

2. FONDAMENTI DI RELAZIONI INTERNAZIONALI: FORNIRE AI PARTECIPANTI UNA COMPrensIONE DI BASE DELLE RELAZIONI TRA I PAESI E DI COME INTERAGISCONO TRA LORO.

Il **sistema delle relazioni internazionali** può essere considerato come un insieme di centri di potere e di organizzazioni formali indipendenti, portatrici d'interessi politici (la classe governante, il governo ed i gruppi di pressioni operanti nei suoi confronti), di interessi economici, sociali che interagiscono con una certa frequenza e regolarità.

La **struttura del sistema** delle relazioni internazionali è individuata da tutti quegli elementi, quelle istituzioni capaci di svolgere un ruolo sulla scena internazionale, e che interagiscono tra di loro. Di norma, si suole considerare come attori del complesso relazionale: gli Stati ed i quasi Stati, gli organismi sopranazionali, (i cosiddetti "QUANGO" dall'acronimo inglese Quasi-Autonomous Non- Governmental Organizations, le forze transnazionali, i popoli ed i movimenti di liberazione.

Gli Stati sovrani ed indipendenti sono sicuramente i soggetti principali del sistema delle relazioni internazionali e, il diritto internazionale ne rappresenta il sistema normativo volto essenzialmente a regolare la coesistenza tra enti sovrani.

La stessa nascita di uno Stato è questione di diritto internazionale. Il diritto internazionale è proprio l'insieme delle norme che regola i rapporti tra gli enti che compongono la comunità internazionale.

L'attribuzione della personalità giuridica internazionale agli Stati viene fatta risalire alla conclusione del Trattato di Westfalia del 1648 che pose fine alla guerra dei trent'anni: lo Stato, da un lato, consolida definitivamente la propria indipendenza rispetto al Papa e rispetto all'Imperatore e afferma il proprio dominio esclusivo su un determinato territorio e sulla relativa popolazione, con eliminazione dei vari centri di potere (feudali o comunali) che si erano formati nei secoli precedenti.

Si delinea la dicotomia, sovranità esterna o indipendenza (da qualsiasi altro ente o sistema normativo) e sovranità interna (e cioè governo su territorio e popolazione).

Oltre agli Stati sovrani e indipendenti, partecipano alla vita di relazione internazionale quali enti territoriali e le organizzazioni sovranazionali od internazionali, associazioni stabilite fra Stati membri (i loro governi), formate da organismi propri ed autonomi, aventi il compito di perseguire il raggiungimento degli obiettivi e degli scopi comuni ai paesi affiliati, attraverso la reciproca collaborazione. L'azione di tali organizzazioni si estende su un livello territoriale diverso, mondiale o regionale; avremo, pertanto, uno spettro di possibilità d'interazione differenti, secondo le capacità dei singoli organismi di operare sul sistema internazionale. Per esempio, organizzazioni internazionali quali l'ONU, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, hanno assunto una notevole influenza sullo scenario mondiale, con un impatto di considerevole livello politico ed economico.

La globalizzazione ha determinato il moltiplicarsi degli organismi, politici ed economici, agenti a livello transnazionale; l'insieme dei movimenti non governativi e privati è portatore

d'interessi, perseguiti indipendentemente dalle politiche degli Stati ed oltre il loro confine nazionale. Organizzazioni non governative ma anche le imprese multinazionali, determinano effetti rilevanti sullo svolgimento della vita relazionale fra gli Stati: infatti, sono in grado di orientare o condizionare le scelte politiche dei paesi, per il notevole peso economico della loro presenza o meno in un'area rispetto ad un'altra.

La presenza di attori diversi dagli Stati, tuttavia, non è tale da togliere alle nazioni sovrane il ruolo centrale nell'ambito del sistema internazionale: anche se in quest'inizio di millennio paiono giungere segnali contrastanti indicanti un progressivo svuotamento del potere statale a favore di entità sovraordinate ma il monopolio della forza (interno ed esterno), la capacità di adeguarsi al mutare dei tempi, rendono gli Stati ancora fondamentali nelle relazioni mondiali.

Gli Stati, come parti del sistema internazionale, pur uguali nello status giuridico, differiscono fra loro nella capacità di incidere sui rapporti di forza, data l'implicita gerarchia di potenza che si viene a creare tra i vari membri.

Avremo Stati che sono superpotenze, grandi e medie potenze, potenze regionali e piccole potenze, secondo un continuum che tiene conto di un'ampia sequenza di fattori geopolitici, militari ed economici.

Superpotenza è quello Stato che svolge un ruolo mondiale, con una strategia globale e manifesta nelle sue aspirazioni, con interessi coinvolgenti tutto il globo e capacità d'intervento totali.

Le medie potenze sono tutti quei Paesi che esercitano un'influenza mondiale ed hanno interessi limitati, pur avendo ambizioni di caratura totale; le capacità d'intervento ed il peso politico-economico pur rilevanti, sono parziali ossia insufficienti per lo svolgimento di una politica di potenza mondiale, potendo intervenire, eventualmente, anche in aree diverse dalla propria, ma sempre con limitazioni e restrizioni.

Le potenze regionali sono, invece, quelle nazioni che esercitano la loro influenza, economica e politica, solamente in una determinata regione, poiché il loro potere è limitato, l'azione si manifesta in un'area geografica ben precisa, anche se "teoricamente" le possibilità d'intervento potrebbero manifestarsi su uno scacchiere ben più ampio.

Le piccole potenze sono Stati con una modesta influenza sulla scena internazionale, non presentando significative capacità d'intervento.

Il loro potere è funzionale. In altre parole, a causa di fattori geografici e della loro posizione politica, rappresentano elementi di cui la superpotenza o le grandi potenze si servono per la proiezione ed influenza, traendo da tale situazione termini di relativa forza.

Nell'ambito degli studi sulle relazioni internazionali, in particolare degli Stati, la modellistica dei sistemi internazionali rappresenta il tentativo di classificare e studiare la struttura e l'evoluzione del complesso assetto internazionale.

Dal punto di vista scientifico, la prima classificazione organica e analitica è stata fatta da **Robert Kaplan**, il quale ha elaborato una serie di modelli, attraverso i quali studiare e riconoscere la struttura delle relazioni internazionali, Tramite le sue osservazioni, lo studioso ha costruito **sei tipi di modelli di struttura dei sistemi internazionali** :

- bilancia di potere (balance of power);
- bipolare elastico;
- bipolare rigido;
- gerarchico;
- universale;
- dell'unità del veto.

La bilancia di potere è un sistema delle relazioni internazionali composto essenzialmente da Stati Nazione, con un gruppo di attori essenziali, il cui numero non deve essere inferiore a cinque, al fine di garantire l'elasticità delle alleanze fra le componenti sistemiche. Vi è, quindi, una potenza principale che rappresenta l'ago della bilancia ed altri componenti essenziali.

L' alleanza non è basata su ideologia comune , ma sulla ricerca dell'equilibrio complessivo ed hanno la caratteristica di essere a breve termine. I conflitti sono tendenzialmente limitati, non tendono all'eliminazione degli attori principali, quanto , a contrastare la formazione di un blocco egemonico e a garantire il mantenimento dell'equilibrio complessivo. Il bipolarismo "elastico", ha caratterizzato prepotentemente lo scenario delle relazioni internazionali post seconda guerra mondiale, sono essenzialmente la presenza di due blocchi contrapposti, controllati rispettivamente da una superpotenza, e di Stati Nazione in posizione subalterna, con funzioni di satelliti.

L'armamento dei contendenti, di tipo termonucleare, impone e crea connessioni dirette fra le percezioni e le reazioni delle componenti sistemiche giacché, in presenza di una qualsiasi variazione del potenziale bellico di una parte, immediatamente si hanno dei riflessi e delle ripercussioni sull'altra e sull'intero complesso (quella che per anni è stata la corsa agli armamenti).

Il possesso di apparati nucleari, tuttavia, assicura la reciproca deterrenza e quindi le esigenze di stabilità e controllo interno. Nessuno dei raggruppamenti può vincere quello che è un gioco a somma zero. Secondo Kaplan si astengono dall'intraprendere conflitti di vasta portata per prepararsi solamente ad eventi bellici, di livello globale, nel caso di crisi e confronto fra le due super potenze, leader del rispettivo schieramento MAD (Mutual assured destruction - distruzione reciproca assicurata).

Le alleanze sono a lungo termine, basate su interessi permanenti e ragioni di tipo ideologico, con un reciproco contenimento fra parti contrapposte. Il modello bipolare rigido presenta analogie col precedente; in questo, però, non esistono organizzazioni sopranazionali in grado di influire sui rapporti sistemici ed i due blocchi devono avere una struttura interna gerarchica. Il sistema gerarchico è invece un sistema organizzato e centralizzato, con un'autorità sovraordinata rispetto ai vari livelli decisionali interagenti, che può derivare dalla trasformazione di un sistema bipolare rigido (ad esempio nel caso di un conflitto risolto)

con la vittoria di uno schieramento sull'altro) oppure dal mutamento avvenuto in seno ad un sistema di tipo universale. Nel modello universale, vi è un'autorità sovraordinata con compiti di ordine sistemico (quali il dirimere lo stato di conflitto fra gli attori politici nazionali) ed un certo numero di stati sovrani (con un certo grado d'autonomia politica). Il sistema deriva dalla trasformazione di un sistema bipolare elastico, ove la preponderanza della superpotenza dominante risulta schiacciante rispetto alle potenzialità dei vari stati. Nel sistema di unità di veto, vige il decentramento e nella struttura mancano organizzazioni internazionali aventi finalità politiche, mentre l'ordine sistemico è garantito dal pericolo di rappresaglia e corsa all'armamento nucleare, accompagnata dalla perdita di potere della superpotenza e delle grandi potenze, a scapito di nuovi attori, prima potenze di tipo regionale aventi politiche aggressive ed analoghe ideologie di sostegno. La storia delle relazioni internazionali, fa evincere che la loro analisi non può prescindere dagli eventi di guerra, l'uso della forza. La loro analisi si va ad inserire in ambito geopolitico per l'esercizio di un dominio sullo spazio territoriale, economico o di altra natura (culturale, religioso), effettuato in forma cooperativa, competitiva, o al limite conflittuale con altri soggetti. Gli Stati rimangono gli attori principali delle relazioni internazionali, capaci di mobilitare le risorse necessarie, essendo i principali luoghi d'imputazione di interessi e di politiche ma anche altri soggetti possono svolgere un ruolo che può condizionare le scelte politiche : le organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, ONU, la NATO., le organizzazioni non governative (ONG) costituite da privati che creano organizzazioni con scopi internazionali, Le Chiese, le imprese multinazionali, gruppi di interesse, tutti quei soggetti indicati con il termine , attore non statale ma che ha una struttura organizzativa si riferisce ad un concetto che comprende tutti quei soggetti delle relazioni internazionali che non sono Stati .

Relativamente allo **strumento** attraverso i quali gli Stati ma anche le organizzazioni internazionali regolamentano tra di loro le reciproche relazioni e si sviluppa la collaborazione internazionale, **il trattato** è quello principale.

Ancora oggi il procedimento solenne di formazione del trattato ricalca quello già seguito alcuni secoli fa, all'epoca delle monarchie assolute. In tale epoca la stipulazione del trattato era materia di competenza esclusiva del Capo dello Stato, era negoziato dagli emissari del Sovrano, definiti plenipotenziari, i quali predisponavano il testo dell'accordo e lo sottoscrivevano. Seguiva poi la ratifica da parte del Sovrano, con la quale questi accertava se i plenipotenziari si fossero effettivamente attenuti al mandato ricevuto. Occorreva, infine, che la volontà ultima del Sovrano fosse portata a conoscenza delle controparti attraverso lo scambio delle ratifiche.

Oggi, nonostante sia venuta meno la posizione di preminenza del Capo dello Stato, in modo contiguo alle modifiche nell'organizzazione dei poteri dello Stato, le **fasi** descritte sono ancora in uso nella prassi internazionale. Gli artt. 7-16 della Convenzione di Vienna (1969) regolano la **stipulazione** di accordi per iscritto.

Le fasi sono quattro:

- Negoziazione
- Firma

- Ratifica
- Scambio delle ratifiche

Il procedimento di formazione dell'accordo si apre con i negoziati condotti dai quali, di solito, sono organi del Potere esecutivo o comunque agiscono su mandato e che predispongono il testo e lo sottoscrivono in forma non vincolante per i propri Stati. Dispongono dei "pieni poteri" coloro che possiedono una delega del Ministero degli Esteri per trattare in vece del proprio governo in di negoziazione. Pieni poteri hanno automaticamente i Capi di Stato e di governo, ministri degli Esteri, capi di missioni diplomatiche (solo per trattati con gli Stati in cui operano), delegati presso organizzazioni internazionali (solo per trattati stipulati in seno all'organizzazione a cui appartengono).

L'art. 9 stabilisce che l'adozione del testo ha luogo con il voto favorevole dei due terzi degli Stati presenti e votanti a meno che, con la stessa maggioranza, non si sia preventivamente deciso altrimenti.

I negoziati si chiudono con l'apposizione della firma sul testo votato da parte dei plenipotenziari (art. 10). Il testo risulta così autenticato e un'eventuale modifica può avvenire solo attraverso un nuovo negoziato. La firma non ha valore vincolante per gli Stati.

Ogni Stato si impegna a osservare il trattato attraverso la ratifica (art. 14). Il meccanismo di ratifica viene disciplinato dalle costituzioni dei singoli Stati. La Costituzione italiana all'art. 87 comma 8, dispone che la ratifica spetti al Presidente della Repubblica previa autorizzazione delle Camere laddove ve n'è l'obbligo, regolato dall'art. 80 che elenca le materie coperte da riserva parlamentare: trattati di natura politica, regolamenti giudiziari, variazioni del territorio nazionale, oneri alle finanze, modificazioni di leggi. In realtà la ratifica è funzione del Governo: esso può anche non dare seguito all'autorizzazione parlamentare qualora subentrino ragioni di natura politica. L'adesione è il meccanismo con cui uno Stato che non ha partecipato alla negoziazione del trattato decida comunque di adottarlo. Ciò avviene solo se il trattato è aperto, preveda cioè una esplicita clausola di adesione.

L'ultima fase è quella dello scambio delle ratifiche tra gli Stati firmatari. Oggi si preferisce il deposito delle ratifiche presso uno Stato che funge da segretario o, più comunemente, presso il Segretario generale. Il trattato entra in vigore negli Stati che hanno depositato la ratifica.

Nella prassi internazionale sempre più comuni stanno diventando gli accordi in forma semplificata, anche detti accordi informali, che entrano in vigore per effetto della sola sottoscrizione del testo da parte dei plenipotenziari (art. 12), che così esprimono la piena e definitiva manifestazione di volontà degli Stati di appartenenza. Tali accordi, secondo un'interpretazione estensiva dell'art. 80 della Costituzione italiana, sarebbero possibili in Italia per tutte le materie non coperte da riserva parlamentare per la ratifica. Gli esecutivi della maggior parte degli Stati, per motivi di necessità, preferiscono adottare accordi semplificati per bypassare l'inerzia parlamentare.

Gli accordi formatisi esclusivamente nell'ambito di organizzazioni internazionali, come alcune dichiarazioni di principi dell'ONU, sono adottate in forma semplificata.

L'applicazione provvisoria dei trattati è un meccanismo usato in trattati adottati in forma normale che prevedono la loro provvisoria entrata in vigore nel corso del processo di ratifica solenne degli Stati firmatari. L'effettivo valore giuridico di tali trattati applicati in via provvisoria è oggetto di discussione.

All'interno dei trattati, non quelli bilaterali, è possibile in alcuni casi apporre clausole dette **riserve** ma è possibile, inoltre, che il che il trattato stesso indichi espressamente che non è possibile apporre delle riserve.

Le riserve sono:

- eccezzuative, quelle che consistono nel rifiuto, da parte dello Stato, di certe clausole del trattato;
- modificative, quelle che consistono nell'accettazione solo con modifica di alcune clausole;
- interpretative, quelle che consistono nell'accettazione di alcune clausole solo in base ad una certa interpretazione.

Cause di estinzione dei trattati sono:

- **abrogazione ad opera delle parti.** È un accordo delle parti in ordine alla cessazione degli effetti di un trattato e può infatti sempre intervenire successivamente alla sua entrata in vigore, vale a dire in ogni momento, attraverso il consenso di tutte le parti, e dopo la consultazione degli altri Stati contraenti. Non è però frequente che gli Stati concludono un trattato all'unico scopo di abrogare espressamente un precedente trattato in vigore fra di loro.

- **violazione del trattato ad opera di una delle due parti.** Non è mai stata seriamente contestata nella dottrina e nella pratica l'esistenza di una regola generale di diritto internazionale che consente a una parte di sciogliersi da un trattato nel caso di una sua violazione sostanziale ad opera di un'altra. Una parte può invocare l'impossibilità di eseguire un trattato. Se l'impossibilità è temporanea, essa può essere invocata soltanto come motivo per sospendere l'applicazione del trattato. L'impossibilità di esecuzione non può essere invocata da uno Stato come motivo per porre fine ad un trattato per recedervi o per sospendere l'applicazione se questa impossibilità deriva da una violazione ad opera della parte che la invoca.

- **mutamento fondamentale delle circostanze.** Un mutamento importante di circostanze che si è verificato rispetto a quelle esistenti al momento della conclusione di un trattato e che non era stato previsto dalle parti non può essere invocato come motivo per porre fine al trattato o per recedervi a meno che non ricorrano due ipotesi. In primo luogo, l'esistenza di queste circostanze abbia costituito una base essenziale del consenso delle parti ad essere vincolate dal trattato; e in secondo luogo questo cambiamento abbia per effetto di trasformare radicalmente la portata degli obblighi che restano da eseguire in virtù del trattato. Il mutamento, inoltre, deve essere imprevisto e fondamentale, sia perché verte su di un aspetto essenziale del trattato, sia perché altera radicalmente l'equilibrio che esisteva in origine tra le prestazioni delle parti.