

ANNA MARIA DEL VECCHIO

LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI  
NELL'IMPEGNO DELLA COOPERAZIONE  
INTERNAZIONALE ORGANIZZATA

SOMMARIO

1. *Considerazioni introduttive circa l'evoluzione storica che ha portato all'affermazione di idee pacifiste. I 14 punti di Wilson. La limitazione dell'uso della forza nel Patto della Società delle Nazioni.* 2. *La realtà della guerra e la difficoltà di contenerne le manifestazioni. L'art. 11 della Costituzione italiana. Le previsioni contenute nella Carta dell'ONU.* 3. *La diplomazia preventiva nella definizione teorica e in alcune espressioni della pratica; i casi della ex Jugoslavia e dell'ex URSS. L'impegno della cooperazione internazionale organizzata in tali contesti.* 4. *Il ruolo della CSCE/OSCE nella diplomazia preventiva. Possibilità e limiti d'azione.* 5. *Le misure atte a rafforzare la fiducia e la sicurezza nell'evoluzione successiva. La Carta per la sicurezza europea.* 6. *Le "Forze di Pace" istituite nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Le operazioni di "peace building".* 7. *Gli accordi di Dayton per la Bosnia-Erzegovina. Il ruolo degli accordi nella ricostituzione dello Stato bosniaco successivamente al conflitto, nella realizzazione di una pace duratura. Gli aspetti fondamentali degli Accordi.* 8. *La disciplina degli armamenti nella prevenzione di conflitti e nel consolidamento della pace. A) Il problema delle armi nucleari. La posizione assunta dalla Corte internazionale di Giustizia. Il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari. B) Le Convenzioni sulle armi classiche e convenzionali. Le Convenzioni sulle mine anti-uomo. C) Il Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa. D) Le Convenzioni internazionali sulle armi chimiche e batteriologiche.* 9. *La legittimità democratica quale requisito di una pace duratura. A) Le conferenze internazionali delle democrazie nuove o ricostituite. B) Il concetto di democrazia alla prova dei fatti, in dimensione regionale e universale.*

1. Le idee pacifiste che condussero prima alla creazione della Società delle Nazioni nel 1919, e successivamente a quella dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945, si erano formate in un clima di difficoltà e di diffidenza, prescindendo, almeno inizialmente, da un preciso inquadramento teorico.

Le prime proposte per organizzare la società internazionale in modo da evitare il ricorso alla guerra furono avanzate nell'arco di tempo che va dal XV° al XVIII° secolo. Il progetto per rendere la pace perpetua in Europa dell'abate St. Pierre risale al 1713, e il progetto filosofico di Kant

è del 1795. Tali importanti contributi non ebbero però un seguito nel XIX° secolo <sup>1</sup>.

Nel periodo compreso tra il 1820 e il 1830 il Von Clausewitz scrisse un'opera fondamentale sulla guerra, sul modo di condurla e di farne un elemento determinante della politica <sup>2</sup>. Anche alla fine del XIX° secolo, in Europa, i vari responsabili di Stati continuavano a credere nei vantaggi della diplomazia segreta, e, in conformità con le idee di Von Clausewitz, ravvisavano nella guerra uno strumento della loro politica, e nella conquista di territori un'affermazione della loro potenza.

I principi fondamentali posti allora alla base della politica erano l'interesse nazionale, la sovranità nazionale e la ragione di Stato. L'equilibrio delle Potenze veniva considerato come l'unica garanzia di coesistenza; di qui la necessità di difendersi dai propri nemici e, all'occorrenza, di attaccarli se divenivano troppo minacciosi.

Le correnti pacifiste si svilupparono ai margini, sotto forma di società di pensiero o di associazioni composte di intellettuali, di professori di diritto internazionale e di alcuni membri particolarmente illuminati dell'"establishment" politico. Società di pace furono create a Londra, a Ginevra, a Bruxelles, e alcuni congressi internazionali cominciarono a riunirsi a partire dal 1843. Le idee espresse da tali movimenti di pensiero erano comunque rispettose, in genere, del concetto di sovranità nazionale allora vigente.

La prima Conferenza internazionale della pace dell'Aja fu convocata, su iniziativa dello zar di Russia Nicola II, nel 1899. In realtà l'iniziativa della convocazione si dovette alla situazione precaria delle finanze russe, e all'opposizione del De Witte, ministro delle finanze dello zar, alle richieste del ministro della guerra, volte ad ottenere un aumento del bilancio militare; di qui ebbe origine l'idea di un negoziato multilaterale sul disarmo. Nonostante l'entusiasmo e l'idealismo di taluni, i risultati ottenuti furono pressoché nulli in tema di riduzione degli armamenti.

Il sostanziale fallimento della seconda Conferenza della pace, questa volta convocata su iniziativa degli Stati Uniti nel 1907, mostrò la difficoltà di istituzionalizzare la pace, nonostante l'ampliamento della concertazione. Nell'art.1 delle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907, relative

---

<sup>1</sup> Vedi WOOLF (L.), *Gouvernement international*, Paris, 1916. Per una esposizione sintetica delle vicende e degli Atti che hanno caratterizzato idee e movimenti pacifisti vedi BERTRAND (M.), *L'ONU*, 3° ed., Paris, 2000, p. 8 e ss.

<sup>2</sup> Vedi Von CLAUSEWITZ (K.), *De la guerre*, Paris, 1950.

alla soluzione pacifica delle controversie internazionali, si rinviene comunque la tendenza a limitare il ricorso alle forze armate; gli Stati contraenti avevano infatti convenuto “d’employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux... en vue de *prévenir* autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats”<sup>3</sup>.

Lo scoppio del primo conflitto mondiale sancì il fallimento di ogni tentativo di pacificazione. Quando, nel 1919, si gettarono le basi per istituzionalizzare una pace duratura, il contesto politico mondiale era completamente trasformato, e nell’opinione pubblica era ormai maturata la consapevolezza di non volere più guerre; occorreva però preconstituire garanzie precise in tal senso.

Il Presidente americano Wilson, nei famosi quattordici punti, aveva espresso una critica fondamentale degli obiettivi e dei metodi di conduzione della politica estera, quali erano concepiti all’epoca<sup>4</sup>. Il primo punto condannava con fermezza la diplomazia segreta. Il punto quarto poneva l’accento sulla riduzione degli armamenti al livello più basso possibile, compatibilmente con la sicurezza interna. Il punto quinto trattava del diritto dei popoli all’autodeterminazione. Il punto quattordicesimo auspicava una associazione generale delle nazioni, il cui obiettivo consistesse nel dare reciproche garanzie di indipendenza politica e di integrità territoriale per i grandi come per i piccoli Stati.

Il primo dei principi elaborati da Wilson, relativo alla condanna della diplomazia segreta, venne espresso nel Preambolo del Patto della Società delle Nazioni con l’affermazione di “rapporti palesi, giusti e onorevoli tra le Nazioni”. Il punto quarto sulla riduzione degli armamenti trovò espressione nell’art. 8 del Patto societario, in cui era disposto che occorreva “ridurre gli armamenti nazionali al limite compatibile con la sicurezza dello Stato e con l’azione comune intesa ad assicurare l’adempimento degli obblighi internazionali”. Nel Patto non era però previsto un

---

<sup>3</sup> Il testo della “Convention première pour le règlement pacifique des conflits internationaux”, redatto all’Aja il 18 ottobre 1907 è pubblicato in “Le Nazioni Unite, a cura di L. FORLATI PICCHIO, in «Il diritto della civiltà internazionale», Padova, 1998, p. 145 e ss. Sulla Conferenza della pace dell’Aja vedi WEHBERG (H), *La contribution des Conférences de la paix de la Haye au progrès du droit international*, in *Recueil des Cours de la Haye*, 1931.

<sup>4</sup> Cfr. WALTERS (F.P.), *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, Oxford, 1952.

sistema per esercitare un controllo reciproco in relazione a tale impegno.

Il Patto della Società delle Nazioni, concluso nel 1919 ed entrato in vigore nel 1920<sup>5</sup>, poneva alcuni obblighi riguardanti l'uso della forza nelle relazioni internazionali, limitando l'ampia libertà riconosciuta sino ad allora agli Stati di ricorrere alla forza. Ai sensi del Preambolo del Patto gli Stati assumevano "l'impegno di non ricorrere in dati casi alle armi", e a tal fine il Patto prevedeva una moratoria e un divieto assoluto. In base all'art. 12, qualora insorgesse tra i Membri della Società una controversia tale da condurre ad una rottura, gli Stati erano obbligati a risolverla pacificamente e a sottoporre la questione ad un arbitrato o ad un regolamento giudiziario o all'esame del Consiglio della Società, e, in ogni caso, a non ricorrere alle armi prima che fossero trascorsi tre mesi dalla decisione arbitrale o giudiziaria, o della relazione del Consiglio. Il Patto sanciva il divieto generale di muovere guerra ad uno Stato che si fosse conformato al lodo arbitrale o alla sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale, o alla relazione del Consiglio, purché questa fosse approvata all'unanimità.

Il sistema di sicurezza delineato nel Patto societario era lacunoso. Non escludeva totalmente la guerra, essendo questa possibile nel caso in cui la parte soccombente non si fosse conformata alla sentenza della Corte o alla relazione unanime del Consiglio; né venivano banditi i procedimenti di autotutela realizzati con la forza, diversi dalla guerra, come le rappresaglie armate, che erano consentite.

Tentativi di integrare il sistema di sicurezza societario furono posti in essere tra le due guerre mondiali con il Protocollo sulla soluzione pacifica delle controversie del 2 ottobre 1924 e con il Trattato generale di rinuncia alla guerra del 27 agosto 1929, che va sotto il nome di Patto Briand-Kellog (dal Ministro degli Esteri francese Briand e dal Segretario di Stato americano Kellog). Nell'art.1 del Patto Briand-Kellog veniva solennemente proclamata la condanna del ricorso alla guerra per il regolamento delle controversie internazionali e affermato l'impegno di rinunciarvi "come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche"<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. WALTERS, op. cit. Il testo del Patto della Società delle Nazioni è pubblicato in "Le Nazioni Unite" a cura di L. Forlati-Picchio, cit., p. 173 e ss.

<sup>6</sup> Il testo del Patto Briand-Kellog, che fu ratificato da 63 Stati ivi compresi tutti gli Stati membri della Società delle Nazioni, è pubblicato in "Le Nazioni Unite", a cura di L. FORLATI-PICCHIO, cit., p. 185 e ss.

Dopo un periodo nutrito di illusioni pacifiste la Società delle Nazioni entrò in crisi. Lo scoppio del secondo conflitto mondiale segnò il collasso definitivo dell'istituzione ginevrina, che fu definitivamente liquidata nel 1946, quando era già in funzione l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

2. Al termine del secondo conflitto mondiale, che fu particolarmente sanguinoso e segnato da atrocità, genocidi e crimini di guerra, fu progettata, attraverso una serie di Conferenze internazionali, l'Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>7</sup>. Lo Statuto della nuova organizzazione mondiale ha accentuato la messa al bando della guerra, in modo da preservare le nuove generazioni da tale flagello, che per due volte, nello spazio di una vita umana, ha inflitto all'umanità indicibili sofferenze.

Una condanna della guerra era contenuta anche nell'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, istitutivo del Tribunale di Norimberga: nell'art.6 a) la guerra di aggressione è stata definita un crimine internazionale, in particolare un crimine contro la pace. La problematica della guerra presenta aspetti complessi, ed anche contraddittori, qualora la si consideri nell'ottica della tutela dell'indipendenza e dell'integrità territoriale di Stati e di entità territoriali, minacciati da atti di aggressione e di violenza commessi da altri Stati o entità territoriali, per indurli a sottomettersi alla loro volontà.

È stato rilevato che la guerra è una realtà che non si lascia contenere in una semplice definizione, né imbozzolare in una sola proposizione normativa<sup>8</sup> in assenza di una autorità imparziale che valuti la fondatezza delle ragioni dell'uno o dell'altro dei contendenti.

Va inoltre considerato che spesso "just causes of war happen coincide with the political and ideological slant of whoever is invoking them"<sup>9</sup>.

In realtà la guerra è una espressione di violenza che è difficile contenere entro precisi limiti spaziali e temporali. Ciascuno degli avversari vuole imporsi all'altro, e ne risulta pertanto un'azione reciproca che va spesso alle estreme conseguenze, nella tendenza all'annientamento reciproco dei contendenti.

L'art. 11 della Costituzione italiana esprime fondamentalmente il ripudio della guerra come "strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e

---

<sup>7</sup> Vedi, tra i moltissimi, RUSSEL (R.), *A History of the U.N. Charter*, Washington, 1958.

<sup>8</sup> Così FERRARI, voce "Guerra" (dir. Cost.), in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1967, p. 822.

<sup>9</sup> Vedi DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, 1988, p. 63.

come mezzo di soluzione delle controversie internazionali”, recependo sul piano normativo idee formatesi in vari contesti politici e ideologie intese a “trasferire sul piano internazionale quei principi di libertà, di eguaglianza e di sostanziale rispetto della persona umana che si voleva affermare e attuare nell’ordine interno”<sup>10</sup>.

Il disposto di cui all’art.11 della Costituzione italiana enuncia inoltre che l’Italia “consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni” e “promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

La Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre 1945<sup>11</sup>, ha definitivamente abolito la libertà di muovere guerra di cui disponevano gli Stati nel XIX° secolo. L’art. 2-4° cpv. pone un divieto assoluto dell’uso della forza nelle relazioni internazionali: i membri devono infatti astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall’uso della forza sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

L’unico limite possibile e praticabile al divieto dell’uso delle armi e della forza è dato dall’art. 51 della Carta, il quale ammette il diritto naturale di legittima difesa individuale e collettiva nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Ai fini dell’esercizio del diritto di legittima difesa è importante determinare le modalità, le caratteristiche e i tempi di svolgimento dell’attacco armato, oltre che l’entità di esso<sup>12</sup>, per potere accertare la compatibilità con la Carta dell’ONU della legittima difesa “preventiva”, la quale, nell’opinione di molti, era considerata compatibile sia con il Patto della Società delle Nazioni che con il Patto Briand-Kellog<sup>13</sup>.

Un ulteriore limite al divieto dell’uso della forza, previsto nella Carta

---

<sup>10</sup> Vedi CASSESE (A.), Commento all’art. 11 della Costituzione, in BRANCA (G.) (a cura di ), *Commentario della Costituzione*, artt. 1-12, Principi fondamentali, Bologna-Roma, 1975, p. 565 e ss.

<sup>11</sup> Vedine il testo in “Codice del diritto e delle organizzazioni internazionali”, a cura di A. VERILLI, V° ed., 2002, p. 27 e ss.

<sup>12</sup> Per considerazioni in argomento, vedi RONZITTI (N.), *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998, p. 32.

<sup>13</sup> Vedi RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 32.

dell'ONU, consiste nelle misure coercitive implicanti l'uso delle forze armate che, in base agli artt. 39 e 42 della Carta, possono essere adottate, nei confronti degli Stati responsabili di minacce alla pace, di violazioni della pace e di atti di aggressione, da parte del Consiglio di Sicurezza, ogniqualvolta il Consiglio abbia accertato una di queste circostanze. Occorre comunque tenere presente il limite di attuazione di tali misure, data la mancanza di forze armate a disposizione permanente dell'organizzazione. In base all'art. 43 della Carta dell'ONU tutti i Membri delle Nazioni Unite dovrebbero mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, dietro richiesta di questo e in conformità ad accordi speciali, le forze armate necessarie per azioni coercitive militari. Tali accordi non sono stati conclusi a motivo delle divergenze esistenti tra i membri permanenti in ordine all'entità, alla composizione, al mantenimento e allo stanziamento delle forze armate da costituire. È quindi riscontrabile una sostanziale debolezza del sistema centralizzato di sicurezza internazionale dell'ONU sul piano della coercizione militare. Le numerose operazioni di mantenimento della pace (peace keeping) poste in essere tanto nel quadro di conflitti armati internazionali (UNEF, UNIFIL, UNPROFOR) quanto nel quadro di conflitti interni (ONUC, UNFICYP, ONUSAL, UNOSOM, ecc.) si distinguono dalle azioni coercitive per il fatto di essere attuate con il consenso dello Stato territoriale; esse, inoltre, non possono comportare azioni di natura coercitiva militare.

La Conferenza al Vertice di Helsinki del 1992 ha conferito anche alla CSCE/OSCE il potere di intraprendere operazioni per il mantenimento della pace. L'OSCE non dispone però di truppe; per le operazioni di mantenimento della pace deve quindi servirsi di altre organizzazioni istituite nel quadro europeo, come l'UEO e la NATO.

In considerazione dei troppi conflitti ancora irrisolti e delle molteplici situazioni di tensione riscontrabili nella prassi internazionale si pone l'esigenza di rendere più "produttivi" i contatti e le consultazioni nel contesto della cooperazione internazionale organizzata, al fine di individuare i metodi operativi e gli strumenti giuridici più adeguati per risolvere conflitti e crisi in atto, e in modo da "prevenire" l'insorgere di altri conflitti e di altre crisi.

3. La "diplomazia preventiva" assume oggi una rilevanza particolare nella vita di relazione internazionale. Il concetto di diplomazia preventiva è stato elaborato dall'allora Segretario generale dell'ONU Dag Hammarskjöld all'epoca della guerra fredda Est-Ovest. L'obiettivo fondamentale perseguito era quello di contenere l'estensione e la portata dei conflitti.

L'Agenda per la pace di un successivo Segretario generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali, dà del concetto di diplomazia preventiva la seguente definizione: "La diplomatie préventive a pour objet d'éviter que les différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étend le moins possible"<sup>14</sup>.

Vari strumenti diplomatici, quali missioni di buoni uffici, di «rapporteur» e di verifica dei fatti si rivelano idonei ai fini della diplomazia preventiva così come l'istituzione di missioni di controllo e di monitoraggio delle frontiere per segnalare avvenimenti pericolosi per la pace e la sicurezza, e suscettibili di mettere a repentaglio la stabilità di Stati e di aree territoriali. È noto che l'instabilità interna di uno Stato, determinata da situazioni di conflittualità e di contrasto tra gruppi etnici può avere conseguenze negative sulle relazioni con lo Stato confinante in cui uno dei gruppi abbia una base; che una crisi tra due Stati confinanti può mettere a rischio le istituzioni deboli di entrambi e impedirne il rafforzamento e lo sviluppo.

Il processo di dissoluzione della Jugoslavia, con i relativi conflitti interetnici, è all'origine di una intensa cooperazione nel settore della sicurezza collettiva tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le quattro più importanti organizzazioni governative regionali europee: NATO, OSCE, UEO e Unione europea.

Per quanto concerne l'OSCE (ex CSCE), soprattutto a partire dal settembre 1992 ha visto rafforzarsi il suo ruolo nel settore della diplomazia preventiva, ed ha organizzato missioni anche a lungo termine, cooperando con l'Unione europea, in aree a rischio.

Il coinvolgimento della Conferenza pan-europea (oggi OCSE) nel contesto dell'ex URSS l'ha indotta a partecipare, con missioni e compiti di assistenza, consulenza e supporto alla gestione di parecchi conflitti armati in quell'area (Nagorno Karabakh, Georgia, Moldova, Tagikistan, Cecenia) e di situazioni tali da richiedere misure di diplomazia preventiva (come in Estonia, Lettonia e Ucraina)<sup>15</sup>. Destano ancora una certa preoccupazione certe questioni derivanti dalle linee di confine tra gli Stati scaturiti dalla dissoluzione dell'URSS.

---

<sup>14</sup> La definizione è riprodotta in PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, Paris, 2000, p. 64.

<sup>15</sup> Vedi BARBERINI (G.), *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostock*, Torino, 1998, p. 198 e ss.



Un accordo tra sette Stati facenti parte della Comunità degli Stati indipendenti (CSI) per la tutela dei propri confini esterni è stato concluso il 26 maggio 1995. Alcune questioni sono rimaste comunque aperte, e vi sono fenomeni che debbono essere tenuti sotto controllo (migrazioni clandestine, contrabbando di armi, criminalità, traffico di droga ecc.). Tali questioni, come appare dalla Dichiarazione del Ministro degli esteri della Federazione russa in data 19 settembre 1996 in sede di Consiglio permanente dell'OSCE, possono dare luogo a situazioni di instabilità e di tensione nell'area, innescate anche da rivendicazioni etniche, oltre che da contrapposizioni tra gruppi economici, nel consolidamento dell'economia di mercato cui ora è informato il sistema economico della Russia.

Il 15 maggio 1992 era stato concluso a Tashkent un trattato di sicurezza collettiva tra sei Stati membri della Comunità degli Stati indipendenti (Armenia, Federazione russa, Kazakistan, Kirghizstan, Tajikistan e Uzbekistan, cui avevano aderito Azerbaijan, Bielorussia e Georgia). Il trattato, della durata di cinque anni non rinnovabili, prevedeva, nell'art.4-par.1, che l'aggressione contro uno Stato membro doveva essere considerata come un'aggressione contro tutti gli Stati membri. Di conseguenza le parti erano tenute a fornire allo Stato aggredito ogni assistenza, anche di natura militare, nonché un supporto con i mezzi a loro disposizione, in attuazione del diritto di legittima difesa in conformità con l'art.51 della Carta dell'ONU<sup>16</sup>.

Tra il giugno 1991 e il marzo 1992 tutti gli Stati dell'ex URSS dichiaratisi indipendenti, che avevano sottoscritto l'Atto di Helsinki, la Carta di Parigi e gli altri Documenti CSCE furono ammessi alla Conferenza pan-europea. Gli Stati dell'area islamica dell'Asia centrale furono ammessi il 30 gennaio 1992, con una decisione del Consiglio ministeriale di indubbia rilevanza sul piano internazionale.

**4.** La CSCE/OSCE ha svolto un ruolo significativo nei cambiamenti avvenuti. Si è comunque rilevato che "l'eredità del passato resta pesante" e che l'organizzazione pan-europea si trova di fronte "a sfide e opportunità, ma anche a serie difficoltà e delusioni". È quanto è stato rilevato nella Dichiarazione politica dei 52 Capi di Stato e di Governo partecipanti al Vertice del 1992, in cui è stato posto l'accento sul riconoscimento della democrazia da parte di tutti gli Stati come base della vita politica, econo-

---

<sup>16</sup> Al Trattato di cui sopra si fa riferimento in RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 49.

mica e sociale, e sull'impegno per la fedeltà ai valori 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 della responsabilità ambientale (artt. 3 e 6 della Dichiarazione). Il Vertice dei 52 Capi di Stato e di governo dell'organizzazione pan-europea si era comunque limitato a formulare auspici e speranze, nella consapevolezza che tutti i valori non possono essere sempre pienamente accettati e, soprattutto garantiti<sup>17</sup>.

Nella Dichiarazione è stata posta in rilievo la necessità di una adeguata prevenzione dei conflitti attraverso un'attività operativa efficace, sviluppando strutture e sistemi per la gestione politica delle crisi. Di qui ha avuto origine un organico progetto operativo fondato sulla diplomazia preventiva e ispirato ai principi dell'indivisibilità della sicurezza e al diretto e legittimo interesse di tutti gli Stati per l'attuazione degli impegni CSCE<sup>18</sup>. In quella sede è stato anche enunciato un progetto di cooperazione fra CSCE e Comunità europea, NATO, UEO e Comunità degli Stati indipendenti per attività di "peace keeping".

Sia l'Assemblea generale che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a più riprese, hanno auspicato una rivitalizzazione della cooperazione tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite e le organizzazioni regionali e sub-regionali. Per quanto riguarda i rapporti tra l'ONU e la CSCE/OSCE, sono stati conclusi accordi "ad hoc". Un punto fermo è costituito dal riconoscimento dello "status" di osservatore permanente della Conferenza-organizzazione pan-europea presso le Nazioni Unite, con risoluzione dell'Assemblea generale del 13 ottobre 1993. L'accordo-quadro del 26 maggio 1993, che ha preceduto la risoluzione, prevede tra l'altro il coordinamento e la complementarietà dell'attività, contatti regolari tra la Presidenza OSCE ed il Segretario generale delle Nazioni Unite, consultazioni per la preparazione e la messa in atto di missioni di "peace keeping", e l'assistenza tecnica da parte dell'ONU per le operazioni dell'OSCE.

La Conferenza pan-europea ha avuto una notevole evoluzione dalla prima Conferenza di Helsinki del 1975 alla Conferenza del Vertice di Budapest del 1994, che ha definitivamente consacrato la trasformazione della Conferenza diplomatica con una limitata istituzionalizzazione in una

---

<sup>17</sup> Vedi BARBERINI (G.), *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, cit., p. 73.

<sup>18</sup> Op. loc. cit.

vera e propria organizzazione internazionale<sup>19</sup>. L'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa è l'unica organizzazione regionale sul piano politico che comprende tutti i paesi d'Europa, del Nord America, oltre che Paesi dell'Asia centrale, con vasti obiettivi nel settore della cooperazione politica, della cooperazione in campo economico e sociale e della dimensione umana.

L'OSCE appare pertanto come una piattaforma particolarmente idonea per consultazioni, scelte decisionali e cooperazione nella sua area di riferimento, e può rivelarsi adeguata a fungere da foro per migliorare e rendere più produttivi i rapporti tra le varie organizzazioni e istituzioni nei settori di sua competenza di fronte alle minacce e alle sfide del mondo globale.

Sino dalle origini della Conferenza per la cooperazione e la sicurezza in Europa, al primo Vertice di Helsinki del 1975, era stato evidenziato il ruolo che la Conferenza avrebbe potuto assumere per prevenire e risolvere situazioni di crisi e conflitti, in collegamento ed in cooperazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, senza però disattendere la prevalenza riconosciuta agli obblighi derivanti, per i membri della CSCE, dall'appartenenza all'ONU, in conformità con l'art. 103 della Carta dell'ONU. Tale impostazione è stata successivamente confermata nel quadro dell'OSCE. Restano pertanto inalterati i diritti, i poteri e la responsabilità del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Al riguardo va d'altronde notato che l'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (OSCE) scaturita dal Vertice di Budapest del 1994 non possiede una personalità distinta rispetto a quella degli Stati partecipanti, pur non potendosi escludere che ad essa possa venire riconosciuta una vita propria, la quale, nella prassi, è apparsa talora incompatibile con le interpretazioni statocentriche ancora prevalenti nel quadro della politica internazionale.

Vanno inoltre considerate certe debolezze congenite, strutturali e decisionali, della CSCE/OSCE; gran parte del consistente patrimonio decisionale accumulato nel corso degli anni è rimasto privo di concreta attuazione.

---

<sup>19</sup> Per una esposizione analitica delle origini e dei meccanismi dell'OSCE si rinvia in particolare, nella dottrina italiana, a BARBERINI (G.), op. cit., anche per altre indicazioni documentali e bibliografiche. Molteplici riferimenti all'OSCE sono contenuti in PETT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, cit.

Nella Riunione di Praga del 30-31 gennaio 1992 il Consiglio ministeriale aveva espresso l'opinione che si sarebbero dovute migliorare le capacità dell'OSCE di impegnarsi nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti. In particolare era stato auspicato il perfezionamento di taluni metodi predisposti all'uopo, quali le inchieste, le missioni di monitoraggio, i buoni uffici, la consulenza e la conciliazione.

Il passaggio della CSCE da Conferenza diplomatica a Organizzazione è stato indicato, nella Dichiarazione di Vertice di Budapest, al par. 3, come un segno per rispecchiare la determinazione degli Stati partecipanti di "imprimere nuovo impulso politico" a tale figura associativa, consentendole pertanto di svolgere un ruolo essenziale di fronte alle sfide future.

5. Un aspetto particolarmente significativo della possibilità dell'OSCE di influire nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti è quello concernente la politica militare della sicurezza, che richiede un'attenta verifica per la sua attuazione, nonché il consenso degli Stati coinvolti in crisi ad accettare le verifiche.

Nel Documento che, insieme alla Dichiarazione sui principi che regolano le relazioni tra gli Stati partecipanti del 1° agosto 1975 (il quale costituisce il pilastro della Conferenza pan-europea) fa parte del primo cesto (relativo alla cooperazione nel settore della politica estera e della sicurezza) gli Stati partecipanti manifestarono il desiderio di "eliminare le cause di tensione" (par. 45-4), rafforzando la fiducia tra gli Stati stessi, in modo da contribuire ad accrescere la stabilità e la sicurezza<sup>20</sup>.

L'obiettivo di creare un clima di fiducia è all'origine delle prime "misure miranti a rafforzare la fiducia (CBM, Confidence Building Measures), relative ad alcune sfere di attività militare. Tali misure concernevano precipuamente la notifica preventiva di manovre militari di rilievo, lo scambio di osservatori, gli scambi e le visite di delegazioni militari, e si ricollegavano al concetto di "trasparenza" delle attività militari<sup>21</sup>. Nel Documento della Riunione di Madrid del 1983 (che precedette la Conferenza di Stoccolma sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza, CSBM, Confidence and Security Building Measures del 1986) si

<sup>20</sup> Cfr. BARBERINI (G.), *Sicurezza e cooperazione in Europa*, cit., p. 89.

<sup>21</sup> Vedi GHEBALI (Y.), *Mesures de confiance et de désarmement en Europe de l'Acte final d'Helsinki au Document de Stockholm*, Doc. Fr., PPS, n. 557, 1987. In materia vedi anche PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, cit, pp. 103-104.

esprimeva l'auspicio che la Conferenza di Stoccolma realizzasse progressi nel rafforzamento della fiducia e della sicurezza e nel conseguimento del disarmo, in modo da conferire efficacia ed espressione al dovere degli Stati di astenersi dalla minaccia e dell'uso della forza nelle loro relazioni reciproche.

La filosofia dei Documenti sulle misure di fiducia e di sicurezza si fonda su una riduzione dei rischi di guerra conseguenti a valutazioni erronee di manovre militari, e sulla volontà di porre in essere le condizioni favorevoli per l'instaurazione di un clima di fiducia reciproca e di distensione.

A Stoccolma si adottarono misure vincolanti e militarmente significative, tali da infrangere la cortina tradizionalmente impenetrabile in relazione alle attività militari<sup>22</sup>.

Con i Documenti delle riunioni di Vienna del 1990, 1992 e 1994, adottati in sede di Foro di cooperazione per la sicurezza venne completato e perfezionato il sistema delle Misure circa lo scambio di informazioni, di visite, di contatti militari e di comunicazioni, ma soprattutto riguardo alla creazione del "meccanismo di consultazione e cooperazione" relativo ad attività militari insolite. Tale meccanismo consiste nell'avvio di una consultazione in tempi stretti in modo da dissipare ogni preoccupazione in tema di sicurezza, che dovesse sorgere in uno Stato in conseguenza di ogni attività militare che si riveli "insolita", "non programmata", "militarmente significativa", come le manovre, gli spostamenti di truppe, le dimostrazioni militari inconsuete suscettibili di provocare incidenti. Il meccanismo è fondato sull'impegno di cooperazione tra gli Stati. Nel par. 16 del Documento di Vienna del 1994 dei negoziati sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza, allegato alle Decisioni della Conferenza di Budapest del 1994, è detto che "Gli Stati partecipanti...si consulteranno e coopereranno tra loro riguardo ad ogni attività insolita e non programmata delle loro forze militari fuori dalle loro normali sedi stanziali del tempo di pace, che sia militarmente significativa, nella zona di applicazione delle CSBM, e riguardo alla quale uno Stato partecipante esprima la sua preoccupazione in materia di sicurezza". Tale Stato può trasmettere una richiesta di spiegazione ad un altro Stato partecipante, dove l'attività sta avendo luogo, specificando le cause della preoccupazione e, nella misura del possibile, tipo e luogo o area dell'attività. Lo Stato richiedente, una volta considerata la risposta fornita, potrà poi richiedere

---

<sup>22</sup> Cfr. BARBERINI (G.), *Sicurezza e cooperazione...*, cit., p. 91.

una riunione per discutere l'argomento; a tale riunione potranno prendere parte altri Stati partecipanti interessati, in particolare quelli che potrebbero essere coinvolti nell'attività. Alla luce della sua valutazione della situazione il Comitato permanente farà uso di tutte le proprie competenze per contribuire ad una soluzione.

Il meccanismo, in realtà, è stato scarsamente attivato; quando è stato attivato<sup>23</sup> si è concluso o con una dichiarazione senza una precisa condanna dello Stato che aveva dato luogo alla sua instaurazione, o con un semplice scambio di note scritte.

Nella Riunione di Budapest del 1994 la questione della sicurezza è stata affrontata con maggiore approfondimento. È stato adottato il Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza, in cui sono stati precisati alcuni principi fondamentali, quali l'indivisibilità della sicurezza (per cui la sicurezza di ogni Stato partecipante è indissolubilmente legata a quella di tutti gli altri); il rifiuto del terrorismo; l'obbligo di astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza; il diritto naturale degli Stati alla legittima difesa e il diritto di scegliere liberamente i propri assetti di sicurezza.

Il discorso sulla sicurezza è proseguito con la redazione di vari documenti e decisioni nel corso dei successivi Vertici e Riunioni dell'OSCE. Nel Vertice di Lisbona del 1996 venne abbozzato un nuovo modello di sicurezza. Al termine del Consiglio ministeriale di Copenaghen del 1997 sono state adottate le "Guidelines" del Documento-Carta per la sicurezza europea, in cui è stato precisato che il Documento-Carta "dovrebbe continuare a mantenere il consenso quale base delle scelte decisionali e che la flessibilità dell'OSCE e la sua capacità di rispondere rapidamente ad un mutevole ambiente politico dovrebbero rimanere al centro di un approccio cooperativo e globale alla sicurezza comune e indivisibile". Sul piano pratico si distingue, in primo luogo, una dimensione politica della sicurezza, nella considerazione che gli Stati sono responsabili nei confronti dei loro cittadini del rispetto delle norme e dei principi CSCE/

---

<sup>23</sup> Il meccanismo è stato reso operativo una prima volta il 27 gennaio 1991, su richiesta di Austria e Italia nei confronti delle prime attività militari nella ex-Jugoslavia. Il 26 agosto 1991 è stato attivato su richiesta dell'Ungheria nei confronti della Jugoslavia per violazioni dello spazio aereo e movimenti di truppe alle frontiere. L'8 aprile 1992 la procedura è stata attivata su richiesta della Jugoslavia nei confronti dell'Ungheria per attività militari ungaro-croate.

OSCE, e che esiste un diretto e legittimo interesse di tutti gli Stati partecipanti all'attuazione di principi e impegni.

La dottrina OSCE è incentrata intorno al convincimento che le istituzioni democratiche, i principi dello Stato di diritto, i diritti della persona considerata individualmente, ma anche in quanto parte di una minoranza sono tutti elementi determinanti per il mantenimento della sicurezza di cui viene particolarmente accentuata la "dimensione umana".

Nel corso del Vertice di Istanbul del novembre 1999 è stata adottata la Carta per la sicurezza europea, la quale costituisce un programma di azione volto a realizzare uno "spazio di sicurezza" in Europa, attraverso la prevenzione dei conflitti e la ricostituzione delle società civili devastate dalla guerra.

Nella prospettiva della prevenzione delle crisi la stabilità politica e sociale è considerata un elemento indispensabile; l'esperienza maturata nel corso degli anni mostra che la pace e la sicurezza internazionale possono essere messe a repentaglio non soltanto da azioni militari. Minacce di natura non militare dipendono spesso dall'instabilità di sistemi politici, dalla cattiva gestione degli affari e dell'amministrazione pubblica, da carenze e insufficienze nel settore economico, sociale, culturale, sanitario ed ecologico.

6. Nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui obiettivo principale è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – da realizzarsi principalmente mediante l'intervento conciliativo e coercitivo del Consiglio di Sicurezza – la prevenzione dei conflitti e il contenimento delle situazioni pericolose per la pace e la sicurezza sono spesso affidate ad apposite "Forze di pace", composte di contingenti forniti volontariamente dagli Stati membri di volta in volta disposti a contribuire a tali operazioni. Le quali si distinguono dalle operazioni a carattere coercitivo e si fondano sul consenso delle parti in conflitto; l'uso della forza è di regola ammesso soltanto per legittima difesa. La prassi dell'ONU, sino dai primi tempi di funzionamento dell'Organizzazione, ha posto in essere questo tipo di interventi atipici non previsti espressamente dalla Carta, tra i quali assumono particolare rilevanza i corpi di osservatori impiegati nella vigilanza di tregue e di armistizi.

Ai fini della diplomazia preventiva le funzioni delle Forze di pace si caratterizzano per lo sviluppo di funzioni non strettamente militari, soprattutto a carattere umanitario, che si rivelano particolarmente efficaci per prevenire e circoscrivere conflitti interni. Si fa riferimento allo stan-

ziamento preventivo dei “Caschi blu” dell’ONU in Macedonia per evitare un conflitto in tale Repubblica della ex Jugoslavia, situata ai confini tra la Serbia e l’Albania: ai 1200 Caschi blu, con risoluzione 795 del 1992, era stato conferito il compito di mantenere la pace e la stabilità in quell’area che era stata risparmiata dal conflitto armato nella ex Jugoslavia. Il mandato affidato a tali Forze è consistito in un’azione di sorveglianza delle frontiere serbo-macedoni e macedono-albanesi, per segnalare fatti suscettibili di “saper la confiance et la stabilité en Macédoine ou menacer le territoire macédonien”<sup>24</sup>. Il Consiglio di Sicurezza, nonostante il costo elevato delle missioni svolte da tali Forze di pace, che si sono succedute negli anni mutando la denominazione, ha prorogato il loro mandato con la risoluzione 1186 del 1998, adottata all’unanimità, sul presupposto che la presenza di esse servisse come mezzo di dissuasione e di prevenzione di attacchi, così come di sorveglianza della situazione nelle zone di frontiera. Tali Forze hanno cooperato con la missione dell’OSCE in Macedonia.

Sarà ora l’Unione europea in cooperazione con la NATO a prendere il testimone dell’operazione “Allied Harmony” nella Repubblica ex-jugoslava di Macedonia. Si auspica che il Parlamento europeo sia informato in tempo utile e in totale trasparenza del mandato e degli obiettivi della missione militare svolta. In effetti, se le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni internazionali vogliono stabilire una pace duratura, non possono limitarsi a ripristinare l’ordine perturbato con operazioni militari di “peace keeping” (come il controllo del “cessate il fuoco” o la smobilitazione di truppe), ma debbono promuovere interventi per assistere Paesi distrutti da lunghe e tormentate guerre civili a ricostituire il tessuto connettivo della società civile e delle istituzioni politiche (c.d. “peace building”)<sup>25</sup>. Nell’Agenda per la pace del Segretario generale le operazioni volte alla ricostituzione dello Stato e al consolidamento della pace (post conflict peace building) sono state definite come le azioni condotte “en vue de définir et d’étayer les structures propres à raffermir la paix afin d’éviter une reprise des hostilités”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, cit, p. 64.

<sup>25</sup> Vedi DUPUY (P.M.), *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *Revue générale de droit int. public*, 1993, p. 620.

<sup>26</sup> L’affermazione è riportata in PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, cit, p. 65.



La ricostruzione di entità statali, in quanto volta “à rétablir des normes ou institutions endommagées ou détruites”<sup>27</sup> viene ovviamente realizzata per tappe successive e con successivi interventi. Negli anni novanta del secolo scorso vari interventi sono stati promossi per favorire la riconciliazione nazionale, il rispetto dei diritti umani, l’organizzazione e la verifica di libere elezioni.

L’Organizzazione delle Nazioni Unite ha posto in essere operazioni di osservazione elettorale in Nicaragua e in Cambogia, e si è impegnata nell’organizzazione di un referendum di autodeterminazione nel Sahara occidentale, la quale ha però incontrato gravi difficoltà tecniche.

Nello svolgimento dell’assistenza elettorale l’Organizzazione delle Nazioni Unite possiede comunque uno stretto margine di manovra; deve infatti operare sotto la copertura dell’art. 2-par. 7 della Carta dell’ONU, nel rispetto della competenza interna dello Stato, e limitarsi a “donner à l’Etat les moyens juridiques qui lui sont nécessaires pour conduire ses actions conformément à la légalité”<sup>28</sup>. Vale comunque la considerazione, espressa anche dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (oltre che da esponenti politici e da responsabili di istituzioni internazionali), che esiste “un lien entre la paix et le développement et qu’il est indispensable pour la paix et la stabilité à long terme dans le Pays que la communauté internationale et les institutions financières internationales s’engagent à continuer d’aider et d’appuyer le développement économique, social et institutionnel”<sup>29</sup> nelle aree in crisi.

7. La costruzione e il consolidamento di una pace effettiva e duratura in Paesi distrutti da conflitti dipende ovviamente dall’individuazione di strumenti operativi adeguati e di strategie efficaci, dall’avvio e dalla conclusione di negoziati e dal contenuto degli accordi conclusi.

In questa ottica e in questa prospettiva assumono un particolare significato gli accordi di Dayton per la Bosnia Erzegovina, conclusi il 21 novembre 1995 e completati il 14 dicembre dello stesso anno. Tali accor-

---

<sup>27</sup> Vedi DAUDET (Y.), *La restauration de l’Etat, nouvelle mission des Nations Unies?*, in *Les Nations Unies et la restauration de l’Etat*, Quatrièmes rencontres internationales de l’IEP d’Aix-en-Provence, 16-17 décembre 1994, Paris, 1995, p. 17.

<sup>28</sup> Cfr. DAUDET (Y.), *La restauration de l’Etat...*, cit.

<sup>29</sup> Cfr. risoluzione 1063 del 1996.

di rappresentano la svolta finale di uno scontro che è durato molti anni e che ha condotto allo smembramento della Jugoslavia<sup>30</sup>.

Gli accordi di Dayton sono stati conclusi attraverso l'intervento della NATO, la quale aveva effettuato in Bosnia Erzegovina una operazione di "imposizione della pace". In quella circostanza si è rivelata l'importanza dell'armonizzazione tra l'azione militare e quella civile nella ricostruzione e ricostituzione di uno Stato.

Gli accordi di Dayton constano di un Accordo generale firmato da tre entità, e da una serie di Annessi o Allegati che riguardano il settore militare, i diritti umani e, inoltre, i rifugiati e gli sfollati. Negli Annessi vengono inoltre previste la Commissione per i movimenti, quella per le pubbliche corporazioni in Bosnia e quella per l'esecuzione sul piano civile, ed infine la Task force internazionale di Polizia. Un aspetto particolarmente interessante degli accordi di Dayton è dato dal fatto che non sono stati firmati soltanto dalle parti contraenti, ma anche da una serie di testimoni.

Con gli accordi suddetti è stata creata una Costituzione, che ne rappresenta forse l'aspetto più interessante, nel superamento delle tendenze contrapposte delle etnie che compongono la Bosnia Erzegovina. La Costituzione forma il contenuto dell'Annesso 4. Si tratta di una "strana ingegneria costituzionale", la quale rappresenta addirittura un "paradigma" per altri accordi che potrebbero essere conclusi in altre aree conflittuali, come è stato opportunamente notato<sup>31</sup>. Sempre che nelle zone caratterizzate da conflitti o da situazioni di grave tensione interna (come in Afghanistan, in Israele a motivo dell'annoso conflitto israelo-palestinese) prevalga la volontà politica della pace, e che tale volontà trovi decisa, adeguata ed effettiva realizzazione nell'impegno costante della Comunità internazionale.

Si è rilevato<sup>32</sup> che gli accordi di Dayton rappresentano "un grande contenitore all'interno del quale vengono raccolte le richieste avanzate da ogni parte, e attraverso cui si giunge sostanzialmente ad un accomodamento", frutto dell'impegno di coloro che hanno esercitato una reale influenza sulle parti in lotta.

---

<sup>30</sup> Sugli Accordi di Dayton per la Bosnia Erzegovina vedi l'ampia e documentata Raccolta "Gli accordi di Dayton a oltre cinque anni dalla conclusione", a cura di M.R. SAULLE, Roma, La Sapienza Editrice, 2001.

<sup>31</sup> Vedi "Gli accordi di Dayton", cit., Premessa della Prof. M. R. SAULLE, p. 1.

<sup>32</sup> Cfr. "Gli accordi di Dayton", cit., Relazione dell'Ambasciatore MC KINLEY, p. 6.

La previsione, negli accordi di Dayton, di una Costituzione, esprime la capacità di creare un apparato di governo atto ad amministrare una situazione complessa, in cui coesistono tre etnie diverse (serba, croata e musulmana), seppure suddivise in due distinte entità. Il che, sempre che permanga la volontà di pacifica coesistenza, ha consentito di dare una certa stabilità al travagliato contesto bosniaco.

Particolare significato, sul piano internazionale, assume la previsione negli Accordi di Dayton di una Corte costituzionale della quale alcuni membri sono espressione di organi internazionali, quale la Corte di Strasburgo. Attraverso norme internazionali si è inteso promuovere un dialogo anche a livello internazionale, nonché un certo rispetto nell'ordinamento interno delle norme internazionali, tra cui, in primo luogo, quelle poste a tutela dei diritti umani.

Nel processo evolutivo di Dayton si è espresso il ruolo e l'impiego delle organizzazioni internazionali, ed in particolare del Consiglio d'Europa, che ha operato in collaborazione con l'OSCE alla realizzazione degli aspetti civili degli Accordi. Rappresentanti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa hanno partecipato, con l'OSCE, al monitoraggio di tutte le elezioni in Bosnia Erzegovina, contribuendo a formare un clima di fiducia.

È stato inoltre realizzato un programma per la formazione di coloro che sono stati eletti amministratori e sindaci.

Nel settore dei diritti umani è stata data una particolare assistenza, con approfondimento delle conoscenze e degli "standard" sui diritti umani enunciati nella Convenzione europea da parte dei giudici, degli amministratori, degli avvocati e degli operatori del diritto, anche con l'apporto e il sostegno delle organizzazioni non governative impegnate nella tutela degli stessi. Per garantire il rispetto dei diritti umani nell'area bosniaca è stato previsto un particolare meccanismo mediante l'istituzione, nell'Allegato 6 agli Accordi, di una Commissione dei diritti dell'uomo che si compone di due parti: l'Ombudsperson con ampi poteri investigativi, e la Camera dei diritti dell'uomo, con funzioni giurisdizionali, la quale consta di quattordici giudici, di cui otto nominati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, e gli altri sei dalle due entità che compongono lo Stato della Bosnia Erzegovina.

Nonostante le inevitabili lacune nel contenuto degli Accordi, e certe insufficienze strutturali e funzionali del sistema da essi creato, che è suscettibile di ulteriori sviluppi e perfezionamenti da realizzarsi con il consenso delle entità interessate, gli Accordi di Dayton sono considerati uno

dei più grandi successi della diplomazia internazionale. Con gli Accordi in questione si è riusciti, bene o male, a far cessare la guerra in un travagliato contesto territoriale, e a creare le premesse per una pace duratura.

**8.** La possibilità di pervenire ad accordi di pace sulla base di valutazioni condivise incontra inevitabili ostacoli se gli Stati (o le entità) in contesa sono in possesso di un elevato potenziale bellico, sulla cui base la materia del contendere può divenire incandescente.

Una effettiva volontà di pace non può prescindere da una adeguata disciplina degli armamenti in ambito internazionale, attraverso norme giuridiche internazionali.

Lo Statuto delle Nazioni Unite, all'art. 11, prevede la competenza dell'Assemblea generale per esaminare "i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare riguardo a tali principi raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro".

A norma dell'art. 26 dello Statuto dell'ONU il Consiglio di Sicurezza "ha il compito di formulare, con l'ausilio del Comitato di Stato maggiore, piani da sottoporre ai Membri delle Nazioni Unite per l'istituzione di un sistema di disciplina degli armamenti".

In base al Preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite l'uso delle armi è consentito soltanto "nell'interesse comune", per cui si pone il problema del rapporto tra il disarmo e la sicurezza collettiva. Lo Statuto lascia a ciascuno degli Stati membri delle Nazioni Unite la libertà di avere la propria politica di difesa, ponendo però a carico degli Stati stessi l'impegno di mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza i mezzi militari necessari al mantenimento o al ristabilimento della pace, su esplicita richiesta. Di conseguenza, alla luce dello Statuto delle Nazioni Unite, "le désarmement n'est praticable que s'il répond à une logique de sécurité"<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Vedi SUR (S.), *Les Nations Unies et le désarmement*. L'Observateur des Nations Unies, n. 4, 1998. Nel Codice di condotta sugli aspetti politico-militari della sicurezza, adottato a Budapest nel 1994 dagli Stati membri dell'OSCE, si è posto l'accento sull'impegno politico assunto dagli Stati stessi di mantenere solo il potenziale militare necessario per far fronte alle legittime esigenze di sicurezza individuale o collettiva.

Il problema del disarmo è stato affrontato in sede ONU soprattutto a partire dal 1978, nell'ambito dell'Assemblea generale, la quale è apparsa impegnata ad elaborare una vera e propria dottrina del disarmo. Il Documento finale della decima sessione straordinaria dell'Assemblea, adottato per "consensus", pure nell'affermazione del diritto di tutti gli Stati alla sicurezza (e quindi, di possedere armamenti atti a salvaguardarla), poneva in risalto il "lien étroit entre le désarmement et le développement"<sup>34</sup>.

Va segnalata anche la risoluzione 46/36 del 6 dicembre 1991 dell'Assemblea generale. Nel punto 1 della risoluzione l'Assemblea "déclare qu'une franchise et une transparence accrues dans le domaine des armements augmenteraient la confiance, favoriseraient la stabilité, aideraient les États à faire preuve de retenue, atténueraient les tensions et renforceraient la paix et la sécurité régionales et internationales».

Il traffico e il commercio di armi rappresentano un rischio notevole ai fini indicati. Pertanto l'Assemblea generale ha istituito un Registro dei trasferimenti internazionali di armi convenzionali, il quale comprende vari tipi di armi: su tale base gli Stati debbono dichiarare le loro importazioni ed esportazioni di armi, fornendo dati precisi. Il Registro non comprende comunque certe armi mortali, quali le mine e le munizioni.

**A)** La limitazione degli armamenti è un obiettivo che si realizza per tappe successive, attraverso adeguati strumenti normativi internazionali, e con l'impulso e l'apporto di esponenti politici responsabili a livello internazionale, di correnti di pensiero e di istituzioni internazionali.

Le armi nucleari, dato il loro forte potenziale distruttivo, pongono particolari problemi.

La Corte internazionale di Giustizia ha dovuto confrontarsi con la problematica delle armi nucleari. È stato infatti richiesto alla Corte, dall'Assemblea dell'Organizzazione mondiale della Sanità, di dare un parere consultivo circa l'utilizzazione delle armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato<sup>35</sup>, e dall'Assemblea generale dell'ONU di pronunciarsi con un parere consultivo sulla liceità della minaccia o dell'impiego

---

<sup>34</sup> Cfr. PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, cit, p. 92.

<sup>35</sup> Il quesito posto alla Corte dall'Assemblea mondiale della Sanità (cfr. ris. WHA 46-40) poneva il seguente interrogativo: "compte tenu des effets des armes nucléaires sur la santé et l'environnement, leur utilisation par un Etat au cours d'une guerre ou d'un autre conflit armé constituerait-elle une violation de ses obligations au regard du droit international, y compris la Constitution de l'OMS?».

di armi nucleari<sup>36</sup>. Per quanto concerne la richiesta di parere formulata dall'OMS, la Corte ha rilevato che la questione dell'utilizzazione delle armi nucleari non rientra nel quadro delle attività dell'OMS; pertanto, attenendosi ad uno stretto principio di legalità nei rapporti di competenza tra istituzioni internazionali, si è astenuta dal pronunciarsi.

Per quel che attiene alla richiesta di parere formulata dall'Assemblea generale dell'ONU in relazione alla liceità o illiceità della minaccia o dell'impiego delle armi nucleari "dans une circonstance extrême de légitime défense dans la quelle la survie même d'un État serait en cause", la Corte ha rilevato che "la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicables dans les conflits armés et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire"<sup>37</sup>.

La Corte non ha però condannato la dissuasione nucleare che è stata definita in termini non giuridici, in quanto «pratique dénommée *politique de dissuasion*". Tale politica, che avuto soprattutto (ma non solo) nel periodo della guerra fredda tra Est e Ovest significative espressioni, non è comunque priva di effetti giuridici, ricollegabili all'interpretazione ed ai limiti di applicazione del concetto di legittima difesa, per quanto concerne il criterio della proporzionalità rispetto all'entità dell'attacco minacciato ed alle norme di "jus cogens" in tema di diritti umani (in particolare quelle relative al diritto alla vita e al divieto di genocidio), in considerazione dei danni irreparabili provocati dalle armi nucleari alle persone e all'ambiente umano.

La presa di coscienza da parte della comunità internazionale della pericolosità delle armi nucleari per la sopravvivenza stessa del genere umano non ha impedito che prevalenti ragioni di sicurezza di Potenze grandi e piccole inducessero ad una vera e propria corsa per dotare i vari arsenali di armi atomiche sempre più potenti e perfezionate<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> La domanda di parere consultivo formulata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione 49/75 K poneva il seguente quesito: "Est-il permis en droit international de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires en toute circonstance?".

<sup>37</sup> Cfr. I.C.J. *Recueil* 1996, par. 47-48. Sul parere della Corte vedi COUSSIRAT-COUSTÈRE (V.), *Armes nucléaires et droit international. À propos des avis consultatifs du 8 juillet 1996 de la Cour internationale de Justice*, in *Annuaire français de droit international*, 1996, p. 337.

<sup>38</sup> Per considerazioni di vasta portata, relative alle problematiche del nucleare, vedi, nella dottrina italiana, POLITI (M.), *Diritto internazionale e non proliferazione nucleare*, Padova, 1984.

Allo scopo di frenare l'incremento della produzione delle armi nucleari sono stati stipulati importanti accordi internazionali per disciplinarne e limitarne l'utilizzazione e ridurre quindi il rischio di una guerra nucleare<sup>39</sup>.

La regolamentazione è stata considerata innanzitutto nell'ottica della non proliferazione nucleare. Il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari – firmato il 1° luglio 1968, entrato in vigore nel 1870 e prorogato per una durata illimitata nel 1995<sup>40</sup> – consente di porre un freno alla proliferazione delle armi nucleari e di ridurre gli arsenali esistenti. È stato concluso liberamente tra Stati in possesso di armi nucleari e Stati non detentori di tali armi, e rappresenta un importante risultato di cooperazione tra gli Stati per gestire le armi più distruttive.

In considerazione del fatto che la disseminazione e la proliferazione di armi nucleari rappresenta un pericolo per la pace e la sicurezza internazionale sono stati posti a carico degli Stati che vi hanno aderito vari obblighi e adempimenti, in modo da contenere sia la fabbricazione sia il traffico di tali micidiali strumenti bellici.

Nel 1997 l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) ha adottato un programma (93 + 2) per rafforzare il sistema di garanzie e di controlli, onde poter accertare eventuali attività clandestine. Molte difficoltà esistono ancora per contenere in modo sicuro ed efficace la proliferazione nucleare. Data la sostanziale interdipendenza ed intercambiabilità tra usi pacifici e usi militari dell'energia atomica, il pericolo della diversione a fini militari della energia nucleare è stato oggetto di alcune preoccupate analisi<sup>41</sup>.

In realtà nell'ambito di certi Stati che hanno operato la scelta dell'energia nucleare a fini pacifici (per ridurre i consumi e la dipendenza dal petrolio) esistono situazioni di instabilità politica, la quale pone il rischio dell'appropriazione forzata a scopo militare di materiali ed impianti nucleari da parte di gruppi di opposizione interna o di gruppi terroristici.

---

<sup>39</sup> Per una indicazione di alcuni importanti accordi internazionali in tema di armi nucleari, vedi POLITI (M.), op. cit., p. 19, particolarmente nota 8:

<sup>40</sup> Su questioni connesse all'applicazione del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari vedi LEFEBRE (M.), *Les garanties de l'AIEA à l'épreuve des crises récentes du régime de non prolifération nucléaire*, in *Annuaire français de droit international*, 1996, p. 137.

<sup>41</sup> Vedi, anche per alcune indicazioni bibliografiche in materia, POLITI (M.), op. cit., p. 30, nota 25.

B) Gravi minacce per la pace o per la stabilità di Stati e di aree territoriali derivano anche da uno sviluppo incontrollato delle armi classiche e convenzionali che, in conseguenza dei notevoli sviluppi tecnologici nel settore, sono divenute sempre più distruttive. In proposito va segnalato il Codice di condotta dell'Unione europea sull'esportazione di armi, che si fonda su criteri condivisi.

Per quanto concerne il divieto e la limitazione delle armi classiche produttive di effetti traumatici eccessivi, è stata elaborata una Convenzione in data 10 aprile 1981, che è stata successivamente oggetto di riesame nell'ambito di una Conferenza nel 1995, la quale ha consentito l'adozione di un Protocollo sulle armi a "laser" suscettibili di accecare l'avversario, e di un secondo Protocollo volto alla disciplina delle mine anti-uomo<sup>42</sup>. Un accordo relativo alle mine anti-uomo si è avuto soltanto il 3 maggio 1996, con il Protocollo di Ginevra, che è però apparso frammentario e incompleto nonché privo di un sistema di verifiche credibile. Date le insufficienze di tale testo, è stato successivamente negoziato e concluso a Ottawa un Trattato concernente il divieto delle mine anti-uomo, nel corso di una Conferenza diplomatica nel 1997<sup>43</sup>. Il Trattato è entrato in vigore il 1° marzo 1999. In tale strumento, che si prefigge il divieto totale delle mine e la cooperazione e l'assistenza internazionale per lo sminamento a fini umanitari, è previsto un meccanismo di verifica del rispetto delle sue disposizioni e si autorizza l'invio di esperti con funzioni di controllo "in loco".

Nel quadro della PESC l'Unione europea ha adottato numerose azioni comuni in relazione alle mine, alle mine anti-uomo e al fine di favorire l'assistenza allo sminamento, con obblighi che vanno anche al di là di quelli enunciati nella Convenzione di Ottawa.

C) Il Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa, detto CFE (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe), firmato a Parigi il 19 novembre 1990 fra ventidue Stati (nel frattempo era avvenuta l'unifica-

---

<sup>42</sup> Vedi BETTATI (M.), *Examen de la Convention sur l'interdiction des armes classiques produisant des effets traumatiques excessifs*, in *Annuaire français de droit international*, 1995, p. 185.

<sup>43</sup> Cfr. BETTATI (M.), *La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Ottawa, 18 septembre 1997)*, in *Annuaire français de droit international*, 1997, p. 218 e ss.



zione tedesca) è considerato un pilastro nell'architettura di sicurezza europea<sup>44</sup>.

L'ambito di applicazione del Trattato si estende dall'Atlantico agli Urali. Ne sono scaturite alcune obbligazioni fondamentali per gli Stati, concernenti la fissazione di limiti numerici alla dotazione in armamenti ed equipaggiamenti convenzionali; la riduzione degli armamenti che eccedono tali limiti; ed infine la verifica del sistema che prevede metodi particolarmente impegnativi e vincolanti.

La dissoluzione dell'Unione sovietica (che ha dato luogo a problemi strategici nel suo contesto), l'ampliamento della NATO con l'ingresso della Polonia, dell'Ungheria e della Repubblica Ceca hanno posto l'esigenza di riconsiderare forme di accordo e di coordinamento. I Membri della NATO, nel 1999, hanno ribadito che il Trattato sulle Forze convenzionali in Europa resta un elemento essenziale per assicurare la stabilità dell'area regionale euro-atlantica. Un testo revisionato del Trattato è stato discusso e sottoscritto nel corso del Vertice di Istanbul dell'OSCE, nel novembre 1999. Di notevole significato ai fini della prevenzione, della fiducia, della trasparenza e della cooperazione è il Trattato sui cieli aperti del 24 marzo 1992. Tale strumento, che si ricollega ad una idea del Presidente americano Eisenhower, prevede un regime per l'effettuazione di voli di osservazione da parte degli Stati firmatari sui territori di altri Stati parti, ed enuncia i diritti e gli obblighi relativi.

**D)** Nel quadro della disciplina degli armamenti, anche a fini preventivi, assumono oggi sempre maggiore significato le Convenzioni internazionali sulle armi chimiche e batteriologiche.

La Convenzione sulle armi chimiche, aperta alla firma a Parigi nel gennaio 1993, è stata elaborata nell'ambito della Conferenza sul disarmo<sup>45</sup>. Per armi chimiche si intendono "tous les moyens utilisés ou développés dans le but de tuer par l'action toxique des produits chimiques"<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Vedi GHEBALI (V.V.Y.), *Le traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe* (Paris 19 novembre 1990), in *Revue générale de droit international public*, 1991, p. 833 e ss.

<sup>45</sup> Per una esposizione analitica delle obbligazioni fondamentali derivanti dalla Convenzione vedi RONZITTI (N.), *La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du "stockage" et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction*, in *Revue générale de droit int. public*, 1995, p. 881 e ss.

<sup>46</sup> La definizione di armi chimiche è contenuta nell'art. II della Convenzione e nell'Annesso sui prodotti chimici.

La Convenzione pone alcune obbligazioni fondamentali. L'impiego delle armi chimiche è proibito definitivamente; pertanto ogni Stato parte della Convenzione ha l'obbligo di distruggere tutte quelle di cui è in possesso o che si trovano in un luogo posto sotto la sua giurisdizione ed il suo controllo; è inoltre proibita la produzione di tali armi.

Nel quadro della Convenzione sulle armi chimiche è stata creata un'organizzazione internazionale delle armi chimiche, l'OIAC, con una propria struttura organizzativa, e con il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni della Convenzione.

Si prevede un regime di verifiche assai minuzioso e cogente, mediante il controllo delle dichiarazioni degli Stati membri, ed ispezioni anche su iniziativa degli Stati medesimi. La verifica delle installazioni include le industrie chimiche e gli stabilimenti privati che fabbricano prodotti a uso civile.

Alcune disposizioni della Convenzione sono comunque volte a salvaguardare lo sviluppo economico e tecnologico. L'applicazione della Convenzione deve infatti effettuarsi in modo da evitare ostacoli allo sviluppo economico e tecnologico degli Stati e alla cooperazione internazionale nel settore, "à des fins non interdites".

In senso analogo rispetto a quanto è disposto nella Convenzione sulle armi chimiche, viene previsto nella Convenzione sulle armi biologiche e batteriologiche, firmata a Londra nel 1972<sup>47</sup>, la quale pone il divieto della fabbricazione, dello "stockage", dell'acquisto e della conservazione degli agenti biologici, delle tossine, e delle armi a vettori che consentono l'impiego degli agenti biologici o tossine a fini offensivi e nel contesto di conflitti armati.

Le uniche attività consentite sono le ricerche di laboratorio. Agli Stati parti della Convenzione è fatto carico di prendere tutte le misure di precauzione necessarie per proteggere la popolazione e l'ambiente.

9. Il mantenimento e il consolidamento della pace nelle aree a rischio sono legati, oltre che all'attuazione di adeguate misure di sicurezza, alla qualità e alla stabilità dei sistemi di governo interni.

In questo senso si è pronunciato anche l'attuale Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, il quale ha posto la qualità dell'ammini-

---

<sup>47</sup> Sulla Convenzione, che appare meno completa e perfezionata rispetto a quella sulle armi chimiche, anche perché non prevede adeguate misure di verifica, vedi PATT (Y.), op.cit., p.135.

strazione pubblica, il rispetto dei diritti umani ed il rafforzamento del processo di democratizzazione tra le priorità nella cui realizzazione l'Organizzazione delle Nazioni Unite deve impegnarsi.

A più riprese Kofi Annan ha avuto occasione di sottolineare l'importanza di un potenziamento dell'attività delle Nazioni Unite nell'obiettivo della democratizzazione<sup>48</sup> e della buona gestione degli affari pubblici. Tale orientamento si ricollega all'opinione variamente espressa dal precedente Segretario generale dell'ONU, Boutros Boutros-Ghali, il quale, superando il limite del riservato dominio degli Stati, ha sostenuto che la "mission globale de démocratisation ne peut...être conduite qu'en agissant à tous les niveaux où s'exercent les pouvoirs dans la société internationale. C'est à dire que l'Organisation des Nations Unies doit conduire son action à l'intérieur des Etats ....mais qu'elle doit aussi la conduire *entre les Etats*, ainsi qu'au cœur de cette société globale dans laquelle nous sommes désormais appelés à vivre"<sup>49</sup>.

Il perseguimento di tali obiettivi rappresenta un'evoluzione rispetto alla posizione di neutralità riguardo ai regimi politici mantenuta dall'ONU per tanti anni, la quale ha dato luogo a sostanziali rilievi critici nei confronti dell'Organizzazione mondiale, in quanto è apparsa contraddittoria riguardo alla consistente produzione normativa dell'ONU in tema di diritti umani.

A) In un'ottica evolutiva si è posta la Dichiarazione adottata nell'ambito della prima Conferenza delle democrazie recentemente restaurate, tenuta a Manila dal 3 al 6 giugno 1988, con la partecipazione di tredici Paesi. I rappresentanti degli Stati partecipanti, nel Preambolo della Dichiarazione, hanno affermato il convincimento "de la supériorité morale d'un pouvoir qui est légitimé par la volonté du peuple, exprimé lors des élections libres et honnêtes". La proclamazione della legittimità democratica non può venire disgiunta dall'affermazione per cui "la démocratie signifie l'e-

---

<sup>48</sup> Vedi particolarmente il rapporto del Segretario generale relativo all'"*Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*", doc. A/52/513 del 21-10-1997 e A/53/554 del 29-10-1998. Per considerazioni sulla tematica della democrazia e dello sviluppo in vasta dimensione internazionale, improntate a criteri di buona gestione della cosa pubblica e di condanna della corruzione vedi di recente, ETIENNE (G.), *Le développement à contre-courant*, La Bibliothèque du citoyen, Paris, Presses de science po., 2003.

<sup>49</sup> Cfr. la prefazione di Boutros Boutros-Ghali al volume di SICILIANOS (L.A.), *L'ONU et la démocratisation de l'Etat*, Paris, 2000.

xercice responsable du pouvoir”, pertanto “la bonne governance (good governance) et le respect de tous les droits de l’homme, y compris des droits économiques et sociaux” costituiscono elementi fondamentali di un regime democratico.

Si è inoltre rilevato, nel quadro della Conferenza di Manila, che “les formes de nos gouvernements varient, car la démocratie porte l’empreinte de nos cultures respectives”<sup>50</sup>. L’idea delle diversità dei sistemi democratici ha certamente condizionato l’approccio delle Nazioni Unite in materia.

La seconda Conferenza internazionale delle democrazie nuove o ricostituite, tenuta a Managua dal 4 al 6 luglio 1994, con la partecipazione di 74 Stati<sup>51</sup>, è un indice dell’espansione rapida dei movimenti di democratizzazione dopo la guerra fredda. L’idea fondamentale che ne è scaturita è l’esistenza di un “lien indissoluble entre la paix, la démocratie et le développement”.

La terza Conferenza internazionale delle democrazie nuove o ricostituite, tenuta a Bucarest dal 2 al 4 settembre 1997<sup>52</sup>, ha segnato una ulteriore evoluzione nel processo di democratizzazione. La Conferenza, cui hanno partecipato ottanta delegazioni di Stati d’Europa, America latina, Asia e Africa, era dedicata al tema “democrazie e sviluppo”. Il documento scaturito da tale Conferenza contiene l’affermazione per cui “un régime démocratique constitue le meilleur moyen d’asseoir un cadre de liberté offrant des solutions durables aux problèmes politiques, économiques et sociaux”. Di qui la necessità di riflettere sul ruolo dello Stato e sulla buona gestione degli affari pubblici. Le direttive miranti a rafforzare le istituzioni politiche e i principi democratici comprendono vari settori: in particolare, oltre alla tutela dei diritti umani, la riforma giudiziaria, la lotta contro il crimine organizzato e la corruzione, le elezioni e il pluralismo politico, la riforma della funzione pubblica, la responsabilità e la trasparenza nell’esercizio del potere, l’eguaglianza dei sessi, l’educazione civica. In un ampio contesto è stata considerata la gestione della mondializzazione e il decentramento.

---

<sup>50</sup> Vedi SICILIANOS (L.A.), *L’ONU et la démocratisation de l’Etat*, cit., p. 15. Sulla Conferenza cfr. N.U., doc. A/43/538, 16-8-1988.

<sup>51</sup> La dichiarazione e il Piano di azione adottati dalla Conferenza sono contenuti in N.U. doc A/49/713, 23-11-1994, annessi I e II, richiamati da SICILIANOS (L.A.), *L’ONU et la démocratisation de l’Etat*, cit., p. 16.

<sup>52</sup> Il Documento della Conferenza di Bucarest è contenuto in NU, doc. A/52/334, 11-9-1997.

B) A livello più particolare e regionale, nel quadro europeo, si è rilevato l'impegno della CSCE/OSCE, la quale ha ampliato il suo raggio di azione nel settore della "dimensione umana". La dimensione umana in sede OSCE ha registrato un'evoluzione passando dalla considerazione di casi personali e questioni umanitarie a questioni politiche di più ampio respiro, quali la costruzione e la stabilità di società democratiche.

Il Consiglio d'Europa, estendendo ai Paesi dell'Est il suo ambito di azione, ha forse perduto la sua omogeneità originaria, preservando però l'essenza dei principi formulati nel suo Statuto, in modo che i nuovi Membri si impegnino effettivamente e "de manière irréversible" nel senso di una "démocratie véritable". In tale ottica sta ponendosi anche l'Unione europea, la quale è in procinto di allargare la sua sfera di azione a Stati dell'Europa dell'Est, che dovranno completare il processo di maturazione necessario. A tale proposito vale la considerazione espressa da Badinter per cui "la nature hybride de l'Union conduit à inscrire les principes de la démocratie dans une architecture institutionnelle originale"<sup>53</sup>.

Nel quadro universale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che comprende ormai centonovanta Stati, in gran parte di recente indipendenza e in via di sviluppo, il concetto di democrazia sfugge ad un preciso inquadramento.

Nell'opinione di Boutros Boutros-Ghali, la democrazia "est susceptible de s'incarner dans des formes multiples afin de mieux s'inscrire dans la réalité des peuples. La démocratie n'est pas un modèle à copier sur certains Etats, mais un objectif à atteindre par tous les peuples"<sup>54</sup>.

In realtà, come ha fatto rilevare di recente anche Sergio Romano, la democrazia è un fenomeno complesso che "richiede lunghe maturazioni storiche oltre che favorevoli condizioni economiche"<sup>55</sup>.

La decolonizzazione ha portato nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, quali Stati indipendenti, un numero considerevole di Stati dell'Africa, dell'Asia, del Medio Oriente, i quali hanno dovuto confrontarsi con nuove priorità e con l'impegno di avviare le loro società sulla strada dell'indipendenza e della modernizzazione sociale ed economica.

Per fare fronte alla mutate situazioni sono apparsi, talora con sangui-

---

<sup>53</sup> Cfr. *Une constitution européenne*, Paris, 2002, p. 27.

<sup>54</sup> Vedi la Dichiarazione enunciata nell'ambito della Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo, doc.A/CONF. 157/22, p. 12.

<sup>55</sup> Cfr. "Democrazia impossibile senza modernizzazione", in *Corriere della Sera*, 17 febbraio 2003, p. 11, per alcune interessanti considerazioni sui riflessi di recenti vicende in dimensione planetaria.

nosi colpi di stato, i Vertici militari (colonnelli e generali), i quali si sono assunti l'onere di gestire l'organizzazione di governo in contesti spesso caratterizzati da una miscela instabile di etnie. I nuovi "leaders", anziché alle democrazie di impronta occidentale, hanno preferito ispirarsi a modelli autoritari o totalitari.

Dall'ideologia nazionalsocialista (ispiratrice del partito Baath) sono scaturite dittature come quelle di Saddam in Irak e di Assad in Siria, le quali sono apparse tese ad imporre, in modo anche arbitrario e dispotico (come nel caso della dittatura di Saddam Hussein), la forza dello Stato in contesti condizionati dall'instabilità etnica e dal fondamentalismo islamico.

In realtà l'evoluzione e il passaggio da regimi autoritari o totalitari a sistemi di governi più rappresentativi e partecipativi segna una svolta nella concezione stessa dello Stato di diritto nell'affermazione del primato della democrazia e del rispetto dei diritti umani. A tale proposito merita un'attenta riflessione l'opinione espressa da Raymond Aron, per cui "Les Etats ne sont pas sortis, dans leurs relations mutuelles, de l'état de nature". Lo «stato di natura» prevale talora nell'ambito di contesti statuali, come si desume dai conflitti in Bosnia Erzegovina, a Timor Est, e, più di recente, nella sanguinosa area israelo-palestinese.

Un mondo senza violenza e conflitti resta comunque una speranza.

Il principio 24 della Dichiarazione di Rio del 1992 enuncia esplicitamente che "la guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable"<sup>56</sup>. Tale principio non viene però adeguatamente considerato. Così come la consacrazione del diritto alla pace di ogni essere umano, quale corollario del diritto alla vita, rischia ancora oggi di restare un'utopia.

L'ultimo conflitto in Irak ha segnato una sconfitta per l'ONU e per la diplomazia internazionale, anche in considerazione delle polemiche suscitate a vari livelli in ambiti interni e internazionali circa la presunta possibilità di evitare il conflitto.

In questa circostanza varie manifestazioni a favore della pace si sono tenute in varie aree del mondo; assai significativa è stata la posizione – chiara ed incisiva – assunta dal Pontefice Romano a difesa della pace e contro gli orrori della guerra.

Coerentemente con gli orientamenti dei movimenti per la pace, con le dichiarazioni responsabili di vari esponenti politici e religiosi e con le in-

---

<sup>56</sup> Il richiamo alla Dichiarazione di Rio è contenuta in PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, cit, p. 210.

vocazioni del Pontefice Romano si pone l'esigenza e l'urgenza di un rafforzamento delle istituzioni e delle strutture internazionali competenti per la soluzione dei conflitti, promovendo una maggiore coesione tra gli Stati che ne fanno parte e rendendo più efficaci e operativi gli organismi di controllo costituiti nell'ambito delle istituzioni medesime; ciò al fine di garantire una effettiva applicazione della normativa internazionale volta a disciplinare i comportamenti reciproci nel contesto internazionale nel rispetto dei principi di giustizia e di legalità internazionale<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Una visione realistica e disincantata del mondo contemporaneo, "déjà à demi désagrégé par les guerres dité et non dité, déclaré et inommé", emerge dalle "Reflections sur la Guerre, le mal et la fin de l'Histoire (précédé de les Damnés de la Guerre)" di BERNARD-HENRI LÉVY, Paris, Grasset, 2001.