non deve essere utilizzato per «modificare la composizione etnica» delle differenti regioni del paese<sup>36</sup>.

### *L'adozione di misure di natura più concreta*

Su un piano più concreto la Csce ha adottato due misure specifiche: un embargo sulle armi e la costituzione di una missione di inchiesta sulla dimensione umana.

Qualche mese dopo della Comunità europea, ma qualche settimana prima dell'Onu, la Csce raccomandava agli Stati partecipanti di interrompere o di vietare - per tutta la durata della crisi - la fornitura di armi e di materiale bellico a tutte le parti in conflitto, nonché di prendere tutte le misure necessarie per impedire qualsiasi trasferimento di armi<sup>37</sup>. Il

(34) V. par. 3 del testo «Appello urgente per una tregua» adottato il 3 luglio 1991 (Annesso 1 al *Giornale* n. 1 della 1° riunione d'emergenza del Caf), par. 7 del testo «Appello per una tregua» adottato l'8 agosto 1991 (Annesso al *Giornale* n. 1 della 1° riunione supplementare del Caf), il par. 5 del testo «Negozianti sull'avvenire della Jugoslavia» adottato il 4 settembre 1991 (Annesso 2 al *Giornale* n. 2 della 2° riunione supplementare) e il par. 17 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 10 ottobre 1991 (Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Caf). V., inoltre, il par. 5.6 del Documento di Copenaghen sulla dimensione umana e soprattutto il par. 25 del Documento di Mosca sulla dimensione umana.

(35) V. par. 19 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 10 ottobre 1991 (Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Caf) e par. 10 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 22 ottobre 1991 (Annesso 3 al *Giornale* n. 1 della 4° riunione regolare del Caf). V. anche le dichiarazioni ministeriali adottate dai Dodici a L'Aja il 5 e 6 ottobre 1991 (Documento Onu: A/46/533).

(36) V. par. 25 del testo «La situazione in Jugoslavia» adottato il 10 ottobre 1991 (Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Caf).

(37) V. l'Annesso (senza titolo) al *Giornale* n. 2 della 2° riunione supplementare

Centro di prevenzione dei conflitti veniva incaricato di fare da centro di raccolta delle informazioni che i governi gli avrebbero trasmesso a tal riguardo.

Analogamente a altri embarghi internazionali, quello deciso nel contesto della Csce non poteva essere che una misura essenzialmente simbolica. Completamente diverso invece il caso della seconda iniziativa presa dal Comitato degli alti funzionari: l'invio di una Missione di *rapporteur* sui diritti dell'uomo in Jugoslavia. Quest'iniziativa non era del tutto senza precedenti. Una missione di questo tipo si era infatti già recata in Albania nel settembre 1991, su invito delle autorità di Tirana<sup>38</sup>.

La decisione di inviare una Missione di *rapporteur* nelle sei repubbliche della defunta Federazione veniva presa il 22 ottobre 1991<sup>39</sup> su proposta degli Stati Uniti. Il testo della decisione indicava che la missione si sarebbe recata sul posto «in una data che sarà stabilita previa consultazione con la Jugoslavia»; inoltre, gli Stati Uniti tenevano a precisare, in una dichiarazione formale che non sollevava obiezioni, che ciascuna delle Repubbliche interessate avrebbe dato il suo assenso alla visita e alla data della sua effettuazione prima che essa potesse aver luogo<sup>40</sup>. La missione, che aveva per mandato di raccogliere informazioni sulla situazione riguardante i diritti dell'uomo (compresi i diritti delle minoranze nazionali) veniva affidata a un Relatore speciale (il professore Fleiner-Gerster) nominato dal Presidente in carica del Consiglio dei Ministri della Csce, assistito - come per la missione in Albania - da un rappresentante dell'Ufficio delle libere elezioni della Csce, della Comunità europea e della Conferenza sulla Jugoslavia.

Effettuata in due tempi (17-20 dicembre 1991 e 7-10 gennaio 1992), la missione faceva un bilancio molto critico della situazione dei diritti dell'uomo nelle sei repubbliche. Il rapporto della missione, che metteva segnatamente l'accento sul ruolo particolarmente nefasto svolto dai mass-media nel fomentare gli odii interetnici, conclude che la situazione in Jugoslavia doveva rimanere sotto la sorveglianza del Caf. Per l'embargo deciso dalla Comunità, v. Documento Cpe P. 61/91, 5 luglio 1991.

(38) In realtà, l'«invito» non era stata che una condizione posta dalla Csce per l'ammissione dell'Albania al suo interno.

(39) V. l'Annesso 2 al *Giornale* n. 1 della 4° riunione regolare del Caf.

(40) Gli Stati Uniti aggiungono inoltre che il riferimento alla Repubblica di Serbia comprendeva anche il Kossovo e la Vojvodina (V. *Giornale* n. 1 della 4° riunione regolare del Caf, p. 2).

«continua» della Csce<sup>41</sup>. Occorre riconoscere che in questo caso la Csce ha preceduto tanto la Comunità europea che l'Onu e ciò in un campo nel quale la situazione già si presentava come un vero disastro dal punto di vista umanitario.

## 2. Le mezze risposte del 1992

L'anno 1992 si apriva nel segno dell'intervento del Consiglio dei Ministri degli Affari esteri nell'affare jugoslavo. Ma il dibattito che i ministri dedicavano al problema durante la seconda riunione del Consiglio (Praga, 29-30 gennaio) produceva solo un testo senza vera sostanza o elementi veramente nuovi.<sup>42</sup> Il Caf, dal canto suo, continua a trattare del problema nelle sue riunioni regolari e durante una seconda riunione d'emergenza (Helsinki, 6-12 maggio 1992),<sup>43</sup> ma con una differenza notevole: a partire dall'estensione della guerra al territorio della Bosnia-Erzegovina, si registrava nelle conclusioni delle riunioni del Caf un accento di sempre più netta riprovazione nei confronti dell'armata nazionale jugoslava e della politica della Serbia. Pur continuando a lasciare l'iniziativa alla Conferenza sulla Jugoslavia (inizialmente presieduta dalla Comunità europea, successivamente - a partire dal suo trasferimento a Ginevra nel settembre 1992 - dalla Comunità di concerto con l'Onu)<sup>44</sup> e alla Forza di protezione delle Nazioni Unite (Forpronu),<sup>45</sup> la Csce si è rivelata

(41) Una successiva missione è stata inviata sul posto dal 3 al 9 maggio 1992.

(42) V. la sezione IV della «Sintesi delle conclusioni» di Praga.

(43) Il Caf è stato convocato in riunione d'emergenza a seguito di una richiesta dell'Austria appoggiata da circa venti paesi in vista di una «cooperazione e consultazione sul ruolo dell'Armata nazionale jugoslava in Bosnia-Erzegovina», nonché sulle «misure prese dalle autorità di Belgrado per mettere fine all'intervento dell'Armata nazionale jugoslava nei combattimenti condotti sia in Bosnia-Erzegovina che in Croazia» (v. Caf/2 - *EM/Giornale*, p. 2).

(44) Nell'agosto 1992, la «Conferenza sulla Jugoslavia», condotta (dapprima a L'Aja, poi a Londra) sotto la responsabilità esclusiva della Comunità europea e la presidenza di Lord Carrington cedeva il posto alla «Conferenza internazionale di Ginevra sull'ex-Jugoslavia» condotta a Ginevra sotto la doppia egida della Comunità e dell'Onu. Al pari di altre istituzioni internazionali (come l'Organizzazione della Conferenza islamica), la Csce è stata semplicemente «associata» alla Conferenza di Ginevra. Per maggiori dettagli, v. il primo rapporto del Segretario generale dell'Onu sui lavori della Conferenza di Ginevra: documento S/24795 dell'11 novembre 1992.

(45) La Forza di protezione delle Nazioni Unite (Forpronu) è stata costituita con la risoluzione 743 adottata il 21 febbraio 1992 dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

tuttavia in grado di fornire ciò che si potrebbero definire delle « mezzeposte » specifiche: da una parte, la sospensione dello statuto di membro della Jugoslavia, dall'altra l'abbozzo di una strategia politico-umanitaria.

### 2.1. *La sospensione dello statuto di membro della Jugoslavia*

La questione del mantenimento o della sospensione del seggio della Jugoslavia si è posta a seguito dell'estensione del conflitto alla Bosnia-Erzegovina.

A conclusione di una sessione plenaria della Riunione di Helsinki sui seguiti della Csce tenuta il 15 aprile 1992, gli Stati partecipanti (a eccezione della Jugoslavia) adottavano un testo di condanna delle violazioni commesse dall'Armata nazionale jugoslava e dalle forze irregolari serbe contro l'indipendenza e l'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina, nonché contro i diritti dell'uomo e della popolazione del paese. Tale condanna era accompagnata da un chiaro avvertimento: la conservazione da parte di ciascuno Stato partecipante dello statuto di membro della Csce richiedeva il pieno rispetto degli impegni della Csce, ivi compreso il principio dell'integrità territoriale<sup>46</sup>.

La proclamazione, il 27 aprile seguente, della Repubblica federale di Jugoslavia (entità comprensiva della Serbia e del Montenegro) introduceva un elemento nuovo nel dibattito. Alcuni Stati (Austria, Ungheria, Albania) ritenevano che questa proclamazione desse il colpo finale al processo di disintegrazione dell'ex-federazione jugoslava e avesse per effetto di porre il nuovo Stato, nella Csce, su un piede di parità con le altre repubbliche: avendo la «Jugoslavia» cessato di esistere, spettava alla nuova Federazione di presentare la sua candidatura come tutti gli altri co-successori<sup>47</sup>. Altri paesi (i Dodici della Comunità e gli Stati Uniti) erano del parere che prima di qualsiasi decisione s'imponesse un periodo di riflessione<sup>48</sup>. La Russia esprimeva invece la sua netta opposizione a ogni misura di

(46) Annesso al *Giornale* n. 17 della Riunione sui seguiti di Helsinki. La delegazione jugoslava sosteneva che questo testo era «parziale e squilibrato», ma non si opponeva alla sua adozione (*Giornale* n. 17, p. 2). Dal canto loro, la Croazia, l'Austria e l'Ungheria ritenevano che il riferimento all'indipendenza, alle frontiere e all'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina valeva anche per la Croazia (*ibidem*, p. 2).

(47) V. il *Giornale* n. 18 della Riunione sui seguiti di Helsinki, pp. 1-2 e 3. La Croazia e la Slovenia sono state ammesse alla Csce il 24 marzo 1992; la Bosnia-Erzegovina ha ottenuto lo status di paese partecipante il successivo 24 aprile.

(48) *Ibidem*, pp. 2 e 3.

esclusione o sospensione della Jugoslavia, sostenendo che ciò avrebbe compromesso gli sforzi per una composizione pacifica del conflitto intrapresi dalla comunità internazionale<sup>49</sup>.

Riunendosi poco dopo, il 29 aprile 1992, il Comitato degli alti funzionari constatava che l'aggressione contro la Bosnia-Erzegovina continuava e che l'esistenza di violazioni massicce e persistenti degli impegni della Csce era fuor di dubbio<sup>50</sup>. Ma, a causa dell'opposizione della Russia, il Comitato non riusciva ad accordarsi su un testo - presentato dai Dodici - che raccomandava semplicemente di legare la politica della Csce nei confronti dello Stato formato dalla Serbia e dal Montenegro agli accordi sulla successione della defunta Federazione jugoslava che la Comunità europea tentava di realizzare, nel quadro della Conferenza di Londra, tra le sei repubbliche interessate<sup>51</sup>. Il successivo 12 maggio, in una nuova dichiarazione sulla Bosnia-Erzegovina, il Comitato compiva un nuovo passo avanti: dopo aver espressamente imputato alle autorità di Belgrado e all'Armata nazionale jugoslava la principale responsabilità per l'*escalation* di violenza e di distruzioni, il Caf stabiliva che tutte le decisioni relative al conflitto jugoslavo sarebbero state prese, da quel momento in poi, in conformità al paragrafo 16 del Documento di Praga, sulla base del *consensus meno uno* (senza il consenso, cioè, delle autorità di Belgrado)<sup>52</sup>. Il Caf stabiliva inoltre che si sarebbe pronunciato il 29 gennaio seguente sull'opportunità di continuare a applicare una tale procedura. Ma il *consensus meno uno* continuava in effetti a prevalere.

Le prese di posizione del Comitato si facevano sempre più dure, come testimoniano i testi adottati il 20 maggio 1992<sup>53</sup> e il 10 giugno 1992. Quest'ultimo condannava severamente la «perdurante aggressione» contro il «tessuto» della nazione di Bosnia-Erzegovina, nonché la «continua inosservanza» da parte di Belgrado dei «principi fondamentali inerenti alla persona umana»<sup>54</sup>. In questo contesto, il Comitato istituiva un gruppo d'orientamento ristretto, incaricato di

(49) *Ibidem*, p. 3.

(50) V. par. 7 a) della Dichiarazione sulla Bosnia-Erzegovina adottata il 29 aprile 1992 (Annesso 4 al *Giornale* della 10<sup>a</sup> riunione del Comitato). La delegazione jugoslava esprimeva a tal riguardo una riserva formale su questo testo (*ibidem*, p. 8).

(51) V. il *Giornale* della 10<sup>a</sup> riunione del Comitato, pp. 2-3.

(52) V. par. 5 (ix) della dichiarazione sulla Bosnia-Erzegovina del 12 maggio 1992 (Caf/2 - EM/*Giornale*, Annesso).

(53) V. l'Annesso 2 del *Giornale* n. 3 dell'11<sup>a</sup> riunione del Comitato (reazione della delegazione jugoslava: stesso *Giornale*, pp. 2-3).

(54) V. par. 2 e 3 delle «Decisioni del Comitato di alti funzionari» del 10 giugno 1992 (Annessi al *Giornale* n. 3 della 12<sup>a</sup> riunione del Caf).

studiare, alla luce dei lavori della Conferenza di Londra e nella prospettiva del prossimo vertice della Csce a Helsinki, la questione dello statuto della nuova Repubblica federale jugoslava<sup>55</sup>.

Il passo decisivo veniva compiuto con la decisione del Comitato, presa il 7 luglio 1992, di non ammettere nessuna rappresentanza jugoslava al Vertice di Helsinki, nonché a tutte le riunioni successive della Csce fino al 18 ottobre seguente (scadenza fissata per poter saggiare la buona volontà del nuovo Primo Ministro jugoslavo Pantic)<sup>56</sup>. Questa decisione veniva consacrata da una dichiarazione solenne adottata il 10 luglio 1992 dal Vertice di Helsinki<sup>57</sup>. La Csce apriva così la strada alla decisione analoga che l'Onu avrebbe adottato nel settembre 1992 nei confronti della Jugoslavia<sup>58</sup>. A partire da quel momento, il Caf riesamina di mese in mese il caso del seggio dell'ex-Jugoslavia<sup>59</sup>.

## 2.2. *La formulazione di una strategia politico-umanitaria*

A partire dall'estensione del conflitto alla Bosnia-Erzegovina, la Csce ha cominciato a definire gli elementi di una complessa strategia che include l'effettuazione di missioni di valutazione umanitarie, di missioni di lunga durata (miranti a prevenire lo sviluppo della crisi in altri territori dell'ex-Jugoslavia), di missioni di osservazione (destinate a impedire l'internazionalizzazione del conflitto) e di missioni di assistenza (per l'applicazione delle sanzioni decretate dalle Nazioni Unite).

(55) *Ibidem*, par. 7a.

(56) Par. 1 delle «Decisioni del Comitato di alti funzionari» del 7 luglio 1992 (Annessi al *Giornale* n. 7 della 13<sup>a</sup> riunione del Caf). Occorre precisare che la delegazione jugoslava aveva giocato d'anticipo, annunciando, il 29 giugno 1992, che non avrebbe partecipato al Vertice di Helsinki, data la parzialità del Comitato che la riguardava (*Giornale* n. 1 della 13<sup>a</sup> riunione del Caf).

(57) La «Dichiarazione sulla crisi jugoslava» giustificava e confermava la sospensione decisa dal Caf (Annesso al *Giornale* n. 2 del Vertice di Helsinki).

(58) Con la risoluzione 47/1 del 22 settembre 1992, l'Assemblea generale decideva che la nuova Jugoslavia «dovrà presentare una domanda d'ammissione all'Organizzazione e che non parteciperà ai lavori dell'Assemblea generale».

(59) V. par. 7 dell'Annesso 1 del *Giornale* n. 3 della 16<sup>a</sup> riunione del Caf e il paragrafo 9 dell'Annesso 3 del *Giornale* n. 2 della 17<sup>a</sup> riunione del Caf.

## *Missioni di valutazione umanitarie*

Durante la 15<sup>a</sup> riunione, il 14 agosto 1992, il Caf concludeva che era necessaria una valutazione del comportamento delle parti in conflitto in campo umanitario in vista dell'elaborazione di eventuali soluzioni, nonché dell'accertamento delle responsabilità degli autori delle violazioni<sup>60</sup>. Pertanto, il Caf decideva di inviare in Bosnia-Erzegovina una missione di *rapporteur* con il compito di indagare sulle violazioni dei diritti dell'uomo e di controllare - di concerto con il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr) e la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite - che tutti i luoghi di detenzione fossero ispezionati nel più breve tempo possibile<sup>61</sup>.

La missione (che comprendeva membri britannici, canadesi, svedesi, svizzeri, turchi e americani) si svolgeva, sotto la direzione dell'ambasciatore britannico Thomson, dal 29 agosto al 4 settembre 1992. Dopo aver visitato 19 campi, prigionieri e altri luoghi di detenzione situati in tredici città, la missione presentava un rapporto che provava l'esistenza di politiche di purificazione etnica e di reinsediamento forzato, rilevando in Bosnia-Erzegovina una situazione caratterizzata dalla «violazione dei diritti dell'uomo e il disprezzo del diritto internazionale di estrema gravità»<sup>62</sup>. Il testo - le cui constatazioni non differivano molto da quelle del rapporto presentato contemporaneamente da Tadeusz Mazowiecki, relatore speciale della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite - conteneva due tipi di raccomandazioni. Da una parte, raccomandava, come misura prioritaria, l'evacuazione totale del centro di detenzione di Trnopolje, nonché la creazione da parte della Csce di una commissione quadripartita (un musulmano, un serbo, un croato e un rappresentante della Csce), incaricata segnatamente di sovrintendere alla liberazione unilaterale simultanea dei prigionieri di tutte le parti, di proteggere i prigionieri liberati e di aiutarli a registrare le loro denunce presso la Cicr. Il rapporto suggeriva inoltre il mantenimento sul posto della missione Thomson e l'estensione della sua attività alla Serbia.

(60) V. par. 3 della «Decisione relativa alle questioni umanitarie» del 18 settembre 1992 (Annesso 1 del *Giornale* n. 3 della 16<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 3).

(61) V. par. penultimo della «Decisione sulla situazione dei diritti dell'uomo» del 14 agosto 1992 (Annesso 1 del *Giornale* n. 2 della 15<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 5).

(62) Par. 6 della «Decisione relativa alle questioni umanitarie» del 18 settembre 1992 (Annesso 1 del *Giornale* n. 3 della 16<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 3).

Il Caf non adottava la prima serie di queste raccomandazioni. Esprimeva tuttavia senza indugi la sua «ripugnanza» per le pratiche di purificazione etnica, dichiarava nulla e non avvenuta «qualsiasi vendita forzata o donazione di proprietà che avesse avuto luogo nelle zone di conflitto» e riaffermava il suo «rifiuto delle modifiche di frontiere o della composizione etnica delle regioni della Bosnia-Erzegovina e di altre parti dell'ex-Jugoslavia effettuate nel corso del conflitto»<sup>63</sup>. Nel contempo, il Caf decideva, il 6 novembre 1992, di incaricare alcuni membri della missione Thomson di indagare sulle accuse relative alla detenzione di prigionieri musulmani in Serbia<sup>64</sup>.

### *Missioni di lunga durata*

Gli Stati della Csce hanno inoltre considerato indispensabile di prendere delle misure per cercare di prevenire l'estensione della guerra nelle regioni dell'ex-Jugoslavia dove tensioni persistenti avevano forti probabilità di degenerare. Una tale preoccupazione si era già tradotta nell'invio di una missione d'inchiesta effettuata dal Centro di prevenzione dei conflitti della Csce nel Kossovo (27 maggio-2 giugno 1992),<sup>65</sup> nonché di una missione esplorativa nel Kossovo, nel Sangiaccato e nella Vojvodina diretta dall'ambasciatore svedese Jan af Sillén (2-8 agosto 1992)<sup>66</sup> - alla quale la Serbia non aveva dato il suo consenso che dopo molte resistenze - mirante a evitare il deterioramento della situazione nei tre territori.

Le disposizioni sulla diplomazia preventiva contenute nel Documento di Helsinki del luglio 1992 e le raccomandazioni del Rapporto Sillén incitavano il Comitato degli alti funzionari ad andare più lontano. Il 14 agosto 1992 il Comitato decideva infatti di «assicurare, in cooperazione con le autorità competenti, una presenza permanente nel Kossovo, nel Sangiaccato e nella Vojvodina sotto forma di mis-

(63) V. il primo ed il secondo «trattino» del par. 8 delle «Decisioni relative alle questioni umanitarie» del 18 settembre 1992 (Annesso 1 del *Giornale* n. 3 della 16<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 4).

(64) V. l'Annesso 3 al *Giornale* n. 2 della 17<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 3.

(65) Decisa il 20 maggio 1992 dal Caf, la missione (diretta dall'ambasciatore canadese Peel) ha visitato tutti i presidi militari e la maggior parte delle zone di addestramento della regione, prima di concludere che il problema riguardante il Kossovo era di natura politica e non militare.

(66) La missione Sillén è stata lanciata sulla base di una decisione presa il 10 giugno 1992 dal Comitato degli alti funzionari. Il rapporto della missione sottolineava che il carattere allarmante della situazione nelle tre regioni visitate richiedeva l'invio, da parte della Csce, di missioni di lunga durata.

sioni di lunga durata»<sup>67</sup>. Gli obiettivi assegnati a tali missioni erano di quattro tipi: promozione di un dialogo tra le autorità competenti e le popolazioni o comunità delle tre regioni dipendenti dalla giurisdizione della Serbia; raccolta di informazioni sulle violazioni dei diritti dell'uomo; creazione di «punti di contatto» per risolvere i problemi esistenti; trasmissione alle autorità competenti delle informazioni riguardanti le legislazioni nazionali in materia di diritti dell'uomo, di protezione delle minoranze nazionali, di libertà dei mass-media e di elezioni libere<sup>68</sup>.

La composizione delle missioni in questione (una ventina di membri) non è strettamente limitata agli Stati partecipanti alla Csce: include il Giappone e il personale della missione di controllo della Comunità europea. Il Giappone (Stato non membro, ma che, dal luglio 1992, gode nella Csce di uno statuto speciale) è stato autorizzato a fornire un membro alla missione<sup>69</sup>. Il Giappone ha beneficiato di questo favore in quanto partecipante alla Conferenza sull'ex-Jugoslavia (per le disposizioni che regolano lo statuto del Giappone nella Csce, v. parr. 9 e 11 del capitolo IV del Documento di Helsinki 1992). Quanto alla missione di controllo della Comunità europea, quest'ultima è stata autorizzata a distaccare, all'occorrenza, cinque suoi funzionari<sup>70</sup> - una misura perfettamente logica dal momento che lo scopo precipuo delle missioni di lunga durata della Csce è di sostenere gli sforzi intrapresi dalla Comunità nel quadro della Conferenza Comunità/Nazioni Unite sull'ex-Jugoslavia.

### *Missioni d'osservazione*

La logica della diplomazia preventiva richiedeva anche misure miranti a evitare l'internazionalizzazione del conflitto jugoslavo, l'estensione, cioè, della guerra a uno o più paesi che hanno frontiere comuni con la Serbia e il Montenegro.

Su questo terreno, la Csce veniva anticipata dalla Comunità europea che negoziava con i paesi limitrofi (Ungheria, Bulgaria, Albania) accordi miranti a estendere al loro territorio il raggio d'azione della sua missione

(67) V. par. 3 delle «Decisioni relative a missioni di lunga durata» (Annesso 1 al *Giornale* n. 2 della 15<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 6).

(68) V. par. 4, *ibidem*. Questi stessi quattro obiettivi erano preconizzati dal rapporto Sillén.

(69) V. par. 2 dell'Annesso 3 al *Giornale* n. 2 della 17<sup>a</sup> riunione del Caf.

(70) V. par. 3 dell'Annesso 3 al *Giornale* n. 2 della 17<sup>a</sup> riunione del Caf.

di controllo. In queste condizioni, la Csce limitava la sua azione al solo caso - benché cruciale - della Macedonia, unica repubblica dell'ex-Jugoslavia non ancora riconosciuta: il 14 agosto 1992, la Csce decideva di inviare una missione di controllo preliminare a Skopje<sup>71</sup>.

La missione (10-14 settembre 1992), diretta dall'ambasciatore americano Frowick, presentava un rapporto in cui sottolineava che il rischio di un'internazionalizzazione del conflitto era reale, date le tensioni tra i macedoni e la minoranza albanese, tensioni suscettibili di provocare un intervento dell'Albania, della Serbia e della Bulgaria. Inoltre, se il Kosovo fosse travolto dalla violenza, la Macedonia ne subirebbe immediatamente i contraccolpi<sup>72</sup>. Pertanto, il Rapporto Frowick raccomandava l'effettuazione a Skopje di una missione di lunga durata che operasse soprattutto alle frontiere con la Serbia e nelle zone a maggioranza albanese.

### *Missioni d'assistenza per l'applicazione delle sanzioni*

L'ultimo grande elemento della strategia politico-umanitaria della Csce mira a rafforzare l'efficacia delle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite nei confronti della mini-Jugoslavia (risoluzioni 713 e 757), aiutando i paesi che hanno con essa frontiere in comune a superare gli ostacoli legati all'applicazione delle sanzioni in questione (soprattutto quelle relative al traffico di transito) attraverso l'invio di esperti sul loro territorio. Il principio di questa iniziativa è stata formulato il 14 agosto 1992<sup>73</sup>.

La Csce non intende agire da sola in questo campo, ma, come è stato deciso alla Conferenza di Londra sull'ex-Jugoslavia, in coordinamento con la Comunità europea. Alla fine del 1992, missioni d'assistenza per l'applicazione delle sanzioni erano state insediate (o stavano per essere insediate) in Bulgaria, Ungheria, Romania e Macedonia. Avendo accertato che merci d'importanza cruciale (soprattutto petrolio e prodotti petroliferi) continuano a pervenire in Jugoslavia in quantità elevate, il Caf ha raccomandato al gruppo di collegamento Csce/Comunità europea di cooperare con il comitato delle sanzioni delle Nazioni Unite al fine di adottare misure che

(71) V. par. 1 dell'Annesso 1 al Giornale n. 2 della 15ª riunione del Comitato, p.7.

(72) Il Rapporto Frowick sottolineava inoltre la vulnerabilità politica della Macedonia, dovuta al mancato riconoscimento internazionale, e la fragilità dell'economia macedone giudicata sull'orlo del collasso.

(73) V. par. 2 dell'Annesso 1 al *Giornale* n. 2 della 15ª riunione del Caf, p. 7.

permettano di mettere fine alle violazioni dell'embargo internazionale<sup>74</sup>. Nel febbraio 1993, il Caf ha deciso di creare un posto di coordinatore tra la Comunità europea e la Csce per l'applicazione delle sanzioni (la cui sede è stata fissata a Bruxelles). L'incarico è stato assegnato ad Antonio Napolitano<sup>75</sup>.

### 3. Conclusione

Rispetto alle varie istituzioni internazionali che si sono occupate della crisi jugoslava (Ce, Onu, Nato, Ueo), la Csce è chiaramente quella che ha fornito il contributo più simbolico: la Forpronu resta un'impresa esclusiva dell'Onu, mentre la Conferenza di Ginevra sull'ex-Jugoslavia è un esercizio diplomatico della Comunità e dell'Onu - senza contare che l'azione operativa relativa alla sorveglianza dell'applicazione delle sanzioni è appannaggio della Nato e dell'Ueo. Nella sfera della dimensione umana, la Csce svolge un ruolo certamente originale e utile, ma non esclusivo, tenuto conto dell'attività del relatore speciale della Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Al momento dell'esplosione della crisi jugoslava, la Csce, che non era ancora dotata degli strumenti necessari per rispondere a questo tipo di situazione, è stata battuta sul tempo dalla Comunità e, poco dopo, dall'Onu. Non è stato possibile superare questo *handicap* iniziale, nonostante le decisioni adottate a Helsinki nel luglio 1992, che hanno dotato la Csce dei mezzi operativi e ne hanno fatto un «accordo regionale» ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite<sup>76</sup>.

(74) V. l'Annesso 3 al *Giornale* n. 2 della 17<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 7.

(75) V. il *Giornale* n. 3 della 19<sup>a</sup> riunione del Caf, p. 3 e Annesso 1.

(76) Sullo stato attuale della Csce, v. Victor-Yves Ghebali, «Le decisioni di luglio della Csce: un passo nella direzione giusta», *Notizie Nato*, n. 7 (agosto 1992), pp. 3-8 e «La fuite en avant de la Csce», *Défense Nationale*, a. 49, n. 4 (avril 1993) pp. 97-108 e «Csce's Velvet Clout», *International Defense Review*, vol. 26, n. 4 (April 1993), pp. 285-286.

## 12. I RAPPORTI TRA LA CSCE E LE NAZIONI UNITE

*di Benedetto Conforti*

I giuristi hanno poco da dire in materia di Csce e quel poco che hanno da dire interessa pochi. In effetti, l'interesse di questi fenomeni è fondamentalmente politico e trascende il campo giuridico formale. Il punto fondamentale, per quanto riguarda i rapporti tra Csce e Nazioni Unite, è quello del cap. VIII della Carta. È inutile immaginare altri tipi di relazioni o altri problemi, come la compatibilità fra la Csce e l'Onu, compatibilità che la Csce ha sempre dichiarato di voler salvaguardare.

Per quanto riguarda il cap. VIII, che si occupa dei rapporti fra l'Onu e gli accordi o organizzazioni regionali, occorre chiedersi cosa significa la qualifica che la Csce, nella dichiarazione di Helsinki del 1992, si dà di organismo regionale, specificando, nella terza decisione, che la qualifica serve per l'appunto ai fini del cap. VIII della Carta e della partecipazione della Csce alle operazioni per il mantenimento della pace (*peace-keeping operations*).

C'è anzitutto da superare un ostacolo iniziale e cioè domandarsi se è possibile configurare la Csce come un organismo regionale ai sensi del cap. VIII. Mi riferisco ai dubbi sollevati da più parti e fondati sulla circostanza che la Csce non nasce da atti giuridici formali; tale circostanza, nel caso della dichiarazione di Helsinki, si ricava fra l'altro dalla volontà di non sottoporla a registrazione in base all'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite. Mi sembra che questa sia tutto sommato una circostanza abbastanza secondaria, sia perché non tutti gli accordi internazionali sono soggetti a registrazione, sia perché l'art. 102, che in parte riproduce l'art. 18 del Patto della Società delle Nazioni, trova le sue origini nella necessità di scoraggiare la diplomazia segreta; così che anche un accordo non registrato, ma palese, come sono gli accordi relativi alla Csce, può essere concluso legittimamente alla luce della Carta.

A mio avviso, il problema sollevato dalla dichiarazione di Helsinki in relazione al cap. VIII non è se l'accordo istitutivo della Csce e la stessa dichiarazione siano o meno veri e propri accordi internazionali. Si ha l'impressione infatti che il protagonista dello scenario disegnato dal cap. VIII non sia tanto l'accordo o l'organismo regionale quanto il Consiglio di sicurezza, al quale il cap. VIII stesso, come del resto tutta la Carta delle Nazioni Unite, dà un ampio potere discrezionale. Il Consiglio di sicurezza è un organo che ha una discrezionalità enorme in base alla Carta, tanto è vero che i giuristi della generazione precedente alla nostra parlavano (come oggi, dopo la fine della guerra fredda e la rivitalizzazione del Consiglio, si torna a parlare) di direttorio mondiale, di Consiglio di sicurezza *legibus solutum* e così via. Credo dunque che anche il cap. VIII ed in particolare gli artt. 52 e 53, quando prevedono che il Consiglio di sicurezza «incoraggia la soluzione pacifica delle controversie mediante gli accordi o le organizzazioni regionali...per deferimento da parte del Consiglio stesso...» e che il Consiglio di sicurezza «...utilizza, se del caso, gli accordi o gli organismi regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione...», vadano interpretati in modo flessibile, nel senso cioè che è il Consiglio di Sicurezza a dover decidere se avvalersi o meno di questa o quella organizzazione regionale, a prescindere poi dal fatto se l'organismo di cui esso si avvale sia stato creato con accordi giuridici formali o meno.

Superato l'ostacolo di carattere formale, veniamo al punto fondamentale che è quello della partecipazione della Csce alle *peace-keeping operations* (per il regolamento delle controversie in seno alla Csce non mi pare vi siano aspetti degni di rilievo da esaminare, nessuno potendo negare che tale regolamento avvenga legittimamente in seno alla Csce). Nella sezione n. 3 del Documento «Decisioni di Helsinki» si prevede la detta partecipazione, purché essa non comporti la partecipazione a misure o ad azioni «coercitive». Come si concilia ciò con l'art. 53 che invece parla di utilizzazione degli organismi regionali da parte del Consiglio proprio per «azioni coercitive» sotto la sua direzione? E, più in generale, è possibile operare una distinzione tra *peace-keeping operations* ed «azioni coercitive»?

Come è noto, la costituzione di forze per il mantenimento della pace, decisa dal Consiglio di sicurezza (e delegata al Segretario generale) si è avuta nei seguenti casi: nel 1956 con l'Unef I in Medio oriente; nel 1960, con l'Onuc, che operò nel Congo; nel 1964, con l'Unficyp, operante tuttora a Cipro; nel 1973, con l'Unef II e l'Undof;

nel 1974 con l'Unifil, tutti operanti in Medio Oriente; nel 1989 con l'Untag in Namibia; nel 1992, con la Forpronu, operante in Jugoslavia, in particolare in Bosnia-Erzegovina; sempre nel 1992, con l'Unosom, operante in Somalia e l'Untac in Cambogia. Le forze ora elencate presentano le seguenti caratteristiche: l'operare soprattutto in crisi interne e previa intesa con il «sovrano» locale; l'aver funzioni di «cuscinetto» fra le fazioni in campo, senza poter prendere quindi posizione a favore dell'una o dell'altra; il poter usare le armi solo per difendersi. In vista di ciò le operazioni di tali forze - comunemente chiamate per l'appunto operazioni per il mantenimento della pace (*peace-keeping operations*) - vengono tenute distinte, altrettanto comunemente, dalle «azioni coercitive» previste dagli artt. 42 e seguenti, le quali dovrebbero essere invece delle vere e proprie azioni militari condotte dal Consiglio di sicurezza più che per mantenere, per ristabilire la pace. Anche il Segretario generale, nel suo Rapporto al Consiglio di sicurezza del giugno 1992, denominato «Agenda per la pace», si è rifatto ad una simile distinzione.

A noi sembra invece che le *peace-keeping operations* siano da riportare, sia pure con qualche forzatura, all'art. 42 e che pertanto la distinzione rispetto alle azioni «coercitive» sia assai labile. Ciò ove si consideri: che il consenso del «sovrano» locale è spesso un atto puramente formale anche perché di frequente, in una situazione di guerra civile, non si sa esattamente quale sia l'autorità sovrana (si pensi, per non andar lontano nel tempo, alle operazioni in Jugoslavia e in Somalia); e che se si dà ordine ad una forza di polizia internazionale di far uso delle armi solo per difendersi (cosa che peraltro non sempre avviene; ad esempio, nel caso del Congo, l'Onuc «riconquistò» la provincia secessionista del Katanga; nel caso della Forpronu, la forza deve «difendere» l'aeroporto di Sarajevo), essa non perde perciò i suoi caratteri, così come non li perde il corpo di polizia interna diffidata dallo sparare sui dimostranti. Si è convinti, insomma, che, se si mette in piedi una forza armata, sia difficile ritenere che essa non sia per ciò stesso dotata di autorità coercitiva. D'altro canto, proprio sostenendo la tesi qui delineata, si arriva alla conclusione che una relazione tra il cap. VIII (che parla soltanto di azioni «coercitive») e la Csce, per quanto riguarda la partecipazione della seconda a forze armate facenti in ultima analisi capo al Consiglio di sicurezza, sia possibile.

Ciò premesso, resta da chiedersi a quali difficoltà vada incontro una decisione della Csce - e sia pure una decisione che è (necessaria-

mente) presa per *consensus* - di partecipare a *peace-keeping operations*. A mio avviso tali difficoltà, consistenti nel reperimento di fondi, nel reclutamento delle forze, nel loro comando, vanno tutte risolte nell'ambito degli «ordinamenti interni» degli Stati partecipanti alla Csce. È qui che andranno adottati gli atti legislativi ed amministrativi indispensabili per mandare ad effetto la decisione della Csce. Se tali atti mancano, la decisione, pur trovando consenzienti tutti gli Stati (o meglio tutti gli «organi statali responsabili della politica estera» che hanno partecipato alla decisione) resterà senza conseguenze e ci sarà poco o nulla da fare. A ben guardare, anche se la Csce fosse una organizzazione in piena regola, fondata su accordi giuridico-formali di natura tradizionale, la situazione non sarebbe diversa. Anche gli atti delle organizzazioni internazionali vere e proprie hanno bisogno del supporto degli atti interni di esecuzione per poter produrre i loro effetti. Da questo punto di vista, insomma, la distinzione fra obblighi «giuridici» e obblighi «politici» del tipo di quelli assunti dagli Stati in sede di Csce tende ad attenuarsi.

## 13. LA CSCE DALLA CARTA DI PARIGI A HELSINKI 2: PROSPETTIVE

*di Giovanni Barberini*

### **1. Il processo di Helsinki**

Sembra superfluo ricordare come nessuno - o quasi - dei rappresentanti (dai nomi ormai «storici») degli Stati partecipanti al momento della firma dell'Atto finale, nel lontano 1° agosto 1975, avrebbe immaginato le conseguenze politiche di quel *meeting* e quale sarebbe stato lo scenario politico nel quale si sarebbero ritrovati i Capi di Stato e di Governo dei paesi Csce tornando nella capitale finlandese dopo 17 anni, nel 1992: l'avvenuta unificazione della Germania, lo smantellamento dell'Urss e la conseguente «apparizione» sulla scena della Csce di molti Stati indipendenti compresi quelli della regione caucasica e transcaucasica, la dissoluzione della Jugoslavia, l'indipendenza piena dei paesi che costituivano il blocco del socialismo reale, il superamento della contrapposizione Est-Ovest.

È acquisito storicamente che senza il «vento» di Helsinki non vi sarebbe stata né «Charta '77», né «Solidarnosc», né i Gruppi di Helsinki in Russia, né la rivoluzione pacifica nella Germania Est, né, probabilmente, l'indimenticabile 1989. A quel «vento» va certamente ricollegato il nuovo assetto geo-politico dell'Europa.

Neppure noi ci sentiamo di considerare il processo di Helsinki come una semplice cassa di risonanza dei cambiamenti sopravvenuti, quasi che i documenti della Csce abbiano soltanto preso atto, sia pur pubblicamente e solennemente, e quasi con attitudine notarile, dei mutamenti politici. Non si può sottovalutare quella che è stata la dialettica fra i principi e gli avvenimenti che ha caratterizzato il processo Csce dopo il 1975, ha osservato correttamente Decaux, aggiungendo: «Les engagements de la Csce sont devenus une référence, non seulement pour les Etats qui ne pouvaient plus se rétracter,

mais surtout pour les individus qui les ont "pris au mot". Ainsi l'évolution politique de l'Europe se trouvait-elle guidée, canalisée par quelques principes incontestables»<sup>1</sup>. D'altro canto, è pure incontestabile che su tutto il fenomeno dei mutamenti socio-politici ha giocato anche la naturale «consunzione» del sistema di socialismo reale dovuta al suo totale fallimento.

Sappiamo che la Conferenza di Helsinki, conclusa con la firma dell'Atto finale nel 1975, non è stata considerata come fine a se stessa, ma come un processo continuo legato al progresso del sistema della sicurezza europea: una conferenza permanente. Si è realizzata una forma nuova di negoziato multilaterale permanente che ha prodotto i noti risultati positivi, pur costituendo, in fondo, il punto di incontro di posizioni che allora apparivano contrastanti:<sup>2</sup> da un lato, i sovietici che, fin dall'inizio, avevano cercato di ottenere una istituzionalizzazione della Csce come un mezzo per vantare un diritto di controllo permanente sulle questioni europee; dall'altro, gli occidentali che desideravano stabilire piuttosto un controllo sull'applicazione degli impegni assunti nell'Atto finale, senza volersi imbarcare nella costituzione di strutture ingombranti e, al momento, ritenute non utili<sup>3</sup>.

(1) Emmanuel Decaux, *La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (Csce)*, Puf, Paris, 1992, p. 122. In realtà, in qualche modo, cassa di risonanza degli avvenimenti politici le riunioni della Csce lo sono state. Si pensi, ad esempio, all'interruzione della Riunione di Madrid a seguito della dichiarazione dello stato di guerra in Polonia (1981); alla spinta della «perestrojka» gorbacioviana che ha influenzato positivamente l'ultima fase della Riunione di Vienna nel 1988; ai forti contenuti politici del Documento conclusivo della Conferenza sulla dimensione umana di Copenaghen nel 1990 che ha manifestato per la prima volta una certa unità di intenti in favore del sistema democratico e dei diritti umani.

(2) V. Emmanuel Decaux, cit., p. 16 s.

(3) Seppure certamente non nel senso e nell'ampiezza poi adottata nel 1990, un primo tentativo di «istituzionalizzazione» si trova in una proposta sovietica presentata durante le Consultazioni di Helsinki (CESC/HC/11, 13 dicembre 1972) nella quale si prefigurava in modo generale l'«establishment of a body to deal with the questions of security and cooperation in Europe». In una successiva proposta (CESC/HC/33, 8 febbraio 1973) la stessa Unione Sovietica precisava che tale organismo poteva essere un «Consultative Committee» aperto alla partecipazione di tutti gli Stati europei, agli Stati Uniti e al Canada. Anche la delegazione jugoslava si era attivata in tale direzione (CESC/HC/23, 18 gennaio 1973), presentando un «draft agenda» della Conferenza, molto articolato, nel quale si indicava «the advisability of establishing one or more bodies (according to the general pattern of the subject matter dealt with by the Conference) for the purpose of ensuring the implementation of the decisions of the first Conference and preparing the next Conference». In una successiva proposta presentata durante la fase negoziale di Ginevra (CSCE/CC/WG/IV/1, 28 marzo 1974), la stessa delegazione jugoslava proponeva la costituzione di un «Comitato di proseguimento» per coordinare gli sforzi multilaterali di cooperazione, nella convinzione, si diceva, di dover assicurare che i risultati raggiunti alla Conferenza fossero messi

Il compromesso fu trovato nell'idea di Riunioni sui seguiti della Conferenza che dovevano rappresentare un barometro e un indicatore della distensione e delle buone relazioni fra gli Stati, dando luogo ad una sistematica verifica dell'osservanza e dell'applicazione di quanto convenuto.

## 2. Helsinki 2

La riunione di Helsinki svoltasi nel 1992 era stata prevista nel Documento conclusivo di Vienna 1989. Tuttavia, di mano in mano che procedeva la liberalizzazione dell'Europa orientale e si affermava la *perestrojka* gorbacioviana, si faceva strada l'idea di una «Helsinki 2», di una riunione, cioè, cui poteva essere riconosciuto un particolare compito «costituente»: realizzare la trasformazione della Csce per renderla capace di gestire il nuovo assetto geo-politico e fissare, per così dire, le nuove regole di convivenza e di cooperazione. Da più parti si era avvertita l'esigenza di aggiornare il decalogo di Helsinki 1975, con qualche remora, in verità, ad usare tale verbo per non dare l'impressione di rimettere in discussione principi e regole che, tutto sommato, avevano funzionato, seppure in un particolare contesto storico-politico.

L'idea, un po' particolare, di una «Helsinki 2», era stata esplicitata dal Presidente Gorbaciov nel discorso tenuto in Campidoglio, il 30 novembre 1989, durante la visita di stato a Roma. Parlando, appunto, di una «Helsinki 2», il Presidente sovietico aveva sostenuto che, diventando sempre più evidente l'opportunità di un incontro paneuropeo al vertice, si sarebbe potuto pensare ad avvicinare i tempi e tenerlo non nel 1992, ma nel 1990. La proposta mirava allo svolgimento di un Vertice straordinario dei Capi di Stato e di Governo per fissare nuove tappe per il processo Csce. L'idea era considerata, da

pienamente in pratica e che il modello di consultazioni e trattative elaborato fosse mantenuto e sviluppato. Analoga proposta venne presentata dalla Finlandia (Csce/CC/WG/IV/3, 7 giugno 1974). Anche durante le Riunioni di Belgrado e di Madrid si ebbero proposte da parte dell'Austria (Csce/BM/71, 20 gennaio 1978), della Romania (Csce/RM.1, 12 novembre 1980 e Csce/RM.32, 15 dicembre 1980) e della Finlandia (Csce/RM.36, 17 dicembre 1980); in particolare, nella proposta rumena n. 32 si diceva che, tenuto conto «della necessità di dare carattere permanente alle attività ed agli sforzi nell'ambito del processo della Csce, gli Stati partecipanti decidono di creare un meccanismo permanente composto di rappresentanti plenipotenziari di tutti gli Stati firmatari dell'Atto finale», prevedendo incontri periodici, per uno scambio di vedute e di informazioni: in embrione, il Comitato degli alti funzionari di oggi.

parte italiana, certamente interessante. Si riteneva che Gorbaciov, con la sua proposta, avesse colto un'esigenza politica reale e lanciato un segnale cui l'Occidente doveva poter rispondere con una altrettanto forte proposta politica. Il Presidente sovietico aveva individuato l'esigenza di marcare il salto di qualità che, in un'Europa stabilizzata nei suoi assetti di sicurezza, si delineava nel processo avviato con l'Atto finale <sup>4</sup>.

Non si comprenderebbe il vero spirito e lo stesso tipo di lavori sviluppatisi nella Riunione di Helsinki se non si tenessero nel dovuto conto le conseguenze dei mutamenti politici avvenuti nel continente europeo e l'emanazione della Carta di Parigi per una nuova Europa (21 novembre 1990), che ha segnato l'avvio del processo di istituzionalizzazione della Csce.

Sulla base di questi elementi, la Riunione di Helsinki in realtà si è svolta in modo assai diverso dalle precedenti, anche se le regole procedurali e le «liturgie» sono rimaste sostanzialmente le stesse.

Elemento fondamentale è risultato quanto dichiarato solennemente nella Carta di Parigi: «L'era della contrapposizione e della divisione dell'Europa è terminata». Ricordiamo che la precedente Riunione di Vienna, pur con i segni premonitori dei mutamenti che sarebbero esplosi nell'assetto geo-politico del continente, si era svolta sempre nella «filosofia» dei blocchi contrapposti, delle concessioni da strappare e nella pratica del ruolo indiscusso di mediatori dei paesi Neutrali e Non-allineati (Nna).

L'impressione è stata che si siano avute difficoltà per far affermare la nuova «filosofia», quella cioè basata su una effettiva cooperazione in tutti i campi; «per consentire alle nostre nazioni di vivere conformemente alle loro aspirazioni» (Carta di Parigi). Una ovvia spiega-

(4) Al momento, in effetti, da più parti si stava pensando ad uno sviluppo della Csce, dopo Vienna, e nella previsione di auspicabili fruttuosi risultati del negoziato Cfe sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa concluso con la firma di un trattato il 19 novembre 1990. Da parte italiana, il possibile sviluppo era immaginato secondo tre direttrici principali: 1. il rafforzamento della cooperazione politico-militare e l'emergere, accanto al disarmo propriamente detto, di un sistema di garanzie fra tutti gli Stati partecipanti alla Csce, basato sulla trasparenza; 2. la promozione dei diritti dell'uomo, centrata sulla tutela multilaterale, con obblighi facenti parte di un patrimonio comunemente accettato; 3. l'ampliamento della cooperazione economica come tessuto connettivo di un'Europa dell'interdipendenza. Sullo sfondo, una giuridicizzazione ed una istituzionalizzazione del processo Csce attraverso la progressiva assunzione di valore normativo degli impegni politici. La proposta di una anticipazione non ebbe seguito sia per difficoltà di carattere formale, dato che si sarebbe dovuta attivare una procedura per modificare il mandato convenuto nella Riunione di Vienna, sia per ragioni pratiche di organizzazione nella capitale finlandese.

zione è costituita dall'abitudine a vedersi contrapposti per lungo tempo e la conseguente inutile ricerca di «altri» con cui discutere e negoziare. Questo ha comportato talora anche maggiori difficoltà per individuare posizioni comuni fra i Dodici della Cee e fra i partner della Nato (le uniche organizzazioni operanti), non più stretti dalla necessità di contrapporsi agli «avversari» di sempre. Talvolta, e lo si è constatato anche ad Helsinki, l'Occidente è sembrato mancare di sufficiente coraggio per tradurre compiutamente in realtà tutto quello che era stato auspicato, voluto, richiesto in precedenza; quasi prigioniero di un successo insperato quanto a tempi e anche quanto a modalità.

Un'altra spiegazione si può ritrovare, a nostro parere, nello scenario di instabilità, anzi di confusione, che interessava e ancora interessa grandi regioni europee, tale da non annullare ogni diffidenza e ogni perplessità. Basti pensare alla situazione nella ex-Jugoslavia con i drammatici contraccolpi in tutte le direzioni (in particolare, l'alto costo in vite umane) e alle situazioni altrettanto complesse, fra conflitti, ribellioni, secessioni e contrapposizioni, esistenti all'interno dell'ex-impero sovietico. E certamente non si può ritenere che l'ammissione alla Csce di tutti gli Stati che facevano parte dell'Unione abbia risolto i problemi <sup>5</sup>.

Altro elemento importante per capire la Riunione di Helsinki è l'avvenuta istituzionalizzazione della Csce, le cui motivazioni sono state enunciate nella Carta di Parigi: «I nostri sforzi comuni per consolidare il rispetto dei diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto, per rafforzare la pace e per promuovere l'unità in Europa richiedono che il dialogo politico e la cooperazione abbiano una nuova qualità e quindi comportino lo sviluppo delle strutture della Csce».

Le istituzioni e le strutture create con la Carta di Parigi si sono presentate alla Riunione di Helsinki con pochi mesi di vita, ma con un ragguardevole bagaglio di attività svolte e di iniziative intraprese. È risultato del tutto logico, quindi, che l'attenzione delle delegazioni

(5) Attualmente sono 53 gli Stati partecipanti alla Csce; dall'elenco dei 35 firmatari dell'Atto finale nel 1990 era scomparsa la Repubblica democratica tedesca; nel 1991 è stata ammessa l'Albania, poi via via gli altri Stati che avevano fatto parte dell'Unione Sovietica (Estonia, Lettonia, Lituania, Ucraina, Armenia, Bielorussia, Moldavia, Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan); successivamente la Georgia, la Slovenia e la Croazia; poi la Bosnia-Erzegovina. Con la dissoluzione della Cecoslovacchia, la Csce ha accolto la Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca. Al momento rimane fuori la Macedonia a causa delle riserve sollevate dalla Grecia e, quindi, dalla Comunità europea sulla denominazione della Repubblica che si è proclamata indipendente dalla ex-Jugoslavia.

fosse presa non soltanto dalla verifica dell'attuazione degli impegni, soprattutto quelli relativi ai diritti umani e alla dimensione umana, ma in modo particolare dalla verifica della prima fase di funzionamento delle istituzioni e delle strutture (soprattutto del Comitato degli alti funzionari, Caf; del Centro per la prevenzione dei conflitti, Cpc; e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, Odihr) e dell'efficacia dei meccanismi costituiti, anche in presenza di situazioni politiche internazionali che avevano messo alla prova le capacità operative e la stessa credibilità della Csce: con la conseguente previsione che una parte dei lavori negoziali si sarebbero svolti intorno a questi problemi.

Per di più, le situazioni di crisi e di conflitti sopra ricordate si sono intrecciate con i lavori della Riunione di Helsinki, certamente condizionandoli. In modo particolare, le riunioni del Comitato degli alti funzionari, svoltesi nella capitale finlandese per evidenti ragioni pratiche e dedicate all'esame di quelle situazioni, hanno imposto pause e tempi «morti» con la conseguenza di «distrarre» i delegati e di alterare i ritmi dei lavori negoziali e redazionali <sup>6</sup>.

Si può dire che, in presenza dei profondi mutamenti intervenuti nella geografia politica del continente e, conseguentemente, nelle relazioni fra gli Stati, nell'intenso lavoro diplomatico svolto nei mesi precedenti la Riunione di Helsinki, un argomento sugli altri si imponeva all'attenzione e alla preoccupazione degli Stati: quello della sicurezza politico-militare e, quindi, l'esigenza di fissare saldi principi per attuare quella «nuova percezione» della sicurezza in Europa ed una «nuova dimensione» delle relazioni internazionali, di cui aveva parlato la Carta di Parigi; in particolare, la convinzione della indivisibilità della sicurezza e la coscienza che la sicurezza di ogni Stato in Europa è inseparabilmente connessa con quella di tutti gli altri: in altre parole, l'esigenza di tentare di concordare nuove regole del gioco.

(6) Durante il negoziato di Helsinki si sono avute le seguenti riunioni del Caf: 19, 23-24 marzo, per la ammissione di Georgia, Slovenia e Croazia alla Csce; 29-30 aprile-1° maggio, per la ammissione della Bosnia-Erzegovina alla Csce (la riunione è stata dedicata anche all'esame della situazione nella stessa Bosnia-Erzegovina e nel Nagorno-Karabakh); 6-12 maggio, riunione straordinaria detta di emergenza per la situazione nella Bosnia-Erzegovina (da notare, che in tale occasione si è applicata per la prima volta la procedura detta del «consenso meno uno» che permette, in particolari gravi situazioni, di adottare decisioni anche senza il consenso dello Stato interessato; infatti, si è proceduto alla sospensione della Jugoslavia dai lavori della Csce); 18-21 maggio, per l'esame della situazione nel Nagorno-Karabakh; 8-11 giugno, ancora dedicata alla situazione nella Bosnia-Erzegovina e nel Nagorno-Karabakh.

La stipulazione dell'accordo Cfe sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa e l'adozione dopo lunghi negoziati a Vienna delle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (Csbm), spingevano in tale direzione.

Ini conformità al par. 15 delle Conclusioni del Consiglio dei Ministri della Csce, tenuto a Berlino il 19-20 giugno 1991,<sup>7</sup> si è poi svolto sempre a Vienna un intenso negoziato, a partire dal settembre 1991, per approfondire i temi concernenti le nuove dimensioni della politica di disarmo, per evidenziare obiettivi e compiti della cooperazione politico-militare e per fornire elementi utili, già sufficientemente approfonditi, alle delegazioni degli Stati Csce per un progetto di «Foro per la sicurezza», vale a dire di una istanza negoziale cui dar vita per realizzare altre concrete forme di cooperazione per un sistema di sicurezza globale e generale. Obiettivo che poi ha trovato puntuale rilievo nel Documento conclusivo della Riunione di Helsinki.

Nel contempo, la Comunità europea, riprendendo le idee enucleate nel Documento della riunione di Bonn del 1990 e le indicazioni scaturite dal Consiglio ministeriale di Berlino del giugno 1991, dedicava attenzione anche al tema della cooperazione nel campo dell'economia, della scienza, della tecnologia e dell'ambiente considerata un importante cardine della Csce, auspicando più incisive iniziative. La Comunità identificava taluni elementi che avrebbero dovuto costituire il quadro entro cui collocare impegni e iniziative economiche:

a) il collegamento fra il pluralismo politico e l'economia di mercato, con la conseguente riconosciuta validità delle istituzioni democratiche e della libertà economica, favorisce il progresso economico e sociale;

b) un processo di sviluppo economicamente e socialmente armonico deve fondarsi sul rispetto delle libertà fondamentali delle persone e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali;

c) la cooperazione economica va considerata come un elemento essenziale nelle relazioni generali degli Stati Csce;

d) l'introduzione dell'economia di mercato è considerata lo strumento per ampliare la cooperazione e favorire l'integrazione dell'economia internazionale;

(7) Nel testo si diceva che i Ministri hanno richiesto ai loro rappresentanti presso il Comitato consultivo del Centro per la prevenzione dei conflitti di iniziare consultazioni preparatorie informali tese ad avviare entro il 1992, dopo la conclusione della Riunione sui seguiti di Helsinki, «nuovi negoziati sul disarmo e sul rafforzamento della fiducia e della sicurezza aperti a tutti gli Stati partecipanti come enunciato nella Carta di Parigi».

e) va sottolineata la necessità di promuovere con tutti i mezzi la giustizia sociale e di favorire il benessere dei popoli.

In sostanza, il messaggio per i paesi europei centro-orientali e per gli Stati ex-Urss era evidente: disponibilità ad avviare una effettiva cooperazione, più stretta di quanto già ripetutamente auspicato nei precedenti documenti Csce, ivi compresa quella relativa agli aspetti tecnologici, a condizione che fosse garantita la stabilità democratica e l'instaurazione dell'economia di mercato.

Come nella prima Helsinki, anche nella Helsinki 2 la sostanza del negoziato interessava due mondi e due concezioni di vita sociale ancora distanti, pur nella profonda diversità dello scenario geo-politico: allora, accettazione della rivendicazione dei diritti umani in cambio della distensione; oggi, affermazione piena della democrazia in cambio di sicurezza globale e cooperazione economica e tecnologica.

### **3. Il Documento conclusivo**

Il Documento con cui hanno avuto termine i lavori della Riunione di Helsinki è stato intitolato emblematicamente *Le sfide del cambiamento* e si compone di una Dichiarazione politica dei Capi di Stato e di Governo partecipanti al Vertice e di Decisioni operative: il Documento nel suo complesso intende riflettere la natura del Vertice 1992: un incontro di bilancio e insieme un punto di partenza<sup>8</sup>.

#### *3.1. La dichiarazione politica*

La dichiarazione politica si apre con la constatazione di essere ritornati «nel luogo che ha visto nascere il processo di Helsinki» al fine di imprimere nuovo impulso allo sforzo comune (par.1) e, preso atto che «la Csce ha svolto un ruolo chiave» nei cambiamenti avvenuti, si riconosce che «l'eredità del passato resta pesante» e si afferma che «ci troviamo di fronte a sfide ed opportunità, ma anche a serie difficoltà e delusioni» (par. 3). Con un po' d'enfasi, come a volte avviene in documenti di questo genere, si parla del riconoscimento

(8) V. Rachel Brett, *The Challenges of Change; Report of the Helsinki Follow-up Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Csce)*, (24 march-10 July 1992), Essex, University of Essex, 1992, (Papers in the Theory and Practice of Human Rights; 2).

della democrazia da parte di tutti gli Stati, come base della vita politica, economica e sociale; così come si enfatizza alquanto l'impegno per la fedeltà ai valori, si dice, comuni a tutti in tema di rispetto dei diritti umani, dei diritti delle minoranze, dello Stato di diritto, della libertà economica, della giustizia sociale e di responsabilità ambientale (parr. 3 e 6). In realtà, agli occhi di tutti coloro che avevano negoziato, elaborando il testo, era stato chiaro quanto sia l'affermazione della democrazia sia la fedeltà ai valori enunciati non potessero essere considerati ancora come fenomeni pienamente accettati e garantiti. Tutt'altro. È evidente che un Vertice di 52 Capi di Stato e di Governo può soprattutto evidenziare speranze e auspici, rimettendo al documento operativo l'individuazione di strategie e di strumenti e agli incontri bilaterali, che in tali occasioni sono assai numerosi (ad Helsinki nei due giorni del Vertice se ne sono avuti oltre cento), i contenuti di accordi o l'avvio di negoziati più difficili.

La Dichiarazione politica contiene comunque alcuni significativi passaggi. In primo luogo, dopo aver promesso solidarietà e assistenza agli Stati in via di transizione verso la democrazia e l'economia di mercato (par. 9), si riconosce alle varie istituzioni europee e transatlantiche attive in Europa (Cee, Nato, Ueo, come pure Csi e altre forme di cooperazione regionale) complementarietà di ruoli e di funzioni a vantaggio di tutti (par. 10).

Inoltre, si constata che per la prima volta da molti anni conflitti armati e guerre insanguinano il continente europeo con il loro bagaglio drammatico di morti e distruzione che il decalogo di Helsinki non è riuscito ad evitare (par. 13). Sentendosi «profondamente coinvolta», la comunità Csce ha individuato un «programma globale di azione coordinata che fornirà alla Csce strumenti ulteriori per affrontare le tensioni prima che esploda la violenza e per gestire le crisi che possano malauguratamente svilupparsi»; è l'articolato programma di mantenimento della pace illustrato nelle Decisioni. Si afferma anche che «nessuno sforzo internazionale può avere esito positivo se coloro che sono impegnati in conflitti non riaffermano la propria volontà di ricercare soluzioni pacifiche delle loro controversie», ritenendo in tal caso «le parti in conflitto responsabili delle loro azioni». Questo passaggio va letto come una denuncia da parte della comunità della Csce, della mancanza di volontà politica di pace nella ex-Jugoslavia che ha impedito un negoziato equilibrato e globale. La Dichiarazione, peraltro, non poteva riferirsi anche alle eventuali responsabilità di

quegli Stati partecipanti alla Csce che avrebbero potuto o dovuto attivarsi con iniziative efficaci e tempestive.

Alcune preoccupazioni continuamente evidenziate durante i negoziati si riflettono in taluni paragrafi. Si afferma che «la Csce è stata utile nel promuovere i cambiamenti» ma che «ora deve adattarsi al compito di gestirli»; che bisogna rendere la Csce «più operativa ed efficace», in particolare sviluppando «strutture per assicurare la gestione politica delle crisi» e creando «nuovi strumenti di prevenzione dei conflitti» (parr. 18-20). Tutto questo costituirà una parte assai significativa delle Decisioni.

Per quanto concerne la sicurezza militare, espressa soddisfazione per il raggiungimento di taluni risultati (nuovo accordo Csbm, trattato sui Cieli Aperti, ratifica del trattato Cfe, intesa russo-americana sulle armi strategiche), si evidenzia fortemente il concetto della sicurezza europea globale e indivisibile che ha origine nell'Atto finale: il mantenimento della pace non è separato dal rispetto dei diritti umani, la solidarietà economica è legata alle pacifiche relazioni interstatali e la sicurezza di uno Stato è strettamente collegata a quella di tutti gli altri (parr. 21-23). Anche sulla base di queste motivazioni, si sottolinea in particolare la necessità del ritiro delle truppe straniere dal territorio di ogni Stato per annullare le tensioni, con esplicito riferimento alla situazione ancora esistente nei Paesi baltici (par. 15, un passaggio, questo, che i delegati baltici avrebbero voluto più incisivo), la necessità dell'effettiva non proliferazione delle armi nucleari (rischio reale, data la caotica situazione nella ex-Urss) e del controllo internazionale dell'esportazione di materiali nucleari e di armi convenzionali (par. 17).

Da ultimo, al fine di «costituire un legame importante tra la sicurezza europea e quella mondiale», per la prima volta si enuncia il principio, poi ripreso nelle Decisioni, secondo cui «la Csce è un accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite» (par. 25): questo dovrebbe contribuire a rafforzare l'autorità della Csce e delle sue istituzioni e strutture. L'affermazione è comunque destinata, oltre che ad avviare approfondimenti sul piano dottrinale, ad incidere sensibilmente sulla concezione stessa dell'elemento operativo del *peace-keeping* e del *peace-making*.

### 3.2. *Le decisioni operative*

L'attenzione dedicata dai negoziatori alle istituzioni e alle strutture della Csce ha portato all'adozione di misure mirate al loro rafforzamento e alla loro razionalizzazione, ai fini di un più efficace funzionamento. In particolare, era sotto gli occhi di tutti l'urgenza profondamente avvertita dei compiti che si vogliono riconoscere alla Csce per la prevenzione dei conflitti e per la gestione delle crisi.

In sintesi, l'articolazione del Documento operativo è la seguente:

1) *Rafforzamento delle istituzioni e delle strutture Csce:*

Incontri biennali di Capi di Stato e di Governo;

Conferenze di riesame (in precedenza denominate «Riunioni sui seguiti»), con cadenza biennale;

Consiglio dei Ministri degli Esteri, organo decisionale e di governo centrale della Csce;

Comitato degli alti funzionari, cui compete la responsabilità di «sovrintendere, gestire e coordinare» le attività della Csce tra una riunione e l'altra del Consiglio;

Presidente in carica, assistito da chi lo ha preceduto e da chi gli succederà (Troika), da gruppi direttivi ad hoc e da rappresentanti personali.

2) *Alto Commissario per le minoranze nazionali*, di nuova istituzione, che deve assicurare il «preallarme» e una «azione tempestiva» in relazione alle tensioni che implicino questioni concernenti le minoranze nazionali.

3) *Preallarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, soluzione pacifica delle controversie.*

4) *Relazioni con organizzazioni e istituzioni internazionali*, in particolare con le Nazioni Unite.

Relazioni con Stati mediterranei non partecipanti, secondo una costante prassi sempre invitati a presentare contributi alle attività della Csce.

Relazioni con Stati non partecipanti, con un'indicazione specifica per il Giappone.

Ampliamento del ruolo delle Organizzazioni non governative (Ong).

5) *Foro di cooperazione per la sicurezza*, con la previsione di avvio di un nuovo negoziato sul controllo degli armamenti, disarmo

e rafforzamento della fiducia e della sicurezza, e con l'indicazione di precisi obiettivi circa le procedure e i programmi.

6) *Dimensione umana*, con accresciuto ruolo dell'Odihr e misure per un maggiore impegno e cooperazione in materia di minoranze, lavoratori migranti, rifugiati e profughi e nel campo del diritto umanitario internazionale.

7) *Cooperazione economica*, con l'istituzione di un Foro economico nel quadro del Caf.

8) *Ambiente*, con l'indicazione di più precisi impegni, in particolare per la protezione dell'ambiente e per la cooperazione tecnica al fine di accrescere la sicurezza nucleare.

9) *Cooperazione regionale e transfrontaliera*.

10) *Mediterraneo*, per la cooperazione nell'area.

11) *Programma di supporto coordinato per Stati partecipanti recentemente ammessi*, facenti capo all'Odihr.

12) *Decisioni amministrative*.

#### **4. Il mutamento della Csce**

A distanza di tanti anni, ci pare emblematico quanto il Presidente americano Ford ebbe a dire al momento della firma dell'Atto finale di Helsinki: la storia giudicherà questa conferenza non da quello che diciamo oggi, ma da quello che faremo domani, non dalle promesse che facciamo, ma dalle promesse che manterremo. Specialmente la prima fase della storia della Csce è stata caratterizzata dalla spinta a confrontare continuamente promesse e mantenimento degli impegni: è la *ratio* della verifica che dal 1975 ha avuto lo scopo di riesaminare continuamente, al fine di mantenere e, se possibile, aumentare, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui ben noti valori fondamentali del processo di Helsinki e di tentare di migliorare ed integrare gli impegni via via assunti.

Fra le caratteristiche che la Csce può vantare c'è anche la originaria capacità storica e politica di far stato di situazioni e di problemi paneuropei e contestualmente presentare prospettive nuove e diverse e di offrire ambiziosi obiettivi per il futuro. È avvenuto a Helsinki nel

1975 in modo magistrale con intuizioni cui sono seguiti fondamentali eventi storici e politici. È avvenuto a Vienna nel 1989, quando il documento conclusivo fotografava i mutamenti intervenuti nel decennio precedente, offrendo altresì valide ragioni per attese di significative rivoluzioni, puntualmente avvenute. È successo a Parigi nel 1990, prendendo atto della fine dell'era della contrapposizione, predisponendo altresì, pur con qualche spunto enfatico, le *guidelines* per il futuro, ivi comprese le prospettive di sviluppo rappresentate dalla istituzionalizzazione. È avvenuto, infine, a Helsinki nel 1992, dove, pur nella coscienza delle difficoltà e anche nel timore delle conseguenze di cambiamenti forse troppo repentini, un tema certamente dominante è stato quello del perseguimento di un concetto globale di sicurezza politico-militare, cogliendo i segni dei tempi nell'intento di stabilire nuove regole di comportamento per la comunità euro-atlantica dopo il disfacimento dei regimi marxisti-leninisti e la dissoluzione del Patto di Varsavia, i cui ex-membri hanno visto premiare il loro interesse a coordinarsi con la Nato, con la creazione di un apposito organismo (Nacc). Ad Helsinki vi è stato il tentativo di spingere in mare più aperto la barca della Csce per raggiungere una più effettiva capacità operativa. Le sfide del cambiamento individuate nel documento di Helsinki 1992 obbligheranno a riesaminare nel 1994 a Budapest gli scenari europei, nella avvertita esigenza di portare avanti la razionalizzazione dei meccanismi e delle procedure e la semplificazione - se possibile - delle istituzioni e delle strutture.

L'esigenza della verifica continua e la capacità di identificare nuovi obiettivi, seguendo il corso della storia dei popoli e degli Stati, rispondono al carattere dinamico dell'intero processo di Helsinki.

Il funzionamento di questa regola di dinamismo ci porta oggi a prendere atto di una Csce assai diversa da quella originaria e ci obbliga a porci interrogativi e problemi sulla sua identità, sul suo funzionamento e sulla sua efficacia. Non possiamo non accettare la Csce come la storia contemporanea ce la sta consegnando o imponendo. Ma diciamo subito che un problema di grande rilevanza, nato dalla trasformazione che ha interessato la Csce soprattutto in questi ultimi anni è certamente quello della opportunità/necessità che la Csce diventi una vera organizzazione internazionale e come tale funzioni. Giustamente ci si pone l'interrogativo se si possa o si debba correre il «rischio» di tale mutamento, in presenza delle sfide e degli obiettivi che sono evidenziati dalle vicende storiche contemporanee e «fotografati» nel documento di Helsinki 1992. Ne potrebbe andare di

mezzo la stessa esistenza della Csce. Accettando quella prospettiva, se poi essa risultasse impraticabile, ci si potrebbe alla fine trovare nella condizione di dover prendere atto che la Csce ha svolto una funzione storica relevantissima, ma che al momento risulta esaurita la sua spinta propulsiva.

A nostro avviso, si deve ritenere non indispensabile che la Csce diventi una vera e propria organizzazione internazionale e che si doti di strumenti atti ad imporre regole di convivenza internazionale anche con forme di coercizione giuridica o politica. Non v'è dubbio che tutto ciò costituisca condizioni e premesse necessarie perché la Csce riesca a confermare in qualche modo la propria efficacia quale strumento internazionale, accettato, capace di gestire globalmente il fenomeno dell'affermazione e del consolidamento dell'ideale democratico in tutto il continente europeo, come ieri è stato strumento insostituibile per spingere verso il cambiamento; una istanza, insomma, in cui la solenne adesione ai principi di libertà da tutti formalmente conclamata, possa tradursi in una serie di azioni concrete volte a dare sostanza al concetto di comune sicurezza attraverso la cooperazione e il dialogo.

Crediamo che nell'appuntamento di Budapest questo nodo dovrà essere sciolto, se non si vorrà avallare una erosione - poi forse irreversibile - di principi, di valori e di impegni che hanno contribuito in modo determinante a scrivere le vicende europee degli ultimi venti anni.

Sappiamo tutti che la Csce è un qualcosa di «anomalo»: questo è stato abbondantemente scritto e detto. È nata come Conferenza permanente per le ragioni ben note e anche per questo ha superato crisi esistenziali, come quelle delle Riunioni di Belgrado e di Madrid. L'esigenza avvertita nella Carta di Parigi di istituzionalizzarne il funzionamento va oggi letta soprattutto nel senso che è indispensabile approdare ad un progetto generale che renda stabile e strumentale il rapporto fra la trasformazione funzionale e le esigenze politiche che via via si porranno.

Ma l'istituzionalizzazione della Csce, anche per il ritmo piuttosto veloce assunto, mette ancor più in evidenza la problematica giuridica e conseguentemente quella della sua attuale identità. Ci chiediamo se la tradizionale connotazione della Csce sia da considerarsi irrinunciabile. Crediamo che la giuridicizzazione (o, piuttosto, una qualche giuridicizzazione) della Csce possa benissimo essere realizzata senza alterarne la fisionomia generale; si è detto, ad esempio, che una rete di accordi internazionali, negoziati al suo interno, potrebbe via via

trasformare in impegni giuridicamente vincolanti gli attuali impegni che sono considerati sostanzialmente politici.

Su tale questione è opportuno soffermarsi ancora. Riteniamo che il Documento di Helsinki del 1975 e tutti gli altri testi adottati secondo le procedure previste nelle successive riunioni, abbiano voluto codificare in buona sostanza un costume di relazioni internazionali che va al di là, per così dire, del diritto internazionale formalmente inteso. Se è vero che i testi Csce non sono strumenti giuridici, come tali, ma soltanto politici, è anche vero che testi simili nel passato non avrebbero avuto rilevanza alcuna nella comunità internazionale. Ciò che comunque si può dire è che oggi, considerate le trasformazioni intervenute nella vita della comunità internazionale e nel sistema di relazioni internazionali, alle quali i dieci principi di Helsinki e tutti gli impegni e previsioni successivi unitariamente valutati hanno fortemente contribuito, noi abbiamo a disposizione una nuova codificazione per nuove relazioni, un codice di comportamento per gli Stati e per i popoli europei e nordamericani in quanto esso contiene precisi impegni politici che sono destinati, ove necessario, e così è anche avvenuto (si pensi alle riforme costituzionali e legislative nell'Europa centrale, riprendendo anche le formulazioni Csce), a determinare mutamenti importanti nelle istituzioni e nelle strutture giuridiche degli Stati. Quegli impegni vengono ormai ad integrare un diritto internazionale consuetudinario, fondandolo su un'etica capace di ispirare in modo nuovo i rapporti fra gli Stati e fra i popoli (è importante unire i due soggetti) attraverso lo strumento della fiducia reciproca: è un nuovo *jus gentium* dell'Europa contemporanea. Peraltro, non v'è dubbio che le disposizioni contenute nel decalogo di Helsinki vadano considerate vincolanti a titolo, appunto, di diritto internazionale consuetudinario, dato che fissano le relazioni di base fra gli Stati partecipanti alla Csce; ma va anche ricordato che fra i dieci principi dell'Atto finale si ha quello che ha sancito il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ridando, per così dire, linfa vitale alla Dichiarazione universale e ai Patti del 1966. Quel settimo principio ha consentito all'opinione pubblica internazionale di riappropriarsi di un valore fondamentale della convivenza umana e di fissare il successivo principio, da ritenersi anch'esso ormai vincolante ai sensi del diritto internazionale consuetudinario, secondo cui «gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della Csce sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello

Stato interessato» (Preambolo al Documento di Mosca). Ci sembra di poter dire che, specialmente per quanto concerne la dimensione umana, soprattutto con l'uso del meccanismo come messo a punto recentemente, la comunità della Csce si senta vincolata, non soltanto politicamente, a tutelare quel suo «diretto e legittimo interesse».

## 5. La dimensione umana

Ma in tema di dimensione umana è opportuno porre qualche altra riflessione<sup>9</sup>.

La Csce, con il Meccanismo della dimensione umana, ha voluto mettere sotto accusa non soltanto violazioni di diritti, soprusi e arbitri *contra legem*, ma anche gli irrazionali, immotivati e quindi antiumani irrigidimenti degli Stati per quanto concerne l'esercizio dei diritti e delle libertà delle persone. Si può affermare che, nel momento in cui il Meccanismo della dimensione umana - a prescindere dai risultati ottenuti che comunque sono stati significativi - ha voluto forzare le situazioni e ampliare l'interpretazione delle norme, comprese quelle del diritto internazionale - per una attuazione degli impegni meno restrittiva e in vera buona fede - si è tentata un'operazione di umanizzazione del diritto, ovvero, se si preferisce, si è tentato di far accettare una concezione umana del diritto considerando i casi non come astratte fattispecie ma in termini di concretezza umana, spesso drammatica.

L'attivazione del Meccanismo della dimensione umana, oltre che una denuncia politica, si proponeva l'obiettivo di riportare la *ratio* del diritto statale a misura della persona e ad un superamento della norma scritta quando fossero in gioco riconosciute fondamentali esigenze della persona.

Ma v'è da tener conto che la dimensione umana era nata guardando all'est dell'Europa e che il contenuto del terzo cesto del Documento di Vienna rifletteva l'esigenza di vincere la rigidità del sistema marxista-leninista.

(9) V. Giovanni Barberini, «La dimensione umana della Csce», *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, a. 4, n. 1 (gennaio-aprile 1991), pp. 15-34; Rachel Brett, *The Development of the Human Dimension Mechanism of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Csce)*, Essex, University of Essex, 1992, (Papers in the Theory and Practice of Human Rights; 1).

Ora tutto ciò è praticamente scomparso e vorremmo dire che il meccanismo della Dimensione umana ha perso la sua *ratio* originaria (anche se forse avrebbe potuto svolgere un ruolo nelle tensioni fra le popolazioni baltiche e le popolazioni russe, ma è mancata la volontà politica degli Stati). Non che non si possano o non si debbano registrare questioni umanitarie e violazioni di diritti umani all'ovest, al centro e all'est dell'Europa, ma si ha l'impressione che il Meccanismo della dimensione umana guardi ora soprattutto ai problemi delle minoranze, nazionali, etniche, linguistiche e religiose. È un mutamento non di poco conto. Il problema delle minoranze, vecchissimo problema della vecchia Europa ha indotto la Csce ad inventare il ruolo di un Alto Commissario, descritto in modo particolareggiato nel documento di Helsinki 1992. La Csce ha ora una difficoltà in più, coordinare la presenza e l'attività dell'Alto Commissario con i compiti istituzionali dell'Odihr. Peraltro, v'è da tener presente che la questione delle minoranze, potenzialmente esplosiva, è in grado di provocare l'attivazione di tutti i meccanismi Csce, a riprova della sua complessità, ma anche con il rischio della sua pratica ingovernabilità.

## 6. Interrogativi

Da ultimo, desideriamo porci alcuni interrogativi, per completare la riflessione sul futuro della Csce. Si tratta di passaggi che riteniamo obbligati se la Csce vorrà dare sostanza al concetto globale di sicurezza, ovvero se si preferisce, nodi da sciogliere se la Csce vorrà conservare una sua capacità operativa e propositiva.

1) Nella realtà, sembrerebbe di poter dire che la «diplomazia di nuovo stile», auspicata dalla Carta di Parigi, non è stata in grado di prendere il posto della logica della contrapposizione dopo la caduta dei regimi totalitari.

2) La Csce stenta a governare il risveglio dei nazionalismi cui sono collegati i problemi delle minoranze.

3) Si ha l'impressione che gli Stati islamici ex-Urss «sfuggano» alla logica etico-politica della Csce, nonostante l'invio di missioni e la stesura di documenti; probabilmente la Csce dovrà affrontare il problema globale (e più complesso) del rapporto fra civilizzazione europea e civilizzazione islamica, con tutto ciò che questo rapporto

comporta in termini di concezione della vita e di sicurezza politico-militare.

4) Ci si può chiedere se la Nato e il Nacc avranno un ruolo comune da giocare e se in tale contesto si potrà evitare o meno la ricostituzione di un bipolarismo. Ci si deve chiedere anche, al di là di quanto è stato scritto nel Documento di Helsinki '92, se sia inevitabile il timore di coinvolgere la Nato, l'Ueo e altre organizzazioni sub-regionali in conflitti armati - come la tragedia della ex-Jugoslavia dimostra - dai costi politici, umani e finanziari altissimi.

5) La cooperazione economica non ha mai costituito in realtà un elemento determinante nel processo Csce, tutto mirato, fra l'altro, all'affermazione dei diritti civili e politici e assai poco (o nulla) a quella dei diritti economici e sociali. Si ha l'impressione che le difficoltà, in proposito, siano al momento pressoché insormontabili, considerate le situazioni concrete che caratterizzano le economie dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, anche per le difficoltà che essi incontrano per l'attivazione dei sistemi produttivi e per un equilibrato sviluppo economico-sociale. Ma non è detto che su tale questione la Csce non debba giocare molto della sua capacità operativa, oltre che della sua credibilità.

6) L'incapacità o l'impossibilità della Csce di evitare, gestire e chiudere il gravissimo conflitto nella ex-Jugoslavia - con quanto di barbarie dobbiamo constatare - senza dimenticare quello in Nagorno-Karabakh, la situazione rivoluzionaria in Georgia, i focolai di guerre civili in alcune Repubbliche del Caucaso e le gravissime tensioni fra le popolazioni baltiche e quelle russe - pone senza dubbio l'interrogativo che appare, in prospettiva, più grave, l'esistenza o meno di strumenti efficaci in mano alla Csce per *imporre* la pace e per non consentire che i suoi principi-base siano spavalidamente annullati, ferma restando la complessità delle situazioni appena ricordate. In buona sostanza, questo rappresenta l'interrogativo più drammatico, soprattutto se si considera che gli insuccessi della Csce si aggiungerebbero a quelli che troppo spesso devono registrare le Nazioni Unite. Ma è d'obbligo un minimo di speranza.

## Documenti

### I MECCANISMI DELLA CSCE

La creazione di procedure operative, i cosiddetti meccanismi, costituisce parte integrante del processo di istituzionalizzazione della Csce. Scopo di tali meccanismi è garantire l'osservanza degli impegni assunti dagli Stati partecipanti.

Crescente è stato, infatti, soprattutto negli ultimi anni, lo sforzo volto all'identificazione degli strumenti più appropriati e efficaci per dotare la Csce della capacità operativa necessaria per far rispettare i principi su cui essa si fonda.

È da notare che con l'istituzione dei meccanismi sono state introdotte novità significative per quanto riguarda le procedure decisionali in vigore nella Csce. Alcuni meccanismi prevedono infatti deroghe significative, ancorché parziali, alla regola del *consensus* (v. cap. 1, pp. 9-31).

Oggi, non meno che in passato, un ulteriore potenziamento dei meccanismi a disposizione della Csce appare essenziale per rendere sempre più effettivo il ruolo dell'organizzazione paneuropea nella promozione della sicurezza e della cooperazione in Europa.

In quest'appendice sono raccolti i documenti, o le parti di documenti, della Csce relativi ai seguenti meccanismi:

- attività militari insolite;
- situazioni di emergenza;
- dimensione umana;
- soluzione pacifica delle controversie.

Il *Meccanismo di consultazione e cooperazione riguardante attività militari insolite*, inserito nel «Documento di Vienna 1990» sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (Csbm) approvato il 17 novembre 1990, è stato riprodotto, senza modifiche, nel «Documento di Vienna 1992» sulle Csbm approvato il 4 marzo 1992.

Il *Meccanismo di consultazione e cooperazione riguardo a situazioni d'emergenza* («Meccanismo d'emergenza») è stato varato nella riunione del Consiglio della Csce svoltasi a Berlino il 19 e 20 giugno 1991.

Il *Meccanismo della dimensione umana* è stato invece elaborato in tappe successive. La prima versione, approvata al termine della Riunione sui seguiti di Vienna (4 novembre 1986-19 gennaio 1989), è stata modificata, una prima volta, nella riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana (5-29 giugno 1990) e una seconda, con importanti integrazioni, nella riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana (10 settembre-3 ottobre 1991).

Per la soluzione pacifica delle controversie sono stati creati più meccanismi. La *Procedura di soluzione pacifica delle controversie*, messa a punto nella riunione di esperti di La Valletta (15 gennaio-8 febbraio 1991) ed approvata dal Consiglio Csce nella riunione di Berlino (19-20 giugno 1991), è stata modificata, limitatamente alla sezione V, nella riunione di Ginevra (12-23 ottobre 1992). A Ginevra sono state inoltre elaborate la *Convenzione relativa alla conciliazione e all'arbitrato*, e le disposizioni per la *Commissione di conciliazione* e per la *Conciliazione sotto direzione*. I documenti conclusivi della riunione di Ginevra sono stati approvati dal Consiglio Csce nella riunione di Stoccolma (14-15 dicembre 1992).

# 1. MECCANISMO DI CONSULTAZIONE E COOPERAZIONE RIGUARDANTE ATTIVITA' MILITARI INSOLITE

17. Gli Stati partecipanti, conformemente alle seguenti disposizioni, si consulteranno e coopereranno tra loro riguardo ogni attività insolita e non programmata delle loro forze militari fuori delle loro normali sedi stanziali del tempo di pace che sia militarmente significativa, nelle zone di applicazione delle Csbm e riguardo alla quale uno Stato partecipante esprima la sua preoccupazione in materia di sicurezza;

17.1 lo Stato partecipante che è preoccupato per una tale attività può trasmettere una richiesta di spiegazioni ad un altro Stato partecipante dove l'attività sta avendo luogo;

17.1.1 la richiesta specificherà la causa o le cause della preoccupazione e, nella misura del possibile, tipo e luogo, o area, dell'attività;

17.1.2 la risposta sarà trasmessa entro non più di 48 ore;

17.1.3 la risposta fornirà chiarificazioni sui dubbi sollevati, nonché qualsiasi altra informazione pertinente che possa contribuire a far luce sull'attività che suscita preoccupazione;

17.1.4 la richiesta e la risposta saranno trasmesse senza indugio a tutti gli altri Stati partecipanti;

17.2 lo Stato richiedente, una volta considerata la risposta fornita, potrà poi richiedere una riunione per discutere l'argomento;

17.2.1. lo Stato richiedente potrà richiedere una riunione con lo Stato rispondente;

17.2.1.1 tale riunione sarà convocata entro non più di 48 ore;

17.2.1.2 la richiesta di tale riunione sarà trasmessa senza indugio a tutti gli Stati partecipanti;

17.2.1.3 lo Stato rispondente avrà il diritto di richiedere ad altri Stati partecipanti interessati, in particolare quelli che potrebbero essere coinvolti nell'attività, di partecipare alla riunione;

17.2.1.4 tale riunione sarà tenuta in una sede da concordare mutualmente fra lo Stato richiedente e lo Stato rispondente. In caso di

mancato accordo, la riunione sarà tenuta nel Centro per la Prevenzione dei Conflitti;

17.2.1.5 lo Stato richiedente e lo Stato rispondente trasmetteranno senza indugio, congiuntamente o separatamente, un resoconto della riunione a tutti gli altri Stati partecipanti;

17.2.2. lo Stato richiedente può richiedere una riunione di tutti gli Stati partecipanti;

17.2.2.1 tale riunione sarà convocata entro non più di 48 ore;

17.2.2.2 il Centro per la Prevenzione dei Conflitti fungerà da foro per tale riunione;

17.2.2.3 gli Stati partecipanti coinvolti nell'argomento da discutere si impegnano ad essere rappresentati in tale riunione;

17.3 le comunicazioni fra gli Stati partecipanti sopra previste saranno trasmesse preferibilmente attraverso la rete di comunicazioni Csbm.

*(Dal «Documento di Vienna 1990» sulle Csbm - 17 novembre 1990).*

## 2. MECCANISMO PER CONSULTAZIONI E COOPERAZIONE RIGUARDO A SITUAZIONI DI EMERGENZA («MECCANISMO DI EMERGENZA»)

Gli Stati partecipanti conformemente alle seguenti disposizioni si consulteranno e coopereranno fra loro in relazione ad una grave situazione di emergenza che possa derivare da una violazione di uno dei principi dell'Atto Finale o a seguito di gravi disordini che pregiudichino la pace, la sicurezza o la stabilità. Nell'applicare il meccanismo per consultazioni e cooperazione riguardo a situazioni di emergenza tutti i Principi dell'Atto Finale compreso il Principio del non intervento negli affari interni, e quelli della Carta di Parigi, sono di importanza fondamentale e di conseguenza si applicano in modo uguale e senza riserve, e ciascuno è interpretato tenendo conto degli altri.

1. Se uno Stato partecipante qualsiasi giunge alla conclusione che si stia sviluppando una situazione di emergenza, come sopra descritta, esso potrà chiedere chiarimenti allo Stato o agli Stati coinvolti. La richiesta specificherà la causa o le cause della preoccupazione;

1.1 lo Stato o gli Stati cui viene rivolta la richiesta forniranno entro 48 ore tutte le informazioni pertinenti al fine di chiarire la situazione che dà luogo alla richiesta;

1.2 la richiesta e la risposta saranno trasmesse senza indugio a tutti gli altri Stati partecipanti;

2. qualora la situazione resti irrisolta, uno qualsiasi degli Stati coinvolti nella procedura descritta nel precedente comma 1 può rivolgere al Presidente in carica del Comitato Alti Funzionari la richiesta che si tenga una riunione di emergenza del Comitato;

2.1 qualsiasi richiesta rivolta dallo stesso Stato su un argomento identico fra due riunioni regolari del Comitato di Alti Funzionari sarà inammissibile;

2.2 qualsiasi richiesta dovrebbe indicare le ragioni per cui la questione è urgente e per cui il meccanismo di emergenza è il più appropriato;

2.3 qualsiasi richiesta dovrebbe essere corredata dai testi della richiesta di chiarimento e della risposta previste in base al precedente comma 1;

2.4 alla ricezione della richiesta il Presidente in carica del Comitato di Alti Funzionari informerà direttamente tutti gli Stati partecipanti e il Segretario Csce e presenterà la pertinente documentazione;

2.5 il Presidente contatterà inoltre gli Stati coinvolti entro un periodo di 24 ore dalla ricezione della richiesta;

2.6 non appena 12 o più Stati partecipanti avranno appoggiato la richiesta entro un periodo massimo di 48 ore indirizzando il loro supporto al Presidente, questi notificherà immediatamente a tutti gli Stati partecipanti la data e l'orario della riunione che sarà tenuta nelle prime 48 ore e al più tardi entro 3 giorni da tale notifica. La notifica includerà anche il motivo e l'ordine del giorno della riunione;

*(Allegato 2 al Documento «Riepilogo delle Conclusioni» approvato nella riunione di Berlino del Consiglio della Csce - 20 giugno 1991).*

### 3. MECCANISMO DELLA DIMENSIONE UMANA

Gli Stati partecipanti,

ricordando gli impegni assunti nell'Atto Finale e negli altri documenti Csce concernenti il rispetto di tutti i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i contatti fra le persone e le altre questioni aventi un correlativo carattere umanitario,

riconoscendo l'esigenza di migliorare l'attuazione dei loro impegni Csce e la loro cooperazione nei settori qui di seguito indicati sotto la dizione «dimensione umana della Csce»,

sulla base dei Principi e delle disposizioni dell'Atto Finale e di altri pertinenti documenti Csce, hanno deciso:

1. di scambiarsi informazioni e rispondere alle richieste di informazione e alle osservazioni loro rivolte da altri Stati partecipanti su questioni relative alla dimensione umana della Csce. Tali comunicazioni possono essere inoltrate tramite i canali diplomatici o essere indirizzate a qualsiasi altro organismo appositamente designato;

2. di tenere riunioni bilaterali con altri Stati partecipanti che ne facciano richiesta per esaminare questioni relative alla dimensione umana della Csce, incluse situazioni e casi specifici, al fine di risolverli. La data e il luogo di tali riunioni saranno stabiliti con accordi reciproci tramite i canali diplomatici;

3. che qualsiasi Stato partecipante, che lo ritenga necessario, possa segnalare agli altri Stati partecipanti, tramite i canali diplomatici, le situazioni e i casi che rientrano nella dimensione umana della Csce, inclusi quelli che sono stati sollevati nelle riunioni bilaterali di cui al par. 2;

4. che qualsiasi Stato partecipante, che lo ritenga necessario, possa fornire informazioni sugli scambi di informazioni e sulle risposte alle sue richieste di informazioni alle sue osservazioni (par. 1) e sui risultati degli incontri bilaterali (par. 2), comprese le informazioni riguardanti situazioni e casi specifici, alle riunioni della Conferenza sulla Dimensione Umana, nonché alle riunioni principali nel quadro dei Seguiti della Csce.

*(Dalla sezione sulla «Dimensione umana» del Documento conclusivo della Riunione sui seguiti di Vienna - 19 gennaio 1989).*

\*\*\*

42. Gli Stati partecipanti riconoscono l'esigenza di accrescere ulteriormente l'efficacia delle procedure descritte nei parr. da 1 a 4 della sezione sulla Dimensione umana della Csce del Documento conclusivo di Vienna e a questo scopo decidono:

42.1 di fornire nel più breve tempo possibile, ma non oltre quattro settimane, una risposta scritta di informazioni e alle istanze loro rivolte per iscritto da altri Stati partecipanti, in base al par. 1;

42.2 che le riunioni bilaterali, come previsto nel par. 2, devono avere luogo il più presto possibile, di norma entro tre settimane dalla data della richiesta;

42.3 di astenersi, nel corso di una riunione bilaterale tenuta in base al par. 2, dal sollevare situazioni e casi non collegati con il soggetto della riunione stessa, a meno che entrambe le parti non abbiano concordato di farlo.

*(Dal Documento conclusivo della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana - 3 ottobre 1991).*

\*\*\*

1. Gli Stati partecipanti sottolineano che il meccanismo della dimensione umana descritto nei paragrafi da 1 a 4 del capitolo sulla Dimensione Umana della Csce del Documento conclusivo di Vienna costituisce una conquista essenziale del processo Csce, avendo dimostrato la sua validità quale metodo per favorire il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto mediante il dialogo e la cooperazione e per contribuire alla soluzione di questioni specifiche pertinenti. Al fine di migliorare ulteriormente l'attuazione degli impegni Csce nel campo della dimensione umana, essi decidono di accrescere l'efficacia di tale meccanismo e rafforzarlo e ampliarlo come esposto nei paragrafi seguenti;

2. gli Stati partecipanti emendano i paragrafi 42.1 e 42.2 del Documento della Riunione di Copenaghen nel senso che essi forniranno nel più breve tempo possibile, ma non più tardi di dieci giorni, una risposta scritta alle richieste di informazioni e alle osservazioni rivolte loro per iscritto da altri Stati partecipanti in base al paragrafo 1 del meccanismo della dimensione umana. Riunioni bilaterali, come indicato nel paragrafo

2 del meccanismo della dimensione umana, si terranno nel più breve tempo possibile e di regola entro una settimana dalla data della richiesta;

3. un elenco di esperti comprendente fino a tre esperti nominati da ciascuno Stato partecipante sarà creato senza indugio presso l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo. Gli esperti saranno personalità eminenti, preferibilmente dotati di esperienza nel campo della dimensione umana, dai quali ci si potrà attendere un imparziale adempimento delle loro funzioni.

Gli esperti saranno nominati per un periodo da tre a sei anni a discrezione dello Stato che li nomina, e nessun esperto sarà in carica per più di due periodi consecutivi. Entro quattro settimane dalla notifica della nomina da parte dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, qualsiasi Stato partecipante potrà fare riserve su non più di due esperti da nominarsi da parte di un altro Stato partecipante. In tal caso lo Stato che effettua la nomina potrà rivedere, entro quattro settimane dal ricevimento della notifica di tali riserve, la sua decisione e nominare un altro esperto o altri esperti; se esso conferma la nomina originariamente indicata, l'esperto in questione non potrà partecipare ad alcuna procedura per quanto riguarda lo Stato che ha avanzato la riserva senza l'esplicito consenso di quest'ultimo.

L'elenco di esperti entrerà in vigore non appena saranno stati designati 45 esperti;

4. uno Stato partecipante potrà sollecitare l'assistenza di una missione Csce, comprendente fino a tre esperti, per trattare questioni concernenti la dimensione umana della Csce nel suo territorio o contribuire alla loro soluzione. In tal caso, lo Stato sceglierà la persona o le persone interessate dall'elenco degli esperti. La missione di esperti non comprenderà cittadini o residenti dello Stato partecipante né alcuna delle persone da esso nominate per l'elenco di esperti né più di un cittadino o di un residente di un qualsiasi singolo Stato.

Quando viene istituita una missione di esperti, lo Stato invitante ne informerà senza indugio l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, che a sua volta lo notificherà a tutti gli Stati partecipanti. Inoltre le istituzioni Csce, ove necessario, forniranno un adeguato sostegno a tale missione;

5. scopo di una missione di esperti è facilitare la soluzione di una questione o di un problema particolare relativi alla dimensione umana della Csce. Tale missione potrà raccogliere le informazioni necessarie per svolgere i suoi compiti e, se del caso, usare i suoi buoni uffici a fare opera di mediazione per promuovere il dialogo e la cooperazione fra le parti interessate. Lo Stato interessato concorderà con la missione il mandato specifico e potrà quindi attribuire qualsiasi ulteriore funzione alla missione di esperti, fra l'altro, inchieste e consulenze al fine di suggerire modi e mezzi atti a facilitare l'osservanza degli impegni Csce;

6. lo Stato invitante coopererà pienamente con la missione di esperti e ne faciliterà i lavori. Accorderà alla missione tutte le agevolazioni necessarie per l'esercizio indipendente delle sue funzioni. Esso, consentirà, fra l'altro, alla missione di entrare senza indugio nel suo territorio per lo svolgimento dei suoi compiti, di svolgere dibattiti e spostarsi in esso liberamente, incontrare liberamente funzionari, organizzazioni non governative e qualsiasi gruppo o persona da cui desideri ricevere informazioni. La missione potrà anche ricevere informazioni confidenziali da qualsiasi persona, gruppo od organizzazione su questioni che sta trattando. I membri di tali missioni rispetteranno la natura confidenziale del loro compito.

Gli Stati partecipanti si asterranno da qualsiasi azione contro persone, organizzazioni o istituzioni a seguito dei loro contatti con la missione di esperti o di qualsiasi informazione disponibile per il pubblico ad essa trasmessa. Lo Stato invitante accoglierà qualsiasi richiesta di una missione di esperti di essere accompagnata da funzionari di tale Stato se la missione lo ritenga necessario per facilitare i propri lavori o garantire la propria sicurezza;

7. la missione di esperti presenterà le sue osservazioni allo Stato invitante non appena possibile, preferibilmente entro tre settimane dalla costituzione della missione. Lo Stato invitante trasmetterà le osservazioni della missione, unitamente ad una descrizione di qualsiasi iniziativa intrapresa o che intenda intraprendere, agli altri Stati partecipanti tramite l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo, non più tardi di tre settimane dopo la presentazione delle osservazioni.

Tali osservazioni e qualsiasi commento da parte dello Stato invitante potranno essere discussi dal Comitato di Alti Funzionari, che potrà considerare eventuali azioni successive. Le osservazioni ed i commenti resteranno confidenziali fintanto che non saranno sottoposti all'attenzione degli Alti Funzionari. Prima della diffusione delle osservazioni e di eventuali commenti, nessuna altra missione di esperti potrà essere nominata per la stessa questione;

8. inoltre, uno o più Stati partecipanti, avendo applicato i paragrafi 1 o 2 del meccanismo della dimensione umana, potranno richiedere che l'Istituzione Csce domandi ad un altro Stato partecipante se acconsenta di invitare una missione di esperti per trattare una particolare questione chiaramente definita nel suo territorio relativa alla dimensione umana della Csce. Se l'altro Stato partecipante acconsente di invitare una missione di esperti per lo scopo indicato, si applicherà la procedura enunciata nei paragrafi 4-7;

9. se uno Stato partecipante (a) ha rivolto una richiesta in base al paragrafo 8 ad un altro Stato partecipante e quello Stato non ha costituito la missione di esperti entro un periodo di dieci giorni dopo che è stata rivolta la richiesta, o (b) giudica che la questione di cui trattasi non sia

stata risolta come risultato di una missione di esperti, esso potrà, con l'appoggio di almeno altri cinque Stati partecipanti, avviare la costituzione di una missione comprendente fino a tre relatori Csce. Tale decisione sarà trasmessa alla Istituzione Csce che ne darà notifica senza indugio allo Stato interessato nonché a tutti gli altri Stati partecipanti;

10. lo Stato o gli Stati richiedenti potranno nominare dall'elenco di esperti una persona che funga da relatore Csce. Lo Stato che ha ricevuto la richiesta potrà, se lo desidera, nominare un altro relatore dall'elenco di esperti entro sei giorni dalla notifica, da parte della Istituzione Csce, della nomina del relatore. In tal caso i due relatori designati, che non possono essere cittadini o residenti, né persone designate per l'elenco di esperti da uno qualsiasi degli Stati interessati, nomineranno di comune accordo e senza indugio un terzo relatore dall'elenco di esperti. Qualora non venga raggiunto un accordo entro otto giorni, un terzo relatore, che non sarà un cittadino o un residente né una persona designata per l'elenco di esperti da un qualsiasi Stato interessato sarà nominato dall'elenco di esperti dal funzionario di rango più elevato dell'organo Csce designato dal Consiglio. Le disposizioni della seconda parte del paragrafo 4 e l'intero paragrafo 6 si applicano anche ad una missione di relatori;

11. il relatore/i relatori Csce stabilirà/stabiliranno i fatti, riferirà/riferiranno in merito e potrà/potranno avanzare raccomandazioni su eventuali soluzioni alla questione sollevata. Il rapporto del relatore/dei relatori, contenente osservazioni su fatti, proposte o raccomandazioni, sarà presentato allo Stato o agli Stati partecipanti interessati e, a meno che tutti gli Stati interessati non concordino altrimenti, all'Istituzione Csce non più tardi di tre settimane dalla nomina dell'ultimo relatore. Lo Stato cui è stata rivolta la richiesta sottoporrà qualsiasi osservazione sul rapporto all'Istituzione Csce, a meno che tutti gli Stati interessati non abbiano altrimenti concordato, non più tardi di tre settimane dalla presentazione del rapporto.

L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo trasmetterà senza indugio a tutti gli Stati partecipanti il rapporto, nonché qualsiasi osservazione dello Stato cui è stata rivolta la richiesta o di qualsiasi altro Stato partecipante. Il rapporto potrà essere posto all'ordine del giorno della successiva riunione regolare del Comitato di Alti Funzionari, che potrà decidere su qualsiasi eventuale azione successiva. Il rapporto resterà confidenziale fino a tale riunione del Comitato. Prima della diffusione del rapporto non potrà essere nominato nessun altro relatore per la stessa questione;

12. uno Stato partecipante, se ritiene che in un altro Stato partecipante sia sorta una minaccia particolarmente grave all'attuazione delle disposizioni della dimensione umana della Csce, potrà, con l'appoggio di almeno nove altri Stati partecipanti, avviare la procedura enunciata nel paragrafo 10. Si applicheranno le disposizioni di cui al paragrafo 11;

13. su richiesta di un qualsiasi Stato partecipante, il Comitato di Alti Funzionari potrà decidere di costituire una missione di esperti o di relatori Csce. In tal caso il Comitato determinerà anche se applicare le pertinenti disposizioni dei paragrafi precedenti;

14. lo Stato o gli Stati partecipanti che hanno richiesto la costituzione di una missione di esperti o relatori sosterranno le spese di tale missione. In caso di nomina di esperti o relatori a seguito di una decisione del Comitato di Alti Funzionari, le spese saranno sostenute dagli Stati partecipanti conformemente alla consueta scala di ripartizione delle spese. Tali procedure saranno riesaminate dalla Riunione di Helsinki sui Seguiti della Csce;

15. nulla di quanto sopra pregiudicherà in alcun modo il diritto degli Stati partecipanti di sollevare nell'ambito del processo Csce una qualsiasi questione relativa all'attuazione di qualsiasi impegno Csce, incluso qualsiasi impegno relativo alla dimensione umana della Csce;

16. gli Stati partecipanti, allorché considerano se invocare le procedure di cui ai paragrafi 9 e 10 o 12 riguardanti un caso individuale, dovrebbero prestare debita attenzione, qualora tale caso individuale risulti già *sub judice* in un procedimento giudiziario internazionale.

*(Dal Documento finale della riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana - 3 ottobre 1991).*

## 4. MECCANISMI PER LA SOLUZIONE PACIFICA DELLE CONTROVERSIE

### *Disposizioni per una procedura di soluzione pacifica delle controversie nell'ambito Csce*

#### Sezione I

Qualora insorga una controversia fra Stati partecipanti, questi, senza indebito ritardo e in buona fede, cercheranno di risolvere la controversia mediante un processo di consultazioni e negoziati diretti, o cercheranno di concordare un'appropriata procedura alternativa di soluzione della controversia.

#### Sezione II

Senza pregiudizio per il diritto di qualsiasi Stato partecipante di sollevare una questione nell'ambito del processo Csce, una controversia di rilevanza per la pace, la sicurezza o la stabilità fra gli Stati partecipanti può essere sottoposta al Comitato di Alti Funzionari da qualsiasi parte in causa.

#### Sezione III

La procedura descritta qui di seguito non si applicherà qualora la controversia sia stata precedentemente o sia attualmente trattata in base ad altra procedura di soluzione delle controversie, come riferito nella Sezione VIII, o sia contemplata da qualsiasi altro processo che le parti in causa hanno accettato.

#### Sezione IV

Se le parti non sono in grado, entro un termine ragionevole, alla luce di tutte le circostanze della controversia, di risolvere la controversia mediante consultazioni o negoziati diretti, o di concordare una procedura appropriata per la soluzione della controversia, ciascuna parte in causa può richiedere la costituzione di un Meccanismo di Soluzione delle Controversie Csce mediante notifica all'altra parte o alle altre parti in causa.

## Sezione V\*

1. Un meccanismo Csce di Soluzione delle Controversie è costituito da uno o più membri, scelti di comune accordo dalle parti di una controversia da un elenco di candidati qualificati tenuto dall'istituzione che effettua la nomina. L'elenco comprende fino a quattro persone nominate da ciascuno Stato partecipante che desidera farlo. Nessun membro di un Meccanismo può essere cittadino di uno Stato coinvolto nella controversia né avere la residenza permanente nel suo territorio. Mediante accordo fra le parti, un meccanismo può includere membri i cui nomi non siano iscritti nell'elenco.

2. Qualora le parti di una controversia non abbiano raggiunto un accordo sulla composizione di un meccanismo entro due mesi dalla richiesta iniziale di una parte di costituire un meccanismo, il funzionario di rango più elevato dell'istituzione che effettua la nomina, in consultazione con le parti in causa, sceglierà sette nomi dall'elenco. Qualora il funzionario di rango più elevato dell'istituzione che effettua la nomina sia cittadino di uno qualsiasi degli Stati coinvolti nella controversia, le sue funzioni saranno svolte dal funzionario di rango immediatamente inferiore che non sia cittadino di uno di tali Stati.

3. Ciascuna parte della controversia ha il diritto di ricusare fino a tre candidati. Le parti comunicheranno all'istituzione che effettua la nomina le eventuali ricusazioni entro un mese dalla data in cui sono state informate delle nomine. Tale informazione sarà confidenziale.

Dopo un mese dalla data di comunicazione delle nomine alle parti, l'istituzione che effettua la nomina notificherà alle parti la composizione del meccanismo.

## Sezione VI

1. Il meccanismo, una volta costituito, cercherà un contatto appropriato con le parti della controversia, separatamente o congiuntamente. Il meccanismo adotterà i propri metodi di lavoro, procedendo, in maniera informale e flessibile, secondo le modalità che ritenga opportune.

2. Salvo se altrimenti concordato dalle parti, gli atti del meccanismo e qualsiasi commento o parere da esso offerti saranno confidenziali; tuttavia può essere reso pubblico il fatto che il Meccanismo è stato costituito.

3. Il meccanismo, se le parti lo concordano, può utilizzare i locali ed i servizi dell'Ufficio Internazionale della Corte Permanente di Arbitrato.

## Sezione VII

Il meccanismo richiederà alle parti le informazioni e i commenti che gli consentano di assistere le parti nell'individuare procedure adeguate

\* Il testo della Sezione V qui riportato tiene conto delle modifiche che il Consiglio Csce, nella riunione di Stoccolma del 14-15 dicembre 1992, ha deciso di apportarvi.

per la soluzione della controversia. Il meccanismo può offrire commenti o pareri generali o specifici.

### Sezione VIII

I commenti o i pareri del meccanismo possono riferirsi all'inizio o alla ripresa di un processo di negoziazione fra le parti, o all'adozione di qualsiasi altra procedura di soluzione delle controversie, come l'inchiesta, la conciliazione, la mediazione, i buoni uffici, l'arbitrato o la soluzione giudiziaria o eventuali adattamenti di una qualsiasi di tali procedure o una loro combinazione, o qualsiasi altra procedura che esso possa indicare in relazione alle circostanze della controversia, o ad un aspetto qualsiasi di una qualsiasi di tali procedure.

### Sezione IX

Le parti esamineranno in buona fede e in uno spirito di cooperazione qualsiasi commento o parere del meccanismo. Qualora, sulla base degli interventi del meccanismo e di qualsiasi commento o parere offerti, le parti non siano comunque in grado, entro un termine ragionevole, di risolvere la controversia o di concordare una procedura per la sua soluzione, qualsiasi parte in causa può notificare tale circostanza al Meccanismo e all'altra parte in causa. Qualsiasi parte può quindi, in accordo con le disposizioni della Sezione VI, paragrafo 2, sottoporre tale circostanza all'attenzione del Comitato di Alti Funzionari.

### Sezione X

Il fatto che una parte non agisca in base ad un qualsiasi commento o parere del meccanismo riguardo una procedura di soluzione di una controversia, non esime alcuna delle parti dall'obbligo di proseguire i propri sforzi per risolvere la controversia con mezzi pacifici.

### Sezione XI

Nell'eventualità indicata nella seconda frase della Sezione IX, qualsiasi parte della controversia può, entro un periodo di tre mesi da qualsiasi notifica, richiedere che il meccanismo fornisca commenti o pareri generali o specifici sulla sostanza della controversia per assistere le parti nel trovare una soluzione conformemente al diritto internazionale e ai loro impegni Csce. Le parti esamineranno in buona fede e in uno spirito di cooperazione qualsiasi siffatto commento o parere del meccanismo.

### Sezione XII

1. Nonostante una richiesta di una parte in base alla Sezione IV o alla Sezione XI, il meccanismo non sarà costituito o non continuerà la sua attività, a seconda dei casi, qualora un'altra parte della controversia

ritenga che, in quanto la controversia riguarda questioni concernenti la sua integrità territoriale, o la difesa nazionale, titoli di sovranità sulla terraferma, o pretese confliggenti riguardo la giurisdizione su altre aree, il meccanismo non debba essere costituito o non debba continuare la sua attività.

2. In tal caso, qualsiasi altra parte della controversia può sottoporre tale circostanza all'attenzione del Comitato di Alti Funzionari.

### Sezione XIII

Le parti di una controversia possono in qualsiasi momento, di comune accordo, modificare o adattare la presente procedura nel modo che esse possano considerare appropriato per facilitare la soluzione della loro controversia, concordando, fra l'altro:

1. di autorizzare il meccanismo a svolgere un processo d'inchiesta, o ad affidare ad una o più persone, o ad uno o più Stati partecipanti, o a qualsiasi competente istituzione Csce o a qualsiasi altro organo una missione di inchiesta;

2. di richiedere al meccanismo di intraprendere od organizzare una qualsiasi attività di esperti riguardante l'oggetto della controversia;

3. di richiedere al meccanismo di riferire in qualsiasi altra forma non prevista sopra;

4. di accettare qualsiasi commento o parere del meccanismo come vincolante, parzialmente o integralmente, riguardo la soluzione della controversia.

### Sezione XIV

Tutte le spese sostenute per l'utilizzazione del meccanismo di Soluzione delle Controversie Csce, salvo quelle sostenute dalle parti per lo svolgimento dei procedimenti, saranno ripartite in eguale misura fra le parti in causa, salvo se da esse altrimenti concordato.

### Sezione XV

Nulla di quanto sopra affermato pregiudicherà in alcun modo l'unità dei Principi Csce o il diritto degli Stati partecipanti di sollevare nell'ambito del processo Csce qualsiasi questione relativa all'attuazione di qualsiasi impegno Csce concernente il Principio della Soluzione Pacifica delle Controversie o relativa a qualsiasi altro impegno o disposizione Csce.

### Sezione XVI

Tutte le parti della controversia attueranno coscienziosamente e in buona fede la Procedura di Soluzione delle Controversie nell'ambito Csce.

*(Dal Documento conclusivo della riunione di esperti sulla soluzione pacifica delle controversie di la Valletta - 8 febbraio 1991).*

\*\*\*

Tenendo conto del Rapporto della Riunione sulla Soluzione pacifica delle controversie, La Valletta 1991, contenente i Principi per la Soluzione delle controversie e le Disposizioni per una Procedura Csce per la Soluzione pacifica delle controversie, il Consiglio stabilisce le seguenti disposizioni conformemente alla Carta di Parigi.

### Il Consiglio

1. designa il Centro per la Prevenzione dei Conflitti (Cpc) ad agire quale istituzione che effettua le nomine conformemente alla Sezione V delle suddette Disposizioni, e chiede al Direttore del Segretariato del Cpc di assumere le relative funzioni di conseguenza sotto la responsabilità generale del Consiglio;

2. invita ciascuno Stato partecipante che lo desideri a comunicare quanto prima possibile e preferibilmente entro il 30 agosto 1991 fino ad un massimo di quattro nomi di persone da includere nell'elenco di candidati qualificati che dovrà essere mantenuto dall'istituzione che effettua la nomina conformemente alla sezione V delle suddette disposizioni;

3. decide che il meccanismo entrerà in vigore non appena il Direttore avrà ricevuto quaranta nomine;

4. incarica il Direttore del Segretariato del Cpc di notificare l'elenco completo delle nomine non appena avrà ricevuto la 40a nomina e successivamente di notificare qualsiasi aggiunta o revisione che possa essere fatta;

5. richiama l'esperienza della Corte Permanente di Arbitrato e del suo Segretario Generale di cui ci si dovrebbe avvalere, se così concordato, qualora si applichi la Procedura Csce per la Soluzione pacifica delle controversie;

6. rileva che potranno essere utilizzati in modo appropriato i locali ed i servizi dell'Ufficio Internazionale della Corte Permanente di Arbitrato.

*(Sezione «Soluzione pacifica delle controversie» del Documento «Riepilogo delle Conclusioni» approvato nella riunione di Berlino del Consiglio della Csce - 20 giugno 1991.*

\*\*\*

### ***Convenzione relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro della Csce***

Gli Stati parte della presente Convenzione, essendo Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa,

*Consapevoli* del loro obbligo di risolvere pacificamente le controversie fra loro, conformemente agli Articoli 2, paragrafo 3, e 33 della Carta delle Nazioni Unite;

*sottolineando* che non intendono in alcun modo portare pregiudizio alla competenza di altre istituzioni o altri meccanismi esistenti, ivi incluse la Corte Internazionale di Giustizia, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee e la Corte Permanente di Arbitrato;

*riaffermando* il proprio solenne impegno di risolvere le controversie fra loro con mezzi pacifici e la decisione di perfezionare meccanismi di soluzione delle controversie fra Stati partecipanti;

*ricordando* che l'applicazione integrale di tutti i principi e impegni della Csce costituisce di per sé un elemento essenziale della prevenzione delle controversie fra gli Stati partecipanti alla Csce;

*preoccupandosi* di promuovere e rafforzare gli impegni assunti in particolare nel Rapporto della Riunione di Esperti sulla Soluzione pacifica delle controversie adottato a La Valletta e approvato dal Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri della Cse riunitosi a Berlino il 19 e il 20 giugno 1991,

Hanno convenuto quanto segue:

### *Capitolo primo - Disposizioni generali*

#### Articolo 1

##### *Istituzione della Corte*

È istituita una Corte di Conciliazione e di Arbitrato per risolvere, mediante conciliazione e, se del caso, arbitrato, le controversie che siano state ad essa sottoposte conformemente alle disposizioni della presente Convenzione.

#### Articolo 2

##### *Commissioni di Conciliazione e Tribunali Arbitrali*

1. La conciliazione è realizzata attraverso una Commissione di Conciliazione istituita per ciascuna controversia. La Commissione è composta da conciliatori tratti da un elenco costituito conformemente alle disposizioni dell'Articolo 3.

2. L'arbitrato è realizzato attraverso un Tribunale Arbitrale istituito per ciascuna controversia.

Il Tribunale è composto da arbitri tratti da un elenco costituito conformemente alle disposizioni dell'Articolo 4.

3. L'insieme dei conciliatori e degli arbitri costituisce la Corte di Conciliazione e Arbitrato nel quadro della Csce, d'ora in poi denominata «la Corte».

### Articolo 3

#### *Designazione dei Conciliatori*

1. Ciascuno Stato parte della presente Convenzione nomina, entro i due mesi successivi alla sua entrata in vigore, due conciliatori almeno uno dei quali avente la cittadinanza dello Stato che lo designa, mentre l'altro può avere la cittadinanza di un altro Stato partecipante alla Csce. Uno Stato che aderisce alla presente Convenzione dopo la sua entrata in vigore nomina i propri conciliatori entro i due mesi successivi all'entrata in vigore, nei suoi confronti, della presente Convenzione.

2. I conciliatori devono essere personalità esercitanti o che abbiano esercitato alte funzioni internazionali o nazionali e dotate di notoria competenza in materia di diritto internazionale, di relazioni internazionali o di soluzione delle controversie.

3. I conciliatori sono nominati per un periodo di sei anni rinnovabile. Lo Stato che li ha designati non può porre fine alle loro funzioni in corso di mandato. In caso di decesso, di dimissioni, o di impedimento constatato dal Bureau, lo Stato interessato procede alla nomina di un nuovo conciliatore; la durata del mandato del nuovo conciliatore corrisponde a quella residua del mandato del predecessore.

4. Alla fine del loro mandato i conciliatori continuano ad occuparsi delle controversie loro sottoposte.

5. I nomi dei conciliatori sono notificati al Cancelliere, il quale li inserisce in un elenco che viene comunicato al Segretariato Csce per essere trasmesso agli Stati partecipanti alla Csce.

### Articolo 4

#### *Nomina degli Arbitri*

1. Ciascuno Stato parte della presente Convenzione nomina, entro i due mesi successivi alla sua entrata in vigore, un arbitro e un supplente che possono avere la cittadinanza dello Stato che effettua la nomina o quella di un qualsiasi altro Stato partecipante alla Csce. Uno Stato che aderisce alla presente Convenzione dopo la sua entrata in vigore nomina il proprio arbitro e il supplente entro i due mesi successivi all'entrata in vigore, nei suoi confronti, della presente Convenzione.

2. Gli arbitri e i loro supplenti devono avere i requisiti necessari per l'esercizio, nei loro rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali o essere giureconsulti in possesso di competenza notoria nel campo del diritto internazionale.

3. Gli arbitri e i loro supplenti sono nominati per un periodo di sei anni rinnovabile una volta. Lo Stato parte che effettua la nomina non può porre termine alle funzioni degli arbitri o dei supplenti in corso di mandato. In caso di decesso, di dimissioni o d'impedimento, constatato dal Bureau, l'arbitro è sostituito dal suo supplente.

4. In caso di decesso o di dimissioni di un arbitro e del suo supplente, o di altro impedimento riguardante entrambi, dopo che l'impedimento sia stato accertato dal Bureau, si procede a nuove nomine conformemente al paragrafo 1. Il nuovo arbitro e il suo supplente completano il mandato dei loro predecessori.

5. Il Regolamento della Corte può prevedere un rinnovo parziale degli arbitri e dei loro supplenti.

6. Alla scadenza del loro mandato gli arbitri continuano a occuparsi dei procedimenti di cui sono stati investiti.

7. I nomi degli arbitri sono notificati al Cancelliere, il quale li inserisce in un elenco che viene comunicato al Segretariato Csce per essere trasmesso agli Stati partecipanti alla Csce.

## Articolo 5

### *Indipendenza dei Membri della Corte e del Cancelliere*

I conciliatori, gli arbitri e il Cancelliere esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. Prima di assumere il loro incarico, essi si impegnano con una dichiarazione ad esercitare le loro attribuzioni con imparzialità e secondo coscienza.

## Articolo 6

### *Privilegi e Immunità*

I conciliatori, gli arbitri, il Cancelliere, gli agenti e i consiglieri delle parti di una controversia godono, nell'esercizio delle loro funzioni sul territorio degli Stati parte della presente Convenzione, dei privilegi e delle immunità concessi alle persone collegate con la Corte Internazionale di Giustizia.

## Articolo 7

### *Bureau della Corte*

1. Il Bureau della Corte è composto da un Presidente, un Vice Presidente e tre altri membri.

2. Il Presidente della Corte è eletto dai membri della Corte fra i membri stessi. Il Presidente presiede il Bureau.

3. All'interno dei rispettivi collegi, i conciliatori e gli arbitri eleggono, per ciascun collegio, due membri del Bureau e i rispettivi supplenti.

4. Il Bureau elegge, fra i propri membri, il proprio Vice Presidente. Il Vice Presidente è un conciliatore se il Presidente è un arbitro; è un arbitro se il Presidente è un conciliatore.

5. Il Regolamento della Corte stabilisce le modalità di elezione del Presidente nonché degli altri membri del Bureau e dei loro supplenti.

## Articolo 8

### *Procedimento per la presa di decisioni*

1. Le decisioni della Corte sono adottate a maggioranza dei membri che partecipano alla votazione. Coloro che si astengono non sono considerati partecipanti alla votazione.

2. Le decisioni del Bureau sono adottate a maggioranza dei voti dei membri che lo compongono.

3. Le decisioni delle Commissioni di Conciliazione e dei Tribunali Arbitrali sono adottate a maggioranza dei voti dei membri che li compongono, i quali non possono astenersi dal voto.

4. In caso di parità di voti, prevale il voto del funzionario che presiede.

## Articolo 9

### *Cancelliere*

La Corte nomina il proprio Cancelliere e può provvedere alla nomina dei funzionari che possano rendersi necessari. Lo Statuto del personale della Cancelleria è elaborato dal Bureau e adottato dagli Stati parte della presente Convenzione.

## Articolo 10

### *Sede*

1. La sede della Corte è a Ginevra.

2. Su richiesta delle parti della controversia e con l'accordo del Bureau, una Commissione di Conciliazione o un Tribunale Arbitrale possono riunirsi in un luogo diverso dalla sede.

## Articolo 11

### *Regolamento della Corte*

1. La Corte adotta il proprio Regolamento che è soggetto all'approvazione degli Stati parte della presente Convenzione.

2. Il Regolamento della Corte stabilisce, in particolare, le regole di procedura applicabili dalle Commissioni di Conciliazione e dai Tribunali Arbitrali costituiti in applicazione della presente Convenzione. Il

Regolamento precisa quali fra tali regole non sono derogabili dalle parti della controversia mediante accordo.

## Articolo 12

### *Lingue di Lavoro*

Il Regolamento della Corte stabilisce le regole applicabili all'uso delle lingue.

## Articolo 13

### *Protocollo Finanziario*

Senza pregiudizio per le disposizioni dell'Articolo 17, tutte le spese della Corte sono sostenute dagli Stati parte della presente Convenzione. Le disposizioni per il calcolo delle spese, per l'elaborazione e l'approvazione del bilancio annuale della Corte, per la ripartizione delle spese fra gli Stati parte della presente Convenzione, per la revisione delle spese della Corte e per le questioni relative, sono contenute in un Protocollo Finanziario che dovrà essere adottato dal Comitato di Alti Funzionari. Dal momento in cui aderisce alla presente Convenzione, uno Stato è vincolato a tale Protocollo.

## Articolo 14

### *Rapporto periodico .*

Il Bureau presenta annualmente al Consiglio della Csce tramite il Comitato di Alti Funzionari un rapporto sulle attività svolte conformemente alla presente Convenzione.

## Articolo 15

### *Comunicazioni delle Domande di Conciliazione o di Arbitrato*

Il Cancelliere della Corte informa il Segretariato della Csce di tutte le domande di conciliazione o di arbitrato affinché siano immediatamente trasmesse agli Stati partecipanti alla Csce.

## Articolo 16

### *Atteggiamento delle parti - Misure cautelari*

1. Durante il procedimento le parti della controversia si astengono da qualsiasi azione che rischi di aggravare la situazione o di rendere più difficile o di impedire la soluzione della controversia.

2. La Commissione di Conciliazione può attirare l'attenzione delle parti della controversia che le viene sottoposta sulle misure che queste

potrebbero adottare per impedire che la controversia si aggravi o che la sua soluzione sia resa più difficile.

3. Il Tribunale Arbitrale istituito per esaminare una controversia può indicare le misure cautelari che le parti della controversia dovrebbero adottare conformemente alle disposizioni contenute nell'Articolo 26, paragrafo 4.

## Articolo 17

### *Spese processuali*

1. Le parti di una controversia e qualsiasi parte intervenente sostengono, ciascuna per la propria parte, le proprie spese.

\*\*\*

## *Capitolo II - Competenza*

### Articolo 18

#### *Competenza della Commissione e del Tribunale*

1. Ciascuno Stato parte della presente Convenzione può sottoporre a una Commissione di Conciliazione qualsiasi controversia con un altro Stato parte, che non sia stata risolta in un tempo ragionevole mediante negoziato.

2. Una controversia può essere sottoposta a un Tribunale Arbitrale secondo le condizioni previste all'Articolo 26.

### Articolo 19

#### *Salvaguardia dei procedimenti di soluzione preesistenti*

1. La Commissione di Conciliazione o il Tribunale Arbitrale istituiti per una controversia non intraprendono ulteriori azioni nei casi in cui:

a) Prima di essere sottoposta alla Commissione o al Tribunale, la controversia sia stata sottoposta ad una corte o a un tribunale di cui le parti in causa hanno l'obbligo giuridico di accettare la competenza per quanto riguarda la controversia, o se tale organo si sia già pronunciato nel merito della controversia;

b) Le parti in lite abbiano in precedenza accettato la competenza esclusiva di un organo giurisdizionale, diverso da un Tribunale quale previsto da questa Convenzione, che abbia competenza per decidere, con effetti vincolanti, sulla controversia adesso sottoposta, o se le parti in causa hanno deciso di ricercare la soluzione della controversia esclusivamente mediante altri mezzi.

2. La Commissione di Conciliazione istituita per una controversia non intraprende ulteriori azioni qualora, anche dopo essere stata attivata, una delle parti o tutte le parti sottopongano la controversia ad una corte o a un

tribunale di cui le parti in lite hanno l'obbligo giuridico di accettare la competenza per quanto riguarda la controversia.

3. La Commissione di Conciliazione evita di intervenire qualora sia stato adito un altro organo avente competenza per formulare proposte sulla medesima controversia. Se gli sforzi precedenti non conducono a una soluzione della controversia, la Commissione riprende i propri lavori su richiesta delle parti o di una delle parti in lite, senza pregiudizio per le disposizioni dell'Articolo 26, paragrafo 1.

4. Uno Stato, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione alla presente Convenzione, può avanzare una riserva per assicurare la compatibilità del meccanismo di soluzione delle controversie istituito dalla presente Convenzione con altri procedimenti di soluzione delle controversie risultanti da impegni internazionali applicabili a tale Stato.

5. Se, in qualsiasi momento, le parti pervengono a una soluzione della loro controversia, la Commissione o il Tribunale stralciano la controversia dal ruolo, al ricevimento di una conferma scritta da tutte le parti in causa di aver conseguito una soluzione della controversia.

6. In caso di disaccordo fra le parti della controversia circa la competenza della Commissione o del Tribunale, la questione viene decisa dalla Commissione o dal Tribunale.

\*\*\*

### *Capitolo III - Conciliazione*

#### Articolo 20

##### *Domanda di Costituzione di una Commissione di Conciliazione*

1. Qualsiasi Stato parte della presente Convenzione può presentare al Cancelliere una domanda di costituzione di una Commissione di Conciliazione per una controversia fra esso e uno o più altri Stati parte. Due o più Stati parte possono altresì presentare congiuntamente una domanda al Cancelliere.

2. La costituzione di una Commissione di Conciliazione può anche essere richiesta mediante accordo tra due o più Stati parte ovvero fra uno o più Stati parte e uno o più altri Stati partecipanti alla Csce. L'accordo sarà notificato al Cancelliere.

#### Articolo 21

##### *Costituzione della Commissione di Conciliazione*

1. Ciascuna parte della controversia designa, dall'elenco dei conciliatori istituito conformemente all'Articolo 3, un conciliatore perché faccia parte della Commissione.

2. Qualora più di due Stati siano parte della stessa controversia, gli Stati che dichiarano gli stessi interessi possono concordare di designare un unico conciliatore. Qualora non concordino in tal senso, ciascuno dei due gruppi di contendenti designa un pari numero di conciliatori fino a un numero massimo deciso dal Bureau.

3. Ciascuno Stato parte di una controversia sottoposta a una Commissione di Conciliazione e che non abbia aderito alla presente Convenzione, può designare, o dall'elenco dei conciliatori istituito conformemente all'Articolo 3, o fra persone che abbiano la cittadinanza di uno Stato partecipante alla Csce, una persona perché questa faccia parte della Commissione. In questo caso, tale persona, ai fini dell'esame della controversia, gode dei medesimi diritti e ha i medesimi doveri degli altri membri della Commissione. Essa esercita le proprie funzioni in piena indipendenza e, prima di insediarsi nella Commissione, rende la dichiarazione prevista all'Articolo 5.

4. Al ricevimento della domanda o dell'accordo mediante il quale le parti di una controversia richiedono la costituzione di una Commissione di Conciliazione, il Presidente della Corte consulta le parti della controversia in merito alla composizione del resto della Commissione.

5. Il Bureau nomina tre ulteriori conciliatori perché facciano parte della Commissione. Tale numero può essere aumentato o ridotto dal Bureau, purché rimanga dispari. I membri del Bureau e i loro supplenti, che figurano nell'elenco dei conciliatori, possono essere designati per fare parte della Commissione.

6. La Commissione elegge il proprio Presidente fra i membri designati dal Bureau.

7. Il Regolamento della Corte stabilisce le regole applicabili nei casi di ricusazione, di impedimento o di rifiuto di uno dei membri di far parte della Commissione verificatisi all'inizio o nel corso della procedura.

8. Qualsiasi questione relativa all'applicazione del presente articolo sarà decisa dal Bureau quale questione preliminare.

## Articolo 22

### *Procedura per la Costituzione di una Commissione di Conciliazione*

1. Se la costituzione di una Commissione di Conciliazione è richiesta mediante domanda, nella domanda sono indicati l'oggetto della controversia, la parte o le parti contro cui essa è diretta, il nome o i nomi dei conciliatori che lo Stato richiedente o gli Stati richiedenti designano per far parte della Commissione. La domanda indica anche sommariamente i procedimenti di soluzione ai quali si è stato fatto precedentemente ricorso.

2. Al ricevimento di una domanda, il Cancelliere la notifica all'altra o alle altre parti della controversia indicate nella domanda. Entro un periodo

di quindici giorni dalla notifica, l'altra o le altre parti della controversia designano il conciliatore o i conciliatori di loro scelta in seno alla Commissione. Qualora entro tale periodo una o più parti della controversia non abbiano designato il membro o i membri della Commissione che spetta loro di designare, il Bureau nomina l'appropriato numero di conciliatori designati conformemente all'Articolo 3 dalla parte o da ciascuna delle parti coinvolte o, qualora tali parti non abbiano ancora designato i conciliatori, fra gli altri conciliatori non designati dall'altra o dalle altre parti della controversia.

3. Se la costituzione di una Commissione di Conciliazione è richiesta mediante accordo, nell'accordo è indicato l'oggetto della controversia. Se non vi è accordo, in tutto o in parte, per quanto riguarda l'oggetto della controversia, ciascuna parte in causa può definire la propria posizione rispetto a tale oggetto.

4. Contemporaneamente alla domanda di costituzione di una Commissione di Conciliazione mediante accordo, ciascuna parte notifica al Cancelliere il nome del conciliatore o dei conciliatori che essa ha designato per fare parte della Commissione.

## Articolo 23

### *Procedura di Conciliazione*

1. La procedura di conciliazione è confidenziale e si svolge in contraddittorio. Senza pregiudizio per le disposizioni contenute negli Articoli 10 e 11 e per il Regolamento della Corte, la Commissione di Conciliazione determina la procedura dopo consultazione con le parti della controversia.

2. Se le parti della controversia convengono in tal senso, la Commissione di Conciliazione può invitare qualsiasi Stato parte della presente Convenzione avente interesse alla soluzione della controversia a partecipare alla procedura.

## Articolo 24

### *Obiettivo della Conciliazione*

La Commissione di Conciliazione aiuta le parti della controversia a trovare una soluzione, conformemente al diritto internazionale e ai loro impegni Csce.

## Articolo 25

### *Esito della Conciliazione*

1. Se, nel corso della procedura, le parti della controversia pervengono, con l'aiuto della Commissione di Conciliazione, a una soluzione

accettabile da entrambe, esse ne consegnano i termini in un verbale di conclusione firmato dai loro rappresentanti e dai membri della Commissione. La firma di tale documento pone termine alla procedura. Il Consiglio della Csce è informato dell'esito positivo della conciliazione tramite il Comitato di Alti Funzionari.

2. Qualora la Commissione di Conciliazione ritenga che tutti gli aspetti della controversia e tutte le possibilità di soluzione siano stati esaminati, essa elabora un rapporto finale. Tale rapporto contiene le proposte della Commissione per facilitare un regolamento amichevole della controversia.

3. Il rapporto dalla Commissione di Conciliazione è notificato alle parti della controversia, le quali dispongono di un termine di trenta giorni per esaminarlo e comunicare al Presidente della Commissione se esse sono in grado di accettare la soluzione proposta.

4. Se una parte della controversia non accetta la soluzione proposta, l'altra o le altre parti non sono più vincolate dalla loro accettazione.

5. Se nel termine fissato al paragrafo 3 le parti della controversia non hanno accettato la soluzione proposta, il rapporto è trasmesso al Consiglio della Csce tramite il Comitato di Alti Funzionari.

6. Viene inoltre elaborato un rapporto che prevede l'immediata notifica al Consiglio della Csce, tramite il Comitato di Alti Funzionari, di casi in cui una parte si renda contumace o abbandoni una procedura di conciliazione dopo il suo inizio.

\*\*\*

## *Capitolo IV - Arbitrato*

### *Articolo 26*

#### *Domanda di Costituzione di un Tribunale Arbitrale*

1. Una domanda di arbitrato può essere formulata in qualsiasi momento mediante accordo fra due o più Stati parte della presente Convenzione e uno o più altri Stati partecipanti alla Csce.

2. Gli Stati parte della presente Convenzione possono in ogni momento, mediante notifica indirizzata al Depositario, dichiarare di riconoscere come obbligatoria *ipso facto* e senza speciale convenzione la giurisdizione di un Tribunale Arbitrale a condizione di reciprocità. La dichiarazione di cui sopra può essere fatta senza limiti di durata o per un periodo determinato; essa può riguardare tutte le controversie o escludere le controversie riguardanti questioni concernenti l'integrità territoriale, la difesa nazionale, titoli di sovranità sul territorio nazionale o pretese confliggenti riguardo la giurisdizione su altre aree.

3. Una domanda d'arbitrato contro uno Stato parte della presente Convenzione che abbia reso la dichiarazione prevista al paragrafo 2 può essere formulata mediante ricorso inviato al Cancelliere soltanto dopo un periodo di trenta giorni dalla trasmissione al Consiglio della Csce del rapporto della Commissione di Conciliazione che si è occupata della controversia, conformemente alle disposizioni dell'Articolo 25, paragrafo 5.

4. Dopo che una controversia è stata sottoposta a un Tribunale Arbitrale conformemente al presente Articolo, questo può indicare, autonomamente o a richiesta di una o di tutte le parti della controversia, le misure cautelari che dovrebbero essere adottate dalle parti della controversia per impedire che la controversia si aggravi, che la sua soluzione sia resa più difficile o, ancora, che la sentenza a venire del Tribunale rischi di essere inapplicabile in ragione dell'atteggiamento delle parti o di una delle parti della controversia.

## Articolo 27

### *Attivazione del Tribunale Arbitrale*

1. Se una domanda d'arbitrato è formulata mediante accordo, tale accordo precisa l'oggetto della controversia. Se non vi è accordo, in tutto o in parte, riguardante l'oggetto della controversia, ciascuna parte in causa può definire la propria posizione rispetto a tale oggetto.

2. Se una domanda d'arbitrato è formulata mediante ricorso, il ricorso precisa l'oggetto della controversia, lo Stato o gli Stati parte della presente Convenzione contro cui il ricorso è diretto, e i principali elementi di fatto e di diritto sui quali esso è fondato. Al momento del ricevimento del ricorso, il Cancelliere lo notifica all'altro o agli altri Stati parte cui fa menzione il ricorso.

## Articolo 28

### *Costituzione del Tribunale Arbitrale*

1. Quando è presentata una domanda di arbitrato, viene costituito un Tribunale Arbitrale.

2. Gli arbitri nominati dalle parti della controversia conformemente all'Articolo 4 sono membri di diritto del Tribunale. Qualora più di due Stati siano parte della medesima controversia, gli Stati che dichiarano gli stessi interessi possono concordare di designare un unico arbitro.

3. Il Bureau designa, fra gli arbitri, un numero di membri in seno al Tribunale superiore di almeno un'unità a quello dei membri di diritto. I componenti del Bureau e i loro supplenti che figurano nell'elenco degli arbitri possono essere nominati membri del Tribunale.

4. In caso d'impedimento di un membro di diritto o se questi si è anteriormente occupato, a qualsiasi titolo, della questione formante

oggetto della controversia sottoposta al Tribunale, tale membro viene sostituito dal suo supplente. Se il supplente si trova nella medesima situazione, lo Stato interessato procede alla nomina di un membro del Tribunale ai fini dell'esame della controversia, conformemente alle modalità previste al paragrafo 5. In caso di dubbi sulla capacità di un membro o del suo supplente di far parte del Tribunale, il Bureau decide.

5. Qualsiasi Stato che sia parte di una controversia sottoposta a un Tribunale Arbitrale e che non sia parte della presente Convenzione può scegliere, dall'elenco degli arbitri redatto secondo l'Articolo 4 o fra altre personalità che abbiano la cittadinanza di uno Stato partecipante alla Csce, una personalità perché questa faccia parte del Tribunale. In tal caso questa persona, che deve soddisfare le condizioni previste all'Articolo 4, paragrafo 2, gode, ai fini dell'esame della controversia, dei medesimi diritti e ha i medesimi obblighi degli altri membri del Tribunale. Essa esercita le proprie funzioni in piena indipendenza e, prima di insediarsi nel Tribunale, rende la dichiarazione prevista all'Articolo 5.

6. Il Tribunale nomina il proprio Presidente fra i membri designati dal Bureau.

7. In caso d'impedimento, nel corso della procedura, di uno dei membri del Tribunale nominati dal Bureau, non si procede alla sua sostituzione salvo nell'ipotesi in cui il numero dei membri designati dal Bureau diventi inferiore a quello dei membri di diritto o designati dalle parti della controversia, conformemente al paragrafo 5. In tal caso, uno o più nuovi membri sono designati dal Bureau in applicazione dei paragrafi 3 e 4 del presente Articolo. Nel caso di nomina di uno o più nuovi membri, non si procede all'elezione di un nuovo Presidente a meno che il membro impossibilitato non sia il Presidente del Tribunale.

## Articolo 29

### *Procedura di Arbitrato*

1. La procedura di arbitrato si svolge in contraddittorio e deve essere conforme ai principi di un processo equo. La procedura comporta una fase scritta e una fase orale.

2. Il Tribunale Arbitrale dispone, nei confronti delle parti della controversia, dei poteri istruttori e d'inchiesta che gli sono necessari per svolgere la propria missione.

3. Ciascuno Stato partecipante alla Csce che ritenga di avere un particolare interesse giuridico suscettibile di essere chiamato in causa dalla decisione del Tribunale può inviare al Cancelliere una domanda d'intervento entro quindici giorni dalla trasmissione della notifica da parte del Segretariato Csce, come previsto all'Articolo 15. Tale domanda è trasmessa immediatamente alle parti della controversia ed al Tribunale costituito per esaminare la controversia.

4. Se lo Stato interveniente dimostra l'esistenza di un tale interesse, il Tribunale autorizza lo Stato a partecipare alla procedura nei limiti necessari alla protezione di tale interesse. La parte pertinente della decisione del Tribunale vincola lo Stato interveniente.

5. Le parti della controversia dispongono di un periodo di trenta giorni per far pervenire al Tribunale le loro osservazioni sulla domanda d'intervento. Il Tribunale si pronuncia sull'ammissibilità di tale domanda.

6. I dibattiti dinanzi al Tribunale si svolgono a porte chiuse, salvo decisione contraria del Tribunale resa a domanda delle parti della controversia.

7. In caso di contumacia di una o più parti della controversia, l'altra o le altre parti della controversia possono domandare al Tribunale di accogliere le sue o le loro conclusioni. In tal caso il Tribunale decide dopo avere accertato la propria competenza e la fondatezza della domanda della o delle parti che partecipano al processo.

## Articolo 30

### *Funzione del Tribunale Arbitrale*

Compito del Tribunale Arbitrale è di decidere, conformemente al diritto internazionale, le controversie ad esso sottoposte. La presente disposizione non pregiudica la facoltà del Tribunale di decidere, se le parti della controversia sono d'accordo, *ex aequo et bono*.

## Articolo 31

### *Sentenza Arbitrale*

1. La sentenza del Tribunale Arbitrale è motivata. Se essa non rispecchia, in tutto o in parte, l'opinione unanime dei membri del Tribunale Arbitrale, questi possono allegarvi un esposto con la loro opinione individuale o dissidente.

2. Senza pregiudizio per l'Articolo 29, paragrafo 4, la sentenza del Tribunale è obbligatoria soltanto per le parti della controversia e nel caso che è stato deciso.

3. La sentenza è definitiva e senza appello. Tuttavia, le parti della controversia o una di esse possono domandare al Tribunale di procedere all'interpretazione della sentenza relativamente al suo significato o alla sua portata. Se non altrimenti concordato dalle parti della controversia, tale richiesta dovrà essere avanzata al più tardi entro sei mesi dalla pubblicazione della sentenza. Il Tribunale procederà a tale interpretazione nel più breve tempo possibile dopo avere preso conoscenza delle osservazioni delle parti della controversia.

4. La domanda di revisione della sentenza non può essere presentata che a causa della scoperta di un fatto tale da esercitare un'influenza

decisiva e che, prima dell'emissione della sentenza, fosse ignoto al Tribunale e alla parte o alle parti della controversia che domandano la revisione. La domanda di revisione deve essere presentata al più tardi entro sei mesi dalla scoperta del nuovo fatto. Nessuna domanda di revisione potrà essere presentata dopo un periodo di dieci anni dalla data della sentenza.

5. Nella misura del possibile l'esame della domanda di interpretazione o di revisione è effettuato dal Tribunale che ha reso la sentenza. Se il Bureau constata che ciò è impossibile, esso provvede alla costituzione di un nuovo Tribunale conformemente alle disposizioni dell'Articolo 28.

## Articolo 32

### *Pubblicazione della Sentenza Arbitrale*

1. La sentenza è resa pubblica a cura del Cancelliere. Copia certificata conforme della sentenza viene trasmessa alle parti della controversia e al Consiglio della Csce mediante il Comitato di Alti Funzionari.

\*\*\*

## *Capitolo V - Disposizioni finali*

### Articolo 33

#### *Firma ed entrata in vigore*

1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati partecipanti alla Csce, presso il Governo della Svezia, fino al 31 marzo 1993. Essa sarà sottoposta a ratifica.

2. Gli Stati partecipanti alla Csce che non abbiano firmato la presente Convenzione vi possono aderire successivamente.

3. La presente Convenzione entrerà in vigore due mesi dopo il deposito del dodicesimo strumento di ratifica o di adesione.

4. Per gli Stati che ratificheranno o aderiranno alla presente Convenzione dopo il deposito del dodicesimo strumento di ratifica o di adesione, la Convenzione entrerà in vigore due mesi dopo il deposito di tale strumento di ratifica o di adesione.

5. Il Governo della Svezia assicurerà le funzioni di depositario della presente Convenzione.

### Articolo 34

#### *Riserve*

La presente Convenzione non può essere oggetto di alcuna riserva che essa non autorizzi espressamente.

## Articolo 35

### *Emendamenti*

1. Gli emendamenti alla presente Convenzione devono essere adottati conformemente ai seguenti paragrafi.

2. Gli emendamenti alla presente Convenzione possono essere proposti da qualsiasi Stato parte di essa, e sono comunicati dal Depositario al Segretariato Csce per la trasmissione agli Stati partecipanti alla Csce.

3. Se il Consiglio della Csce adotta il testo dell'emendamento proposto, il testo è inoltrato dal Depositario agli Stati parte della presente Convenzione per l'accettazione, conformemente ai loro rispettivi adempimenti costituzionali.

4. Qualsiasi emendamento entra in vigore il trentesimo giorno dopo che tutti gli Stati parte della presente Convenzione hanno comunicato al Depositario di accettare tale emendamento.

## Articolo 36

### *Denuncia*

1. Qualsiasi Stato parte della presente Convenzione può, in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione mediante notifica indirizzata al Depositario.

2. Tale denuncia ha effetto un anno dopo la data del ricevimento della notifica da parte del Depositario.

3. La presente Convenzione, tuttavia, continua ad applicarsi alla parte denunciante per quanto riguarda i procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore della denuncia. Tali procedimenti proseguono fino alla loro conclusione.

## Articolo 37

### *Notifiche e comunicazioni*

Le notifiche e le comunicazioni che devono essere effettuate dal Depositario sono trasmesse al Cancelliere e al Segretariato Csce per il successivo inoltro agli Stati partecipanti alla Csce.

## Articolo 38

### *Stati non parte*

Conformemente al diritto internazionale, si conferma che nulla nella presente Convenzione dovrà essere interpretato per imporre qualsiasi obbligo o impegno agli Stati partecipanti alla Csce che non sono parte della presente Convenzione, se non espressamente previsto ed espressamente accettato da tali Stati per iscritto.

## Articolo 39

### *Disposizioni transitorie*

1. La Corte procede, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente Convenzione, all'elezione del Bureau, all'adozione del suo regolamento e alla nomina del Cancelliere conformemente alle disposizioni degli Articoli 7, 9 e 11. Il Governo che ospita la Corte, in collaborazione con il Depositario, provvederà ai necessari adempimenti.

2. Sino alla nomina del Cancelliere, le sue funzioni ai sensi dell'Articolo 3, paragrafo 5, e dell'Articolo 4, paragrafo 7, saranno esercitate dal Depositario.

*(Allegato 2 al Documento conclusivo della riunione di Ginevra sulla soluzione pacifica delle controversie - 23 ottobre 1992).*

\*\*\*

### *Disposizioni per una Commissione di Conciliazione della Csce*

Gli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Csce) istituiscono una procedura volta ad integrare la Procedura di Soluzione Pacifica delle Controversie di La Valletta approvata dalla Riunione di Berlino, mediante l'istituzione di una Commissione di Conciliazione («la Commissione») conformemente alle seguenti disposizioni.

#### Sezione I

Una controversia tra due Stati partecipanti alla Csce potrà essere deferita alla Commissione qualora le parti della controversia convengano in tal senso.

#### Sezione II

Uno Stato partecipante potrà in qualsiasi momento, dichiarare di accettare, a condizione di reciprocità, la conciliazione da parte della Commissione per controversie che insorgano tra esso e un altro Stato partecipante. La dichiarazione non potrà includere condizioni che pregiudicherebbero le procedure descritte nelle seguenti sezioni da III a XVII. La dichiarazione sarà depositata presso il Segretario della Commissione («il Segretario») che ne trasmetterà copia a tutti gli Stati partecipanti.

### Sezione III

1. Qualora le parti di una controversia abbiano concordato di deferirla alla Commissione, la procedura sarà invocata dalle parti mediante una richiesta scritta congiunta al Segretario.

2. Qualora entrambe le parti di una controversia abbiano reso dichiarazioni che si applicano a tale controversia in base alla Sezione II, la procedura potrà essere invocata mediante una richiesta scritta di una delle parti alla controparte e al Segretario.

### Sezione IV

1. Non appena il Segretario avrà ricevuto una richiesta avanzata conformemente alla Sezione III, verrà costituita la Commissione in conformità alla Sezione V.

2. Qualsiasi questione relativa all'applicazione della Sezione II per quanto concerne la controversia, e in particolare relativamente alla reciprocità delle dichiarazioni rese in base a detta Sezione II, sarà decisa dalla Commissione come questione preliminare. A tale scopo le parti procederanno direttamente alla nomina dei conciliatori.

### Sezione V

1. Le parti della controversia nomineranno, entro 20 giorni dal ricevimento da parte del Segretario di una richiesta scritta in base alla Sezione III, un conciliatore prescelto dall'Elenco mantenuto ai fini della Procedura di Soluzione Pacifica delle Controversie di La Valletta («l'Elenco di La Valletta»). Una parte che invochi la procedura conformemente alla Sezione III, paragrafo 2, dovrebbe indicare il nome del proprio conciliatore nella richiesta scritta.

2. I conciliatori nomineranno, entro 20 giorni dalla data della seconda nomina, un terzo conciliatore scelto dall'elenco di La Valletta, che fungerà da Presidente della Commissione. Egli non avrà la cittadinanza di alcuna delle due parti ovvero non sarà stato designato per l'Elenco da alcuna di esse.

3. Qualora la nomina del Presidente o di uno qualsiasi degli altri conciliatori non sia stata effettuata entro il periodo prescritto, essa sarà effettuata entro 20 giorni dalla scadenza del periodo in questione dal Segretario Generale della Corte Permanente di Arbitrato, previa consultazione con le parti.

4. Qualsiasi posto vacante sarà occupato nel modo prescritto per la nomina iniziale.

### Sezione VI

1. La Commissione consulterà le parti in merito alla procedura da seguire nell'esercizio delle sue responsabilità, come qui di seguito descritto. La

Commissione attuerà qualsiasi accordo fra le parti sulla procedura. In mancanza di accordo su un punto, la Commissione potrà decidere la questione.

2. Le decisioni e le raccomandazioni della Commissione saranno adottate a maggioranza dei voti dei membri.

#### Sezione VII

La Commissione potrà, previo consenso delle parti, invitare qualsiasi Stato partecipante a presentare le proprie opinioni oralmente o per iscritto.

#### Sezione VIII

Durante la procedura, le parti si asterranno da qualsiasi azione che possa aggravare la situazione e rendere più difficile o impedire la soluzione pacifica della controversia. A tale riguardo, la Commissione potrà richiamare l'attenzione delle parti su qualsiasi misura che, a suo giudizio, possa facilitare una soluzione amichevole.

#### Sezione IX

La Commissione cercherà di chiarire i punti della controversia fra le parti e si adopererà per pervenire ad una soluzione della controversia in termini reciprocamente accettabili.

#### Sezione X

La Commissione potrà suggerire possibili modalità di soluzione e stabilire un periodo entro cui le parti dovrebbero comunicare alla Commissione se esse accettano tali raccomandazioni, qualora ritenga che ciò possa facilitare una soluzione amichevole delle controversia.

#### Sezione XI

Ciascuna parte, entro il termine stabilito nella Sezione X, riferirà al Segretario e all'altra parte se essa accetta o meno le modalità di soluzione proposte. Qualora entrambe le parti non abbiano notificato tale accettazione entro tale periodo, il Segretario inoltrerà un rapporto della Commissione al Comitato degli Alti Funzionari della Csce. Il rapporto non comprenderà le questioni di cui alla Sezione XII.

#### Sezione XII

Qualsiasi misura raccomandata in base alla Sezione VIII e qualsiasi informazione e commento forniti confidenzialmente alla Commissione delle parti rimarranno confidenziali se non altrimenti concordato dalle parti.

### Sezione XIII

Ciascuna parte della controversia sosterrà le proprie spese e le spese del conciliatore da essa nominato. Le altre spese della Commissione saranno ugualmente suddivise fra le parti.

### Sezione XIV

Uno Stato partecipante potrà in qualsiasi momento, prima o dopo una controversia sia stata deferita alla Commissione, dichiarare, in generale o in relazione a una particolare controversia, di accettare come vincolanti, a condizione di reciprocità, tutti i termini di soluzione proposti dalla Commissione. Tale dichiarazione sarà depositata presso il Segretario che ne trasmetterà copia a tutti gli Stati partecipanti.

### Sezione XV

Una dichiarazione resa ai sensi della Sezione II o della Sezione XIV potrà essere ritirata o modificata mediante notifica scritta al Segretario che ne trasmetterà copia a tutti gli Stati partecipanti. Una dichiarazione resa in base alla Sezione II o alla Sezione XIV non potrà essere ritirata o modificata in relazione ad una controversia alla quale si applica, dopo che una richiesta scritta per la conciliazione della controversia in base alla Sezione III sia stata presentata e l'altra parte della controversia abbia già reso una tale dichiarazione.

### Sezione XVI

Le parti potranno concordare di modificare la procedura stabilita nelle sezioni precedenti per quanto riguarda la loro specifica controversia.

### Sezione XVII

Il Direttore del Centro per la Prevenzione dei Conflitti fungerà da Segretario della Commissione. Nell'adempimento delle proprie funzioni il Direttore potrà consultare il Comitato degli Alti Funzionari come e quando lo ritenga necessario. Qualora il Direttore abbia la cittadinanza di una delle parti della controversia, le sue funzioni per quanto concerne tale controversia saranno svolte dal funzionario del Centro per la Prevenzione dei Conflitti di rango immediatamente inferiore che non abbia la cittadinanza di una delle parti.

*(Allegato 3 al Documento conclusivo della Riunione di Ginevra sulla soluzione pacifica delle controversie - 23 ottobre 1992).*

\*\*\*

## *Disposizioni per la Conciliazione sotto Direzione*

1. Per aiutare due Stati partecipanti a risolvere una controversia che essi non siano riusciti a comporre entro un periodo di tempo ragionevole, il Consiglio dei Ministri o il Comitato degli Alti funzionari (Caf) potranno prescrivere a detti Stati di ricercare la conciliazione.

2. Avvalendosi di tale autorità, il Consiglio o il Caf potranno prescrivere alle parti della controversia di ricorrere alle disposizioni per la conciliazione descritte nell'Allegato 3, nello stesso modo come se le parti avessero avanzato una richiesta scritta congiunta per sottoporre la controversia alla Commissione di Conciliazione istituita da tale Allegato. Tuttavia, in siffatte situazioni:

(a) il Consiglio o il Caf potranno decidere, in considerazione della natura della singola controversia o di altri fattori rilevanti, di prolungare o di abbreviare uno dei periodi di venti giorni concessi alle parti per nominare i due membri della Commissione di Conciliazione o per scegliere il Presidente; e

(b) il lavoro della Commissione non sarà svolto in pubblico, se non diversamente convenuto fra le parti.

3. Nei casi che riguardino controversie tra due Stati parte alla Convenzione relativa alla Conciliazione e all'Arbitrato nel quadro della Csce, il Consiglio o il Caf potranno inoltre prescrivere loro di ricorrere alle disposizioni per la Conciliazione stabilite dalla Convenzione, una volta che questa sia entrata in vigore.

4. Le parti della controversia potranno esercitare qualsiasi diritto altrimenti acquisito di partecipare a tutte le discussioni concernenti la controversia nell'ambito del Consiglio o del Caf, ma non prenderanno parte alla decisione del Consiglio o del Caf che prescriva loro la conciliazione, ovvero alle decisioni descritte nel paragrafo 2(a).

5. Il Consiglio o il Caf non prescriveranno alle parti di una controversia di ricercare la conciliazione in base al presente Allegato:

(a) qualora la controversia sia affrontata sulla base di una diversa procedura per la soluzione pacifica delle controversie;

(b) qualora la controversia rientri in qualsiasi altra procedura al di fuori della Csce che le parti della controversia abbiano accertato, compreso il caso di un accordo in base al quale le parti si siano impegnate ad affrontare talune controversie soltanto mediante negoziati; oppure

(c) qualora una delle parti in lite ritenga che, poiché la controversia riguarda questioni concernenti la propria integrità territoriale o la difesa nazionale, titoli di sovranità sulla terraferma o pretese confliggenti riguardo la giurisdizione su altre aree, le disposizioni del presente Allegato non dovrebbero essere applicate.

6. Le parti della controversia sosterranno ciascuna le proprie spese. Salvo per quanto riguarda le controversie che rientrano nel paragrafo 3, tutte le altre spese sostenute nell'applicazione della procedura saranno suddivise fra tutti gli Stati partecipanti conformemente alle percentuali di ripartizione della Csce, fatta salva qualsiasi procedura che il Caf possa adottare per assicurare che le spese rientrino nei limiti del ragionevole. Per quanto riguarda le controversie di cui al paragrafo 3, si farà fronte alle relative spese conformemente alle disposizioni della Convenzione relativa alla Conciliazione e all'Arbitrato nel quadro della Csce.

7. Oltre ai rapporti altrimenti previsti in base alle disposizioni per la conciliazione descritte nei paragrafi 2 e 3, il Consiglio o il Caf potranno richiedere alla Commissione di presentare un rapporto sui risultati della conciliazione. Il rapporto non tratterà questioni ritenute di carattere confidenziale ai sensi delle disposizioni applicabili, se non diversamente convenuto fra le parti.

*(Allegato 4 al Documento conclusivo della riunione di Ginevra sulla soluzione pacifica delle controversie - 23 ottobre 1992).*

## PRINCIPALI RIUNIONI DELLA CSCE: 1972-1993

### **1972**

22 novembre, *Helsinki*: inizio delle consultazioni preliminari

### **1973**

8 giugno, *Helsinki*: fine delle consultazioni preliminari

3-7 luglio, *Helsinki*: prima fase di lavoro

18 settembre, *Ginevra*: inizio della seconda fase di lavoro

### **1975**

21 luglio, *Ginevra*: fine della seconda fase di lavoro

1° agosto, *Helsinki*: primo Vertice della Csce. Atto Finale di Helsinki

### **1977**

4 ottobre, *Belgrado*: inizio della prima Riunione sui seguiti

### **1978**

9 marzo, *Belgrado*: fine della prima Riunione sui seguiti

31 ottobre-11 dicembre, *Montreux*: riunione di esperti sulla soluzione pacifica delle controversie

### **1979**

13 febbraio-26 marzo, *La Valletta*: riunione di esperti sulla cooperazione economica, scientifica e culturale nel Mediterraneo

### **1980**

18 febbraio-3 marzo, *Amburgo*: forum scientifico

11 novembre, *Madrid*: inizio della seconda Riunione sui seguiti

### **1983**

9 settembre, *Madrid*: fine della seconda Riunione sui seguiti

## **1984**

15 gennaio, *Stoccolma*: inizio della Conferenza sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (Csbm) e sul disarmo in Europa

21 marzo-30 aprile, *Atene*: riunione di esperti sulla soluzione pacifica delle controversie

16-26 ottobre, *Venezia*: seminario sulla cooperazione economica, scientifica e culturale nel Mediterraneo

## **1985**

7 maggio-17 giugno, *Ottawa*: riunione di esperti sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

15 ottobre-25 novembre, *Budapest*: forum culturale

## **1986**

15 aprile-26 maggio, *Berna*: Riunione di esperti sui contatti umani

19 settembre, *Stoccolma*: fine della Conferenza sulle Csbm e sul disarmo in Europa. Documento sulle Csbm

4 novembre, *Vienna*: inizio della terza Riunione sui seguiti

## **1989**

19 gennaio, *Vienna*: fine della terza Riunione sui seguiti

6 marzo, *Vienna*: inizio dei negoziati sulle forze armate convenzionali in Europa (Cfe) fra i 16 paesi della Nato e i 7 del Patto di Varsavia

9 marzo, *Vienna*: inizio del secondo ciclo di negoziati sulle Csbm

18 aprile-12 maggio, *Londra*: forum sull'informazione

30 maggio-23 giugno, *Parigi*: prima Riunione della Conferenza sulla dimensione umana

16 ottobre-3 novembre, *Sofia*: riunione sulla protezione dell'ambiente

## **1990**

19 marzo-11 aprile, *Bonn*: conferenza sulla cooperazione economica

5 giugno-29 luglio, *Copenaghen*: seconda Riunione della Conferenza sulla dimensione umana

24 settembre-19 ottobre, *Palma di Maiorca*: riunione sul Mediterraneo

1-2 ottobre, *New York*: riunione dei Ministri degli Affari Esteri

17 novembre, *Vienna*: approvazione del Documento di Vienna 1990 sulle Csbm

19 novembre, *Parigi*: firma del Trattato Cfe

19-21 novembre, *Parigi*: Vertice della Csce. Carta di Parigi per una nuova Europa

### **1991**

15 gennaio-8 febbraio, *La Valletta*: riunione di esperti sulla soluzione pacifica delle controversie

28 maggio-7 giugno, *Cracovia*: simposio sul retaggio culturale

19-20 giugno, *Berlino*: prima riunione regolare del Consiglio dei Ministri

1-19 luglio, *Ginevra*: riunione di esperti sulle minoranze nazionali

10 settembre-4 ottobre, *Mosca*: terza Riunione della Conferenza sulla dimensione umana

4-14 novembre, *Oslo*: seminario di esperti sulle istituzioni democratiche

### **1992**

30-31 gennaio, *Praga*: seconda riunione regolare del Consiglio dei Ministri

4 marzo, *Venezia*: approvazione del Documento di Vienna 1992 sulla Csce

10-20 marzo, *Helsinki*: riunione preparatoria della Conferenza sui seguiti di Helsinki

24 marzo, *Helsinki*: prima riunione aggiuntiva del Consiglio dei Ministri

24 marzo-8 luglio, *Helsinki*: quarta Riunione sui seguiti

9-10 luglio, *Helsinki*: Vertice della Csce. Le sfide del cambiamento

12-23 ottobre, *Ginevra*: riunione di esperti sulla soluzione pacifica delle controversie

16-20 novembre, *Varsavia*: seminario della dimensione umana sulla tolleranza

14-15 dicembre, *Stoccolma*: terza riunione regolare del Consiglio dei Ministri

### **1993**

16-18 marzo, *Praga*: primo Forum economico

20-23 aprile, *Varsavia*: seminario della dimensione umana sulla emigrazione

17-21 maggio, *La Valletta*: seminario sul Mediterraneo

24-28 maggio, *Varsavia*: seminario della dimensione umana sullo studio di casi relativi alle questioni delle minoranze nazionali: casi positivi

7-9 giugno, *Vienna*: seminario sul mantenimento della pace

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

### Raccolte di documenti

- Arie Bloed (ed.), *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, Nijhoff, 1990.
- Giovanni Barberini, *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa: Csce Documents*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1990.
- Victor-Yves Ghebali, *Mesures de confiance de la Csce : documents et commentaires*, New York, Nations Unies, 1989 (Travaux de recherche/Unidir; 3).
- Vojtech Mastny (a cura di), *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe: 1986-1991: Analysis and Documentation*, New York, New York University Press, c1992 (An Institute for East-West Security Studies book).

### Libri e Monografie

- Gaetano Arangio-Ruiz, «Human Rights and Non-intervention in the Helsinki Final Act», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 157, 1977, tome 4., pp. 195-331.
- Arie Bloed, Pieter Van Dijk (eds.), *The Human Dimension of the Helsinki Process: the Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Nijhoff, 1991 (International Studies in Human Rights; 20).
- Wilhelm Bruns, *Auf dem Wege zu einer neuen europäischen Sicherheitsordnung?: Nach dem KSZE-Gipfel von Paris*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1990 (Studien; 43).
- Thomas Buergenthal, (ed.), *Human Right, International Law and the Helsinki Accords*, New Montclair, Allanheld, Osmun & Co., York, Universe Books, 1977.

- Emmanuel Decaux, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Csce)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (Que sais-je? ; 2661).
- Luigi Vittorio Ferraris (ed), *Report on a Negotiation: Helsinki-Geneva-Helsinki, 1972-1975*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979 (Ed. it. Testimonianze di un negoziato: Helsinki-Geneva-Helsinki, 1972-1975, Padova, Cedam, 1977.)
- Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente: la Csce, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Établissement Émile Bruylant, 1989 (Organisation internationale et relations internationales ; 18).
- Alexis Heraclides, *Helsinki-I: from «Cold War» to «a New Europe»: the Human Rights Phase of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975-1990*, Athens, The Greek Institute for International and Strategic Studies, 1991 (Occasional paper; 2).
- Alexis Heraclides, *The Helsinki-II Meeting and its Aftermath: the Making of the Csce into an International Organization*, London, Pinter, 1993.
- Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe: the Human Dimension, 1972-1992*, London, Frank Cass, 1993.
- Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London, Frank Cass, 1990.
- Wolfgang Heusel, «Weiches» *Volkerrecht: eine vergleichende Untersuchung Typischen*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1991.
- Thomas J. Hirschfeld, *Helsinki II: the Future of Arms Control in Europe*, Santa Monica, Rand, 1992 (Rand reports).
- Sabine Jaberg, *Ksze 2001: Profil einer Europäischen Sicherheitsordnung: Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung*, Hamburg, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 1992 (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik ; 70).
- F. Stephen Larrabee, Dietrich Stobbe (eds.), *Confidence-Building Measures in Europe*, New York, Institute for East-West Security Studies, 1983 (East-West monograph; 1).
- Stephan Lehne, *The Csce in the 1990s: Common European House or Potemkin Village?*, Wien, Baumüller, c1991 (The Laxenburg papers; 9).
- Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989: a Turning Point in East-West Relations*, Boulder, Westview Press, c1991 (Austrian Institute for International Affairs series).
- John J. Maresca, *To Helsinki: the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Durham, Duke University Press, 1985.

- Hanspeter Neuhold, *Csce: N + N Perspectives: the Process of the Conference on Security and Cooperation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-aligned Participating States*, Wien, Braümuller, 1987.
- Karin Oellers-Frahm, Norbert Wühler, *Dispute Settlement in Public International Law: Texts and Materials*, Berlin, Springer Verlag, 1984.
- Norbert Ropers, Peter Schlotter, *The Csce: Multilateral Conflict Management in a Transforming World Order; Future Perspectives and New Impulses for Regional Peace Strategies*, Bonn, Foundation Development and Peace; Duisburg, Institute for Development and Peace of the University, 1992 (Interdependenz; 14).
- Norbert Ropers, Peter Schlotter, *Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozess: Geschichte, Modelle, Evaluation*, Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung, 1986 (Hsfk-Report; 7/1986).
- Norbert Ropers, Peter Schlotter, *Regime Analysis and the Csce Process*, Frankfurt am Main, Hessische Stiftung Friedens-und Konfliktforschung, 1990 (Prif reports; 13).
- Università degli studi di Trieste-Facoltà di Giurisprudenza, Società italiana per l'organizzazione internazionale, *Tipologia e protezione delle minoranze in Europa: atti del colloquio internazionale; Trieste, 3-4 novembre 1990*, Padova, Cedam, 1991 (La comunità internazionale. Quaderni; 4).
- Hans-Heinrich Wrede, *Ksze in Wien: Kursbestimmung für Europas Zukunft*, Köln, Wissenschaft und Politik, c1990.
- Andrei Zagorski, *Die menschliche Dimension der KSZE, die Sowjetunion und Rußland*, Hamburg, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 1992 (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik; 65).

## Articoli

- Christopher Anstis, «Obiettivo 2 della Csce: nuovamente ad Helsinki da Parigi, via Berlino e Praga», *Notizie Nato*, n. 3 (aprile 1992), pp. 18-23.
- Gaetano Arangio-Ruiz, «Droits de l'homme et non-intervention : Helsinki, Belgrade, Madrid», *La Comunità internazionale*, vol. 35, n. 3 (terzo trimestre 1980), pp. 453-507.
- Giovanni Barberini, «La dimensione umana della Csce», *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, a. 4., n. 1 (gennaio-aprile 1991), pp. 15-34.

- Giovanni Barberini, «Distensione e cooperazione in Europa: la Conferenza di Vienna», *Aggiornamenti sociali*, a. 40., n. 5 (maggio 1989), pp. 373-386.
- Giovanni Barberini, «La tutela delle minoranze nel sistema della Csce», *Aggiornamenti sociali*, a. 43., n. 4 (aprile 1992), pp. 285-298.
- Rudolf L. Bindschleider, «La Conférence sur la sécurité en Europe et le règlement pacifique des différends», *Comunicazioni e studi*, vol. 14., 1975, pp. 101-108.
- Arie Bloed, «Helsinki-II: the Challenges of Change», *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 3 (1992), pp. 37-50.
- Giorgio Bosco, «La Csce e la soluzione pacifica delle controversie», *La Comunità Internazionale*, vol. 46, n. 3 (terzo trimestre 1991), pp. 259-277.
- Michael Bothe, «Legal Non-legal Norms: a Meaningful Distinction in International Relations?», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 1, 1980, pp. 65-95.
- Rachel Brett, *The Challenges of Change; Report of the Helsinki Follow-up Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Csce), (24 march-10 July 1992)*, Essex, University of Essex, 1992, (Papers in the Theory and Practice of Human Rights; 2).
- Rachel Brett, *The Development of the Human Dimension Mechanism of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Csce)*, Essex, University of Essex, 1992, (Papers in the Theory and Practice of Human Rights; 1).
- Thomas Buergenthal, «Csce Human Dimension: the Birth of a System», *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1992, vol. 1. (2), pp. 163-209.
- Thomas Buergenthal, «The Copenhagen Csce Meeting: a New Public Order for Europe», *Human Rights Law Journal*, vol. 11, 1990, pp. 217-246.
- Lucius Caflisch, «Vers des mécanismes pan-européens de règlement des différends», *Revue générale de droit international public*, vol. 93, n. 1 (1993), pp. 1-38.
- Lucius Caflisch, «Règlement pacifique des différends en Europe: le document de La Valletta et les perspectives d'avenir», Christian Dominicé ed altri (ed), *Etudes de droit international en l'Honneur de Pierre Lalive*, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, 1993, pp. 437-456.
- Luigi Condorelli, «En attendant la "Cour de conciliation et d'arbitrage de la Csce": quelques remarques sur le droit applicable», Christian Dominicé ed altri (ed), *Etudes de droit international en l'Honneur de Pierre Lalive*, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, 1993, pp. 457-467.
- Jonathan Dean, Randall Watson Forsberg, «Cfe and Beyond: the Future of Conventional Arms Control», *International Security*, vol. 17, n. 1 (Summer 1992), pp. 76-122.

- Herman B.M. de Lange, «The Csce and Security in Europe», *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 3 (1992), pp. 25-36.
- Nils Eliasson, «Institutional Development of the Csce: a Challenge of Change», *Helsinki Monitor*, vol. 4, n. 1 (1993), pp. 12-15
- James E.S. Fawcett, «The Helsinki Act and International Law», *Revue belge de droit international*, vol. 13, n. 1-2 (1977), pp. 5-9.
- Helene Fabri Ruiz, «La Csce et le règlement pacifique des différends : l'élaboration d'une méthode», *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, pp. 297-314.
- Luigi Ferrari Bravo, «Perspectives for the Valletta Meeting», Daniel Bardonnnet (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: perspectives d'avenir*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, pp. 633-646.
- Victor-Yves Ghebali, «Les principes figurant à l'Acte final de la Conférence sur la sécurité européenne dans la perspective des Nations Unies», *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, pp. 73-127.
- Victor-Yves Ghebali, «Mesures de confiance et de sécurité en Europe : le bilan de 1987», *Défense nationale*, a. 44 (mars 1988), pp. 91-101.
- Victor-Yves Ghebali, «Le rôle de la Communauté européenne dans le processus de la Csce», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 343 (janvier 1991), pp. 8-13.
- Victor-Yves Ghebali, «Une institution européenne nouvelle : le Centre de la Csce pour la prévention des conflits», *Le Trimestre du monde*, n. 13, 1er trimestre 1991, pp. 123-129.
- Victor-Yves Ghebali, «La Charte de Paris pour une nouvelle Europe», *Défense nationale*, a. 47 (mars 1991), pp. 73-82.
- Victor-Yves Ghebali, «The Csce Conflict Prevention Center», *International Defense Review*, vol. 24, n. 3 (1991), p. 219.
- Victor-Yves Ghebali, «La Csce et la transformation des relations internationales en Europe», Daniel Bardonnnet (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe : perspectives d'avenir*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, pp. 529-566.
- Victor-Yves Ghebali, «La Csce à la recherche de son rôle dans la nouvelle Europe», Mario Telò (ed.), *Vers une nouvelle Europe ? Towards a new Europe?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1992 (Etudes européennes), pp. 49-79.
- Victor-Yves Ghebali, «Towards an Operational Institution for Comprehensive Security», *Disarmament*, vol. 15, n. 4 (1992), pp. 1-12.
- Victor-Yves Ghebali, «L'évolution de la Csce depuis la Charte de Paris», *Le Trimestre du monde*, n. 17, 1er trimestre 1992, pp. 159-194.
- Victor-Yves Ghebali, «Le decisioni di luglio della Csce: un passo nella direzione giusta», *Notizie Nato*, n. 7 (agosto 1992), pp. 3-8.

- Victor-Yves Ghebali, «La fuite en avant de la Csce», *Défense nationale*, a. 49, n. 4 (avril 1993), pp. 97-108.
- Victor-Yves Ghebali, «Csce's velvet clout», *International Defense Review*, vol. 26, n. 4 (April 1993), pp. 285-286.
- Victor-Yves Ghebali, «I primi lavori del Foro della Csce per la cooperazione in materia di sicurezza», *Notizie Nato*, (giugno 1993), pp. 23-27.
- Victor-Yves Ghebali, «La prise de décision au sein de la Csce», *Le Trimestre du Monde*, n. 23, 3ème trimestre 1993, pp. 199-211.
- Victor-Yves Ghebali, «La Csce et la question de la protection des minorités nationales», *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne*, André Liebich et André Reszler (eds), Presses Universitaire de France, 1993, pp. 51-72.
- Alexis Heraclides, «The Csce and Minorities: the Negotiations Behind the Commitments, 1972-1992», *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 3 (1992), pp. 5-18.
- Hartmut von Hillgenberg, «Der Ksze-Mechanismus zur friedlichen Regelung von Streitfällen», *German Yearbook of International Law*, vol. 34, 1991, pp. 122-137.
- Juliane Kokott, «Der Begriff "politisch" im Normenzusammenhang nationalen und internationalen Rechts», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 51, 1991, pp. 603-650.
- Keith Krause, «Post-Helsinki Conventional Arms Control: the Qualitative Dimension», *Arms Control*, vol. 12, n. 2 (September 1991), pp. 211-230.
- Ivo Lapenna, «Legal Nature of the Csce Final Act and Human Rights Under International Law and Soviet Law», *Jahrbuch für Ostrecht*, vol. 18, 1977, pp. 9-19.
- Charles Leben, «La création d'un organisme Csce par le règlement des différends», *Revue générale de droit international public*, a. 95, n. 4 (1991), pp. 857-880.
- Dominic McGoldrick, «Human Rights Developments in the Helsinki Process», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39, 1990, pp. 923-940.
- Anatoly P. Movchan, «Problems of Boundaries and Security in the Helsinki Declaration», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 154, 1977, tome 1., pp. 1-44.
- Djura Nincic, «Les implications générales juridiques et historiques de la Déclaration d'Helsinki», *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 154, 1977, tome 1., pp. 45-102.
- Karin Oellers-Frahm, «Überlegungen anlässlich der Zulassung der Intervention Nicaraguas im Streit zwischen El Salvador und

- Honduras», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 50, 1990, pp. 795-811.
- Karin Oellers-Frahm, «Die obligatorische Komponente in der Streitbeilegung im Rahmen der KSZE», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 51, 1991, pp. 71-93.
- Karin Oellers-Frahm, «The mandatory Component in the Csce Dispute Settlement System», Mark W. Janis (ed.), *International Courts for the Twenty-First Century*, Dordrecht, Nijhoff, 1992, pp. 195-211.
- Francesco Polesella, «La Csce da Vienna a Parigi», *Affari Esteri*, a. 23°, n. 91, 1991, pp. 3-13.
- Jean-François Prevost, «Observations sur la nature juridique de l'Acte Final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe», *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, pp. 129-153.
- Eric Remacle, «La Csce et la Communauté européenne face au conflit yougoslave: deux entreprises pour une crise», *Le Trimestre du monde*, 1er trimestre 1992, pp. 219-233.
- Natalino Ronzitti, «Un passo avanti nella procedura Csce per la protezione dei diritti umani», *Rivista di diritto internazionale*, vol. 74, 1991, pp. 619-623.
- Allan Rosas, «Internal Conflicts and the Csce Process», *Helsinki monitor*, vol. 3, n. 2 (1992), pp. 5-9.
- Harold S. Russell, «The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?», *American Journal of International Law*, vol. 70, n. 2 (April 1976), pp. 242-272.
- Oscar Schachter, «The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements», *American Journal of International Law*, vol. 71, n. 2 (April 1977), pp. 296-304.
- Erika B. Schlager, «The Procedural Framework of the Csce: from the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990», *Human Rights Law Journal*, vol. 12, 1991, pp. 221-237.
- Heinrich Schneider, «Wolken über Gesamteuropa: der Ksze-Prozeß nach dem Gipfeltreffen in Helsinki», *Integration*, 15. Jg., 4/92 (November 1992), pp. 189-205.
- Theodor Schweisfurth, «Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und Völkerrechtlichen Relevanz der Ksze : Schlussakte», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 36, 1976, pp. 681-726.
- Rob Siekmann, «Some Thoughts About the Development of Csce Instruments in the Field of Peace and Security», *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 2 (1992), pp. 10-19.
- Marcel Trémeau, «La dimension humaine de la Csce», *Droit international et droits de l'homme*, colloque du Centre de droit

- international de Nanterre, (cahiers du Cedin) n. 5, Montchrestien, 1990, pp. 58
- Pieter van Dijk, «The Final Act of Helsinki: Basis for a Pan-European System?», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 11, 1980, pp. 97-124.
- Pieter van Dijk, «The Implementation of the Final Act of Helsinki: the Creation of New Structures or the Involvement of Existing Ones?», *Michigan Journal of International Law*, vol. 10, 1989, pp. 110-126.
- Heinz Vetschera, «Die Ksze-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise», *Österreichische militärische Zeitschrift*, n. 5, 1991, pp. 405-414.
- Michel Virally, «La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l'exception des textes émanant des organisations internationales)», *Annuaire de l'Institut de droit international, Session de Cambridge*, vol. 60 (1), 1983, pp. 166-375.
- Budislav Vukas, «The Csce and the Protection of National Minorities», Daniel Bardonnnet (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe : perspectives d'avenir*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, pp. 567-579.
- Richard Weitz, «The Csce and the Yugoslav Conflict», *Rfe/RL Research Report*, vol. 1, n. 5 (31 January 1992), pp. 24-26.
- Rob W. Zaagman, «The Csce and the Yugoslav Crisis», *Helsinki Monitor*, vol. 3, n. 1, 1992, pp. 43-50.

## LISTA DELLE SIGLE

Caf	Comitato degli alti funzionari
CC	United Nations Consular Commission
CC/Cpc	Comitato consultivo del Centro di prevenzione dei conflitti
Cicr	Comitato internazionale della Croce Rossa
CE	Comunità europea
CM	Consiglio dei Ministri
Cpc	Centro per la prevenzione dei conflitti
Cpe	Cooperazione politica europea
Csbm	Confidence- and Security-Building Measure (Misure miranti al rafforzamento della fiducia e della sicurezza)
Csi	Comunità di Stati indipendenti
Csce	Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
Forpronu	Forza di protezione delle Nazioni Unite
Nacc	North-Atlantic Cooperation Council
Nato	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
Nna	Neutrali e non-allineati (paesi)
Odihr	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo)
Oil	Organizzazione internazionale del lavoro
Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ong	Organizzazioni non governative
Onuc	United Nations Operation in the Congo
Unosom	United Nations Operation in Somalia
Undof	United Nations Disengagement Observer Force
Unef	United Nations Emergency Force
Unep	United Nations Environment Programme
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unficyp	United Nations Peace-keeping Force in Cyprus
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon

## GLI AUTORI

*Claude Altermatt* è nel Servizio diplomatico elvetico dal 1987. Dal 1991 è funzionario distaccato presso il Segretariato della Csce a Praga.

*Antonio Armellini* è diplomatico di carriera. È stato responsabile per le questioni Csce al Ministero degli Esteri dal 1988 al 1992 e rappresentante italiano presso il Comitato degli alti funzionari della Csce fino al 1992.

*Giovanni Barberini* è ordinario nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia. È direttore del Centro internazionale di ricerca, formazione e documentazione sulla Csce, con sede a Perugia.

*Luigi Condorelli* è ordinario nella Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra e direttore del Dipartimento di diritto internazionale pubblico e organizzazione internazionale della medesima Università.

*Benedetto Conforti* è ordinario di diritto internazionale nell'Università di Roma «La Sapienza»; membro della Commissione europea dei diritti dell'uomo.

*Luchino Cortese* è ambasciatore e direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo di Varsavia.

*Emmanuel Decaux* è professore di diritto pubblico presso l'Università di Parigi, Nanterre e direttore del Centro di diritto internazionale (Cedin) di Nanterre.

*Victor-Yves Ghebali* è professore presso l'Institut universitaire de hautes études internationales di Ginevra e direttore delle ricerche all'Observatoire des relations internationales dell'Università René Descartes (Paris V).

*Ettore Greco* è ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali di Roma.

*Alexis Heraclides* è professore «aggiunto» alla Panteios University (Atene) ed esperto presso il Ministero degli Affari Esteri.

*Karin Oellers-Frahm* è ricercatrice presso il Max-Planck-Institut di diritto pubblico comparato e di diritto internazionale e Chargée de Cours presso l'Università di Heidelberg.

*Natalino Ronzitti* è ordinario di diritto internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa e Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia alla Conferenza del Disarmo (Ginevra).

*Paolo Trichilo* è funzionario diplomatico in servizio presso l'Ufficio Csce della Direzione generale affari politici del Ministero degli Affari Esteri.

Oltre a essere l'unica organizzazione paneuropea (a cui partecipano anche gli Usa e il Canada), la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) presenta la peculiare caratteristica di integrare, nella sua attività, le tre dimensioni cruciali della cooperazione internazionale: sicurezza, economia e diritti umani. Nata da uno dei più avanzati e impegnativi documenti della nostra epoca, l'Atto finale di Helsinki del 1975, la Csce ha contribuito in misura significativa, soprattutto attraverso le iniziative attuate nel campo del disarmo e dei diritti umani, alla fine della guerra fredda e al superamento della contrapposizione tra i blocchi. Queste stesse trasformazioni politiche hanno però aperto nuovi problemi e generato nuove incertezze. Basti pensare alle questioni delle minoranze, ai conflitti all'interno degli Stati e alla ridefinizione degli assetti nazionali, con la nascita di nuove entità statali. Si pone quindi l'indifferibile esigenza di costruire un nuovo ordine europeo fondato su un ruolo rafforzato della Csce. Si è così avviato un processo di «istituzionalizzazione» della Csce che, dopo aver ricevuto un decisivo impulso dal Vertice svoltosi a Helsinki nel 1992, continua tutt'ora a svilupparsi.

In questo volume, alcuni fra i massimi esperti della Csce e studiosi del diritto internazionale svolgono un'approfondita analisi critica dell'evoluzione storica della Csce, della sua struttura istituzionale e delle sue attività, affrontando anche i problemi di prospettiva. Il volume, che è uno strumento indispensabile per chiunque voglia approfondire il tema della nuova Europa, contiene scritti di Claude Altermatt, Antonio Armellini, Giovanni Barberini, Luigi Condorelli, Benedetto Conforti, Luchino Cortese, Emmanuel Decaux, Karin Oellers-Frahm, Victor-Yves Ghebali, Ettore Greco, Alexis Heraclides, Natalino Ronzitti, Paolo Trichilo, ed è corredato da un'ampia appendice documentaria, cronologica e bibliografica.

L. 45.000, i.i.

ISBN 88-204-8103-0



9 788820 481032