

I diritti umani nel sistema della CSCE

1. Il sistema dell'Atto finale di Helsinki

Il clima politico in cui si avvia il "processo di Helsinki" all'inizio degli anni '70 è ancora ufficialmente quello della guerra fredda o dell'equilibrio del terrore, frutto della contrapposizione ideologica Est-Ovest¹.

Fino al non prevedibile collasso del blocco orientale nei tempi e nei termini in cui è avvenuto, il sistema della politica internazionale era considerato, dalla dottrina prevalente delle relazioni internazionali, un sistema bloccato. Si sosteneva che il bipolarismo impediva lo sviluppo di qualsiasi valido processo di mutamento, la nascita di nuove alleanze, la stipulazione di regole del gioco nuove.

Era opinione diffusa tra gli scienziati della politica che soltanto una guerra maggiore avrebbe potuto modificare gli equilibri internazionali creatisi alla fine della seconda guerra mondiale e avviare una fase costituente di nuovo ordine internazionale. In realtà, sul terreno che potremmo definire dell'esplorazione diplomatica, alla fine degli anni '60, la Ostpolitik di Willy Brandt e la collaterale Ostpolitik vaticana, aprivano spazi nuovi per il dialogo lungo l'asse Est-Ovest. Frutto di questa accorta azione diplomatica, che trova il suo precedente remoto (ma non troppo) nella politica della distensione di Kruscev alla fine degli anni '50, è l'apertura ad Helsinki nel 1972 della grande assise diplomatica che va sotto il nome di Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE. Vi partecipano i paesi europei, gli Stati Uniti e il Canada e, in qualità di osservatori, i paesi rivieraschi del Mediterraneo. Il negoziato dura circa tre anni con lunghe, estenuanti sessioni di lavoro a Ginevra².

Nel 1975, i capi di stato e di governo di 35 paesi firmano l'Atto finale di

* Dottore di ricerca in Relazioni internazionali, Università di Padova.

¹ V. R.J. Vincent, *Human Rights and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 61 ss.

² V. L.V. Ferraris (ed.), *Testimonianze di un negoziato. Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova, Cedam, 1977.

Helsinki, il primo accordo di natura politica tra i paesi dei due blocchi³. L'accordo si articola in tre parti o "cesti" di disposizioni, concernenti rispettivamente la sicurezza politico-militare, la cooperazione economica e in altri settori, la cooperazione nel campo sociale e umanitario.

Le disposizioni sono precedute dalla enunciazione di 10 principi fondamentali intesi ad informare le relazioni tra gli stati partecipanti negli anni a venire: sovrana eguaglianza e rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; inviolabilità delle frontiere; integrità territoriale degli stati; non intervento negli affari interni; cooperazione fra stati; rispetto degli obblighi di diritto internazionale; divieto della minaccia o dell'uso della forza; composizione pacifica delle controversie; rispetto dei diritti umani e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali; eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli.

Palesemente, i primi sei principi appartengono al vecchio ordinamento giuridico internazionale, quello che ha origine alla fine del XV secolo e che viene formalizzato con la Pace di Westfalia nel 1648: il sistema appunto degli stati sovrani "superiorem non recognoscentes". Gli ultimi quattro sono invece principi che troviamo enunciati per la prima volta nella Carta delle Nazioni Unite del 1945 e successivamente ribaditi e elucidati nelle convenzioni internazionali sui diritti umani.

Le disposizioni dell'accordo non prevedono la creazione di strutture organizzate in via permanente distinte dagli apparati amministrativi degli stati membri. Per la implementazione delle varie parti dell'Atto finale, gli stati convengono di ritrovarsi periodicamente nei cosiddetti "seguiti di Helsinki", cioè in conferenze internazionali di natura diplomatica⁴. La struttura del sistema di Helsinki prende così la forma della diplomazia congressuale di tipo multilaterale⁵, non quella, politicamente molto più impegnativa, dell'organizzazione intergovernativa in senso proprio come, per esempio, l'ONU, l'UNESCO, il Consiglio d'Europa, ecc. Questa scelta si spiega in ragione del fatto che non ci sono ancora, tra gli stati partecipanti, né la fiducia reciproca né la volontà politica di trasferire ad un centro autonomo funzioni e poteri che appartengono alla sfera della sovranità statale.

La "conferenza diplomatica", più che l'organizzazione internazionale, è la struttura che consente di garantire al massimo l'interesse e la sicurezza nazionale nonché il principio di non ingerenza negli affari interni degli stati.

I "seguiti" di Helsinki si distinguono, a seconda dei temi in discussione, in generali e specializzati. I primi sono quelli che hanno all'ordine del giorno l'intera materia oggetto dell'accordo: come prima accennato, sicurezza, dimensione umana, cooperazione nei campi dell'economia, della scienza e della tecnica, dell'ambiente, dei trasporti, dell'educazione, cooperazione nel Mediterraneo. Si ri-

³ L'Atto finale non è un accordo giuridico in senso stretto. Attualmente sono 52 gli stati membri della CSCE: Albania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Belarus, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Canada, Repubblica federativa Ceca e Slovacca, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Jugoslavia, Kazakistan, Kirghistan, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldova, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Russia, San Marino, Santa Sede, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Stati Uniti d'America, Tagikistan, Turchia, Turkmenistan, Ucraina, Ungheria, Uzbekistan.

⁴ V. S. Segre, *Da Helsinki a Belgrado*, Roma, Editori Riuniti, 1977; N. Andrew, R.E. Birnbaum (eds.), *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*, Rockville, Sijthoff and Noordhoff, 1980; V. Mastny, *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Durham, Duke University Press, 1986; A. Bloed (ed.), *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

⁵ V. A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991, p. 100 ss.

cordano i seguiti generali di Belgrado del 1978, di Madrid del 1983, di Vienna del 1989, di Parigi del 1990 e il preannunciato seguito di Helsinki del 1992. A queste sessioni generali gli stati sono rappresentati dai Ministri degli esteri o anche dai capi di stato e di governo. Al seguito di Parigi è stato deciso che i seguiti al massimo livello di rappresentanza abbiano cadenza biennale. I seguiti specializzati, invece, approfondiscono le tematiche relative ai singoli cesti dell'Atto finale. Tra i seguiti di questa seconda specie, le riunioni più frequenti sono quelle sulla dimensione umana, che si è venuta affermando come l'area tematica paradigmatica dell'intero sistema.

La tendenza della CSCE, quale si sta chiaramente manifestando dopo la fine del bipolarismo, è duplice: al proprio interno è verso la creazione e il potenziamento di un autonomo apparato istituzionale; nei rapporti con l'esterno è per favorire lo sviluppo di strutture democratiche e di istituzioni per i diritti umani soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

L'attuale fase evolutiva del processo di Helsinki è tutta all'insegna della progettualità politico-istituzionale, con ciò modificando fortemente la originaria identità della CSCE che, come prima accennato, era quella propria delle relazioni "diplomatiche", cioè delle più antiche e consolidate istituzioni connaturali alla struttura statocentrica del sistema⁶. La Carta di Parigi per una nuova Europa definisce l'identità e il ruolo della CSCE alla luce delle trasformazioni sopravvenute in Europa e nei rapporti di equilibrio nel mondo⁷.

Si può parlare di un vero e proprio sviluppo politico del sistema della CSCE, che si va realizzando sotto il duplice profilo della qualità dei programmi e della organizzazione. Lo sviluppo qualitativo del processo CSCE emerge chiaramente dai documenti conclusivi delle riunioni sulla dimensione umana di Copenaghen⁸ (giugno 1990) e di Mosca⁹ (ottobre 1991), nei quali vengono elucidati i principi VII (diritti umani e diritti delle minoranze) e VIII (autodeterminazione dei popoli) dell'Atto finale, enunciati nuovi principi e creato un insieme di procedure e istituzioni per la tutela dei diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Con riferimento alla organizzazione, i capi di stato e di governo, riuniti a Parigi nel novembre 1990, hanno formalmente deciso di creare istituzioni permanenti della CSCE, al fine di garantire una maggiore continuità ed efficacia alle decisioni concordate e favorire non più soltanto il dialogo e la cooperazione, ma anche l'integrazione fra i paesi membri.

2. I principi di Helsinki

I principi e le norme che ritroviamo enunciate nel Codice internazionale dei diritti umani – costituito, fondamentalmente, dai due Patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali

⁶ A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1992⁴, p. 41 ss.

⁷ Cfr. V.Y. Ghebali, *L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, in "Le Trimestre du Monde", 17, 1992, pp. 159-194.

⁸ Pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", IV, 1, 1990, pp. 159-171.

⁹ Pubblicato nella sezione "Documentazione" di questo numero della Rivista.

del 1966 e dalle convenzioni europea (1950), interamericana (1969) e africana (1981) – rappresentano il punto di riferimento obbligato per qualsiasi istituzione e ordinamento nazionale e internazionale.

Il diritto internazionale dei diritti umani è fatto di norme di “jus cogens” e costituisce pertanto l’embrione di una costituzione universale¹⁰.

Il sistema di Helsinki si sta rapidamente adeguando, quanto meno sul piano delle enunciazioni formali, alle norme di questo nuovo diritto internazionale. Nel documento di Copenaghen, la CSCE rivolge un pressante invito agli stati partecipanti che non l’abbiano ancora fatto a ratificare le principali convenzioni internazionali in materia (paragg. 5.20 e 5.21).

Nel documento di Vienna, gli stati partecipanti enunciano, per la prima volta nel contesto CSCE, il principio della interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani. Al paragrafo 12 essi “. . . riconoscono che le libertà e i diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed altri hanno tutti un’importanza capitale e devono essere pienamente realizzati con tutti i mezzi appropriati”.

Sul piano mondiale, tale principio era stato enunciato già nel 1977 in una apposita Risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite¹¹ e successivamente riaffermato dalla stessa Assemblea nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986¹².

Anche il Parlamento europeo, nella Risoluzione “sui diritti dell’uomo nel mondo nel 1985-1986 e sulla politica della Comunità in materia di diritti dell’uomo”, adottata il 12 marzo 1987, enuncia esplicitamente tale principio¹³. Giova ricordare che nelle analoghe risoluzioni adottate nel 1983, nel 1984 e nel 1985, il Parlamento europeo affermava ancora il principio della priorità dei diritti civili e politici sui diritti economici, sociali e culturali.

Sul mutamento di posizione delle istituzioni comunitarie europee hanno influito diversi fattori, tra gli altri, sicuramente l’adozione da parte dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite della appena ricordata Dichiarazione e il più intenso coinvolgimento dei paesi dell’Est europeo, a cominciare dall’Unione Sovietica di Gorbaciov, nella materia dei diritti umani.

Non v’è dubbio che il principio di interdipendenza e indivisibilità esprime un più avanzato stadio di universalizzazione dei diritti umani.

Nel paragrafo 1 del Documento della CSCE di Copenaghen, gli stati partecipanti affermano decisamente che: “. . . la tutela e la promozione dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali costituiscono uno dei fini fondamentali dello Stato . . .”. Con tale dichiarazione, essi riconoscono il “valore supremo” della per-

¹⁰ Cfr. A. Papisca, *Diritti umani, “superconstituzione” universale*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, IV, 3, 1990, pp. 13-24.

¹¹ Risoluzione 32/130 del 16 dicembre 1977, intitolata “Approcci alternativi e vie e modi perseguibili nell’ambito del sistema delle Nazioni Unite per migliorare l’effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali”.

¹² L’art. 6, co. 2, di tale Dichiarazione, adottata dall’Assemblea generale con Risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986, recita: “2. Tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono indivisibili e interdipendenti; eguale attenzione e urgente considerazione devono essere date alla realizzazione, alla promozione e alla protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali”.

¹³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. C 99/157 del 12.3.1987, p. 41 ss.

sona umana che, in quanto titolare di diritti innati, è soggetto originario rispetto allo stato e a qualsiasi altra struttura derivata¹⁴.

Nello stesso Documento, gli stati partecipanti asseriscono che i principi relativi ai diritti civili e politici costituiscono la base dello stato di diritto. Non va però dimenticato che continua a rimanere marginale il riferimento ai principi di giustizia economica e sociale.

Tra i nuovi principi enunciati dalla CSCE figurano quello dell'obbligo della conoscenza e della promozione dei diritti umani (parag. 10) e quello della partecipazione politica popolare alle riunioni della CSCE sulla dimensione umana (parag. 12).

Nel documento di Mosca, la CSCE si spinge più avanti nella enunciazione di principi nuovi. Innanzitutto il principio di ingerenza attiva negli affari interni degli stati (preambolo), che viene evidentemente a confliggere con il principio di sovranità. È inoltre enunciato il principio dell'obbligo della educazione ai diritti umani (parag. 42), con ciò adeguandosi a quanto stabilito dalle pertinenti risoluzioni del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO¹⁵.

Il principio di autodeterminazione dei popoli combinato con il principio di ingerenza attiva negli affari interni degli stati per la materia attinente alla dimensione umana, mette palesemente in crisi il principio della immodificabilità dei confini territoriali, cioè uno dei principi originari del sistema di Helsinki.

Questa evoluzione del "regime" della CSCE si accompagna chiaramente alle profonde trasformazioni in atto di cui è indicatore emblematico il fatto che gli stati partecipanti siano passati dagli iniziali 35 agli attuali 52.

Il Documento di Mosca è importante non soltanto per la enunciazione di nuovi principi, ma anche per l'abolizione o il condizionamento di vecchi, consolidati principi: per esempio, quello degli "stati di eccezione", che consente agli stati di sospendere temporaneamente talune garanzie previste dalle norme internazionali sui diritti umani. Nel Documento, al paragrafo 28.1 gli stati partecipanti "riaffermano che uno stato di emergenza pubblica è giustificato solo da circostanze estremamente eccezionali e gravi, compatibili con gli obblighi internazionali e gli impegni CSCE dello Stato. Uno stato di pubblica emergenza non potrà essere utilizzato per sovvertire l'ordine democratico costituzionale, né essere diretto alla soppressione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti". Al paragrafo 28.7, gli stati partecipanti affermano inoltre che "si adopereranno per astenersi da deroghe agli obblighi per i quali, conformemente alle convenzioni internazionali di cui essi sono parti, è possibile la deroga in uno stato di emergenza pubblica".

Le enunciazioni dei seguiti di Helsinki sono in crescente consonanza con le enunciazioni del Parlamento europeo, del Consiglio d'Europa, delle Nazioni

¹⁴ A. Papisca, *Diritti umani, "supercostituzione" universale, cit.*, p. 13 ss.; A. Bloed and P. van Dijk (eds.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985; idem, *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

¹⁵ Si vedano, in particolare, la Raccomandazione dell'UNESCO del 1974 sull'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e sull'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali; le Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: (78) 41 del 1978 su "La promozione dell'insegnamento dei diritti umani nei vari ambienti della società"; (79) 16 del 1979 su "La promozione della ricerca in materia di diritti umani"; (85) 7 del 1985 su "L'insegnamento dei diritti umani nelle scuole".

Unite e con quelle del diritto internazionale dei diritti umani, come dire si rafforzano le premesse per l'effettività del nuovo diritto della comunità umana.

3. *Lo sviluppo delle istituzioni CSCE*

Alla riunione di Parigi della CSCE, i capi di stato e di governo dei paesi partecipanti hanno adottato un documento supplementare alla "Carta di Parigi per una nuova Europa" nel quale sono contenute "disposizioni istituzionali" che rinnovano l'organigramma del sistema della CSCE¹⁶.

Sulla base di tali disposizioni, la struttura di diplomazia congressuale della CSCE, pur mantenendo taluni caratteri originari, evolve verso forme di organizzazione permanente articolata nei seguenti organi: Riunione dei capi di stato e di governo, Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri, Comitato di Alti Funzionari, Segretariato, Centro per la prevenzione dei conflitti, Ufficio per le libere elezioni.

a) *La riunione dei capi di stato e di governo* rimane l'organo decisionale supremo della CSCE, di natura strettamente intergovernativa. Si riunisce ogni due anni per fare il punto sulla situazione generale, stabilire gli orientamenti comuni, decidere la creazione di nuovi organismi, indicare gli obiettivi da perseguire nel breve, medio e lungo periodo, preparare le basi per successivi accordi anche formali. La regola che sta alla base del processo decisionale CSCE continua ad essere quella diplomatica dell'unanimità.

b) Il *Consiglio* è composto dai Ministri degli Affari Esteri degli stati partecipanti. Si riunisce almeno una volta all'anno e costituisce "il foro centrale per consultazioni politiche nell'ambito del processo CSCE". Tra le sue funzioni principali vi sono quelle di esaminare tutte le questioni che rientrano nel sistema dell'Atto finale e prendere le decisioni opportune; preparare le riunioni dei capi di stato e di governo e rendere operative le decisioni da essi adottate. La presidenza del Consiglio è assunta dal rappresentante del paese ospitante, il quale ha anche il compito di convocare la riunione.

c) Il *Comitato di Alti Funzionari* – ordinariamente, direttori generali dei ministeri degli affari esteri degli stati membri – prepara i lavori del Consiglio (definisce un progetto di ordine del giorno, la data e il luogo della riunione) e ne attua le decisioni; esamina le questioni di ordinaria amministrazione, tiene le relazioni con altri organismi internazionali. Le riunioni del Comitato si svolgono a Praga presso il Segretariato della CSCE.

d) Il *Segretariato permanente*, creato nel 1989, fornisce l'assistenza amministrativa necessaria alle riunioni del Consiglio e del Comitato di Alti Funzionari nonché ai Segretari Esecutivi delle riunioni al vertice; gestisce un archivio della documentazione CSCE al fine di garantire una più efficace circolazione delle informazioni tra gli stati partecipanti e di rispondere alla crescente richiesta di informazioni proveniente da singole persone, organizzazioni nongovernative, organizza-

¹⁶ Sia la Carta di Parigi sia le disposizioni istituzionali sono pubblicate nella sezione "Documentazione" di questo numero della Rivista.

zioni internazionali, stati non partecipanti. Il Segretariato svolge, inoltre, quelle funzioni che il Consiglio o il Comitato di Alti funzionari deciderà di attribuirgli.

e) Il *Centro per la Prevenzione dei Conflitti* (CPC) è una istituzione CSCE che nasce in risposta all'aumento della conflittualità in Europa. Compiti principali del Centro sono quelli di assistere il Consiglio nella preparazione e nella attuazione di iniziative intese a prevenire i conflitti e di favorire la realizzazione delle Misure Miranti a Rafforzare la Fiducia e la Sicurezza (cosiddetti negoziati CSBM) tra gli stati partecipanti (scambio di informazioni militari, riunioni periodiche di valutazione sulle misure adottate, cooperazione nel campo delle "attività inusuali di natura militare" e nel caso di incidenti di carattere militare, ecc.).

Gli organi del Centro preposti alla messa in opera di queste funzioni e di quelle che potranno essergli assegnate dal Consiglio sono il Comitato esecutivo, di cui fanno parte i rappresentanti di tutti gli stati membri, e il Segretariato, che svolge i compiti assegnatigli dal Comitato, verso il quale è responsabile.

f) L'*Ufficio per le libere elezioni* è stato creato al fine di rendere operativo quanto previsto dai paragrafi 6, 7 e 8 del Documento conclusivo della riunione di Copenaghen sulla dimensione umana della CSCE e cioè per: facilitare lo scambio di informazioni sulle procedure e sui risultati ufficiali di elezioni nazionali negli stati partecipanti; svolgere attività di monitoraggio negli stati partecipanti ove si tengono elezioni attraverso l'invio di osservatori; promuovere seminari di studio sulle procedure elettorali e sulle istituzioni democratiche.

Nel Documento di Praga "sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture della CSCE"¹⁷ (gennaio 1992), i Ministri degli Affari Esteri non soltanto precisano e ampliano le funzioni dell'Ufficio per le libere elezioni, ma decidono di cambiarne la denominazione in *Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani*. Secondo le indicazioni contenute nel paragrafo 10, tale Ufficio deve, tra l'altro, organizzare nella propria sede di Varsavia riunioni finalizzate a rendere operative le decisioni adottate dalle Conferenze sulla dimensione umana; raccogliere e scambiare informazioni sull'assistenza tecnica, l'*expertise* e i programmi relativi alla creazione delle istituzioni democratiche nei paesi dell'Europa centrale e orientale e sviluppare la cooperazione con il Consiglio d'Europa in questo settore; avviare forme di collaborazione con le organizzazioni nongovernative attive nel campo della promozione dei diritti umani e della democrazia; facilitare la cooperazione a fini formativi ed educativi nelle discipline rilevanti per le istituzioni democratiche; organizzare seminari di studio al fine di rivitalizzare e adeguare le istituzioni democratiche ai processi di mutamento in atto. I Ministri, inoltre, invitano l'Ufficio ad avviare rapporti di stretta collaborazione con altre istituzioni attive nel campo della democrazia e dei diritti umani.

Per quanto riguarda lo scambio di informazioni concernenti il rispetto dei diritti umani negli stati partecipanti, il Consiglio incarica l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani di operare, in quanto istituzione CSCE, in collegamento con le missioni di esperti e di relatori previste dal Documento conclusivo della riunione di Mosca sulla dimensione umana.

La struttura, quale risulta dalla rapida illustrazione che ne abbiamo fatto,

¹⁷ Pubblicato in "Human Rights Law Journal", 13, 1992, pp. 174-176

sembra assumere l'identità propria della organizzazione intergovernativa e presenta anche una iniziale apertura alle istanze di democrazia sia rappresentativa sia partecipativa.

A seguito della riunione dei Parlamenti degli Stati della CSCE svoltasi a Madrid il 2 e 3 aprile 1991, è stato infatti deciso di creare una Assemblea parlamentare CSCE, formata dai rappresentanti dei membri dei parlamenti nazionali. Si prevede che la sessione inaugurale avrà luogo a Budapest nel luglio 1992 e che le successive riunioni annuali si svolgeranno in città diverse. L'Assemblea avrà carattere consultivo e svolgerà dibattiti sulle questioni trattate dal Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri e dalla riunione biennale di vertice della CSCE. Si tratta di un organo di rappresentanza democratica di secondo grado, analogo alla Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, alla Assemblea parlamentare UEO e all'Assemblea parlamentare NATO. È dunque completamente diversa dal Parlamento Europeo, organo della Comunità europea, i cui membri sono direttamente eletti dai popoli che aderiscono alla Comunità.

4. La partecipazione delle organizzazioni nongovernative al processo di Helsinki

Benché le previsioni del III cesto dell'Atto finale investano la materia della dimensione umana, all'origine gli stati non avevano dato alcun rilievo al ruolo che le organizzazioni nongovernative, ONG, possono efficacemente svolgere proprio in questa materia¹⁸.

L'inesistenza di previsioni di forme di status consultivo si spiega con l'originaria assenza di un autonomo apparato funzionale della CSCE, oltre che con la natura rigorosamente diplomatica (e quindi unanimistica quanto a procedure deliberative) della Conferenza.

Di recente si sono tuttavia aperti importanti spiragli per una partecipazione formale di ONG, gruppi e singoli esperti anche se non ancora allo stesso tavolo dei diplomatici. Le ONG possono infatti trovarsi, come previsto dal Documento conclusivo della CSCE sulla dimensione umana di Mosca (parag. 43), al tavolo delle discussioni ufficiali in quanto membri di singole delegazioni statali nazionali.

Il Documento conclusivo della riunione di Vienna della CSCE¹⁹ (gennaio 1990), contiene il seguente passo: "Gli Stati partecipanti . . . hanno deciso: . . . nel caso di riunioni cui siano invitati a contribuire partecipanti non governativi, di utilizzare al massimo la possibilità di tenere sedute informali per consentire un dibattito più spontaneo" (Capitolo dedicato alla dimensione umana). Ancora più esplicito è il Documento conclusivo della riunione di Copenaghen, il quale contiene una dichiarazione del Presidente intitolata: "Sull'accesso delle organizzazioni non

¹⁸ La prima importante presenza di ONG, con una conferenza parallela a quella della CSCE, avviene a Madrid nel 1980: v. J.A. Garcia Vilar, *Las Organizaciones no Gubernamentales ante la Reunión en Madrid de la C.S.C.E.*, Salamanca, Universidad Pontificia, 1983, pp. 84-89. V. anche A.S. Kamarotos, *CSCE: A Potential Fertile Ground For NGO Action*, in "Transnational Associations", 5, 1991, pp. 250-251.

¹⁹ Pubblicato in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 3, 1989, pp. 99-132. Per un commento, v. A. Papisca, *Democrazia internazionale e diritti umani per un governo mondiale*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", III, 2, 1989, pp. 57-67.

governative e dei mezzi di informazione alle riunioni della Conferenza sulla dimensione umana". In tale documento gli stati partecipanti concordano sul fatto che, al fine di rispettare una "prassi di trasparenza e accessibilità" deve essere garantita "la libera circolazione dei membri delle organizzazioni non governative interessate nei locali della Conferenza"; "liberi contatti fra i membri delle organizzazioni non governative interessate e i delegati"; "l'accesso ai documenti ufficiali della Conferenza"; "l'opportunità per i membri delle organizzazioni non governative interessate di trasmettere ai delegati comunicazioni relative alla dimensione umana della CSCE"; "il libero accesso dei delegati a tutti i documenti emanati dalle organizzazioni non governative".

Importante è anche il paragrafo 10.2 del Documento di Copenaghen che riconosce "i diritti di ciascuno, individualmente o in associazione con altri, di esaminare e discutere l'osservanza dei diritti umani nonché di sviluppare e discutere idee per una migliore tutela dei diritti umani e mettere in atto mezzi migliori per garantire l'osservanza delle norme internazionali sui diritti umani".

La Carta di Parigi per una Nuova Europa stabilisce, tra l'altro: "Gli Stati ribadiscono il ruolo importante che le organizzazioni non governative, gruppi religiosi e altri e individui hanno giocato nel perseguimento degli obiettivi della CSCE e faciliteranno ulteriormente le loro attività per la implementazione degli impegni della CSCE ad opera degli Stati partecipanti. Queste organizzazioni, gruppi e individui devono essere coinvolti in modo appropriato nelle attività e nelle nuove strutture della CSCE allo scopo di adempiere ai loro importanti compiti".

Le ONG hanno subito profittato di questa apertura, non soltanto partecipando fisicamente alle sessioni negli spazi loro riservati, ma anche elaborando documenti di alto valore propositivo. Nel documento presentato alla riunione di Mosca sulla dimensione umana, la Commissione diritti umani della Assemblea dei Cittadini di Helsinki, HCA, - struttura indipendente di società civile a raggio d'azione paneuropeo, con status consultivo al Consiglio d'Europa -, avanza in materia di partecipazione politica popolare una precisa proposta: "Nel sistema generale della CSCE deve vigere almeno ciò che è già acquisito nel sistema delle Nazioni Unite (status consultivo). Per quanto riguarda in particolare l'area della dimensione umana lo status delle ONG non può non essere di co-decisionalità e di eguale partecipazione (non partecipazione parallela) al funzionamento di tutte le strutture interessate" ²⁰.

Nel Documento conclusivo della riunione di Mosca, gli Stati partecipanti, anche se non recepiscono ancora la domanda di co-partecipazione proveniente dalle strutture organizzate di società civile, fanno comunque fare un passo in avanti al coinvolgimento delle ONG nelle attività della Conferenza. Al paragrafo 43, quello inteso a disciplinare la partecipazione delle ONG ai lavori della Conferenza sulla dimensione umana, gli Stati partecipanti riconoscono alle ONG una funzione di controllo sul "rispetto degli impegni della CSCE nel campo della dimensione umana"; consentono alle ONG "di far giungere i loro punti di vista

²⁰ Cfr. *Appello per il rispetto dei diritti umani*. Documento presentato dalla Commissione diritti umani della "Helsinki Citizens' Assembly" alla Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (Mosca, 10 settembre-4 ottobre 1991), in "Orizzonti", 19, ottobre 1991, pp. 27-30.

ai rispettivi governi e ai governi di tutti gli altri stati partecipanti durante i futuri lavori della CSCE sulla dimensione umana” e “di distribuire contributi scritti su temi specifici della dimensione umana della CSCE a tutte le delegazioni”; assegnano loro “un comune spazio nei luoghi di riunione o nelle immediate vicinanze”. Gli Stati partecipanti, infine, rivolgono a se stessi una interessante raccomandazione: “Le delegazioni alle riunioni della CSCE saranno ulteriormente incoraggiate perché includano o invitino membri di ONG”.

Alla luce anche di questi recenti riconoscimenti, la soggettività internazionale delle ONG sembra oggi non poter più essere messa in discussione²¹.

L'Assemblea dei Cittadini di Helsinki è la più rilevante iniziativa presa in sede paneuropea con lo scopo di innestare forme qualificate di partecipazione politica popolare nel sistema di Helsinki e quindi di avviarne la democratizzazione²². L'altro obiettivo fondamentale della HCA è quello inteso a formare una rete paneuropea di strutture indipendenti di società civile.

5. La strumentazione operativa della CSCE per assicurare il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto

In questo campo, la situazione di stallo provocata dalla contrapposizione Est-Ovest si sblocca nel 1989 con l'adozione del Documento conclusivo della riunione di Vienna²³. Nella sezione sulla dimensione umana, i paragrafi 1, 2, 3 e 4 tracciano un primo embrione di *machinery* CSCE sui diritti umani. Gli stati partecipanti decidono:

a) di “scambiarsi informazioni e rispondere alle richieste di informazione e alle osservazioni loro rivolte da altri stati partecipanti”;

b) di tenere “riunioni bilaterali” al fine di risolvere le questioni relative alla dimensione umana, comprese situazioni e casi specifici;

c) che qualsiasi stato partecipante possa “segnalare” agli altri stati partecipanti e “fornire informazioni” alle riunioni della CSCE sulla dimensione umana sulle situazioni e i casi che rientrano nella dimensione umana.

Il linguaggio utilizzato è naturalmente un linguaggio diplomatico che in qualche modo si preoccupa ancora di salvaguardare il principio statualistico della non ingerenza negli affari interni. In realtà, questi quattro brevi paragrafi contenuti nel Documento di Vienna pongono le premesse per il definitivo superamento del principio di sovranità nazionale nel caso di violazioni dei diritti umani.

Un piccolo passo in avanti viene fatto alla riunione di Copenaghen sulla dimensione umana. Nel Documento conclusivo, gli stati partecipanti dedicano il cap. V (paragrafi 41, 42, 43) alla questione del “meccanismo della dimensione umana”, cioè alle misure da adottare per garantire il rispetto di tutti i diritti umani.

²¹ Sui riconoscimenti di status delle organizzazioni internazionali nongovernative, v. M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana*, Padova, Cedam, 1991.

²² Cfr. *Actes de la session fondatrice de l'Assemblée Européenne des Citoyens* (Assemblée des citoyens d'Helsinki), Prague, 19-21 octobre 1990, Paris, Comité français de l'Assemblée européenne des citoyens, 1991; *Appello per il rispetto dei diritti umani*, in “Orizzonti”, 19 ottobre 1991, pp. 27-30.

²³ Cfr. V. Tornetta (ed.), *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, Laterza, 1989.

Gli stati, al fine di rafforzare le misure previste dal Documento di Vienna, stabiliscono che lo stato che riceve una richiesta di informazione da un altro stato partecipante deve dare una risposta scritta entro quattro settimane e che le riunioni bilaterali devono svolgersi entro tre settimane dalla data della richiesta.

Gli stati partecipanti, inoltre, prendono per la prima volta in considerazione le proposte di inviare osservatori per esaminare situazioni e casi specifici, di nominare dei relatori per indagare e suggerire soluzioni appropriate, di creare una Commissione sulla dimensione umana della CSCE e di coinvolgere un maggior numero di persone e di organizzazioni nel meccanismo della dimensione umana.

C'è qui un riferimento implicito alle organizzazioni nongovernative e un riconoscimento della loro utilità nell'azione di protezione dei diritti umani.

Nella Carta di Parigi per una nuova Europa, con riferimento al meccanismo della dimensione umana, i capi di stato e di governo esprimono una volontà politica precisa intesa a rafforzare e ampliare tale meccanismo. In particolare, essi propongono di predisporre un elenco di "personalità eminenti esperte per le questioni relative ai diritti dell'uomo" che dovrebbero favorire la soluzione delle controversie tra gli stati partecipanti sulle questioni relative alla dimensione umana e riconoscono l'importante ruolo svolto dal Consiglio d'Europa nella promozione dei diritti umani e dei principi della democrazia, dichiarandosi favorevoli ad avviare un rapporto di più stretta collaborazione. Si fa notare che, con riferimento alla dimensione umana e alla cooperazione culturale, i fini del Consiglio d'Europa coincidono con quelli della CSCE. I punti di incontro dai quali partire per costruire un percorso comune potrebbero essere la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea insieme ai documenti sulla dimensione umana della CSCE. L'obiettivo da raggiungere potrebbe essere l'elaborazione di una Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Sulla necessità di elaborare un nuovo trattato internazionale, che enunci le norme e i principi che dovrebbero informare le relazioni e le istituzioni paneuropee, a cominciare dalla "casa comune europea", si è espressa anche la Commissione diritti umani dell'Assemblea dei Cittadini di Helsinki nel già citato documento presentato alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE:

"C'è bisogno di una Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli che comprenda, all'interno di un unico strumento giuridico e ponendoli sullo stesso piano, tutti i diritti umani (1^a, 2^a, 3^a generazione) nonché i diritti dei popoli e i diritti delle minoranze e preveda efficaci garanzie per tutti i diritti attraverso una struttura paneuropea di carattere giurisdizionale. Il ricorso individuale deve essere consentito sia agli individui sia ai soggetti collettivi (minoranze, popoli, ONG). La CSCE deve costituire un gruppo di lavoro *ad hoc* di carattere multidisciplinare, con la partecipazione anche di strutture indipendenti di società civile europea, con il compito di preparare il progetto di Carta. Questo dovrà essere sottoposto per l'adozione ad un organismo parlamentare paneuropeo, composto dai rappresentanti del Parlamento europeo per i 12 membri della CEE e di ciascun parlamento nazionale per i paesi non membri della Comunità".

La *machinery* CSCE per i diritti umani incomincia ad assumere una sua precisa identità nel documento conclusivo della riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, nel quale gli stati:

“dichiarano categoricamente ed irrevocabilmente che 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. Essi esprimono la loro determinazione di adempiere a tutti i loro impegni nel campo della dimensione umana e di risolvere con mezzi pacifici qualsiasi questione relativa, individualmente e collettivamente, sulla base del rispetto e della cooperazione reciproci”.

Gli stati partecipanti, al fine anche di sottolineare l'importanza che riveste “il meccanismo della dimensione umana” all'interno del processo CSCE, gli dedicano il primo capitolo, articolato in 16 paragrafi. Essi decidono:

a) di emendare i paragrafi 42.1 e 42.3 del Documento di Copenaghen, nel senso di ridurre i termini previsti sia per dare una risposta scritta ad una richiesta di informazioni (da 4 settimane a 10 giorni) sia per convocare le riunioni bilaterali (da 3 a 1 settimana);

b) di creare un “elenco di esperti” nel campo della dimensione umana: ogni stato partecipante potrà nominare fino a tre esperti che resteranno in carica per un periodo da 3 a 6 anni. L'elenco di esperti entrerà in vigore non appena saranno stati designati 45 esperti;

c) che, su richiesta di uno stato partecipante, venga inviata sul suo territorio una “missione CSCE” composta da non più di 3 esperti al fine di contribuire a risolvere questioni concernenti la dimensione umana della CSCE. Lo stato che ha fatto la richiesta sceglie i membri della missione CSCE dall'elenco di esperti. Naturalmente, non possono far parte della missione gli esperti designati dallo stato interessato. La missione raccoglie informazioni, usa i suoi buoni uffici e svolge un ruolo di mediazione. Inoltre, su richiesta dello stato invitante, può anche avviare delle inchieste e fornire consulenza nel campo della promozione e della protezione dei diritti umani. Lo stato invitante deve garantire alla missione CSCE la massima collaborazione agevolando lo svolgimento delle sue funzioni. In particolare, lo stato deve consentire alla missione di spostarsi liberamente su tutto il territorio nazionale, di svolgere dibattiti pubblici, di incontrare liberamente funzionari, singole persone, organizzazioni nongovernative e di ricevere da questi anche “informazioni confidenziali”.

La missione CSCE, entro tre settimane dalla sua costituzione, presenta un rapporto con le osservazioni allo stato invitante il quale, attraverso l'Istituzione CSCE, lo invia a tutti gli stati partecipanti. Le osservazioni ed eventuali commenti dello stato invitante possono essere discussi dal Comitato di Alti Funzionari “che potrà considerare eventuali azioni successive”;

d) che, su richiesta di uno o più stati partecipanti, l'Istituzione CSCE può domandare ad un altro stato partecipante di invitare sul suo territorio una missione CSCE “per trattare una particolare questione chiaramente definita nel suo territorio relativa alla dimensione umana della CSCE”. Nel caso in cui lo stato esprima un parere favorevole, viene seguita la procedura descritta sopra, alla lettera c). Se al contrario, lo stato non provvede a costituire la missione di esperti, lo stato richiedente, con l'appoggio di almeno altri 5 stati partecipanti, può avviare la costituzione di una missione comprendente fino a 3 “relatori CSCE” scelti tra l'elenco di esperti. I tre relatori vengono così nominati: uno dallo stato richiedente, il quale svolgerà la funzione di “relatore CSCE”, uno dallo stato che

ha ricevuto la richiesta, uno, di comune accordo, dai due relatori designati.

I relatori CSCE, a conclusione della missione, presentano agli stati partecipanti e alla CSCE un rapporto contenente "osservazioni su fatti, proposte o raccomandazioni" su possibili soluzioni alla questione oggetto dell'indagine. Il rapporto può essere discusso dal Comitato di Alti Funzionari "che potrà decidere su qualsiasi eventuale azione successiva";

e) che uno stato partecipante, se ritiene che in un altro stato partecipante vi siano violazioni degli accordi CSCE sulla dimensione umana, e se ha l'appoggio di almeno nove altri stati, può avviare la procedura relativa alla nomina di tre relatori descritta alla lettera d);

f) che, su richiesta di uno stato partecipante, il Comitato di Alti Funzionari può decidere di costituire una missione di esperti o di relatori CSCE. Con quest'ultima decisione, gli stati partecipanti hanno voluto riconoscere al Comitato di Alti Funzionari una propria autonomia decisionale in una materia che molto spesso richiede una capacità di intervento rapida ed efficace.

Un ulteriore progresso della *machinery* CSCE sulla dimensione umana viene fatto alla riunione di Praga dei Ministri degli Affari Esteri. Nel Documento conclusivo, i Ministri degli Affari Esteri prendono una decisione che incrina in maniera irreversibile il principio di sovranità degli stati. Al cap. V, intitolato "Salvaguardia dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto", i Ministri affermano che "appropriate azioni possono essere prese dal Consiglio o dal Comitato di Alti Funzionari, *se necessario in assenza del consenso dello stato interessato*, nei casi di evidenti ed estese violazioni dei fondamentali impegni assunti dalla CSCE" (corsivo aggiunto).

Giova sottolineare che questo principio è stato fatto proprio anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite, Boutros Ghali, nel suo ultimo rapporto al Consiglio di sicurezza intitolato "Una Agenda per la pace". Ghali afferma che l'ONU è una autorità sopranazionale con poteri di iniziativa e di coordinamento del tutto autonomi rispetto a quelli dei singoli stati membri e può pertanto intervenire, nel rispetto dello spirito e della lettera della Carta, per prevenire, dissuadere o fermare un conflitto con il consenso anche di una soltanto delle parti coinvolte²⁴.

6. *La tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali*

Conformemente al principio VII dell'Atto finale di Helsinki, i seguiti generali e quelli specifici sulla dimensione umana si sono preoccupati sia di enunciare i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali sia di indicare alcune appropriate misure di protezione.

Nel Rapporto della riunione di esperti della CSCE sulle minoranze nazio-

²⁴ V. B. Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, New York, United Nations, 1992. Per un primo commento al Rapporto del prof. Ghali, v. A. Papisca, *E la pace avrà un "casco blu"*, in "Avvenire", 27-8-1992, p. 10.

nali ²⁵ (Ginevra 1991) troviamo un elenco indicativo di misure concrete che lo stato, nel cui territorio vivono minoranze nazionali, dovrebbe adottare. Tra queste si segnalano: la creazione di organismi consultivi e decisionali, soprattutto nei settori dell'educazione, della cultura e della religione, nei quali sia garantita la partecipazione di rappresentanti delle minoranze; l'auto-amministrazione di una minoranza nazionale relativamente a materie concernenti la propria identità; la valorizzazione di forme di governo locale; lo sviluppo delle relazioni interetniche anche attraverso la creazione di commissioni miste permanenti.

Del tutto originale è la proposta, avanzata dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, di creare "territori transnazionali" laddove coesistono sullo stesso territorio più minoranze o gruppi etnici o micro nazionalità ²⁶. Il territorio transnazionale è una figura giuridica nuova che è stata elaborata in risposta all'incapacità sia dello stato nazione sia, finora, della comunità internazionale in quanto tale, di tutelare i diritti delle minoranze etniche, linguistiche e religiose.

Il problema della tutela si pone soprattutto nei territori ove si trovano a coabitare due o più micro nazionalità. Il riferimento è, in particolare, a certe aree della ex Jugoslavia e della Comunità di Stati Indipendenti, e si estende anche agli altri continenti, a cominciare da quello africano.

Ciò che dovrebbe caratterizzare il territorio transnazionale è la presenza sul posto, in via permanente, di una autorità internazionale di garanzia e di strutture transnazionali di società civile. La prima avrebbe il compito di favorire l'uso di strumenti pacifici, quali il negoziato, la mediazione, l'arbitrato, per la soluzione dei conflitti e di svolgere funzioni di dissuasione e, se del caso, di intervento diretto con forze di interposizione (caschi blu). La seconda, dovrebbe promuovere sul territorio la creazione di strutture di comunicazione multietniche e multiculturali e avviare, in collaborazione con l'UNESCO, programmi scolastici ed extrascolastici sull'educazione alla pace e ai diritti umani.

7. Proposte per lo sviluppo del sistema CSCE di tutela dei diritti umani

Il sistema di tutela dei diritti umani potenzia il ruolo della CSCE nel settore della dimensione umana, individuando forme e mezzi di intervento operativo. Nella sostanza, due sono i tipi di intervento prefigurati: quello preventivo, inteso a risolvere all'origine e con mezzi pacifici un conflitto tra due o più parti (stato-individuo, stato-popolo, stato-minoranze nazionali, stato-gruppi etnici), sulla base dei principi di Helsinki e del diritto internazionale dei diritti umani; quello successivo, inteso a fermare, sempre con mezzi pacifici, una controversia che ha già assunto i caratteri di una guerra guerreggiata. In entrambi i casi, il sistema CSCE di garanzia dei diritti umani si basa sul diritto-dovere di ingerenza

²⁵ Pubblicato in "Human Rights Law Journal", 12, 1991, p. 332 ss. Per un commento al Rapporto, v. P. Widmer, *Le défi des minorités nationales en Europe*, in "Le Trimestre du Monde", 17, 1992 pp. 211-218.

²⁶ La proposta è contenuta nel documento "Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali", pubblicato nella sezione "Laboratorio Transnazionale" di questo numero della Rivista.

negli affari interni degli stati e sui principi di soluzione pacifica delle controversie, di divieto della minaccia e dell'uso della forza, di divieto di annessioni territoriali o di modifica dei confini con atti di forza.

Il sistema apprestato dalla CSCE è sicuramente interessante sotto il profilo della sua articolazione. Prima di valutarne le capacità effettive, occorre evidentemente disporre di dati significativi sull'esperienza in materia. Mi pare tuttavia che per aumentare subito il suo grado di efficacia, il sistema CSCE dovrebbe instaurare rapporti di collaborazione attiva e continuata con gli altri sistemi internazionali di garanzia dei diritti umani che operano, già da diversi anni, a livello sia universale (ambito delle Nazioni Unite) sia regionale continentale (Consiglio d'Europa e Parlamento europeo)²⁷.

Per esempio, una missione CSCE di esperti o di relatori che nel corso dell'indagine raccolga informazioni precise circa la violazione di diritti umani perpetrate dallo stato nei confronti di singole persone, dovrebbe potere trasmettere il suo rapporto non soltanto all'Istituzione CSCE e a tutti gli stati membri, ma anche alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, se la violazione riguarda i diritti civili e politici, mettendo così in moto una procedura di tipo giurisdizionale.

Naturalmente, è possibile rivolgersi alle strutture di garanzia del Consiglio d'Europa e a quelle delle Nazioni Unite se gli stati coinvolti hanno ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i Patti internazionali sui diritti umani del 1966 e le altre convenzioni internazionali in materia e hanno accettato la competenza dei previsti organi di garanzia.

Se una missione CSCE accerta estese e flagranti violazioni dei diritti umani, allora dovrebbe immediatamente interessare, oltre alla Istituzione CSCE, il Segretario generale delle Nazioni Unite e il Presidente della Commissione dei diritti dell'uomo dell'ONU.

Il rendimento del sistema CSCE di protezione dei diritti umani dipende anche e, secondo la mia opinione, soprattutto, dalla capacità di coinvolgere, in tutte le fasi dell'inchiesta, le organizzazioni nongovernative a fini di promozione umana. L'esperienza insieme alla competenza e al rigore morale di molte di queste associazioni è infatti una risorsa che gli organismi intergovernativi per i diritti umani non possono più ignorare. La missione CSCE dovrebbe coinvolgere le organizzazioni nongovernative locali nella difficile fase della raccolta delle informazioni e delle azioni di monitoraggio (*fact-finding*). Le OING con status consultivo al Consiglio d'Europa dovrebbero invece nominare un proprio membro nella commissione di esperti CSCE, in attesa che anche la CSCE approvi un proprio regime di status consultivo.

Il sistema CSCE per i diritti umani raggiungerebbe risultati ancora migliori se creasse una rete di comunicazione permanente tra tutte le istituzioni nazionali

²⁷ Per le principali fonti in materia di diritti umani v. E. Vitta, V. Grementieri, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1981. Sul sistema di garanzia delle Nazioni Unite v. A. Papisca, *L'impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani: fonti normative, contenuti e strumenti*, in AA.VV., *Valori e diritti umani*, Padova, Gregoriana ed., Collana "Dialoghi dell'Agorà", 1990, pp. 15-66; idem, *Democrazia internazionale, via di pace, cit.*, in particolare il cap. 4. Sugli organi di garanzia dei diritti umani nel Parlamento europeo, v. M. Mascia, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in V. Grementieri e A. Papisca, *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'Università*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 223-234.

“ufficiali” per i diritti umani: per esempio, in Italia, la apposita Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Comitato interministeriale per i diritti dell’uomo presso il Ministero degli Affari esteri²⁸. La maggior parte di queste sono state istituite dai governi per adempiere agli obblighi internazionali di rendicontazione (rapporti periodici) che gli stati hanno accettato ratificando le convenzioni sui diritti umani e per svolgere talune funzioni di monitoraggio internazionale.

Sulla base dell’enunciato principio di interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani, i competenti organi della CSCE dovrebbero interessarsi anche della protezione dei diritti economici, sociali e culturali e quindi instaurare relazioni con il Comitato economico e sociale del Consiglio d’Europa, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite e l’apposito Comitato di esperti dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Le funzioni degli organi CSCE per i diritti umani non dovrebbero limitarsi solo all’accertamento, ma anche spingersi fino a suggerire i modi più appropriati, a seconda dei casi, per il ristabilimento dei diritti violati e naturalmente per la loro prevenzione. Nei casi più gravi, gli organi della CSCE dovrebbero prevedere forme di collaborazione con l’ONU per l’invio di forze di pace o di interposizione.

Un contributo rilevante per lo sviluppo del sistema CSCE per i diritti umani è stato presentato dalla Commissione diritti umani della Assemblea dei Cittadini di Helsinki alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana. Nel documento della HCA si chiede agli stati, tra l’altro, di: abrogare i paragrafi 24 e 25 del Documento di Copenaghen che consentono agli stati di derogare agli obblighi relativi ai diritti umani in caso di “emergenza pubblica” così come previsto dall’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; creare una Commissione della CSCE sui diritti delle minoranze, come previsto al paragrafo 39 del documento di Copenaghen, e una Commissione sui diritti dei migranti; creare, d’intesa con le Nazioni Unite, un adeguato sistema sopranazionale di sicurezza che permetta la realizzazione con mezzi pacifici del diritto di autodeterminazione dei popoli; riconoscere giuridicamente lo status internazionale dell’obiettore di coscienza al fine anche di allestire forze civili di pacificazione non armate e nonviolente; istituire all’interno dei parlamenti nazionali una Commissione per i diritti umani.

La preoccupazione principale della HCA è quella di creare strutture permanenti sulla dimensione umana diffuse su tutto il territorio europeo, consapevole del fatto che, nell’era dell’interdipendenza planetaria asimmetrica, dovremo convivere in una società accentuatamente conflittuale.

Quanto precede mette in evidenza l’esistenza di tasselli importanti della casa comune europea. Manca ancora la volontà politica degli stati di raccogliarli e metterli tutti insieme. Un momento ineludibile è l’incontro di tutte le istituzioni europee esistenti – Comunità europea, Consiglio d’Europa, Consiglio Nordico, Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, NATO, UEO – per

²⁸ Sulle funzioni e la struttura di tali organismi, v. M. Mascia, *Tutela dei diritti umani e istituzioni pubbliche in Italia*, in “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, I, 2, 1987, pp. 135-144.

esaminare le reciproche compatibilità e incompatibilità e per avviare un necessario processo di fusione. Perché così possa procedersi, occorre dare più importanza alle istituzioni parlamentari europee in vista della loro fusione in un unico parlamento paneuropeo a elezione diretta. Tutto, naturalmente, preceduto dall'adozione di una Carta paneuropea dei diritti dell'uomo e dei popoli. ■

