



ISTITUTO DI STUDI GIURIDICI SULLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

LA POLITICA DELL'OSCE PER LA SICUREZZA IN EUROPA



A cura di
Ornella Ferrajolo

ISTITUTO DI STUDI GIURIDICI SULLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

**LA POLITICA DELL'OSCE
PER LA SICUREZZA IN EUROPA**

a cura di

Ornella Ferrajolo

Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale - CNR
Corso Vittorio Emanuele II, 251
00186 Roma
Tel. 06 6893009 - 68803415 - 6893021 - 6893057
Fax 06 68308307
E-mail: ici.segr@ici.rm.cnr.it
Home Page: www.ici.rm.cnr.it

Roma, 2000

COPERTINA: Pieter Bruegel, *Trionfo della Morte* (Madrid, Museo del Prado).

INDICE

Prefazione di Sergio Marchisio	VII
Venticinque anni di dialogo e di negoziati per la sicurezza in Europa <i>Giovanni Barberini</i>	1
L'OSCE e il concetto globale di sicurezza	12
<i>Carlo Civiletti</i>	
L'OSCE e la NATO nell'architettura di sicurezza europea	18
<i>Giancarlo Aragona</i>	
L'OSCE, l'Italia e la crisi nei Balcani	28
<i>Umberto Ranieri</i>	
L'Italia e l'OSCE: partecipazione alle attività operative dell'Organizza- zione nelle aree di crisi	33
<i>Gian Luigi Mascia</i>	
L'architettura di sicurezza in Europa e il ruolo dell'OSCE dopo il Vertice di Istanbul	38
<i>Carlo Civiletti</i>	
La dichiarazione del Vertice di Istanbul	44
<i>R.C.</i>	
L'adattamento del Trattato CFE e l'aggiornamento del Documento di Vienna sulle Misure di Fiducia e Sicurezza	52
<i>Lamberto Zannier</i>	

Documenti del Vertice di Istanbul

(18-19 novembre 1999)

Avvertenza	75
Dichiarazione del Vertice	77
Carta per la sicurezza europea	92
Documento operativo. Piattaforma per la sicurezza cooperativa	112

Prefazione

Questo volume è uno dei risultati dell'attività che l'*Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale* del Consiglio Nazionale delle Ricerche dedica da tempo allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Esso raccoglie una serie di scritti, in parte frutto delle iniziative seminariali dell'Istituto in collaborazione con la *Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale* e con l'*Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri*, introdotti da un saggio di Giovanni Barberini, responsabile della documentazione OSCE di cui l'Istituto CNR è biblioteca depositaria. Ornella Ferrajolo, ricercatrice dell'Istituto, ha curato la pubblicazione.

Il volume offre un contributo al dibattito sul ruolo dell'OSCE nell'attuale contesto europeo e internazionale e sugli esiti del processo evolutivo avviato dal Vertice di Parigi del 1990, con l'adozione della Carta per una nuova Europa. Tale processo appare di notevole portata, adeguato all'ampiezza dei cambiamenti che, nel decennio appena trascorso, hanno interessato l'assetto geo-politico della regione, determinando uno scenario molto diverso da quello che aveva visto la nascita della CSCE nel 1975. La fine della contrapposizione tra i due blocchi ha aperto in Europa una nuova fase storica, della quale si sono presto manifestate le opportunità favorevoli non meno che gli aspetti conflittuali. In questo quadro, la CSCE, pur conservando il suo tradizionale ruolo di foro negoziale e di strumento cooperativo flessibile, è stata chiamata a darsi una fisionomia in parte nuova, capace di rispondere alle sfide del cambiamento.

Le tappe di questa evoluzione sono state scandite dalla Riunione di Helsinki del 1992 – nella quale la CSCE ha posto le basi della sua istituzionalizzazione e si è data un più ampio progetto operativo, fondato sul concetto globale di sicurezza – e dalla Conferenza di riesame di Budapest del 1994, che ha mutato la denominazione della CSCE in « organizzazione ». Il Vertice di Istanbul del 1999, con l'adozione della

Carta per la sicurezza europea, ha segnato un punto d'arrivo importante, anche se certo non definitivo, dell'evoluzione dell'OSCE.

Negli stessi anni, l'OSCE è stata presente, soprattutto con le missioni nella tormentata area balcanica, sulla scena dei gravi conflitti che hanno coinvolto le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali regionali in uno sforzo comune per la gestione delle crisi, il ristabilimento della pace e il ritorno alla normalità. I nuovi strumenti operativi dell'OSCE accrescono, in prospettiva, la sua capacità di intervento quale organismo regionale competente per la soluzione dei conflitti e il mantenimento della pace e della sicurezza a livello locale, secondo il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. Questa capacità appare già considerevole, ma deve altresì confrontarsi, all'interno dell'Organizzazione come nelle relazioni con le altre istituzioni europee ed universali, con una serie di elementi ancora poco esplorati.

Su tali temi, la riflessione è aperta. Quanti hanno contribuito al presente volume si augurano che esso possa costituire uno strumento di lavoro in tal senso.

Sergio Marchisio

*Direttore dell'Istituto di Studi Giuridici
sulla Comunità Internazionale - CNR*

VENTICINQUE ANNI DI DIALOGO E DI NEGOZIATI PER LA SICUREZZA IN EUROPA

di *Giovanni Barberini* (*)

1. Nello spirito dei risultati ottenuti dal 1975 in poi e delle iniziative assunte per contribuire a dare un nuovo ordine alle relazioni fra gli Stati europei, nel 1992 durante la Riunione sui seguiti di Helsinki, quindi dopo la caduta dei muri e dopo la firma della Carta di Parigi, si cominciò a riflettere e a discutere sull'esigenza di immaginare un sistema efficace per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi nell'area CSCE; fu registrata una grande intensità di dibattiti e poi di negoziati proprio per procedere verso l'identificazione di una compiuta e nuova architettura di sicurezza che però pose subito, fra gli altri, il problema del rapporto fra la CSCE e la NATO. Nel capitolo terzo del documento di Helsinki furono tracciate le *guidelines* più efficaci per prevenire i conflitti e gestire le crisi insorgenti in Europa, considerando, da un lato, la nuova realtà politica internazionale, dall'altro, la *ratio* di cooperazione propria della CSCE con ampi spazi all'attività di diplomazia preventiva.

Dal 1992 si è proceduto, grazie soprattutto all'impegno degli Stati partecipanti in sede di Foro di Cooperazione per la Sicurezza che ha operato per progettare il disegno che nell'ambito CSCE, poi OSCE, tenendo evidentemente nel dovuto conto il ruolo insostituibile della NATO, avrebbe dovuto portare alla predisposizione di una Carta per la nuova architettura di sicurezza europea nel ventunesimo secolo.

2. La Conferenza di riesame di Budapest si concluse con il Vertice dei Capi di Stato e di governo il 6 dicembre 1994 in un clima non propriamente sereno. Divergenze politiche, nuove nei confronti di quelle esistenti negli anni settanta e ottanta, contrapposero gli occidentali, in particolare gli Stati Uniti, e la Federazione Russa. La Conferenza, comunque, costituì l'occasione per far compiere un altro passo in avanti al disegno istituzionale della CSCE, abbozzato nella Carta di Parigi del

(*) Giovanni Barberini è Professore ordinario nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia e responsabile della documentazione OSCE presso l'Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale-CNR.

1990, in parte sviluppato nel 1992 dal Consiglio ministeriale di Praga e nelle Decisioni di Helsinki e poi nel dicembre 1993 dal Consiglio ministeriale di Roma, trasformando la Conferenza intergovernativa permanente in Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE); un'Organizzazione con specifici e anche anomali caratteri, ma in ogni caso segno della decisione di voler imprimere nuovo impulso politico alla sua iniziativa di effettivo soggetto politico internazionale a carattere regionale, consentendole in tal modo di svolgere un ruolo essenziale nel far fronte alle sfide del ventunesimo secolo (Dichiarazione del Vertice di Budapest). Si passò così dalla CSCE come processo politico-diplomatico all'OSCE come soggetto politico che voleva essere stabilmente operante e che si voleva riconoscere un ruolo nella formazione dello spazio di sicurezza comune. Da una istituzionalizzazione volutamente non forte (Carta di Parigi) si è messo in piedi un assetto istituzionale potenzialmente più incisivo (Decisioni di Budapest), ma sulla cui efficacia si possono sollevare tuttora riserve e che bisogna attendere sempre in modo continuato alla prova dei fatti.

Per la verità, pur con il mutamento di nome sancito nella Dichiarazione del Vertice di Budapest, rimangono tuttora non pochi problemi giuridici e politici rilevanti anche perché, si può dire, questa Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa non ha voluto perdere taluni suoi connotati sostanziali e specifici che l'hanno resa atipica e *sui generis* nella vita della Comunità internazionale. Basti pensare alla regola del *consensus*, alla flessibilità delle sue strutture e delle sue procedure e al valore tutto particolare riconosciuto agli impegni politici e alle regole di fiducia che devono guidare le relazioni fra gli Stati della vastissima area coperta dall'OSCE che va da Vancouver a Vladivostok; avendo ricompreso dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica tutti gli Stati dell'Asia centrale, un'area densa di crisi.

3. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa è nata sostanzialmente, come si ricorderà, dalla convergenza di due interessi: il desiderio sovietico a lungo coltivato per una Conferenza paneuropea (accettando solo in un secondo momento la partecipazione a pieno titolo degli Stati Uniti e del Canada) finalizzata ad una regolamentazione delle situazioni e dei rapporti nati nel dopo-guerra, e, da parte occidentale, un sensibile sviluppo dei rapporti economici e il raggiungimento di una *détente* Est-Ovest, vigorosamente sostenuta dalla *ost-politik* della Germania Federale.

Sappiamo tutti che la CSCE è stata un qualcosa di « anomalo »: questo è stato abbondantemente scritto e detto e forse anche per questo ha superato crisi esistenziali, come quelle insorte nelle Riunioni di Belgrado nel 1977 e di Madrid a seguito degli avvenimenti in Polonia del 1981.

A distanza di venticinque anni dall'Atto Finale, che è risultato come uno degli elementi-cardine fra quanti hanno contribuito a cambiare la fisionomia sociale e politica di ampie regioni del continente europeo, si può affermare che il processo di Helsinki ha fornito ai protagonisti dell'ovest e dell'est un canale di comunicazione permanente dotato di un grado di flessibilità senza precedenti nella diplomazia multilaterale, un codice di comportamento al quale gli Stati si sono sentiti obbligati a conformarsi nelle loro relazioni reciproche e, da ultimo, un programma di cooperazione a lungo termine per le questioni della sicurezza.

In una considerazione complessiva di venticinque anni di incontri e di riunioni è possibile cogliere il forte slancio che ha animato gli Stati partecipanti per una cooperazione a tutto campo, soprattutto nei primi anni del processo. Oggi possono essere rilevate, da un lato, l'intensità e la continuità dei rapporti, la ricchezza delle proposte e delle analisi e la validità delle iniziative assunte per la sicurezza politico-militare; dall'altro, la constatazione che le numerose possibilità offerte ed indicate sotto il profilo economico, culturale e sociale non siano state sufficientemente utilizzate. Come pure, per le note ragioni politiche generali, è risultata ampiamente incompiuta l'iniziativa mirata ai problemi della sicurezza e della cooperazione nell'area del Mediterraneo, sempre fortemente sostenuta in particolare dalla diplomazia italiana fin dall'inizio dei lavori di Helsinki.

4. I risultati più importanti e più concreti del processo avviato nel 1975 sono da ritrovarsi, probabilmente, nel campo dei diritti umani e nell'ambito della cooperazione per la sicurezza militare.

In primo luogo, da occasione di scontro e di contrapposizione nelle relazioni Est-Ovest, i diritti umani sono divenuti soprattutto oggetto di dialogo e di cooperazione. La CSCE è riuscita ad aprire un varco in un muro che sembrava impenetrabile e ad incrinare fortemente un dogma che sembrava inattaccabile, vale a dire la non ingerenza negli affari interni degli altri Stati, adottando esplicitamente il principio secondo cui il rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali è una questione di legittimo interesse internazionale e non riguarda soltanto lo

Stato interessato (Documento della Riunione di Mosca, 1991). Il principio era stato opportunamente enunciato anche per le questioni relative al rispetto dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali (Rapporto della Riunione di Ginevra, 1991): un problema, questo, sempre aperto nella storia europea.

Si tratta, in qualche modo, di una forma di rivoluzione concettuale politica che ha consentito l'instaurazione di procedure di verifica e di controllo in quanto lo Stato che viola sistematicamente i diritti e le libertà delle persone e dei gruppi rappresenta una minaccia potenziale nei confronti degli altri Stati: ciò sulla base di un concetto globale di sicurezza. In questo campo, la « dimensione umana », dall'intuizione contenuta nell'Atto Finale alla prima formulazione contenuta nel Documento di Vienna del 1989 – nuova per il diritto internazionale – fino a tutti i suoi ultimi sviluppi, ha rappresentato una carta vincente legando indissolubilmente i valori e le esigenze propri delle persone all'applicazione corretta delle leggi e alla stabilità degli ordinamenti democratici.

Inoltre, con l'istituzione dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali (Decisioni di Helsinki, 1992), la CSCE ha manifestato una chiara volontà politica di dare effettiva rilevanza agli impegni via via più precisi progressivamente assunti per contribuire a governare una questione sempre spinosa e complessa nella storia del continente ma che oggi, senza l'uso dei più appropriati strumenti di diplomazia preventiva, quali, appunto, gli interventi dell'Alto Commissario, rappresenterebbe un grave potenziale rischio di instabilità generale.

In secondo luogo, ha fatto il suo ingresso sulla scena del continente una particolare dimensione politica della sicurezza militare e delle attività militari: le « *Misure di Fiducia* » (CBMs, *Confidence Building Measures*) dell'Atto Finale del 1975 sulla base di una originaria proposta britannica: in sostanza, si ritenne che, ferma restando la considerazione per più dettagliati aspetti della sicurezza militare, la riduzione delle forze e il disarmo, fosse possibile individuare con possibili sviluppi positivi, come poi è avvenuto, alcune sfere di attività militare a carattere più politico, quali la notifica preventiva di manovre militari e di movimenti militari di rilievo, lo scambio di osservatori e le visite di delegazioni militari. Questa dimensione politica ha poi dato vita a cinque generazioni di « *Misure miranti a rafforzare la Fiducia e la Sicurezza* » (CSBMs, *Confidence- and Security-Building Measures*) avviate a Stoccolma con il documento del 1986 e poi ampliate con successivi documenti negoziati a Vienna e adottati nel

1990, 1992, 1994 e da ultimo nel 1999. L'obiettivo iniziale fu così rappresentato: « *intraprendere per stadi azioni nuove, efficaci e concrete destinate a realizzare 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 o dall'uso della forza nelle loro relazioni reciproche* » (Documento di Madrid, 1983, I.27). A Stoccolma, per la prima volta, furono adottate misure « politicamente vincolanti » con comportamenti obbligatori e « militarmente significative » che infrangevano la cortina tradizionalmente impenetrabile concernente le attività militari. Si è messo in piedi un sistema che, certamente in concomitanza di altri fatti e avvenimenti più generali determinanti, ha contribuito ad aumentare la trasparenza nei rapporti internazionali, introducendo regimi di ispezioni *in loco* e di scambio di informazioni, ad affermare un costume di consultazione e ad avviare un modello di cooperazione senza precedenti in un settore così geloso per gli Stati. Dopo molti anni di esperienza, al Vertice di Istanbul nel 1999 è stato possibile affermare che il complesso delle Misure costituisce « *elemento chiave della cooperazione politico-militare e della stabilità* » (Dichiarazione, 40).

Su un altro versante, si è giunti alla firma del Trattato detto CFE (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*) il 19 novembre 1990, registrato ai sensi dell'articolo 102 della Carta dell'ONU. Ora, in occasione del Vertice di Istanbul del novembre 1999 se ne è avuto un significativo « adattamento ». Anche se gli impegni assunti dagli Stati sono limitati soltanto a cinque categorie di forze armate convenzionali (carri armati, veicoli corazzati da combattimento, artiglierie, aerei da combattimento ed elicotteri da combattimento) si ritiene che il Trattato vada sempre considerato come un pilastro dell'architettura di sicurezza europea.

Dopo la Riunione di Budapest del 1994 si è cominciato a lavorare su un progetto più ampio di architettura di sicurezza, con obiettivi più ambiziosi basati, soprattutto, sullo sviluppo degli impegni assunti con l'adozione del Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza (cap. IV delle Decisioni di Budapest, 1994). Cinque lunghi anni di un negoziato rivelatosi molto difficile non sono stati sufficienti per far raggiungere gli obiettivi ottimali. Tuttavia, la Carta per la sicurezza adottata a Istanbul nel novembre 1999 costituisce pur sempre un risultato abbastanza soddisfacente.

Al Vertice nella capitale turca i Capi di Stato e di governo, oltre l'adattamento del CFE e un nuovo testo di CSBM, come già abbiamo ricordato, hanno adottato altri documenti:

una *Dichiarazione politica*, nella quale, come di consueto, è stato esposto un quadro generale delle situazioni di crisi e degli eventi che hanno fatto registrare interventi dell'OSCE, con la conferma di impegni e di iniziative (un negoziato serrato concluso all'ultimo momento ha riguardato il par. 23 sulla situazione in Cecenia);

la *Carta per la sicurezza europea*: in essa si parte dalla constatazione che, dopo aver superato « *le antiche divisioni europee* », sono poi emersi « *nuovi rischi e nuove sfide* » e che « *appare sempre più evidente che le minacce alla nostra sicurezza possono derivare da conflitti interni agli Stati, come da conflitti tra Stati* ». Sulla base di tale convinzione e dopo aver ricordato i principi posti a fondamento dell'esistenza e dell'attività dell'OSCE, nella Carta è stato esposto un ampio programma di azione mirata, in particolare, a prevenire « *l'esplosione di conflitti violenti* », a rafforzare « *le potenzialità dell'OSCE* », a « *riedificare le società devastate dalla guerra e dalle distruzioni* ». Così operando, si contribuirà « *alla realizzazione di uno spazio di sicurezza* » (par. 1);

un *Documento operativo concernente una Piattaforma per la sicurezza cooperativa*: come si manifesta nell'intitolazione, il Documento traccia un programma di azione destinato, sostanzialmente, ad imprimere nuovo corso alla cooperazione con altre Organizzazioni e Istituzioni internazionali;

una *Decisione sulla proliferazione di armi portatili e leggere*, in appoggio alla decisione dell'Assemblea Generale dell'ONU per una Conferenza internazionale in materia.

Come già si è fatto cenno, le decisioni e le previsioni non hanno risposto totalmente alle attese. Rimane la speranza di non veder completamente vanificato il lavoro negoziale che ha impegnato le delegazioni degli Stati partecipanti per cinque anni.

5. I testi adottati al termine di Conferenze, Riunioni, Seminari e Fori consentono di ripercorrere, in particolare, le tre fasi della nostra storia contemporanea, letta nell'ottica CSCE/OSCE: l'avvio della *ost-politik* e della *détente* fra l'occidente e il blocco comunista; la frantumazione dei

regimi marxisti-leninisti con il conseguente avvio di un'era non più di contrapposizione ma di cooperazione anche per ricostruire democraticamente ampie regioni CSCE; infine, l'impegno a dar vita ad un assetto politico internazionale permanente con l'adozione di nuove regole di comportamento e con istituzioni e strutture ritenute idonee per governare l'Europa.

A distanza di tanti anni, ci pare emblematico quanto il Presidente americano Ford ebbe a dire al momento della firma dell'Atto Finale di Helsinki: la storia giudicherà questa Conferenza non da quello che diciamo oggi ma da quello che faremo domani, non dalle promesse che facciamo ma dalle promesse che manterremo. Specialmente la prima fase della storia della CSCE è stata caratterizzata dalla spinta a confrontare continuamente l'assunzione degli impegni e la loro attuazione: è la *ratio* della verifica che dal 1975 ha avuto lo scopo di riesaminare continuamente, al fine di mantenere e se possibile aumentare, la sensibilità dell'opinione pubblica sui ben noti valori fondamentali del processo di Helsinki e di tentare di migliorare ed integrare gli impegni via via assunti.

L'Ambasciatore S. Romano ha scritto qualche tempo fa (non senza ragione) che il Vertice di Parigi del 1990 aveva rappresentato « l'ultima delle quattro occasioni in cui i vincitori della seconda guerra mondiale tentarono di accordarsi per vigilare insieme sugli equilibri europei », dopo Jalta, Postdam ed Helsinki. Ma « i due principi gemelli », l'intangibilità delle frontiere e la libera determinazione dei popoli, risultavano, a suo dire, « virtualmente contraddittori » mentre la possibilità di una loro convivenza era stata reale fin quando « una superiore ideologia attenuava le differenze nazionali e conferiva ai popoli un'identità comune ». Così abbiamo preso atto della disintegrazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia (*Cinquant'anni di storia mondiale*, p. 202).

Certamente non va dimenticato che nel processo di Helsinki sono state sempre fortemente presenti le quattro Potenze vincitrici della guerra le quali, però, hanno preso atto della inevitabilità di dar vita a nuovi equilibri su basi nuove. Crediamo che non si debba dimenticare che in alcuni contesti, pur sotto il dominio dell'ideologia, talune regole fondamentali del decalogo di Helsinki hanno funzionato, pur in una strada certamente in salita: il mutamento pacifico delle frontiere, la libera scelta del sistema sociale e politico, il rispetto dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, l'adozione di metodi e di strumenti per la soluzione pacifica delle controversie.

6. La CSCE ha potuto vantare una caratteristica, fra le altre, vale a dire la originaria capacità storica e politica di far stato di situazioni e di problemi paneuropei e contestualmente di presentare anche prospettive nuove e diverse e di offrire ambiziosi obiettivi per il futuro in omaggio ad un generale principio di flessibilità. È avvenuto a Helsinki nel 1975 in modo magistrale con intuizioni cui sono seguiti fondamentali eventi storici e politici. È avvenuto a Vienna nel 1989, quando il Documento conclusivo fotografava i mutamenti intervenuti nel decennio precedente offrendo altresì valide ragioni per attese di significative rivoluzioni, puntualmente avvenute. È successo a Parigi nel 1990 prendendo atto della fine dell'era della contrapposizione, predisponendo altresì, pur con qualche spunto enfatico, le *guidelines* per il futuro, ivi comprese le prospettive di sviluppo rappresentate dalla istituzionalizzazione. È avvenuto a Helsinki nel 1992, dove, pur nella coscienza delle difficoltà e anche nel timore delle conseguenze di cambiamenti forse troppo repentini, un tema certamente dominante è stato quello del perseguimento di un concetto globale di sicurezza politico-militare, cogliendo i segni dei tempi nell'intento di stabilire nuove regole di comportamento per la comunità euro-atlantica dopo il disfacimento dei regimi marxisti-leninisti e la dissoluzione del Patto di Varsavia. È evidente che il progresso in tale campo è collegato anche all'ingresso di tre Stati ex-comunisti nell'Alleanza Atlantica, al fatto, da non sottovalutare, che alcuni ex-membri del Patto sono nella *Partnership* e che altri abbiano manifestato un forte interesse, pur con ottiche e prospettive diverse, a stabilire un rapporto costruttivo con la NATO, che pure per questa ragione conferma il suo ruolo centrale. È anche risaputo che nessuno vuole strappi con la Federazione Russa nella considerazione attenta di taluni suoi interessi e anche per non resuscitare in essa pericolosi complessi di isolamento dalle conseguenze imprevedibili.

Ad Helsinki nel 1992 vi è stato il tentativo di spingere in mare più aperto la nave della CSCE per raggiungere una più effettiva capacità operativa. Le sfide del cambiamento individuate nel documento di Helsinki 1992 hanno obbligato gli Stati a riesaminare nel 1994 a Budapest gli scenari europei sui quali gravavano le ombre, bene avvertite, del dramma della ex-Iugoslavia, e non soltanto. Da allora sono stati avvertiti con chiarezza alcuni elementi:

che andavano rafforzati e sviluppati gli impegni per la sicurezza sulla base dei risultati dei negoziati di Vienna per le CSBM;

che risultavano estremamente attuali i tre principi ispiratori del progetto operativo CSCE/OSCE, vale a dire la indivisibilità della sicurezza, il concetto globale della sicurezza con le sue tre dimensioni (politico-militare, umana ed economica) e il diretto e legittimo interesse di tutti gli Stati per l'attuazione degli impegni OSCE, in particolare quelli relativi al rispetto dei diritti umani, alle questioni delle minoranze nazionali e al consolidamento della democrazia.

7. A questo punto, gli studiosi potranno chiedersi se l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) sia nata ereditando quella crisi di identità che qualcuno ha ritenuto realisticamente di rilevare per la CSCE soprattutto dal 1990 in poi, proprio nella fase della incipiente istituzionalizzazione e contestuale alla caduta dei muri. La crisi è legata ovviamente alle questioni riguardanti il suo ruolo effettivo nella gestione delle crisi, la sua funzione, le sue procedure, la regola del *consensus* anche se leggermente attenuata, l'alto numero degli Stati partecipanti (54 Stati oltre alla Federazione Jugoslava che resta sospesa), i suoi strumenti, la sua capacità operativa nell'esercizio della diplomazia preventiva al fine di evitare i conflitti nell'area, forse la stessa filosofia politica posta a base del processo di Helsinki: in altre parole, si è avvertito il rischio di una possibile « marginalizzazione » della CSCE/OSCE nel suo complesso. È un problema da collocarsi in uno scenario politico internazionale più generale e che non può prescindere dalle relazioni esistenti e operanti fra l'OSCE, da una parte, e le Nazioni Unite, la NATO, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea dall'altra.

Ma a noi sembra che, comunque, spazi e funzioni dell'OSCE esistano, in primo luogo, nel campo della sicurezza politico-militare. Sembra di poter dire che il Trattato CFE adattato a Istanbul, quello sui « Cieli aperti » e l'ultima previsione di CSBM potrebbero attestarlo.

Quello del rapporto con la massima Organizzazione mondiale rappresenta un interesse fondamentale e un problema ineliminabile per l'OSCE. Giova qui ricordare l'importante proposta presentata dall'Unione Europea alla Conferenza di Budapest (CSCE/BC/WG112) contenente indicazioni per un capitolo del progetto di Decisioni (testo fatto cadere all'ultimo momento, ma con l'impegno – poi senza risultati – di riesaminarlo in sede di Consiglio Permanente a Vienna), nella quale si prevedeva un ruolo di *CSCE first*, vale a dire, l'impegno a regolare

pacificamente le controversie locali prima di rimetterle al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Nella proposta si affermava:

a) sulla base dell'articolo 52 della Carta delle Nazioni Unite, si voleva considerare la CSCE come « strumento primario » cui far ricorso per affrontare questioni relative al mantenimento della pace nella sua area che richiedono azioni regionali per la soluzione pacifica di controversie locali;

b) la possibilità di decidere congiuntamente che una controversia venga deferita al Consiglio di Sicurezza a nome della CSCE ogniqualvolta si ritenesse necessaria la sua azione: e ciò, anche in assenza del consenso dello Stato o degli Stati parti della controversia.

È evidente che se fosse stato deciso in tal senso, il ruolo dell'OSCE per la sicurezza europea sarebbe risultato rafforzato, meglio definito e avrebbe contribuito a porre con maggior decisione la questione della riforma dello Statuto dell'ONU.

Anche il campo della dimensione umana ha visto un'espansione crescente dei suoi contenuti: un'esperienza, questa, congeniale e originaria per l'intero processo di Helsinki, con il rischio sempre presente di una sorta di « gara » di intervento con il Consiglio d'Europa. Come pure, va ricordato il ruolo sempre più centrale che si vuole far assumere alla Dimensione Economica, vale a dire « *il sostegno al processo di riforma economica e lo sviluppo di economie di mercato e di politiche rispettose dell'ambiente* » ritenuti elementi « *essenziali per la sicurezza e la stabilità della regione* » (Decisioni di Budapest, IX.1).

8. Gli organismi di governo dell'Organizzazione, praticando interventi sempre più incisivi fondati sull'interrelazione fra le tre dimensioni che costituiscono il concetto globale di sicurezza, sono sempre chiamati ad imprimere nuovo impulso politico all'OSCE, consentendole in tal modo di svolgere un ruolo essenziale nel far fronte alle sfide del ventunesimo secolo, superando o annullando talune congenite debolezze decisionali e strutturali e rafforzando le sue capacità operative. Questo vuol dire, in buona sostanza, saper effettivamente prevenire i conflitti, saper efficacemente gestire le crisi ed avere la capacità di far penetrare nella Comunità di valori, quale voleva essere la CSCE, il consistente patrimonio normativo accumulato in un quarto di secolo.

Va ricordato quanto scritto nelle Decisioni adottate dal Consiglio ministeriale di Stoccolma nel 1992: « *Il concetto globale di sicurezza pone la pace, la sicurezza e la prosperità in diretta relazione con l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* » (2. par. 1). L'esperienza ha ampiamente dimostrato che molti problemi attuali, soprattutto i più gravi, sono connessi con la mancata osservanza degli impegni e dei principi dell'OSCE.

Il Documento di Helsinki del 1975 e tutti gli altri testi adottati nelle successive Riunioni hanno voluto codificare in sostanza un costume di relazioni internazionali ritenute più idonee per l'epoca contemporanea anche a prescindere dalla rilevanza giuridica degli accordi la quale, peraltro, non assicura mai una certezza assoluta. Se è vero che i testi CSCE/OSCE non sono strumenti giuridici, come tali, ma soltanto politici, è anche vero che testi simili nel passato non avrebbero avuto rilevanza alcuna nella Comunità internazionale. Ciò che comunque si può dire è che oggi, considerate le trasformazioni intervenute nella vita della Comunità internazionale e nel sistema di relazioni internazionali, alle quali i dieci principi di Helsinki e tutti gli impegni e previsioni successivi unitariamente valutati hanno fortemente contribuito, noi abbiamo a disposizione una nuova codificazione per nuove relazioni, un codice di comportamento per gli Stati e per i popoli europei e nordamericani in quanto esso contiene precisi impegni politici che sono destinati, ove necessario, e così è anche avvenuto (si pensi alle riforme costituzionali e legislative nell'Europa centrale e nella regione caucasica e transcaucasica) a determinare mutamenti importanti nelle istituzioni e nelle strutture giuridiche degli Stati.

Questo patrimonio normativo, soprattutto quello riguardante la dimensione umana (diritti e libertà, stato di diritto, istituzioni democratiche, minoranze) evidenzia una rilevante validità in modo particolare se utilizzato come fonte o standard per accordi internazionali bilaterali o multilaterali e per le legislazioni nazionali, in particolare per i Paesi in « via di sviluppo democratico ». Non possiamo, peraltro, fare a meno di manifestare la convinzione che almeno i principi fondamentali dell'architettura di fiducia, di sicurezza e di cooperazione messa in atto dal 1975 in poi possano costituire a giusto titolo un diritto internazionale consuetudinario regionale.

L'OSCE E IL CONCETTO GLOBALE DI SICUREZZA

di *Carlo Civiletti* (*)

In un esame delle attuali prospettive dell'OSCE non vorrei soffermarmi troppo sulla mutazione dalla CSCE all'OSCE, ossia da un foro non permanente di negoziato a quello che è oggi un organismo permanente di consultazione e di decisione, dotato di strumenti operativi. Vorrei solo indicare che questa mutazione si è accompagnata a non pochi dilemmi di identità, forse non ancora interamente risolti. Se, come molti pensano a ragione, la CSCE fu uno dei catalizzatori del cambiamento pacifico sbocciato nella storica svolta dell'89-90, proprio quella svolta poneva un problema di definizione del ruolo di questo foro internazionale in una Europa non più divisa in sistemi di alleanze contrapposte, ma confrontata a realtà e problemi del tutto nuovi.

Situiamoci nel novembre 1990. Il vertice di Parigi si svolgeva in un clima euforico, ben riflesso nel titolo epocale dato alle sue conclusioni: la Carta per una nuova Europa. Era come se, superata l'ondata del disfacimento del comunismo e dello scioglimento del Patto di Varsavia, si aprisse un'era di omologazione di sistemi basati sulla libertà e la democrazia, a fondamento di pacificazione e stabilità delle relazioni internazionali. Mancò allora la percezione del passaggio da un quadro internazionale statico ad un contesto estremamente fluido che apriva una fase di instabilità critica e di conflitti violentissimi. Già due anni dopo, la Conferenza di revisione di Helsinki – siamo nel luglio 1992 – dava alle sue conclusioni un titolo molto più sobrio: «le sfide del cambiamento». Ho voluto riferirmi a queste due tappe proprio perché in questo passaggio si avvia la mutazione dell'OSCE, un processo che si sviluppa lungo tre direttrici: istituzionale, concettuale e operativa.

Sul piano istituzionale va dato atto al Vertice di Parigi, anziché aver optato per un'estinzione della CSCE per esaurimento del ruolo, di aver

(*) L'Ambasciatore Carlo Civiletti è Capo della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'OSCE. Conferenza tenuta il 17 ottobre 1997, presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale-SIOI.

avviato una riforma organica in direzione di un'istituzione permanente che verrà sanzionata formalmente con il cambiamento di nome in OSCE alla Conferenza di Budapest nel 1994. Da allora la confrontazione con le nuove sfide alla sicurezza, portava ad un processo di sedimentazione graduale nelle tre direttrici sopra menzionate.

Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali non vorrei dilungarmi sugli organi decisionali di vario livello, dal Consiglio Permanente, organo corrente di decisione e discussione, al Consiglio dei Ministri annuale, alle riunioni biennali dei Capi di Stato e di governo che coincidono con le Conferenze di revisione. Tra questi organi, un ruolo centrale come organo politico operativo in un processo di progressiva dilatazione di competenze, è esercitato dalla Presidenza in esercizio assistita dalla *Troika*. Su tutti questi meccanismi organici rinvio ai manuali informativi. Ad altre importanti istituzioni mi riferirò parlando degli strumenti operativi dell'OSCE.

Sul tema istituzionale, vorrei accennare all'argomento della base politica e non giuridica dell'OSCE, argomento che pervade tutta la storia della CSCE e tuttora vigente, anche se riferito a preoccupazioni diverse: all'origine, quella di non dare base giuridica al temuto *droit de regard* dell'Unione Sovietica sulle istituzioni occidentali, a cominciare dalla CEE, e di evitare di dar vita ad uno speciale sistema giuridico regionale che si distinguesse dall'architettura generale del diritto internazionale. Oggi prevale, specie negli Stati Uniti la preoccupazione di preservare la piena autonomia di capacità di sviluppo della NATO, mentre per ragioni simmetriche la Russia vorrebbe un rafforzamento della base giuridica dell'OSCE. Ma, a parte questa specifica preoccupazione, sul piano generale si riconosce anche l'utilità di mantenere all'OSCE quelle qualità pragmatiche e flessibili che le hanno consentito di adattarsi rapidamente alle nuove esigenze, evitando la rigidità propria delle *treaty based organizations*.

Naturalmente nella misura in cui si sviluppano in dimensioni e numero i compiti e gli strumenti operativi dell'OSCE, a questa esigenza di flessibilità si confronta sempre più un'esigenza di ordine e trasparenza e si sente la carenza di testi statutari e consolidati del complesso *acquis* accumulatosi nei documenti successivamente adottati in oltre venti anni, a partire dall'Atto Finale di Helsinki, e con particolare intensità in questo decennio.

Per passare alle altre due direttrici prima menzionate, quella concettuale e quella operativa, vorrei osservare che mentre la prima,

essenzialmente destinata a fronteggiare focolai di crisi e fattori di instabilità, si sviluppa in senso verticale – nel senso di una sequenza che va dalla prevenzione dei conflitti alla gestione delle crisi e alla riabilitazione post-conflittuale –, la seconda si sviluppa in senso orizzontale, in quello che viene definito il concetto globale e cooperativo di sicurezza, un concetto multidimensionale originariamente nato nell'OSCE partendo dai noti tre «cesti» dell'Atto Finale di Helsinki, rielaborati in un adattamento evolutivo, per cui si riconosce che il concetto di sicurezza abbraccia, oltre alla classica dimensione politica e militare, anche la dimensione umana e quella economica.

Che significa dimensione umana della sicurezza? Significa che le istituzioni democratiche, il rispetto dei diritti dell'uomo, lo stato di diritto, il trattamento delle minoranze vengono considerati fattori, condizioni e quindi obiettivi di sicurezza. La sicurezza comprende anche una dimensione economica perché, nell'ottica della prevenzione delle crisi, il fattore economico e la conseguente stabilità sociale sono condizioni di sicurezza. Basti ricordare come tipico esempio la crisi esplosa in Albania.

La sicurezza è definita come cooperativa perché, nella concezione dell'OSCE, l'intervento internazionale è visto in termini di assistenza e non di coercizione. Che cosa presuppone e che cosa implica questo concetto globale e cooperativo della sicurezza? Se le componenti civili della sicurezza diventano, in certe situazioni di crisi, prevalenti su quelle militari, ciò comporta una legittima ingerenza della Comunità internazionale nella vita interna degli Stati. Questa cosiddetta ingerenza umanitaria estende dunque l'attenzione dai conflitti interstatali ai conflitti interni. Ancora, il caso dell'Albania è emblematico in questo senso, trattandosi di porre rimedio a gravissime tensioni interne suscettibili di causare pericolose ripercussioni sulla stabilità regionale, contribuendo a una riconciliazione nazionale con complesse mediazioni.

Per quanto riguarda il *volet* operativo, appare impressionante lo sviluppo di strumenti di cui si è dotata l'OSCE nel corso di questo decennio. Basti menzionare due importantissime istituzioni, l'Alto Commissario per le Minoranze e l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo che è venuto moltiplicando i suoi impegni in vari settori di costruzione dello stato di diritto e soprattutto nell'assistenza alle elezioni, assistenza che non è solamente monitoraggio delle operazioni elettorali, ma anche assistenza alla preconstituzione dei registri elettorali, alla definizione dei requisiti delle leggi elettorali ed al controllo su tutta

la campagna elettorale. A ciò si aggiungono gli strumenti operativi costruiti attorno alle funzioni del Presidente in esercizio, essenzialmente attraverso i Rappresentanti personali del Presidente, nonché, le missioni di lunga durata dell'OSCE, operanti su mandato del Consiglio Permanente, attualmente costituite in tredici paesi, dal Caucaso, all'Asia Centrale, ai paesi baltici ed ai Balcani (ricorderò per la loro speciale importanza quelle in Bosnia Erzegovina, in Croazia e in Albania). Menzione a parte va fatta della Corte di conciliazione e di arbitrato, strumento di soluzione dei conflitti di cui non è stato tuttora fatto uso, il che dimostra la riluttanza a coinvolgere organi tecnici in conflitti che hanno una forte matrice politica, soprattutto interna.

Per concludere sugli aspetti operativi – ma si tratta di un elemento che ha anche implicazioni istituzionali – vorrei toccare la questione del coordinamento, delle sinergie tra quelle che vengono chiamate le *interlocking institutions*.

L'Europa presenta oggi una concentrazione istituzionale senza precedenti. Basti menzionare l'OSCE, il Consiglio d'Europa, la NATO, l'UEO, la *Partnership for Peace*, il Consiglio Permanente NATO-Russia, senza dimenticare la CIS, anche se ne conosciamo la dubbia origine e il dubbio avvenire, nonché i fori subregionali nel centro Europa e nel sud-est europeo. Tutto ciò è indice di sviluppi positivi della cooperazione internazionale a diversi livelli, ma può portare a inconvenienti di sovrapposizione, manifestazioni concorrenziali non costruttive basate su un malinteso patriottismo istituzionale, a cui va aggiunta la tentazione di « forum shopping », la scelta cioè dell'ambito istituzionale più confacente ai propri interessi. A questi potenziali inconvenienti si aggiunge d'altra parte la consapevolezza che nessuna organizzazione da sola può gestire crisi di maggiore ampiezza e gravità. Per assicurare queste sinergie, evitando sovrapposizioni e conflitti di competenze, il vertice di Lisbona ha formulato un mandato per una piattaforma per la sicurezza cooperativa, definita anche « concetto comune », per una cooperazione non gerarchizzata ma organizzata su una distribuzione coordinata dei compiti, in base al criterio del vantaggio comparativo tra organizzazioni aventi comuni valori e obiettivi. La piattaforma dovrebbe divenire una delle componenti di quello che Lisbona definisce il Modello di sicurezza per il XXI secolo.

In questo quadro, un capitolo a sé meriterebbe il rapporto tra OSCE e ONU. L'OSCE, nei suoi documenti si è proclamata organizzazione

regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta. Nel 1993 un accordo quadro impegna ad assicurare la complementarità tra le due organizzazioni. Si tratta di un argomento di grande interesse e complessità, soprattutto per quanto riguarda la capacità mandatoria per operazioni di mantenimento della pace, alla luce della profonda evoluzione del concetto di *peacekeeping* dopo la fine del bipolarismo.

Ma vorrei tornare un momento al Modello di sicurezza cui ho prima accennato. L'idea di elaborare una definizione multifunzionale di sicurezza ed articolare un complesso di elementi a vocazione normativa e di strumenti operativi, era già stata lanciata a Budapest nel 1994 e ripresa al Vertice di Lisbona nel dicembre 1996, in termini programmatici più immediati, ma in termini anche, a dire il vero, non eccessivamente impegnativi, che riflettono divergenze tra posizioni minimaliste e massimaliste, come risulta dalla formulazione generica « considereremo lo sviluppo di una Carta sulla sicurezza europea che possa soddisfare le esigenze dei nostri popoli nel nuovo secolo ».

Questa polarizzazione vede da un lato la Russia muoversi in direzione di una Carta come documento giuridico che costituisca un sistema di sicurezza suscettibile di controllare le conseguenze dell'allargamento della NATO e, proprio per questa ragione, vede gli Stati Uniti in prima linea nel considerare con sospetto questo esercizio. Tra queste posizioni, alcuni paesi europei si sforzano di definire quelli che dovrebbero essere i contenuti della Carta e allo stesso tempo ciò che la Carta non dovrebbe essere: la Carta potrebbe divenire un testo consolidato che rifletta l'*acquis* dell'OSCE senza indebolirlo, ma attribuendogli valore aggiunto alla luce delle nuove realtà e sfide alla sicurezza, rafforzandone e razionalizzandone il ruolo nelle attuali condizioni internazionali.

Più facile è dire ciò che la Carta non dovrebbe essere: non dovrebbe essere, in questa fase, un documento giuridicamente vincolante. Non dovrebbe essere un documento dichiaratorio, né puramente descrittivo o compilatorio, con rischi di sovrapposizione che aggravino gli attuali problemi di interpretazione, anche se alcune incertezze interpretative pongano qualche esigenza di rilettura. Soprattutto da evitare è che qualsiasi rilettura abbia una portata revisionista degli equilibri e della coerenza dei principi di Helsinki e dei successivi documenti fondamentali della CSCE/OSCE (un documento russo rivela un vecchio riflesso tendente a privilegiare qualche principio e a stralciarne altri). Ciò non toglie che una Carta europea possa oggi aggiungere ulteriori impegni

politici e meccanismi agli sviluppi normativi e decisionali sedimentatisi nel corso degli anni. Su questa complessa base, si sta negoziando, in vista del Consiglio ministeriale di Copenaghen, la definizione delle *guidelines* per il proseguimento di questo esercizio.

Prima di concludere non posso non ricordare per completezza, anche senza approfondire l'esposizione al riguardo, che esiste un importante *volet* militare nell'OSCE, in parte ereditato dalla CSCE nel campo della trasparenza militare (le *Confidence Building Measures*), in parte ereditato da esercizi che erano stati condotti separatamente (MBFR/CFE) nel campo del controllo degli armamenti. Ciò spiega come, accanto al Consiglio Permanente, esista un altro organo permanente autonomo, il Foro di Cooperazione per la Sicurezza, che segue tutte le materie attinenti ai meccanismi di riduzione dei rischi di conflitti militari (Documento di Vienna del 1994), le attuazioni del Codice di condotta, il controllo e l'assistenza degli adempimenti in tema di armamenti previsti, degli annessi agli accordi di Dayton sulla Bosnia-Erzegovina ed infine, attraverso uno speciale organo, il Comitato consultivo congiunto, il negoziato di adattamento del Trattato CFE, a seguito della disgregazione dell'URSS e dello scioglimento del Patto di Varsavia e nella prospettiva dell'allargamento della NATO.

In conclusione, da quanto esposto risultano le indubbie capacità dell'OSCE di elaborare una nuova concezione della sicurezza evolutiva, che riflette le condizioni politiche createsi dopo la fine della divisione dell'Europa. Allo stesso tempo si nota il persistere, nel quadro geopolitico dell'area OSCE, di divaricazioni che continuano a riflettere quella dimensione Est-Ovest dei problemi europei che le attese della nuova fase storica vorrebbero vedere superata. Essa è tuttora all'origine di una ricerca di identità e di collocazione di questa Organizzazione nell'architettura di sicurezza europea nel contesto euro-atlantico.

L'OSCE E LA NATO NELL'ARCHITETTURA DI SICUREZZA EUROPEA

di *Giancarlo Aragona* (*)

Il tema del ruolo rispettivo dell'OSCE e della NATO e dei rapporti tra le due Organizzazioni evoca interrogativi-chiave sugli assetti di sicurezza in Europa: quali saranno i soggetti internazionali attorno ai quali ruoteranno i nuovi equilibri; sulla base di quali principi sarà possibile fondare tali equilibri; quali i meccanismi che consentiranno il mantenimento della pace e della sicurezza sul continente europeo.

Negli anni della guerra fredda, l'equilibrio – per quanto terribile nei livelli di armamenti e nella portata della minaccia che la densità stessa e soprattutto la qualità di tali armamenti faceva pesare sulla pace in Europa – era garantito dalla contrapposizione armata fra i due poli dell'Europa divisa. La NATO rappresentava per l'Occidente il pilastro della propria sicurezza. I paesi firmatari avevano affidato al Trattato di Washington la difesa collettiva dei valori fondamentali del proprio stile di vita – essenzialmente, democrazia e libere economie di mercato – a fronte di un sistema, quello del mondo sovietico, che in tali valori non si identificava.

Il corsetto del bipolarismo costringeva l'Europa entro uno schema rigido ma fondamentalmente ordinato quanto a riconoscibilità del nemico e delle minacce alla pace: la cultura « strategica » si esprimeva in termini di « loro (totalitarismi sovietici) contro di noi (democrazie occidentali) ». La NATO era lo strumento della difesa occidentale contro di « loro ».

In quello stesso mondo bipolare della guerra fredda, la CSCE – la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa antesignana dell'OSCE – costituiva il contenitore entro cui realizzare una certa misura di contatto fra i due sistemi. Gli occidentali concedevano di fatto il riconoscimento territoriale e politico (caro ai sovietici) degli assetti scaturiti dal secondo dopo-guerra contro una maggiore apertura della sfera

(*) L'Ambasciatore Giancarlo Aragona è stato Segretario Generale dell'OSCE; attualmente è Ambasciatore a Mosca. Conferenza tenuta il 6 novembre 1998 presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale-SIOI.

interna dei paesi dell'Est e di uno spazio per perseguire l'obiettivo politico della promozione dei diritti di libertà della persona.

Quell'approccio, in cui l'Italia fu in prima fila e che suscitò negli anni 70-80 tante polemiche, si è rivelato pagante. Le aperture che a poco a poco venivano ottenute si sono dilatate sino a far esplodere, o implodere, il sistema economico e di potenza dell'Est.

Quando all'ordine del mondo bipolare ha fatto seguito, successivamente alla caduta del muro di Berlino, il nuovo e ancora disordinato multipolarismo, sia la NATO sia la CSCE/OSCE si sono trovate a dover valutare la propria funzione nelle mutate condizioni del dopo-89.

In un processo tuttora in fase evolutiva, la NATO sta ripensando la propria tradizionale impostazione strategica di difesa collettiva, arricchendola di una funzione di sicurezza collettiva. Questa ha per obiettivo la difesa dell'ordine basato sui principi e sulle norme della convivenza fra gli Stati e sul rispetto della dimensione umana e della democrazia.

La CSCE/OSCE, dal canto suo, che a quei medesimi principi e norme si era andata per oltre un ventennio richiamando, emerge come strumento operativo – non più semplice Conferenza, bensì appunto Organizzazione – al servizio, con l'insieme delle proprie strutture e la panopia dei propri interventi, della prevenzione dei conflitti, della gestione delle crisi e della cosiddetta ricostruzione post-conflitti.

Mentre il cammino evolutivo della NATO è segnato dalle nuove istituzioni di cui l'Alleanza atlantica si è dotata a partire dal 1991 in funzione dei nuovi rapporti con i paesi non-NATO ed ex-comunisti (il *North Atlantic Co-operation Council*-NACC successivamente trasformato in *Euro-Atlantic Partnership Council*-EAPC e dal 1994 *Partnership for Peace*-PFP), il cammino dell'OSCE passa attraverso le tappe della sua progressiva istituzionalizzazione: dalla Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990, al Documento di Helsinki del 1992 (che riconosce la CSCE come un'organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII dello Statuto delle Nazioni Unite), al Documento di Budapest del 1994.

Quest'ultimo, nel sancire con l'adozione della nuova denominazione « OSCE » l'approdo del processo CSCE ad un nuovo tipo di configurazione istituzionale, definisce l'Organizzazione come « lo strumento prioritario di preallarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi ».

Due istituzioni dunque – la NATO e l'OSCE – entrambe in evoluzione ed entrambe chiamate a sostenere un nuovo disegno di sicurezza continentale in cui il concetto stesso di sicurezza risulta non più

esclusivamente legato alla dimensione politico-militare, bensì ad una molteplicità di altri fattori attinenti a: democratizzazione, tutela dei diritti dell'uomo e delle persone appartenenti a minoranze nazionali, stato di diritto, instaurazione progressiva di sane ed eque economie di mercato. Quella che, con una definizione inglese divenuta ormai gergale, si chiama *comprehensive approach to security*.

Pur nella diversità dei ruoli e nella marcante diversità di composizione, vi è dunque una tendenza all'avvicinamento concettuale, ma soprattutto operativo, tra queste istituzioni, così come tra le altre che partecipano al sistema di stabilità paneuropeo. I motivi di tale tendenza sono da ricercare nella scomparsa del nemico tradizionale della guerra fredda e nell'emergere, al suo posto, di un nemico comune nello spazio europeo: l'insufficienza democratica a livello intra ed inter-statale, e soprattutto in determinate aree e nei paesi impegnati nella transizione post-comunista, insieme alle tensioni etniche e sociali.

Mentre storicamente i conflitti in Europa sono stati prevalentemente di tipo inter-statale, nel dopo-guerra fredda, l'emergere di condizioni di disordine all'interno degli Stati ha determinato potenzialità destabilizzanti a livello internazionale. Le tensioni interne – alimentate da fattori quali divisioni etniche, sovrappopolazione, povertà, squilibri nella distribuzione della ricchezza, degrado ambientale – presentano rischi a livello regionale ed internazionale.

Viceversa, forze transnazionali – quali massicci ed incontrollati flussi migratori, traffici illeciti di armi e di droga, criminalità organizzata, terrorismo – provocano destabilizzazione all'interno degli Stati.

Paradossalmente, come è osservato in uno studio dell'Istituto di Stoccolma per le Ricerche sulla Pace, il pericolo di destabilizzazione, nell'epoca del dopo-guerra fredda, non proviene tanto dallo Stato più forte (più potentemente armato) bensì da quello più debole (*the failed State*).

La molteplicità e complessità di fattori potenzialmente destabilizzanti pone alla Comunità internazionale una sfida alla quale non potrebbe adeguatamente risponderci se non attraverso un'azione concepita e condotta da più attori, secondo un approccio multi-funzionale e integrato da parte di tutti i soggetti internazionali portatori di specifiche responsabilità nel campo della sicurezza.

Come si dovrà dunque articolare l'ingegneria istituzionale e come si dovranno distribuire le responsabilità nel mantenimento della pace e della

stabilità? Una prima chiave di risposta si trova nel ricordare che la NATO, pur accentuando il proprio ruolo e profilo politico, resta una struttura militare. L'OSCE è essenzialmente uno strumento di diplomazia preventiva e di gestione delle crisi, mirante a contenere alle radici le potenziali cause di conflitto.

In realtà, però, il tipo di conflitti nell'Europa del dopo-89 richiede sempre di più entrambe le caratteristiche, sia quelle dell'OSCE (di prevenzione e di controllo delle crisi) sia quelle della NATO (di *enforcement* o comunque di deterrenza intesa come supporto della diplomazia). Ecco, quindi, che si configura una complementarità di fatto tra le due Organizzazioni che, in linea di principio, potrebbe svilupparsi in un dialogo anche più strutturato, sempre che si realizzino le indispensabili premesse di consenso politico.

Il *peacekeeping* che sempre più si rende necessario per far fronte alle nuove sfide e alle nuove minacce del dopo-guerra fredda (*peacekeeping* tradizionale, ma anche *peacemaking*) configura operazioni che la NATO è per definizione capace di eseguire e che l'OSCE, pur teoricamente in grado di eseguire, di fatto non esegue. In quanto organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII dello Statuto delle Nazioni Unite, l'OSCE ha titolo a trattare questioni attinenti la pace e la sicurezza internazionali nell'ambito regionale, ad esclusione di azioni coercitive che non siano state espressamente autorizzate dal Consiglio di Sicurezza.

Autonome potenzialità nella effettuazione di operazioni di mantenimento della pace sono inoltre riconosciute all'OSCE dal Documento di Helsinki 1992, il quale, nel disciplinare tali operazioni, stabilisce espressamente che esse non dovranno comportare coercizione e potranno attivarsi solo sulla base del consenso delle parti e di un previamente intervenuto cessate-il-fuoco. Il concetto di Helsinki '92 non si discosta dunque dal modello tradizionale del *peacekeeping* delle Nazioni Unite.

Malgrado questa potenzialità, nessuna operazione di mantenimento della pace propriamente detta è stata finora intrapresa dall'Organizzazione. Dal 1992 è stata messa allo studio una possibile operazione di *peacekeeping* nel Nagorno-Karabak e piani sono stati predisposti dall'*High Level Planning Group* (originariamente *Initial Operations Planning Group* costituito nel 1993 e ribattezzato HLPG dal Vertice di Budapest del 1994). Anche se le basi per una operazione di *peacekeeping* sono state poste, è lecito dubitare che, anche qualora le condizioni politiche nell'area

si realizzassero, questa operazione sarebbe attuata direttamente dall'OSCE.

Un'altra questione molto complessa riguarda il cosiddetto *third party peacekeeping*. Cosa significa?

Una decisione del Consiglio ministeriale di Roma del 1993 ha impegnato gli Stati partecipanti a considerare a quali condizioni la CSCE possa avviare « intese cooperative » rivolte a garantire la rispondenza di ruolo e funzioni della forza militare di una parte terza in una zona di conflitto ai principi e agli obiettivi della CSCE. Tuttavia, anche l'applicazione del *third party peacekeeping* è rimasta virtualmente lettera morta, non essendo risultato possibile comporre i divergenti interessi in ordine ad aspetti quali il carattere multinazionale di tale *peacekeeping* e il suo rapporto con il processo di risoluzione politica di un conflitto.

Il *peacekeeping* OSCE (Helsinki 1992 e Roma 1993) è rimasto a tutt'oggi teorico. È difficile pronosticare se questa situazione cambierà, poiché investe un'area di grande delicatezza politica, oltre che di considerevole difficoltà operativa. Per contro, la vocazione della NATO ad effettuare operazioni di sicurezza è reale e credibile.

Dalla specificità della NATO e dell'OSCE (così come di ogni altra istituzione internazionale con interessi di sicurezza in Europa, singolarmente considerata) scaturisce il concetto delle *interlocking institutions* nel quadro dell'esercizio OSCE attorno ad una Carta di sicurezza per l'Europa del XXI secolo. Tale esercizio prevede che ciascuna istituzione-organizzazione di sicurezza, preservando la propria specificità ed autonomia, assolva ai compiti cui è meglio preparata sulla base dei propri « vantaggi comparativi ». L'obiettivo finale è quello di una interazione fra le varie istituzioni-organizzazioni reciprocamente rafforzanti nel perseguimento della sicurezza e della stabilità sul continente.

Le premesse per l'attuazione di siffatto approccio cooperativo sono state già poste:

il Documento di Helsinki 1992 ha legittimato la ricerca, da parte della CSCE, del sostegno di altre organizzazioni internazionali (Comunità Europea, NATO e UEO) nel quadro di operazioni di sicurezza;

la NATO, nel comunicato finale della Ministeriale di Oslo, del giugno 1992, ha espresso la disponibilità dei paesi dell'Alleanza a sostenere « caso per caso », in conformità con le rispettive procedure, attività di *peacekeeping* sotto la responsabilità della CSCE, anche mettendo a disposizione risorse ed *expertise* dell'Alleanza.

Nell'Atto sottoscritto nel maggio 1997, inoltre, NATO e Russia hanno concordato di sostenere operazioni di *peacekeeping* condotte sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o sotto la responsabilità dell'OSCE. Il dibattito concettuale, toccando interessi fondamentali della politica estera di paesi quali Stati Uniti e Russia, non potrà essere avviato a soluzione se non partendo dalla sinergia concreta fra le Organizzazioni.

Per questo motivo, il concetto comune che attualmente ispira i lavori OSCE sulla Carta di sicurezza risulta incentrato sul principio non-gerarchico e di cooperazione pratica, anche in quanto suscettibile di fornire la chiave di composizione dei distinti orientamenti degli Stati membri, in particolare di quelli che costituiscono i maggiori poli di gravitazione del campo politico internazionale.

Lasciando impregiudicati i possibili esiti del dibattito teorico sulla elaboranda Carta di sicurezza europea, la realtà dei conflitti esplosi nell'Europa del dopo-guerra fredda sta già anticipando nella pratica un modello di sicurezza basato sulle sinergie tra istituzioni, del quale le stesse argomentazioni concettuali non potranno non tenere conto. L'esperienza in Bosnia conferma la validità dell'approccio in cui OSCE e NATO non si pongono in termini alternativi, bensì in termini di complementarità. L'OSCE si può giovare della robustezza della NATO per supplire ai limiti della diplomazia preventiva e per sostenere i propri interventi nelle aree di crisi.

Il mantenimento della pace e della stabilità sul continente europeo richiede oggi, molto più che in passato, sforzi coordinati e di lungo periodo non soltanto da parte degli Stati, ma anche da parte di organizzazioni internazionali e non governative.

In Bosnia, le operazioni militari IFOR e SFOR (organizzate e condotte dalla NATO a sostegno dell'attuazione degli Accordi di Dayton) hanno dimostrato non solo la flessibilità dell'Alleanza nel lavorare insieme con partners non-NATO, ma anche un emergente nuovo approccio che, superando gli iniziali timori di subire limitazioni nella propria autonomia di azione, va affermando l'ampio sostegno che la NATO è pronta ad offrire alle operazioni civili di pace.

In Bosnia, paradigma di intervento di sicurezza inglobante l'intero spettro di operazioni eseguibili a sostegno della pace, l'OSCE ha operato in stretta collaborazione con le forze NATO IFOR e SFOR, ottenendone la copertura di sicurezza operativa necessaria alla efficacia delle proprie

attività, sia in relazione alla protezione delle operazioni elettorali, sia in tutti gli altri settori previsti dal mandato OSCE.

A tutt'oggi, SFOR continua a svolgere un ruolo determinante in Bosnia a sostegno del processo di regolare insediamento degli esponenti politici vincitori delle elezioni, nonché nella attuazione delle misure CSBM e di controllo degli armamenti previste dagli Accordi di Dayton per la parte attinente alla stabilizzazione regionale. L'esperienza bosniaca costituisce un esempio classico di nuovo tipo di operazione di pace che combina elementi civili e militari nel perseguimento di una sicurezza comprensivamente intesa.

L'efficacia di questo modello combinato è confermata anche dal caso dell'Albania ove nulla avrebbe potuto essere realizzato, in termini di mantenimento della pace intra-statale, senza il supporto di sicurezza e logistico offerto dall'operazione «Alba». Forse l'importanza di questa operazione per la prima volta guidata dall'Italia non è stata apprezzata nella sua interezza.

Più di recente, la guerra del Kosovo offre nuove opportunità di riflessione.

Lo spiegamento di una massiccia missione OSCE in Kosovo è stata l'atto culminante, anche se non conclusivo, di una vicenda che – a ben vedere – prende le mosse da eventi probabilmente determinati dalla forzata assenza dell'OSCE da quell'area di crisi.

La missione di lunga durata istituita in Kosovo nel 1992 (insieme a quelle in Sangiaccato e Vojvodina) fu difatti espulsa dal governo di Belgrado dopo solo un anno di attività, come reazione alla sospensione della Repubblica Federale di Jugoslavia (RFI) dalla CSCE decisa in seguito agli eventi in Bosnia nel 1993.

Da allora, e fino all'esito del negoziato condotto dall'inviato speciale degli Stati Uniti, Holbrooke, nell'ottobre 1998, le diverse iniziative intraprese dall'OSCE per far fronte ad una situazione in via di progressivo deterioramento nell'intera RFI e in Kosovo non hanno potuto approdare all'invio di una nuova missione sul terreno, urtandosi ogni pressione in tal senso con l'insistenza delle autorità di Belgrado a collegare l'accoglimento della missione al ripristino incondizionato della RFI nel consesso viennese.

L'osservazione della dinamica delle tensioni fra Belgrado e Pristina – drammaticamente acceleratasi dopo l'interruzione nel maggio 1998 dei contatti bilaterali a seguito dell'offensiva serba nella provincia – è rimasta

affidata soprattutto ai rappresentanti diplomatici dei paesi del Gruppo di contatto nella capitale iugoslava, nonché alla presenza OSCE in Albania e a Skopje, ma limitatamente alle possibili ripercussioni ai confini rispettivamente albanese e macedone.

Dopo l'incontro tra Milosevic e Jeltsin del giugno 1998, è stato soltanto il serrato negoziato Holbrooke a produrre un quadro nuovo, in conformità a quanto richiesto dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1160 e 1199.

La risoluzione 1203 del Consiglio di Sicurezza ha infine dato luce verde alla missione OSCE in Kosovo e alla parallela missione aerea della NATO a fini di verifica dell'adempimento degli impegni internazionalmente sottoscritti dal governo di Belgrado.

Questo ha consentito all'OSCE di adottare l'ulteriore decisione di dispiegare il previsto contingente di verifica. Com'è noto, il precipitare della crisi ha poi costretto al ritiro della missione.

L'interrogativo se una presenza negli anni dell'OSCE in RFI avrebbe potuto arginare la vicenda kosovara, a monte del punto critico che ha determinato l'intervento militare della NATO del marzo 1999, è evidentemente destinato a restare oggetto di speculazione. Sta di fatto che l'assenza *in loco* di uno strumento di diplomazia preventiva ha impedito di frenare il deterioramento della situazione sul terreno.

Per altro verso, si è dimostrato che l'attività di prevenzione conosce i suoi limiti. Donde la necessità di essere preparati, politicamente e praticamente, ad un'azione, o alla minaccia di un'azione coercitiva, per imporre il rispetto di determinati principi internazionali oppure il loro ripristino dopo avvenute violazioni.

Molte lezioni si potrebbero dunque trarre dalle crisi nei Balcani, e dalla più recente in particolare:

opportunità, innanzi tutto, di rafforzare le attività di diplomazia preventiva operando nelle tre dimensioni (umana, economica, politico-militare) al fine di sradicare tempestivamente le radici delle crisi. Quanto più democrazia e dimensione umana faranno parte di un sistema di valori effettivamente condivisi in ogni parte dell'area OSCE, tanto meno *enforcement* sarà necessario per realizzare l'osservanza di tali valori;

necessità, ove si richiedano operazioni coercitive di sicurezza, di realizzare interventi compositi con elementi di tipo *soft* e *hard*, al fine di conseguire la massima possibile efficacia con un minimo impiego di forza o addirittura con la sola minaccia di essa;

approfondimento della questione dei mandati e del consenso. Si tratta di problemi diversi ma collegati. Sia le Nazioni Unite, sia l'OSCE sono abilitate a decidere mandati per operazioni di pace, naturalmente con la riserva della competenza di cui al capitolo VII della Carta per le operazioni coercitive. Nella pratica, al Consiglio di Sicurezza è demandato il monopolio di questa facoltà, anche per interventi consensuali e di tipo *soft* (vedi operazione «Alba»).

La situazione non è destinata per il momento a cambiare, visto l'interesse dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza a conservare nelle loro mani un potere formale e sostanziale di particolare valenza.

Il problema del consenso è collegato a quello dei mandati. Esso si prospetta in maniera più rigida nel Consiglio di Sicurezza, a causa del potere di veto dei membri permanenti. All'OSCE, ove i meccanismi decisionali sono meno rigidi, le cose si presentano in modo teoricamente più flessibile, anche se nella pratica non si discostano dalla storica esigenza della unanimità. Infatti in sede OSCE, le uniche deroghe al consenso sono quelle consentite dal Documento di Praga 1993 (il cosiddetto *consensus minus*), applicabili peraltro soltanto ai fini di dichiarazioni di carattere generale o di altri tipi di azione OSCE che non implicino intervento all'interno di uno Stato. L'unico caso di ricorso al *consensus minus* è stato quello della sospensione della RFI dalla CSCE in seguito agli eventi in Bosnia.

Tipologia di *approximate consensus* (secondo un'espressione usata dal Presidente dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE) potrebbero svilupparsi a partire dai propositi espressi dall'ex Ministro degli Affari esteri tedesco Kinkel in una intervista alla «Frankfurter Allgemeine». Questi ha evocato, in relazione ad un ventilato *peace enforcement* nel Kosovo, la possibilità di colmare il vuoto di un mancato consenso internazionale tramite un «contesto giuridico» risultante dal combinato disposto di pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite, imperativo morale di intervento umanitario e standard minimo europeo di protezione dei diritti delle minoranze.

Non siamo tuttavia vicini a risolvere tale problematica e bisognerà attendere la decantazione degli effetti della guerra del Kosovo per capire la direzione cui si avvierà la Comunità internazionale per regolare questi nodi cruciali della gestione delle crisi.

Gli esempi di Albania, Bosnia e Kosovo dimostrano, comunque, che i due elementi, civile e militare, vanno sempre più emergendo come

componenti inscindibili di operazioni di stabilizzazione. Lo strumento militare, nel dopo-guerra fredda, si è vieppiù affermato come attivo partecipante della politica estera di ciascun paese, con le conseguenze che ne derivano quanto alle sue caratteristiche strutturali e modalità di impiego.

Mentre il dibattito sui nuovi assetti continua, l'interazione di tipo non-gerarchico fra le organizzazioni di sicurezza in Europa è già una realtà destinata a conoscere, accanto ai successi, anche le difficoltà che accompagnano gli sforzi di composizione di conflitti complessi, una realtà che fin da ora collauda in pratica la bontà del modello sinergico ancora dibattuto nella teoria.

L'OSCE, L'ITALIA E LA CRISI NEI BALCANI

di *Umberto Ranieri* (*)

Il tema del ruolo dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) nei Balcani, induce a riflettere sulle funzioni che questa Organizzazione ha assunto nella regione nel presente decennio e sulle implicazioni che ciò ha per la politica estera dell'Italia.

Sin dal 1975, quando venne approvato l'Atto Finale di Helsinki, quella che allora si chiamava Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) ha costituito un foro politico di grande rilevanza. Essa è stata infatti un punto d'incontro tra due mondi diversi (com'erano i due blocchi mondiali), che ha avuto il compito di elaborare i principi essenziali per lo sviluppo della cooperazione in Europa, contribuendo a promuovere i mutamenti politici che si sono prodotti nella regione.

La trasformazione della CSCE in organizzazione di sicurezza regionale, avviata nel 1990 con la Carta di Parigi, ha rappresentato il coraggioso tentativo di adattare questo ruolo alle trasformazioni che hanno modificato radicalmente il profilo politico del nostro continente. L'OSCE costituisce oggi uno strumento del tutto unico: un'organizzazione regionale paneuropea e transatlantica, certamente la più rappresentativa tra le organizzazioni europee di sicurezza; uno strumento che ha insieme compiti di diplomazia preventiva e di gestione delle crisi, e che si richiama espressamente in questo senso al capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite.

In questa delicatissima fase di passaggio, l'OSCE è stata impegnata in primo luogo nei Balcani e nella devastante crisi che è seguita alla dissoluzione della Federazione Jugoslava. Questo passaggio ha segnato indebilmente l'OSCE: ne ha ridimensionato le ambizioni, ne ha messo in luce i limiti e le contraddizioni, ma ne ha anche sviluppato le potenzialità.

(*) L'Onorevole Umberto Ranieri è Sottosegretario agli Esteri. Conferenza tenuta il 9 marzo 1999, presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale-SIOI.

Le conseguenze della crisi balcanica sull'OSCE erano per molti versi inevitabili. Una crisi di questa portata non poteva essere direttamente gestita da una organizzazione in via di transizione. I limiti istituzionali che ancora caratterizzano l'Organizzazione ne hanno forzatamente condizionato le capacità d'azione. Soprattutto ne sono uscite ridimensionate le ambizioni, certamente irrealistiche, di primazia regionale che avevano avuto corso all'interno dell'Organizzazione.

Il ridimensionamento delle ambizioni ha corrisposto allo sviluppo e alla messa in pratica di un concetto di crescente rilevanza nel mondo post-bipolare: il concetto della mutua cooperazione tra istituzioni internazionali, che proprio l'OSCE ha contribuito ad elaborare. Un concetto che viene messo concretamente in atto sulla base del principio del « vantaggio comparativo », che l'OSCE ha mostrato di possedere con la flessibilità della sua struttura e con la sua rilevante capacità di adattamento.

È stato questo passaggio a segnare la trasformazione dell'OSCE, da foro di dibattito internazionale in indispensabile strumento operativo della Comunità internazionale nella prevenzione e nel contenimento dei conflitti. Una trasformazione i cui risultati abbiamo sotto gli occhi, se guardiamo al ruolo che l'OSCE ha assunto nei Balcani.

A partire dal 1995, con l'applicazione degli Accordi di Dayton, lo sviluppo delle vicende balcaniche ha sempre coinciso con l'apertura di nuove missioni dell'OSCE nelle aree di crisi: dalla Bosnia, all'Albania, fino al Kosovo, a riprova del fatto che la Comunità internazionale ha ormai scelto di affidare a questa Organizzazione crescenti compiti operativi, in stretta cooperazione con le altre principali organizzazioni europee e transatlantiche di sicurezza.

Questo impegno per la prevenzione dei conflitti si coniuga, nella nostra visione dell'OSCE e nella realtà della sua azione, con un analogo impegno a favore del radicamento della democrazia nei Balcani. Perché la convinzione da cui muoviamo è che non vi possa essere alcuna stabilizzazione balcanica senza democrazia.

Vorrei soffermarmi su questo punto, per provare a riflettere sul legame che unisce la prevenzione dei conflitti e l'impegno per nuove istituzioni democratiche nei Balcani.

I principi che negli ultimi anni hanno orientato l'azione della Comunità internazionale nei Balcani sono di grande semplicità: nessun paese europeo, alla fine del Novecento, può ritenersi svincolato dalla

Comunità internazionale; nessuna nazione europea, per quanto profondamente legata alla propria identità, può pensare di ricorrere alla violenza per contrastare quelle che considera minacce alla propria esistenza; non è in alcun modo tollerabile che nel cuore dell'Europa si ripetano le scene di barbarie che hanno segnato tanto in profondità i nostri popoli nel corso di questo secolo.

È su questa base che si spiega l'impegno delle nostre diplomazie nella regione, così come il dispiego di mezzi e uomini nelle diverse missioni di pace che in quella regione contribuiscono a consolidare la trattativa.

I paesi dell'OSCE, e con essi l'Italia, si sono dedicati a questo impegno con l'intenzione di contribuire ad evitare che venga confermata quella sorta di « maledizione dei Balcani », secondo la quale la presenza in quella regione di nazionalismi tanto profondamente radicati renderebbe inevitabile il conflitto tra popoli diversi e il ricorso alla violenza.

Vi sono certamente ragioni per indulgere al pessimismo, se guardiamo alla storia recente e meno recente di questi paesi e di questi popoli. Ma è altresì necessario sfuggire alle semplificazioni e al peso delle condanne storiche. Dobbiamo domandarci se e come sia possibile, nella regione balcanica, tutelare le diverse tradizioni e le diverse identità nazionali senza ricorrere alla violenza.

La risposta a questa domanda può essere trovata solo ponendo esplicitamente il tema della democrazia accanto a quello della legittima tutela delle specificità nazionali. È solo la democrazia che può davvero garantire l'interesse nazionale. Laddove non c'è democrazia esiste il rischio concreto che la violenza venga considerata l'unica via per affermare la propria identità. Ecco perché l'Europa ha il dovere di non abbandonarsi al cinico realismo, ma di individuare una strategia che consenta di accompagnare il negoziato per la risoluzione dei conflitti ad una pressione che sia in grado di favorire l'allargarsi della democrazia nei Balcani.

È un compito difficile, non vi sono dubbi. Ma è l'unica strada che abbiamo di fronte per garantire una stabilizzazione realistica e durevole alla regione balcanica. È questa la difficile missione che si è data l'OSCE.

Credo che sia utile, a questo punto, esaminare sinteticamente i diversi scenari balcanici nei quali l'OSCE è impegnata. In Bosnia Erzegovina, la missione OSCE ha raggiunto, con l'indispensabile contributo

della presenza della SFOR, una serie di risultati importanti, rivelandosi sempre all'altezza dei difficili compiti che gli Accordi di Dayton le assegnavano.

Ma la missione, avviata nel novembre 1994, non ha certo esaurito i suoi compiti. Dopo quelli dell'assistenza e della supervisione elettorale, altre prove impegnative la attendono. Mi riferisco in particolare alle attività volte a favorire il processo di democratizzazione e la tutela dei diritti umani in Bosnia, che oltre 200 esperti internazionali, tra cui una ventina di italiani, seguono quotidianamente.

Alle attività della missione, l'OSCE affianca quelle previste dagli articoli II e IV dell'Annesso 1-B dell'Accordo di Dayton, affidate al nostro generale Jean. Un compito che in materia di controllo degli armamenti e di disarmo ha fatto registrare buoni risultati creando favorevoli condizioni anche per il più vasto processo di stabilizzazione regionale.

Nella Repubblica di Macedonia la presenza dell'OSCE risale al settembre del 1992, quando fu creata a Skopje una *Spillover mission*, con il compito di sorvegliare la situazione al confine con la Repubblica Federale di Jugoslavia per prevenire un allargamento del conflitto. Con la crisi in Kosovo questa missione, che dallo scorso anno è guidata da un diplomatico italiano, ha assunto un ruolo di grande attualità per il monitoraggio della frontiera tra la Macedonia e il Kosovo, sviluppando una stretta collaborazione con l'UNPREDEP e con le truppe NATO della « Forza di Estrazione ».

Anche in Albania l'OSCE ha avuto modo di affermare la propria capacità di gestione delle crisi. La « Presenza dell'OSCE » a Tirana, grazie all'appoggio della Forza multinazionale di protezione guidata dall'Italia, ha potuto svolgere nel 1997 quel ruolo di coordinamento dell'aiuto internazionale che le assegnava il suo mandato, adattandolo alle circostanze e contribuendo alla stabilizzazione istituzionale del paese.

Inoltre, in sede OSCE si è costituito, su iniziativa italiana, il gruppo informale dei « Friends of Albania », uno strumento a cui le conferenze di Tirana e di Roma hanno affidato il compito di promuovere l'aiuto internazionale e di seguire da vicino l'evolversi della situazione. Tale situazione – è superfluo ricordarlo – è stata complicata anche sul piano interno dalla nuova crisi kosovara. Anche per questa ragione alla « Presenza dell'OSCE » a Tirana, salita a cinquanta elementi, è stato affidato il complesso compito di monitorare la frontiera del Kosovo, in

aggiunta a quello già rilevante di favorire nel paese il processo di democratizzazione e la tutela dei diritti umani.

In Croazia, infine, l'OSCE ha saputo raccogliere la difficile eredità dell'UNTAES in Slavonia orientale, promuovendo un'ampia collaborazione con il governo di Zagabria per vigilare sul reinserimento dei rifugiati di ogni origine nella società croata, secondo quanto previsto a suo tempo dall'Accordo di Erdut.

Importante in questo quadro è il monitoraggio delle forze di polizia locali: un compito nuovo che l'OSCE ha assunto per la prima volta in Slavonia orientale e che dovrà ora sviluppare su ben altra scala in Kosovo.

Vorrei concludere ricordando che la nostra azione politico-diplomatica per la creazione ed il rafforzamento di condizioni di pace e stabilità nei Balcani si serve, com'è inevitabile, di una pluralità di strumenti: dagli strumenti bilaterali, di natura politica, economica, culturale e di assistenza umanitaria, a quelli multilaterali – a cominciare dalle istituzioni europee, la UEO, la NATO, le Nazioni Unite, e naturalmente il Gruppo di contatto – a quelli più specificamente regionali e collaudati, come l'INCE o la trilaterale con Slovenia e Ungheria, o assolutamente nuovi come la prospettata Conferenza per la sicurezza e lo sviluppo dell'Adriatico e dello Ionio, che verrà lanciata in primavera ad Ancona.

La nostra azione politica verso i Balcani non può comunque ormai prescindere dall'azione dell'OSCE in questo settore, divenuta un'azione *incontournable* (non delimitabile), che dobbiamo continuare a sostenere con decisione, promuovendo *con* l'OSCE e *per* l'OSCE ogni forma di cooperazione e di sinergia con tutte le altre organizzazioni che in Europa si adoperano per la costruzione della pace e della stabilità in questa tormentata ma vitale regione del nostro continente.

L'ITALIA E L'OSCE: PARTECIPAZIONE ALLE ATTIVITÀ OPERATIVE DELL'ORGANIZZAZIONE NELLE AREE DI CRISI

di *Gian Luigi Mascia* (*)

L'ampia ed approfondita disamina in corso sulle attività dell'OSCE non rende agevole aggiungere nuovi utili spunti alla nostra analisi. Mi sia tuttavia consentito ricordare e mettere in evidenza un aspetto relativamente nuovo dell'azione dell'OSCE, ed in via correlata, della nostra azione politica, che a volte appare meno evidente, soprattutto ai vecchi cultori della CSCE, ma che negli ultimi anni ha assunto caratteristiche ed importanza di grande rilievo politico. Mi riferisco alle attività operative dell'OSCE sul terreno ed in particolare alle Missioni OSCE di lunga durata nelle aree di crisi.

Storicamente le Missioni OSCE di lunga durata nascono nel 1992 come parte dell'attività ricognitiva dell'Organizzazione in un'area di crisi e si distinguono dalle Missioni *ad hoc*, che sono guidate dalla Presidenza in esercizio o affidate a suoi Rappresentanti personali, o all'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, o all'ODIHR. Con le Missioni di lunga durata, come appunto vennero chiamate, l'Organizzazione, che fino al 1994 continuerà a chiamarsi CSCE, si dotava di un nuovo strumento politico di ricognizione, per il monitoraggio da parte di funzionari internazionali di una certa situazione di crisi.

La Missione tipo dell'OSCE, era una Missione, appunto, di monitoraggio e quindi, sostanzialmente, costituita da un numero ristretto di esperti internazionali con un preciso mandato, che nella loro azione di prevenzione dei conflitti ed a volte anche di mediazione, curavano settori chiave della crisi come quelli relativi agli aspetti di sicurezza del paese o quelli della dimensione umana dell'OSCE, sostanzialmente il rispetto dei diritti umani ed il processo di democratizzazione delle istituzioni del paese.

(*) Il Consigliere Gian Luigi Mascia è Capo dell'Ufficio VI della Direzione Generale Affari Multilaterali e Diritti Umani del Ministero degli Affari Esteri. Intervento alla Conferenza tenuta il 9 marzo 1999, presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale-SIOI.

Per la gestione delle sue Missioni di lungo periodo, che alla fine del 1994, con la Presidenza in esercizio dell'Italia, erano già arrivate al numero di otto (FYROM, Georgia, Moldova, Estonia, Lettonia, Tagikistan, Ucraina, Saraievo, oltre alle tre Missioni in Kosovo, Sangiacato e Vojvodina, che con la sospensione di Belgrado dall'OSCE erano state chiuse), l'OSCE ha scelto di affidarsi al sistema del *secondment*, che sostanzialmente consiste nel chiedere ai paesi membri, di fornire a loro spese all'Organizzazione alcuni esperti, per utilizzarli con specifici compiti all'interno della Missione.

L'organico di queste missioni è formato innanzitutto dal Capo della Missione, usualmente un diplomatico con titolo e rango di Ambasciatore, nominato direttamente dalla Presidenza in esercizio e ratificato dal Consiglio Permanente, e da un ridotto numero di esperti internazionali reclutati, come si è detto, con il sistema del *secondment*, numero che era necessariamente ridotto e raramente superava, compreso il Capo Missione, le dieci unità. Tale sistema, oltre agli indubbi vantaggi di bilancio e di facilità di reclutamento per l'Organizzazione, comporta una più intima e significativa partecipazione da parte dei paesi membri che prestano all'OSCE i loro esperti, concorrendo pertanto non solo alla fase politico-decisionale in seno al Consiglio Permanente ma anche, e spesso con i loro giovani migliori, alla concreta applicazione nelle Missioni dell'OSCE sul terreno di tali decisioni politiche.

Nel 1995 con la crisi in Bosnia e soprattutto con gli Accordi di Dayton, avviene un fatto nuovo e significativo. La Comunità internazionale decide di affidare all'OSCE dei compiti specifici, previsti dall'Accordo di Dayton, che vanno ben al di là dei compiti di monitoraggio e di prevenzione dei conflitti che l'Organizzazione si era data. Così come era stato affidato ad una forza internazionale di pace, la SFOR, il compito di assicurare per gli aspetti militari la sicurezza in Bosnia Erzegovina, la Comunità internazionale aveva scelto l'OSCE, in applicazione del principio di sussidiarietà e sulla base del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, per assicurare l'*implementation* degli aspetti civili dell'Accordo firmato a Dayton.

E quindi in Bosnia nel 1995, in applicazione di questo specifico mandato, l'OSCE per la prima volta si è trovata a dover istituire una nuova Missione, con una capacità senza precedenti di intrusione nella vita del paese e con compiti e responsabilità amplissime di supervisione della

vita civile e delle istituzioni democratiche che hanno ovviamente comportato anche un organico molto allargato, di oltre 250 funzionari internazionali.

Non a caso nel 1995 con la Missione in Bosnia inizia anche l'azione dell'Italia per una più stretta e non occasionale collaborazione con l'OSCE anche sul terreno ed il primo invio di un gruppo di esperti italiani. Tale gruppo in questi anni si è consolidato ed ampliato, dando luogo ad una qualificata ed apprezzata presenza italiana all'interno della missione. Ai nostri esperti nella Missione sono stati affidati delicati compiti di responsabilità, tra cui, ormai da anni, quello relativo al più grande dei quattro Centri Regionali, quello di Tuzla.

Volevo ora ricordare, specie per quanto riguarda queste nuove Missioni, anche un altro aspetto che l'OSCE ha sviluppato in vista di questi nuovi impegni internazionali e che ritengo importante. Oltre al principio di sussidiarietà, sulla base del quale l'Organizzazione è intervenuta in Bosnia, vi è quello fondamentale della cooperazione tra organizzazioni internazionali che ha trovato una sua espressione in sede OSCE nell'idea di « Piattaforma per la sicurezza cooperativa », elaborata dall'Organizzazione per la futura Carta di sicurezza europea. Un concetto strategico che dovrà essere alla base della intensa collaborazione anche sul terreno tra le varie organizzazioni internazionali che, su base paritaria ed in applicazione del principio delle *mutually reinforcing institutions*, debbono imparare a lavorare e a coordinarsi fra di loro.

Sempre sulla base del principio di sussidiarietà, dopo le buone prove fatte in Bosnia, l'OSCE si è vista assegnare nuovi compiti che originariamente erano di qualcun altro. Ci sono compiti che sono stati o sono ancora svolti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma che per vicende storiche sono poi stati demandati a organizzazioni regionali e in Europa in particolare all'OSCE.

Mi riferisco in questo caso alla situazione della Croazia, in cui alla fine del 1997 le forze delle Nazioni Unite dell'UNTAES hanno dovuto essere ritirate, e quindi si è dato mandato all'OSCE sostanzialmente di sostituirsi alle Nazioni Unite e di proseguirne il mandato per il rientro e l'integrazione dei rifugiati. L'OSCE ha pertanto dovuto istituire anche qui una nuova Missione, con un organico di oltre 250 funzionari internazionali. Come si vede ci troviamo di nuovo di fronte ad un salto di dimensioni e, mi si conceda, ad un mutamento della natura stessa della Missione.

Diversa, anche se analoga nei risultati, la vicenda della Presenza OSCE in Albania, che apertasi nell'aprile del 1997 a seguito dell'intervento della Missione Alba e della Forza Multinazionale di Protezione (FMP) guidata dall'Italia, è progressivamente passata da un esiguo organico di una decina di persone ad oltre un centinaio di funzionari internazionali con compiti che dall'iniziale intento umanitario si sono progressivamente allargati a quelli del monitoraggio elettorale, alla ricostruzione delle istituzioni democratiche e alla tutela dei diritti umani.

A causa della nuova grave crisi nei Balcani, quella del Kosovo, l'OSCE è stata di nuovo chiamata a svolgere un'importante azione di testimonianza e di monitoraggio sul territorio della regione da parte della Comunità internazionale. Con l'istituzione della Missione di Verifica in Kosovo (KVM), l'OSCE ha aperto una nuova Missione di grandi dimensioni con compiti delicatissimi a cui l'Italia partecipa con oltre cento uomini e con uno dei cinque Vicecapì Missione, responsabile in particolare per i cruciali settori della giustizia e dell'ordine pubblico.

Mi sono attardato sui numeri perché meglio di ogni altro criterio danno la misura della trasformazione dell'impegno della Organizzazione di Vienna nelle vicende del nostro continente e in specie delle sue attività sul terreno nelle aree di crisi. Ed è forse utile ricordare, per avere un valido termine di paragone, come in realtà la stessa Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, nel suo Segretariato a Vienna, abbia, per ferma volontà dei paesi membri, un organico di funzionari che, visti i compiti e le attività svolte dall'Organizzazione, può oggettivamente definirsi estremamente esiguo, essendo di poco superiore alle 130 persone, con non oltre 65 funzionari direttivi.

Ciò che mi preme qui sottolineare è come all'importante evoluzione dell'azione dell'OSCE sul terreno si sia sempre affiancato anche il nostro impegno come paese, sia con la nostra partecipazione politica in seno agli organi dell'OSCE che con la diretta partecipazione di personale italiano all'interno delle Missioni.

Dopo aver cercato di sottolineare il valore e l'importanza della nostra presenza e della partecipazione dei nostri esperti nelle maggiori Missioni dell'OSCE, vorrei concludere su una nota positiva. Se si considera infatti che finanziariamente l'Italia è uno dei cinque maggiori contributori del bilancio dell'OSCE, assieme a Francia, Germania, Regno Unito, Federazione Russa e Stati Uniti, che siamo stati tra i primi nel 1994 ad esercitare la Presidenza in esercizio dell'Organizzazione e che dal 1997 con

l'Ambasciatore Aragona abbiamo ricoperto la carica più alta all'interno dell'Organizzazione, quella del Segretario Generale, ritengo si possa legittimamente sostenere che la nostra presenza nell'Organizzazione costituisca sicuramente un valore ed uno dei punti di forza della politica estera del nostro paese, tanto in Europa che nelle relazioni transatlantiche.

L'ARCHITETTURA DI SICUREZZA IN EUROPA E IL RUOLO DELL'OSCE DOPO IL VERTICE DI ISTANBUL

di *Carlo Civiletti* (*)

Devo premettere, ad evitare interpretazioni fuorvianti, che il titolo di questa presentazione, che mette in relazione l'« Architettura di sicurezza in Europa » con il Vertice di Istanbul, non deve far pensare ad una portata fondatrice o rifondatrice del Vertice di Istanbul sul ruolo dell'OSCE, se non altro per la coincidenza epocale della fine del secolo.

In realtà il giudizio prevalente sul Vertice di Istanbul può essere definito come di misurata soddisfazione. Questo giudizio non può infatti che essere commisurato all'eccezionalità delle circostanze in cui il Vertice si è svolto, che hanno costituito una vera e propria sfida, dovendosi disinnescare gli effetti dirompenti dei due maggiori conflitti esplosi quest'anno nell'area OSCE, quello del Kosovo e quello della Cecenia.

Il conflitto ceceno aveva persino messo in forse, fino all'ultimo, gli stessi risultati del Vertice, la Carta per la sicurezza europea e la revisione del Trattato CFE. Era apparso inevitabile che le ripercussioni di questo conflitto avrebbero pesato sul Vertice a tre livelli, giuridico, politico e su quello della stampa internazionale: sul piano giuridico per quanto riguarda lo sfondamento da parte russa dei tetti dei fianchi stabiliti dal nuovo Trattato e, su quello politico per quanto riguarda sia la gestione russa del conflitto e la sua compatibilità con gli impegni dell'OSCE sottoposti a solenne conferma nella Carta per la sicurezza, sia i contigui problemi in Moldova e Georgia, i cosiddetti conflitti congelati o negletti, che eventi nel Caucaso e le stesse nuove clausole del Trattato CFE avevano fortemente ravvivato in vista dell'appuntamento di Istanbul. Si profilava dunque un'accentuata attenzione critica dei mezzi di informazione internazionali sulla credibilità del Vertice e della stessa OSCE.

In tali circostanze, essendo in gioco la firma della Carta e del Trattato, gli sforzi diplomatici, protrattisi ad alto livello fino alle fasi

(*) L'Ambasciatore Carlo Civiletti è Capo della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'OSCE. Conferenza tenuta il 16 dicembre 1999, presso l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri.

conclusive del Vertice, si sono concentrati sulle clausole della Dichiarazione politica concernenti rispettivamente il Kosovo e la Cecenia. Da parte russa si era infatti posta una duplice ipotesi tattica, proponendo un linguaggio veementemente accusatorio sul primo e genericamente giustificativo sulla seconda, entrambi inaccettabili per l'Occidente. Una soluzione è stata raggiunta nella redazione del paragrafo sulla Cecenia, ponendo l'accento, più che sugli aspetti accusatori (uso indiscriminato e sproporzionato della forza e conseguenti sofferenze inflitte alle popolazioni civili), che avrebbero potuto simmetricamente riversarsi nel paragrafo sul Kosovo, su quelli propositivi: necessità della soluzione politica, « assistenza » dell'OSCE a tal fine e apertura agli aiuti umanitari internazionali. Il paragrafo soddisfa sostanzialmente le esigenze della Russia che ottiene la riaffermazione dell'integrità territoriale e della legittimità della lotta al terrorismo, in contropartita degli impegni per la soluzione politica e dell'accettazione di un ruolo di buoni uffici dell'OSCE, ruolo che rimane tuttavia, ad una analisi realistica, più virtuale che effettivo almeno per il momento.

Lo stesso invito al Presidente in esercizio a recarsi nella regione si è scontrato a molte incertezze su tempi e contenuti di questa missione, attualmente in corso da parte del Ministro norvegese Vollebaek. Al di là delle divergenze interpretative e dell'inevitabile impatto del fattore elettorale in Russia, che diminuisce l'efficacia delle pressioni internazionali, non va dimenticato che gli sbocchi politici del conflitto non possono che essere visti nel quadro di un processo, anche se sarebbe inaccettabile un corso così lungo e travagliato come quello del primo conflitto (1994-1996).

Quanto agli adempimenti del Trattato CFE, oggetto di una dichiarazione di impegno della Federazione Russa, riscontrata nell'Atto Finale della Conferenza di revisione, va ricordato che l'esigenza di un seguito effettivo di questo e degli altri impegni sul conflitto in Cecenia spiegano le riserve già espresse sulla ratifica del nuovo Trattato (per il quale certamente la Russia è *demandeur*) in pendenza del ripristino di accettabili condizioni.

Quanto ai conflitti nelle aree contigue, paradossalmente la crisi cecena, ma anche la firma del Trattato di revisione del CFE – che prevede precise clausole contro gli spiegamenti in uno Stato contro la volontà di quest'ultimo – hanno avuto effetti positivi per la Georgia e la Moldavia, afflitte da situazioni « congelate » su cui la Russia aveva mantenuto finora una posizione del tutto inattiva per quanto riguarda il ritiro di spiegamenti

di proprie truppe e armamenti. Gli accordi sul calendario dei ritiri tra il 2000 e il 2002, raggiunti in negoziati bilaterali al margine del Vertice, appaiono molto soddisfacenti, essendo la prima volta che tali vertenze, in questa parte dell'«estero vicino», vengono trattate e risolte su basi di uguaglianza.

Con tutte le riserve prima menzionate, trovano nel complesso conferma nella gestione a Istanbul del conflitto in Cecenia e delle crisi nei contigui Stati caucasici e quindi in un contesto congiunturale tra i più difficili, la vocazione propositiva dell'OSCE nella gestione delle crisi ed il suo ruolo promotore del dialogo e della ricerca di soluzioni scongiurando l'assenza di conclusioni in questi settori e riaffermando, in circostanze eccezionali ed in presenza di gravi divaricazioni, la persistenza di un comune interesse a questa essenziale funzione dell'Organizzazione.

Passando all'esame della Carta per la sicurezza europea, va anche qui osservato che gli eventi del Kosovo e il conflitto in Cecenia avevano fatto temere da parte russa spinte revisionistiche, in senso conservatore e restrittivo, intese ad imbrigliare l'internazionalità dei conflitti interni che incidono sugli impegni della dimensione umana e la legittimità del concetto cooperativo di ingerenza umanitaria, dato che la Russia veniva denunciando una eccessiva intrusività dell'azione preventiva dell'OSCE come lesiva di prerogative di sovranità.

Mentre da parte dell'Unione europea in particolare si voleva che la Carta, dopo gli anni di gestazione, da quando l'idea fu lanciata nel Vertice di Budapest del 1994 e successivamente confermata da quello di Lisbona, comportasse una certa misura di «valore aggiunto» sui precedenti documenti dell'OSCE, si delineava l'eventualità inversa, quella di un piano inclinato in cui la Carta stessa avrebbe rischiato di compromettere l'*acquis* costruito nell'ultimo decennio, grazie soprattutto ai contributi propositivi occidentali, per quanto riguarda l'apporto più originale e creativo dell'OSCE, quello della dimensione umana della sicurezza.

Alla lettura del testo firmato ad Istanbul, si può obiettivamente concludere che tale rischio è stato scongiurato. In due articoli (2 e 7) oltre alla confermata adesione alla Carta di Parigi e a tutti gli altri documenti della CSCE/OSCE, vengono chiaramente riaffermati la rilevanza internazionale dei conflitti interni e gli impegni di ogni Stato nei confronti dei propri cittadini, come questioni di immediato e legittimo interesse di tutti gli Stati partecipanti.

Sul versante opposto, alcune esitazioni degli Stati Uniti sulla definizione del divieto della minaccia e dell'uso della forza sono state superate con la riaffermazione della responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza e dei diritti e obblighi previsti dalla Carta dell'ONU, con soddisfazione dei paesi, tra cui il nostro, assertori della necessità di una chiara definizione della base giuridica. Questa riaffermazione sul piano dei principi non elimina del tutto la persistenza di alcuni dilemmi sul piano sostanziale per quanto riguarda l'esigenza di ottenere il rispetto dei principi del diritto internazionale in presenza di emergenze umanitarie, avendo a mente l'eventuale esercizio a fini politici del diritto di veto al Consiglio di Sicurezza, un problema che Kofi Annan aveva ben presente allorché ha ricordato, nel suo intervento a Istanbul, l'esigenza di un dibattito « on ways to reconcile respect for national sovereignty, with the need to prevent outrageous violations of international humanitarian law ».

A parte l'importante conferma integrale dei principi e obblighi dell'OSCE, va riconosciuto alla Carta di aver apportato un non trascurabile sviluppo nel rafforzamento operativo dell'Organizzazione: la capacità di pronto intervento nella prevenzione e gestione delle crisi in campo civile (REACT), oggetto di una proposta congiunta degli Stati Uniti e dell'UE, che difatto saranno i maggiori contribuenti di questa nuova capacità, la costituzione di un centro operativo nel Centro di prevenzione dei conflitti, e di un nuovo comitato preparatorio per approfondire i dibattiti e preparare le decisioni del Consiglio Permanente.

Ho parlato a questo proposito di sviluppo non trascurabile apportato dalla Carta nel rafforzamento operativo dell'OSCE ad evitare una eccessiva enfasi sulla ridefinizione istituzionale dell'Organizzazione. Pur con la crescita esponenziale dei nuovi compiti operativi, l'OSCE rimane infatti una organizzazione politica relativamente flessibile, ciò che le ha assicurato finora quella capacità di adattamento alle nuove esigenze internazionali, superando la rigidità propria delle *treaty based organizations*.

Un altro significativo sviluppo, che ha superato le previsioni, è dovuto ad una importante evoluzione delle posizioni americane attestate finora su un ruolo dell'OSCE rigorosamente circoscritto agli aspetti esclusivamente civili della gestione delle crisi (come avviene in Bosnia e in Kosovo). La Carta prevede, all'articolo 46 la possibilità di un ruolo diretto dell'OSCE in operazioni di mantenimento della pace, oltre che nella sua capacità mandatoria, anche come diretta gestione,

quando gli Stati partecipanti decidano, per consenso, che essa sia l'organizzazione più opportuna in casi specifici (allusione indiretta a eventuali interventi nell'estero vicino della Russia, a cui rimarrebbe opportunamente estranea la NATO).

Questa innovazione interviene in un campo molto complesso di cui conviene chiarire alcuni aspetti. Il ruolo dell'OSCE si colloca essenzialmente nel campo cooperativo e non coercitivo. L'eventualità prevista dall'articolo 46 va riferita pertanto a circostanze eccezionali, dato fra l'altro che l'OSCE, a differenza della NATO, non dispone di proprie strutture di intervento (ma si ricordi il precedente dell'operazione «Alba», affidata ad una «coalition of the willing»). L'OSCE è una organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta dell'ONU e quest'ultima stabilisce che nessuna azione coercitiva, potrà essere intrapresa da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, per cui l'eventuale decisione dell'OSCE di assumere operazioni di *peacekeeping* dovrà comunque essere sottoposta al Consiglio. La funzione fondamentale dell'OSCE nel quadro del concetto globale di sicurezza che le è proprio (dimensione politica, dimensione umana e dimensione economica) e dell'arco delle crisi in cui è chiamata a intervenire (allarme precoce e prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e riabilitazione post-conflittuale) si avvale dunque essenzialmente di strumenti cooperativi. Sarebbe eccessivo affrontare in questa sede i rapporti tra questa funzione primaria dell'OSCE e la capacità di «crisis management operations» che la NATO si è attribuita con il concetto strategico, un rapporto di complementarità, o forse sarebbe meglio parlare di sussidiarietà, in termini di raccordo tra la diplomazia e la forza, per riprendere un'interessante definizione di Madelaine Albright secondo cui l'OSCE «is uniquely suited to occupy the middleground between diplomacy and force».

Infine voglio segnalare l'adozione, come annesso alla Carta, della Piattaforma per la sicurezza cooperativa, concernente i rapporti e le sinergie nell'area OSCE tra organizzazioni e istituzioni competenti per la promozione della sicurezza e la gestione della crisi. Si tratta di un risultato particolarmente soddisfacente per l'UE che se ne era fatta promotrice fin dal Vertice di Lisbona. Va segnalato in questo contesto, anche quale riconoscimento del ruolo dell'OSCE, la partecipazione al Vertice, oltre che di Kofi Annan, del Presidente della Commissione europea e dei Segretari Generali della NATO e del Consiglio d'Europa.

Vorrei concludere con alcune considerazioni sui rapporti tra la Russia e l'OSCE. Il Vertice di Istanbul, nelle difficoltà affrontate e nei risultati raggiunti, ha confermato la centralità delle problematiche della Russia nell'OSCE. Per quanto riguarda il controllo degli armamenti, la Russia otterrà dalla firma e dalla ratifica dell'adattamento CFE, con il passaggio dall'impostazione di tetti collettivi a quella dei tetti nazionali e territoriali, condizioni di maggior stabilità, rese necessarie dalla scomparsa del Patto di Varsavia e dal disgregamento dell'URSS, nonché dall'allargamento della NATO. Mosca non è tuttavia riuscita a portare avanti, con la Carta per la sicurezza, l'ambizioso originario disegno di fare dell'OSCE un'organizzazione pivotale per la gestione della sicurezza in Europa, finalizzato anche a contenere gli effetti dell'allargamento e mantenere sotto controllo paventate spinte unipolari individuate, a torto o a ragione, nel nuovo concetto strategico della NATO.

A Istanbul, Mosca si è trovata in un'incomoda situazione difensiva che sta avendo ed avrà ripercussioni di segno negativo. Tuttavia, in una prospettiva che vedrà riassorbiti il trauma del Kosovo, le sfide della Cecenia e le spinte antioccidentali e i rigurgiti di grande potenza propri della stagione elettorale, l'OSCE potrà tornare ad esercitare il ruolo stabilizzante che storicamente le compete e che comprende anche il superamento della dimensione Est-Ovest della sicurezza in Europa, che tuttora, come si vede, tende a persistere.

Una OSCE consolidata sul piano delle sue capacità, quale è emersa dal Vertice di Istanbul, potrà continuare ad offrire una rassicurante cornice, assieme al riconfermato primato dell'ONU, per consentire alla Russia di perseguire, nei limiti delle sue intrinseche capacità, la propria strategia multipolare, scongiurando quell'indebolimento del quadro delle istituzioni internazionali che gli eventi eccezionali del 1999 hanno fatto paventare. Al di là delle difficoltà congiunturali, non potrà sfuggire l'importanza strategica di operare perché questo generale senso di affidamento venga consolidato.

LA DICHIARAZIONE DEL VERTICE DI ISTANBUL

di R.C. (*)

In occasione del Vertice OSCE di Istanbul, svoltosi nel novembre scorso, sono stati approvati tre documenti: la Carta sulla sicurezza europea, una Dichiarazione politica e gli accordi per l'adattamento del Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa (CFE).

Il primo di questi tre documenti aveva lo scopo di « aggiornare » il quadro politico di riferimento cui gli Stati avrebbero dovuto conformarsi nei loro comportamenti sia sul piano interno che nelle loro relazioni reciproche. L'ambizione era di costituire una sorta di « carta costituzionale » su cui fondare le relazioni internazionali nel nuovo secolo. In realtà, le difficoltà sopraggiunte proprio nei mesi decisivi per il negoziato, dalla crisi del Kosovo a quella cecena, hanno reso l'esercizio particolarmente difficile e hanno costretto i diplomatici a ricercare faticosi compromessi piuttosto che puntare alla definizione di principi ampiamente condivisi e quindi suscettibili di rappresentare un riferimento certo per le relazioni reciproche negli anni a venire. In altre parole, i grandi temi che l'attualità degli ultimi anni ha posto di fronte ai governi, primi fra tutti quelli della legittimità dell'uso della forza e della possibilità di prevenire minacce di pulizia etnica, genocidio e violazioni del diritto umanitario, non hanno trovato ancora una completa definizione e prima o poi ci si dovrà tornare, qualora in futuro l'evoluzione della realtà geopolitica dell'area euro-asiatica conduca a una visione meno controversa di questi temi.

La Dichiarazione di Istanbul è invece un documento più direttamente legato all'attualità politica e all'attività dell'OSCE nel campo della prevenzione dei conflitti. In esso sono state prese in esame tutte le situazioni di crisi, aperte o « congelate » che sono in atto in Europa e Asia centrale, con lo scopo di individuare una posizione comune fra gli Stati OSCE in vista degli sforzi futuri da mettere in atto per risolverle. Anche in questo caso, si è trattato di ricercare compromessi talvolta

(*) L'Autore è un diplomatico che segue da tempo le attività dell'OSCE.

difficili e che tuttavia rappresentano un'utile base di partenza per sviluppare l'azione dell'OSCE. Tra le aree di crisi su cui più intensa è stata l'attività negoziale nella fase di redazione della Dichiarazione, figurano in primo luogo il Kosovo e la Cecenia.

La situazione in Kosovo

Il tema del Kosovo rappresentava ovviamente un terreno particolarmente delicato, in quanto le discussioni erano entrate nel vivo subito dopo la conclusione dell'intervento della NATO e in presenza di una posizione russa fortemente critica nei confronti dei paesi dell'Alleanza. Tutto il dibattito che si è sviluppato su questa tema, sia per redigere la Carta sulla sicurezza che per la Dichiarazione, è stato condizionato dalla richiesta russa di veder riconfermato il ruolo del Consiglio di Sicurezza nel legittimare l'uso della forza, ignorando per contro ciò che era avvenuto sul terreno ad opera delle forze paramilitari serbe e che prefigurava una prospettiva di vera e propria catastrofe umanitaria. Di questo acceso confronto fra le posizioni russe e occidentali non vi è però traccia nella Dichiarazione, che si concentra invece sulle posizioni non contenziose.

La prima parte del testo è essenzialmente descrittiva dei compiti dell'OSCE e dei risultati già raggiunti alla data del documento, in particolare quelli connessi con l'attività di formazione della polizia kosovara ad opera della scuola di Vucitrn. Viene inoltre già menzionata l'intenzione di creare le condizioni perché si tengano le prime elezioni libere nella regione.

Un passaggio molto importante è costituito dalla esplicita menzione che obiettivo primario della presenza OSCE nel Kosovo è creare una « società multietnica ». Va osservato in proposito che questa nozione non è presente nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1244, dove l'obiettivo della Comunità internazionale viene identificato « *to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo* »; formulazione che è certamente meno ambiziosa di quella individuata dall'OSCE. D'altra parte, è coerente con il patrimonio culturale di questa Organizzazione individuare nella piena tolleranza reciproca l'obiettivo tendenziale verso cui operare ed è importante che questo concetto sia stato confermato a livello di Capi di Stato e di governo.

Nello stesso passaggio, si individua in una « *sostanziale autonomia, nel rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale della Repubblica*

Federale di Jugoslavia » il futuro *status* della regione, lasciando comunque impregiudicati i dettagli costituzionali, sui quali del resto soltanto adesso sta iniziando una riflessione.

Segue quindi un linguaggio estremamente esplicito circa la necessità che tutti gli abitanti del Kosovo, e in particolare coloro che aspirano ad assumere un ruolo di leadership, si adoperino per contrastare ogni forma di odio inter-etnico e per promuovere la riconciliazione, obiettivo quest'ultimo che infatti viene perseguito con determinazione dalla Missione dell'OSCE a Pristina, pur all'interno di un quadro che rende ancora estremamente difficile parlare di « riconciliazione ».

Nel paragrafo 5, è contenuto il significativo riconoscimento che le « carenze democratiche della Repubblica Federale di Jugoslavia continuano ad essere uno dei principali motivi di grande preoccupazione per la regione », concetto che trova un bilanciamento nell'auspicio di « rivedere la Repubblica Federale di Jugoslavia quale partner a pieno titolo », obiettivo che viene legato ai « progressi concreti verso la democrazia » effettuati da quel paese.

Gli obiettivi che i Capi di Stato e di governo si sono dati a Istanbul riguardo al Kosovo sono stati alla base dell'attività della Missione nei mesi successivi: essa, infatti, con i suoi oltre 550 funzionari internazionali, rappresenta una componente della *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) ed è competente per lo sviluppo delle risorse umane – fra cui la creazione della nuova polizia kosovara, la formazione dei giudici e degli amministratori locali – e della società civile. Inoltre, l'OSCE è impegnata nella assistenza alle nascenti forze politiche locali e sta gestendo l'organizzazione delle prime elezioni locali che si terranno in autunno.

Certamente, i problemi che la Comunità internazionale sta incontrando in Kosovo e che sono sotto gli occhi di tutti, sono lungi dall'essere stati risolti, essendo essi quasi tutti riconducibili al clima di odio e di intolleranza nel quale quella sfortunata regione ha vissuto per troppo tempo. Tuttavia, qualche segnale positivo è emerso negli ultimi mesi, anche se è ancora presto per stabilire se possa essere considerato l'inizio di una reale inversione di tendenza.

La questione cecena

L'altro tema « caldo » con cui il Vertice ha dovuto confrontarsi era la Cecenia, dove era in corso l'intervento militare delle truppe federali russe e

da dove i media internazionali denunciavano diffuse violazioni del diritto umanitario. La quasi totalità dei paesi OSCE premeva affinché l'uso indiscriminato della forza venisse arrestato mentre, ovviamente, la parte russa negava che le proprie truppe avessero fatto ricorso a forme di violenza incompatibili con gli standard internazionali. La tesi russa, inoltre, era che la lotta contro il terrorismo all'interno del proprio territorio fosse azione del tutto legittima e che Mosca, in luogo di essere oggetto di critiche, dovesse invece meritare il plauso della Comunità internazionale, dal momento che i suoi sforzi per debellare il terrorismo e l'estremismo violento si sarebbero rivelati utili anche per gli altri paesi.

Il testo che nella Dichiarazione di Istanbul è dedicato al problema, fa stato anzitutto del pieno riconoscimento della « *integrità territoriale della Federazione Russa* » e della condanna del « *terrorismo in tutte le sue forme* ». La questione del denunciato uso sproporzionato della forza trova invece un debole riferimento nella frase: « *sottolineiamo l'esigenza di rispettare le norme dell'OSCE* ».

Ma il problema principale – ancora adesso oggetto di un difficile negoziato – riguardava il ruolo dell'OSCE nella composizione del conflitto. Nel 1995 era stato deciso di inviare sul terreno una Missione OSCE denominata Gruppo di Assistenza, il cui mandato era assai ampio, andando dai tradizionali compiti dell'OSCE in materia di sviluppo della democrazia e monitoraggio del rispetto dei diritti umani, fino alla « promozione di una soluzione pacifica della crisi » attraverso una azione che potrebbe definirsi di « *facilitatore* » di contatti negoziali se non addirittura di « *mediazione* ».

Due anni dopo, i russi fecero unilateralmente presente di ritenere concluso questo aspetto del mandato, essendosi instaurato un canale diretto di negoziato fra Mosca e le autorità cecene.

Neanche all'indomani della nuova esplosione della crisi cecena, i russi, convinti che questa non potesse trovare soluzione che attraverso il massiccio uso della forza tesa a ristabilire il controllo federale su quel territorio, ritennero di poter accettare un ruolo di mediazione politica da parte dell'OSCE, restando disponibili soltanto rispetto agli altri aspetti dell'originario mandato, in particolare un ruolo nel « *democracy building* », nel monitoraggio dei diritti umani, riguardo al problema dei rifugiati e degli sfollati, e nel coordinamento degli aiuti umanitari.

Questo spiega la molto implicita formulazione della frase dedicata alla soluzione politica della crisi: « *siamo concordi sul fatto che è essenziale*

pervenire ad una soluzione politica e che l'assistenza dell'OSCE contribuirebbe a raggiungere tale obiettivo», linguaggio che lascia indefinito quale ruolo dovrebbe svolgere l'Organizzazione.

Più avanti viene tuttavia ribadito che il mandato del Gruppo di Assistenza resta immutato («*Riaffermiamo il mandato esistente del Gruppo di Assistenza OSCE in Cecenia*»), sebbene deve rilevarsi che mentre per la maggior parte dei paesi OSCE questa frase viene intesa letteralmente, per i russi essa darebbe invece per scontata l'accettazione della loro interpretazione unilaterale circa la conclusione del ruolo di mediazione.

Da questa forzata interpretazione della Dichiarazione di Istanbul è quindi derivata nei mesi successivi la tenace azione sviluppata da Mosca per ostacolare il rientro in Cecenia del Gruppo di Assistenza, che fu costretto a lasciare la regione per motivi di sicurezza nel 1998. Al momento, continuano gli sforzi per trovare un'intesa con Mosca che consenta la ripresa dell'attività dell'OSCE, un risultato che potrebbe certamente giovare alla ricostruzione di un clima di maggiore fiducia fra le parti.

Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams (REACT)

Tra le decisioni operative più significative adottate a Istanbul, figura l'istituzione dei Nuclei di esperti di pronta assistenza e cooperazione, faticosa traduzione italiana dell'originale inglese (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*) concepito in modo tale che le iniziali dessero vita all'acronimo REACT, evocativo di una potenziata capacità di intervento rapido nelle situazioni di crisi. In realtà, si tratta soltanto di uno strumento attraverso il quale potrà auspicabilmente essere data più rapida attuazione alle decisioni prese all'unanimità, senza quindi eludere le normali procedure decisionali che, come è noto, prevedono sempre l'unanimità allorché si deve operare all'interno del territorio di un membro dell'OSCE. Scopo di REACT è infatti soltanto quello di organizzare (e tenere a disposizione) una lista di esperti e di tecnici pronti ad intervenire ogni qual volta l'OSCE decidesse di dislocarli sul terreno, evitando le lentezze organizzative che hanno invece pesantemente condizionato, da ultimo, le due importanti missioni in Kosovo.

Al momento della sua realizzazione, il meccanismo deciso a Istanbul si è rivelato più complesso di quanto poteva apparire in un primo

momento. Avere a disposizione una lista di esperti provenienti da tutti i paesi OSCE comporta infatti una molteplicità di problemi: ad esempio, trattandosi di nuclei di pronto intervento, è necessario che le persone che ne faranno parte siano pronte a partire per il paese di destinazione entro pochi giorni, una possibilità spesso incompatibile con le rispettive attività professionali. In alcuni paesi questo problema è stato risolto attraverso normative che consentano di assentarsi dal posto di lavoro, sia pubblico che privato, per operazioni di mantenimento della pace o di volontariato. Vi è poi la questione della standardizzazione dei profili professionali richiesti per le singole competenze dell'OSCE (che ad esempio potrebbe essere risolto attraverso una «certificazione di qualità» riconosciuta da tutti), onde evitare che nella stessa missione, ad analoghi compiti vengano impiegati esperti con diversi livelli di qualificazione.

In altre parole, il dibattito che si è sviluppato per dare attuazione a questo impegno preso dai Capi di Stato e di governo a Istanbul ha mostrato ancora una volta che corrispondere alla crescente esigenza di disporre di operatori internazionali civili, specializzati nella prevenzione dei conflitti e nella ricostruzione delle strutture democratiche, è un'operazione di grande complessità e di costo elevato per le amministrazioni statali. Nello stesso tempo, tuttavia, le opinioni pubbliche dovrebbero essere consapevoli che per quanto elevato sia il costo di queste missioni di pace, esso è comunque incomparabilmente inferiore ai costi umani e finanziari che derivano dall'esplosione incontrollata della violenza. Inoltre, si tratta di un settore di attività che in futuro dovrà auspicabilmente coinvolgere in modo bilanciato tutti i paesi dell'area OSCE, onde evitare che siano soltanto i paesi più ricchi a poter mettere a disposizione propri esperti.

La dimensione umana

La Dichiarazione prende in esame anche alcune tematiche attinenti alla «dimensione umana» e che vengono trattate anche nella Carta sulla sicurezza. In primo luogo vi figura la questione delle minoranze nazionali. Mentre nella Carta, tuttavia, l'obiettivo ambizioso di individuare impegni più avanzati rispetto a precedenti documenti del genere, ha finito con il produrre un linguaggio assai contorto e nel quale è arduo trovare un vero e proprio valore aggiunto, nella Dichiarazione ci si è limitati ad affermazioni meno controverse: «*Evidenziamo, in modo particolare, l'esigenza che le leggi e le politiche concernenti i diritti all'istruzione, linguistici*

e di partecipazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali siano conformi agli standard e alle convenzioni internazionali applicabili. Sosteniamo inoltre l'adozione e la piena applicazione di una legislazione globale antidiscriminatoria volta a promuovere la piena uguaglianza di opportunità per tutti», un linguaggio che è riferibile a una molteplicità di situazioni attuali, a cominciare ovviamente da quelle più critiche presenti nella penisola balcanica.

Subito di seguito, figura il paragrafo 31 dedicato a Rom e Sinti, popolazioni non definite come «minoranze» ma oggetto di crescente attenzione da parte dell'OSCE e dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali, per le esigenze di tutela che esse sollecitano. In particolare, è significativo il passaggio dedicato alla non discriminazione e alla lotta contro l'emarginazione sociale: «*Ci impegniamo ad assicurare che le leggi e le politiche rispettino pienamente i diritti dei Rom e dei Sinti e, ove necessario, a promuovere una legislazione antidiscriminatoria a tale scopo. Sottolineiamo l'importanza di prestare particolare attenzione ai problemi connessi all'emarginazione sociale dei Rom e dei Sinti. Tali questioni costituiscono prevalentemente una responsabilità degli Stati partecipanti interessati*». Come si nota, quest'ultima frase fa riferimento soltanto agli Stati in cui sono presenti comunità Rom e Sinti, ma nel corso del negoziato alcuni paesi – in particolare quelli con una maggiore concentrazione di queste popolazioni – sostennero che avrebbe dovuto essere formulata in modo tale da raccomandare una assunzione di responsabilità collettiva di fronte ad un fenomeno che, oltre ad avere aspetti transnazionali, richiederebbe una mobilitazione collettiva di risorse. Un altro aspetto che ha trovato accentuato rilievo nel Vertice di Istanbul, è stato quello dei diritti del bambino, con particolare riguardo alle situazioni di conflitto bellico. Nella Dichiarazione si fa stato dell'impegno ad organizzare un seminario dedicato a questo tema – seminario che si è poi effettivamente svolto a Varsavia e a cui hanno partecipato anche rappresentanti militari – e mantenere viva l'attenzione sul problema. Nella Carta sulla sicurezza, si è cercato di andare più avanti, con l'obiettivo di trovare il consenso su una disposizione che sollecitasse gli Stati a vietare l'impiego di minori in conflitti armati: purtroppo, non si è riusciti nell'intento, in quanto le legislazioni di molti paesi OSCE prevedono l'arruolamento di ragazzi già all'età di sedici anni e non contengono ancora disposizioni che vietino in maniera assoluta un loro impiego in situazioni di conflitto.

In materia di libertà di informazione, il paragrafo 27 ne ribadisce l'importanza fondamentale perché una società possa definirsi pluralistica e democratica. Tuttavia, all'interno di questo principio generale, si rileva con preoccupazione l'uso distorto che talvolta si fa di tale libertà, per fomentare le tensioni inter-etniche. Ne è un esempio proprio il Kosovo dove l'Amministrazione provvisoria è stata costretta ad elaborare una normativa che impedisca ai media di diventare strumenti per alimentare l'odio fra le diverse comunità. Per contro, si rileva anche come in analoghe situazioni di conflitto, la libertà dei media venga limitata proprio per impedire ai cittadini di formarsi una propria libera opinione sulle ragioni del conflitto stesso, rimanendo vittima della propaganda di regime, come è avvenuto drammaticamente in Serbia.

In conclusione, si può dire che la Dichiarazione di Istanbul costituisca un significativo risultato negoziale, essendo riuscita a individuare un comune denominatore su tutte le principali questioni su cui l'OSCE sarebbe stata chiamata ad operare nei mesi successivi e presumibilmente su quelli a venire. Pur non avendo « risolto » i problemi, ha posto comunque alcuni punti fermi che si stanno rivelando utili per rendere più efficace l'azione dell'OSCE nella ricerca di soluzioni diplomatiche alle crisi ancora presenti nella sua area di competenza.

L'ADATTAMENTO DEL TRATTATO CFE E L'AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI VIENNA SULLE MISURE DI FIDUCIA E SICUREZZA

di *Lamberto Zannier* (*)

I. L'adattamento del Trattato CFE

L'esigenza di adattamento del Trattato

Già al tempo della sua firma a Parigi, il 19 novembre 1990, il Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa (CFE), il cui obiettivo era quello di promuovere accresciuta sicurezza e stabilità a più bassi livelli di armamenti tra NATO e Patto di Varsavia, non rifletteva appieno una situazione europea in forte evoluzione, a seguito dell'unificazione tedesca e con il Patto di Varsavia in via di disfacimento.

All'atto dell'entrata in vigore del Trattato, nel luglio del 1992, l'Unione Sovietica non esisteva più, e la Russia si era sostituita ad essa come Stato parte del Trattato assieme ad altri sette paesi successori (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Moldova e Ucraina). I paesi baltici avevano invece scelto di non aderire al Trattato, al fine di marcare la loro dissociazione dagli impegni internazionali assunti dall'ex Unione Sovietica.

Il negoziato sulla successione, svoltosi in parallelo al processo di ratifica del Trattato, fu molto complesso e seguì tre diversi canali: un dialogo politico tra la NATO e i paesi successori, con l'obiettivo di determinare le linee generali del processo di successione e identificare modalità e criteri accettabili per gli altri Stati parte, un negoziato diretto tra gli otto paesi successori (concluso con gli accordi di Tashkent del maggio 1992), a seguito del quale furono identificati e ripartiti i diritti e gli obblighi facenti capo a ciascuno di essi, e una Conferenza straordinaria del Gruppo consultivo congiunto a Oslo (luglio 1992), nella quale tali decisioni vennero formalizzate e recepite in una serie di documenti associati al Trattato.

(*) Il Consigliere Lamberto Zannier è Vice Rappresentante permanente della Rappresentanza dell'Italia presso l'OSCE per le questioni politico-militari.

Fu in tal modo possibile dare avvio, su questa pur malferma base, all'attuazione del Trattato, che produsse risultati assai positivi e portò alla distruzione, nell'arco dei tre anni successivi, di oltre 50.000 pezzi di armamenti pesanti (carri armati, veicoli corazzati da combattimento, pezzi di artiglieria di calibro superiore ai 100 mm, elicotteri da attacco e aerei da combattimento). Queste riduzioni vennero condotte sulla base di procedure predefinite e sottoposte ad osservazione, e in presenza di un sistema di verifiche molto intrusivo ed efficace, atto a prevenire e a scoraggiare qualunque violazione.

I frettolosi riaggiustamenti apportati nel 1992 produssero peraltro, non sorprendentemente, talune difficoltà nell'attuazione del Trattato, specie nella zona cosiddetta del fianco (che include, oltre a Romania, Bulgaria, Grecia, Turchia e Norvegia, le regioni settentrionali e meridionali, inclusa l'area caucasica, dell'ex URSS). Alla base di tali difficoltà furono, da un lato, gli asseritamente inadeguati livelli massimi di forze che la Russia era autorizzata a mantenere nella propria regione del fianco e, dall'altro, i problemi legati alla perdurante presenza di forze russe sul territorio dei nuovi paesi nella stessa regione. Una serie di crisi e conflitti locali (Nagorno Karabakh, Ossezia meridionale, Abkhazia, Transdnistria) contribuirono a rendere la situazione – e il dibattito intorno alla presenza russa – ancora più complessa.

I problemi relativi all'osservanza del regime del fianco furono oggetto di approfondito esame durante la prima Conferenza di Riesame del Trattato del maggio 1996, a seguito della quale la porzione di territorio nella parte meridionale della Federazione Russa soggetta al regime del fianco venne ridotta, con l'obiettivo di alleviare in qualche misura i problemi emersi nella fase di attuazione del Trattato. Venne in quella occasione confermato il diritto della Russia di ricorrere a spiegamenti temporanei, al fine di tutelare le proprie esigenze di sicurezza in quest'area. Nonostante tali concessioni, la Russia non rientrò mai nei limiti, neppure quelli più ampi concordati alla Conferenza di Riesame.

Al di là dei numeri della presenza militare nel fianco, le lunghe discussioni del 1996 avevano mostrato la crescente difficoltà di assicurare la corretta applicazione delle disposizioni di un trattato negoziato alla fine degli anni ottanta in un contesto politico e di sicurezza profondamente mutato. Di qui la raccomandazione, contenuta nel Documento finale della stessa Conferenza di Riesame, di avviare un processo organico di modernizzazione e adattamento del Trattato.

L'esigenza di dare urgente avvio a tale adattamento fu più volte manifestata da più parti, e specialmente dalla Russia in relazione all'incipiente processo di allargamento della NATO. Nonostante da un punto di vista strettamente legale – come argomentavano i paesi membri dell'Alleanza Atlantica – l'allargamento non avrebbe di per sé comportato la necessità di emendare il Trattato, l'opportunità di evitare di aprire un contenzioso legale, ma anche politico, su questo punto convinse i membri della NATO a considerare concretamente l'ipotesi di una rielaborazione di alcune clausole. Se ben condotto, l'adattamento del Trattato avrebbe anzi potuto costituire un importante elemento di riassicurazione per la Russia a fronte dell'attuale e di eventuali ulteriori espansioni dell'Alleanza.

Il negoziato

Il negoziato sull'adattamento venne formalmente deciso al Vertice OSCE di Lisbona nel dicembre 1996 e prese avvio nel marzo dell'anno successivo nell'ambito di un Gruppo negoziale *ad hoc* istituito in seno al Gruppo consultivo congiunto (organo consultivo previsto dal Trattato stesso). La particolare complessità di questo negoziato è dimostrata dalla sua stessa durata (quasi tre anni), sensibilmente maggiore rispetto alla durata del negoziato sul Trattato originale.

La prima fase di negoziato si concluse nel luglio 1997 con l'adozione di un Documento sugli elementi di base per l'adattamento (in sostanza, una sorta di mandato per il negoziato vero e proprio). A seguito dell'adozione di questo Documento, il passo del negoziato di fatto rallentò, proseguendo a livello di sottogruppi tecnici, per dare tempo ai paesi NATO di sviluppare ed affinare le loro proposte, specialmente in tema di superamento dei tetti territoriali, di scambi di informazione e di verifiche.

Con il completamento della presentazione dell'intero pacchetto delle proposte occidentali, a fine giugno dell'anno successivo, il negoziato riprese vitalità e a settembre ripresero le consultazioni per superare i numerosi problemi che erano emersi nella fase precedente del negoziato e per impostare la fase finale delle trattative.

Il negoziato dunque ripartì, a fine estate 1998, con la nomina di un nuovo presidente (venne prescelto per questo delicato incarico il delegato italiano, nella persona dell'autore del presente scritto) che avviò subito consultazioni informali e di riunioni del gruppo di lavoro *ad hoc*, con l'obiettivo di identificare appropriate soluzioni ai vari problemi sul

tappeto, tra cui particolarmente difficile appariva quello legato alla questione degli spiegamenti temporanei di forze NATO sul territorio dei nuovi membri.

Questa fase del negoziato, pur coincidendo, nella sua parte finale, con la crisi del Kosovo, si concluse positivamente con l'adozione, il 30 marzo 1999, di una decisione del Gruppo consultivo congiunto nella quale venivano delineate le linee fondamentali del futuro Trattato. Su questa base ha così potuto prendere avvio, sempre sotto presidenza italiana, l'esercizio redazionale che, pur essendo esso stesso divenuto particolarmente difficoltoso per la coincidenza, nella sua parte finale, con la crisi cecena, ha portato all'adozione dell'Atto finale della Conferenza degli Stati parte e alla firma dell'Accordo sull'adattamento del Trattato CFE, il 19 novembre a Istanbul, da parte dei trenta Capi di Stato e di governo degli Stati parte. La firma degli accordi di Istanbul rappresentò uno sviluppo di grande rilievo specialmente per i paesi successori dell'ex URSS, che per la prima volta avevano la possibilità di partecipare al regime del Trattato sulla base di condizioni liberamente negoziate, anziché come risultato del processo di successione.

La struttura del nuovo sistema di limitazioni

Nonostante la volutamente poco ambiziosa denominazione di questo negoziato di controllo degli armamenti convenzionali, l'adattamento del Trattato sulle Forze convenzionali in Europa ha prodotto un radicale rifacimento del precedente Trattato. Il Trattato adattato rappresenta, così, un moderno ed efficace strumento per assicurare condizioni di sicurezza e stabilità a lungo termine nel settore degli armamenti convenzionali in Europa.

Il nuovo CFE si compone di un documento legale – in sostanza una serie di emendamenti all'attuale Trattato, oltre ad alcune clausole transitorie – e di uno politico (l'Atto finale della Conferenza degli Stati parte), contenente una serie di impegni, specialmente in relazione alle misure di stabilità in Europa centrale e a talune questioni regionali. Al fine di rendere meglio leggibile il testo del Trattato emendato, è stato anche predisposto, con il supporto del Segretariato dell'OSCE, un testo consolidato, privo di valore legale, del Trattato e dei suoi Protocolli, che incorpora tutti gli emendamenti.

Tra le novità di maggiore rilievo sono la scomparsa delle limitazioni per gruppi di Stati parte, sostituite da obblighi su base

nazionale, e della ripartizione zonale, sostituita da un sistema di tetti e sottotetti territoriali, e l'apertura del Trattato per l'accessione da parte di tutti i paesi OSCE con territorio tra l'Atlantico e gli Urali che ne facciano richiesta.

Con il nuovo CFE vengono abbandonati i limiti globali per l'area di applicazione previsti nell'attuale Trattato (40.000 carri armati, 60.000 veicoli blindati, 40.000 pezzi di artiglieria, 13.600 aerei da combattimento e 4.000 elicotteri d'attacco, divisi in uguale misura tra i due gruppi di Stati parte), perché incompatibili con l'apertura del Trattato per l'accessione di nuovi Stati. Vengono altresì aboliti i cosiddetti limiti zonal (la zona centrale, la zona intermedia, la zona arretrata e il cosiddetto « fianco ») e il concetto di gruppi di Stati parte (la NATO e l'ex Patto di Varsavia). Questi elementi sono sostituiti da due tipi di limitazioni su base nazionale: i tetti nazionali, che limitano l'ammontare massimo di armamenti che ogni Stato parte può detenere nell'area di applicazione, e i tetti territoriali, che limitano l'ammontare massimo di armamenti terrestri degli Stati parte che possono venire dislocati sul territorio di ciascuno Stato parte. Russia e Ucraina hanno dei sottotetti territoriali, per limitare la loro presenza militare in zone ove si vuole promuovere accresciuta stabilità, *grosso modo* corrispondenti alle rispettive porzioni di territorio in precedenza sottoposte al regime del fianco.

I limiti numerici dei tetti e sottotetti nazionali e territoriali sono fissati nei nuovi Protocolli sui tetti nazionali e territoriali (v. tabelle A e B), che indicano per ogni paese le quantità massime di armamenti per ogni categoria e sottocategoria, le limitazioni per le dotazioni nelle unità attive per quei paesi che continueranno a mantenere equipaggiamenti nei Depositi Permanenti, nonché le limitazioni geografiche risultanti dall'adattamento del regime dei fianchi. I limiti fissati nei Protocolli potranno evolversi nel tempo sulla base dei complessi meccanismi di scambio previsti dagli articoli IV e V del nuovo Trattato e verranno rivisti ogni cinque anni in occasione delle Conferenze di Riesame. Al fine di favorire il superamento delle insistenti affermazioni della Russia secondo cui la NATO, anche dopo l'allargamento, non avrebbe potuto superare l'originario limite di gruppo (relativo ai 16 paesi membri firmatari del Trattato nel 1990) senza violare il Trattato stesso, vari membri dell'Alleanza, tra cui l'Italia, hanno ridotto i propri livelli massimi consentiti di dotazioni nel contesto dell'adattamento del CFE in misura variabile tra il 3-5 e il 10 per cento, a seconda delle categorie di armamento.

I limiti fissati nel Protocollo sui tetti territoriali potranno venire superati a titolo temporaneo (articolo VII) per esercitazioni o per spiegamenti temporanei a livello di una brigata (153 carri armati, 241 veicoli corazzati da combattimento e 140 pezzi di artiglieria) o, in caso eccezionale, di tre brigate per ogni unità territoriale. Tali superamenti dei tetti verranno accompagnati da una serie di misure aggiuntive di trasparenza e verifica, che saranno tanto più intrusive quanto più consistenti saranno gli spiegamenti di forze al di sopra dei tetti; nel caso di spiegamenti temporanei eccezionali, viene anche prevista l'attivazione di un meccanismo politico (la convocazione di una Conferenza straordinaria, nel corso della quale lo Stato ospitante e i paesi che effettuano lo spiegamento illustreranno la natura delle circostanze che hanno dato luogo allo spiegamento temporaneo, nonché un'informativa al Consiglio Permanente e al Foro di Cooperazione per la Sicurezza dell'OSCE).

Nel caso di operazioni di pace condotte in conformità con il diritto internazionale non viene richiesto l'assenso del paese sul cui territorio le forze di pace saranno dislocate; di conseguenza, non vengono fissati limiti numerici per il superamento dei tetti territoriali, ma si introduce un'ipotesi di esenzione dall'applicazione degli stessi, sulla base di parametri (ampiezza della forza impegnata nell'operazione di pace e durata di quest'ultima) che verranno desunti dalla pertinente risoluzione o decisione delle Nazioni Unite o dell'OSCE. Un regime di esenzione, a particolari condizioni e in presenza di specifiche misure di trasparenza e verifica, viene inoltre introdotto in materia di transiti.

Per quanto riguarda le esercitazioni e gli spiegamenti temporanei, la ferma opposizione russa a tali eccezioni ai tetti territoriali, specie per le implicazioni in termini di futuri rinforzi NATO sui territori dei nuovi membri dell'Alleanza, è stata superata solo quando Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, cui si è volontariamente unita anche la Slovacchia, si sono impegnate su base unilaterale a ridurre in maniera sostanziale i livelli correnti delle loro dotazioni militari – e, di conseguenza, anche i livelli dei loro tetti nazionali e territoriali – nell'arco di due-tre anni dopo la firma del Trattato. Tali impegni, formalizzati in dichiarazioni unilaterali, in realtà negoziate con la Russia (che si è a sua volta impegnata a non accrescere i propri livelli di forze a Kalinigrad e a Pskov) e Bielorussia (che ha rinunciato al proprio proposito di gonfiare artificialmente il livello del proprio tetto territoriale quale reazione all'allargamento della NATO),

sono menzionati nell'Atto finale della Conferenza di Istanbul, cui sono allegati i testi delle dichiarazioni stesse.

L'adattamento del regime del fianco

Il dibattito sul futuro del regime del fianco ha visto contrapposte le impostazioni di quanti, specialmente tra i paesi della NATO, hanno privilegiato un approccio conservatore, con l'obiettivo di preservare, anche a lungo termine, gli elementi di *constraint* del regime del fianco, e quelle di quei paesi che, come la Russia, cercavano con insistenza di sottrarsi a tali limitazioni aggiuntive, da essi considerate discriminatorie.

Di conseguenza, mentre il pacchetto propositivo della NATO includeva proposte per la limitazione degli scambi di quote di tetti nazionali o territoriali tra certi paesi e per la rinuncia, da parte dei medesimi, a spiegamenti temporanei eccezionali, vari altri partners negoziali si dichiaravano disponibili ad accettare, al massimo, misure volontarie di accrescimento della stabilità. Alla fine di un lungo negoziato, l'impostazione generale dell'Alleanza è prevalsa, anche se con una serie di attenuazioni: per la Russia, sono state infatti rinegoziate le limitazioni numeriche, rese meno restrittive nella categoria dei veicoli blindati da combattimento (2.140 nell'intera zona del fianco, ma senza diritto a ulteriori spiegamenti temporanei in questa categoria), mentre nel caso dell'Ucraina, la zona di territorio soggetta alle limitazioni aggiuntive è stata oggetto di un lungo negoziato bilaterale con la Romania, a seguito del quale la sola provincia di Odessa ha continuato a far parte del fianco, mentre il resto del territorio ucraino è entrato a far parte della zona di stabilità in Europa centrale.

Vari paesi si sono poi fermamente opposti – con risultati solo parzialmente positivi – all'inclusione di disposizioni *ad hoc* nel testo del Trattato adattato, insistendo per un mero rinvio alle note in calce ai Protocolli e per l'inserimento di disposizioni in merito al ruolo delle Conferenze di Riesame per la revisione di tutti gli elementi dei Protocolli. Su quest'ultimo punto, vi è stata una dichiarazione interpretativa della Romania all'atto dell'approvazione del testo dell'Accordo.

La stabilità in Europa centro-orientale

Una delle priorità per la Russia nel negoziato sull'adattamento è stata la ricerca di misure che assicurassero adeguate condizioni di stabilità nelle

aree ove la NATO si sarebbe allargata. Particolare importanza ha rivestito, di conseguenza, il dibattito intorno agli stazionamenti e agli spiegamenti temporanei di forze in Europa centrale. In ordine al primo punto, i paesi della NATO, in una loro dichiarazione a livello ministeriale in data 8 dicembre 1998, hanno confermato la loro intenzione, nelle attuali circostanze o nel futuro prevedibile, di non ricorrere a futuri stazionamenti di forze sul territorio dei nuovi membri, riservandosi invece, in caso di necessità, di fare ricorso a spiegamenti temporanei di forze in tali zone, fino al limite massimo consentito dal Trattato. Si trattava, tuttavia, di riserva non accettabile per Mosca, che rilevava in questo un potenziale, grave elemento di instabilità in Europa centrale. La soluzione, soddisfacente per tutte le parti, è stata trovata con l'assunzione di un impegno da parte dei tre nuovi membri della NATO a ridurre i propri livelli di dotazioni nell'arco di due-tre anni dopo la conclusione del nuovo Trattato per un ammontare corrispondente ai due terzi dell'ammontare massimo di forze consentito a titolo di spiegamento temporaneo e di riaggiustare verso il basso, in misura corrispondente, il livello dei loro tetti territoriali. In aggiunta, gli stessi paesi, insieme a Germania, Bielorussia, Slovacchia e Ucraina, si sono impegnati a non utilizzare, nel futuro prevedibile, le disposizioni del Trattato per accrescere i livelli dei loro tetti territoriali. A fronte di questi impegni, la Russia, per parte sua, ha accettato un obbligo unilaterale a congelare ai livelli attuali le proprie dotazioni nei distretti di Kaliningrad e di Pskov. Tutti questi impegni, di carattere politico, sono contenuti in una serie di dichiarazioni unilaterali allegate all'Atto finale della Conferenza degli Stati parte.

L'accessione

Il negoziato sulla clausola di accessione si è rivelato molto più complesso del previsto, specialmente a causa del fatto che gran parte delle obbligazioni che faranno capo ai nuovi Stati parte potranno venire identificate solo a seguito del negoziato di accessione. Quest'ultimo si è venuto dunque configurando come un processo sostanziale, a seguito del quale si perverrà a un vero e proprio accordo tra gli Stati parte e il paese richiedente, accordo nel quale verranno identificati i tetti nazionali e territoriali dell'aspirante Stato parte, nonché ogni altro obbligo su di esso gravante (partecipazione alle misure più restrittive per i fianchi o per l'Europa centrale, ecc.). Tale accordo dovrà essere dunque sottoposto alla previa approvazione di tutti gli Stati parte e, obbligatoriamente, alla ratifica da parte dello Stato che accede al Trattato.

L'apertura del Trattato ad altri paesi europei con territorio nell'area di applicazione rappresenta uno degli aspetti politicamente più significativi dell'intero processo di adattamento. Al di là del profondo impatto sulla stessa struttura del Trattato, la clausola di accessione acquista una valenza di strumento di stabilità, particolarmente in relazione al possibile ulteriore allargamento dell'Alleanza Atlantica. Il negoziato sull'accessione rappresenterà un'opzione attraverso la quale eventuali futuri membri dell'Alleanza potranno cercare di rassicurare la Russia e altri partners negoziali circa l'impatto dell'allargamento sui preesistenti equilibri di sicurezza in termini di livelli massimi consentiti di forze, di stazionamenti temporanei e di condizioni di trasparenza e verificabilità. Si dischiudono, inoltre, prospettive di ulteriori contributi alla stabilità in particolari regioni, come ad esempio la *ex* Jugoslavia, attraverso l'applicazione di un collaudato regime organico di controllo degli armamenti, che avvicinerebbe ulteriormente i paesi della regione alla comunità degli Stati dell'OSCE anche nel campo della sicurezza collettiva. Vari paesi membri di questa organizzazione hanno in effetti già manifestato, in maniera più o meno esplicita, interesse ad accedere al trattato CFE in futuro.

Le questioni regionali

Il negoziato sull'adattamento ha fornito un idoneo contesto per la risoluzione di talune pendenze relative alla presenza di forze russe al di fuori del territorio della Russia, in particolare in Georgia e Moldova. Significativa appare la circostanza che, mentre i negoziati bilaterali condotti tra le capitali non erano riusciti a produrre significativi progressi nel corso degli ultimi anni verso la risoluzione di queste pendenze, la pressione derivante dal successo del negoziato sull'adattamento, e in particolare del progresso nell'elaborazione del principio dell'espresso consenso alla presenza di forze straniere (con specifiche disposizioni contenute negli articoli I, IV e XIII e nel Protocollo sulle Notifiche e gli Scambi di Informazione), ha di fatto sbloccato entrambi i processi negoziali. La rilevanza del contesto CFE a tale riguardo è confermata dal fatto che la fase decisiva dei negoziati bilaterali si è svolta a Istanbul, ed è stata gestita direttamente dalle delegazioni coinvolte nel negoziato CFE.

Georgia. L'accordo russo-georgiano è formalizzato in una Dichiarazione congiunta della Federazione Russa e della Georgia, annessa all'Atto finale della Conferenza degli Stati parte del Trattato CFE. Tale documento

prevede la riduzione degli armamenti russi in Georgia entro la fine del 2000 a livelli non eccedenti quelli di uno spiegamento temporaneo autorizzato del nuovo regime del Trattato, nonché la chiusura definitiva delle basi russe di Gudauta e Vaziani entro il 1° luglio 2001. Nel contempo, le due parti decidono che le rimanenti forze russe in Georgia non avranno lo *status* di forze stazionate in permanenza, ma quello di uno spiegamento temporaneo, e saranno dunque soggette al pertinente regime di trasparenza e verifica.

Moldova. Il negoziato bilaterale russo-moldavo si è rivelato meno agevole di quello russo-georgiano. Alla vigilia della firma del Trattato, le trattative sul testo di una Dichiarazione congiunta, parallela a quella russo-georgiana, si erano arenate, nonostante un intervento degli Stati Uniti, che avevano confermato la propria offerta di assistenza logistica e finanziaria per il ritiro delle forze russe. Il nodo del problema restava quello politico, relativo allo *status* della Transdnistria e all'atteggiamento di Tiraspol in merito al ritiro delle forze russe. In ordine a questo punto, la Russia pretendeva un impegno di collaborazione da parte moldava, che i moldavi stessi interpretavano quale elemento di condizionalità rispetto al ritiro stesso. Il risultato di questo negoziato, che ha reso necessario un particolare sforzo di mediazione da parte della presidenza italiana, è stato un accordo sul ritiro degli armamenti russi entro la fine del 2001 (riflesso nel testo dell'Atto finale) e sul ritiro complessivo delle forze russe dalla Moldova entro la fine del 2002. In questo contesto, la Moldova, per quanto le sarà possibile, e la stessa OSCE si adopereranno per facilitare tale ritiro (impegni riflessi nella Dichiarazione finale del Vertice di Istanbul).

Nagorno-Karabakh. La questione del Nagorno-Karabakh ha confermato di essere di molto difficile trattazione non solo ai fini dell'attuazione del Trattato attuale, rispetto al quale l'Azerbaigian non era, fino al novembre 1999, in linea con gli obblighi assunti in base al Trattato a seguito degli accordi di Tashkent che regolamentavano la posizione dei paesi successori dell'ex Unione Sovietica, ma anche ai fini dell'adattamento del Trattato stesso, tant'è che il solo elemento di importanza che non si era riusciti ad acquisire nella decisione del 30 marzo era l'indicazione dei livelli dei futuri tetti nazionali e territoriali dell'Azerbaigian stesso. Nella fase successiva del negoziato, scartata l'ipotesi di un regolamento *ad hoc* per il Nagorno-Karabakh, considerato l'insufficiente

progresso nei negoziati sul futuro statuto della regione, ci si è invece dedicati ad elaborare una serie di principi relativi al controllo degli Stati parte sugli armamenti presenti nell'area di applicazione, con la previsione di un meccanismo specifico (una Conferenza straordinaria ai sensi dell'articolo XXI) qualora tali condizioni non esistessero, e alla manifestazione del consenso esplicito in merito alla presenza di forze straniere sul territorio di qualunque Stato parte. Una volta messe a punto, nella fase conclusiva del negoziato, le formulazioni relative a questi principi, all'immediata vigilia di Istanbul, l'Azerbaigian ha prima annunciato riduzioni delle proprie dotazioni correnti, in conformità con il Trattato attuale, ed ha poi fornito le cifre relative ai propri futuri tetti nazionali e territoriali (coincidenti con gli attuali livelli massimi) per il loro inserimento nell'Accordo.

Le Conferenze di Riesame

Il dibattito sul futuro ruolo delle Conferenze di Riesame ha rappresentato uno dei punti chiave dell'intero negoziato, per la sua valenza in termini di determinazione della durata degli impegni assunti dalle parti in materia di applicazione delle disposizioni del Trattato. I paesi del fianco hanno infatti insistito per una formulazione ampia, che permetta di valutare, alla luce dei futuri sviluppi della situazione geo-strategica in Europa, il significato, in tale contesto, degli impegni derivanti dall'adattamento del regime dei fianchi, e la possibilità di una loro evoluzione o modifica. Allo stesso modo, i paesi dell'Europa centrale avranno la possibilità di confermare o meno i loro impegni unilaterali, pur consci del fatto che, trattandosi di una serie di dichiarazioni simmetriche e analoghe per contenuto, ove uno dei paesi interessati non riconfermi il proprio impegno, gli altri saranno liberi di imitarlo. La gestione di ciascuna delle future Conferenze di Riesame (la prossima avrà luogo nel maggio 2001, con ogni probabilità sotto presidenza italiana, e le altre seguiranno a cadenza quinquennale) sarà dunque compito difficile e delicato, in considerazione delle prevedibili pressioni per una revisione di aspetti rilevanti del regime del Trattato.

Le verifiche e gli scambi di informazione

La nuova e più complessa struttura del sistema di limitazioni del Trattato adattato ha reso necessaria una profonda revisione del sistema

di scambi di informazione e di verifiche. A tal fine, è stato creato un apposito sottogruppo con l'incarico di rielaborare i relativi protocolli.

Per quanto concerne lo scambio di informazioni, il Protocollo è stato largamente rimaneggiato per tener conto della nuova situazione, che impone a ciascuno Stato parte di essere in grado in ogni momento di disporre di una situazione continuamente aggiornata dei propri equipaggiamenti, di quelli eventualmente stazionati sul proprio territorio e di quelli che vi si trovino occasionalmente a titolo di transito, partecipazione a esercitazioni o spiegamento temporaneo, dandone tempestiva comunicazione a tutti gli altri Stati parte. Tale risultato viene raggiunto intensificando la frequenza ed il livello di dettaglio delle informazioni fornite e aggiungendo nuove fattispecie non previste dal Trattato CFE attualmente in vigore.

Tra le altre novità, compaiono le informazioni supplementari che Russia e Ucraina sono tenute a fornire in quanto titolari di un sottotetto territoriale, l'innovativo obbligo di segnalare aumenti del numero dei propri velivoli da combattimento ed elicotteri d'attacco eccedenti le 18 unità (con ciò venendo parzialmente incontro alle preoccupazioni espresse in merito dalla Russia), l'esplicita autorizzazione a concedere ad un altro Stato parte l'utilizzazione di tutto o di parte del margine (*headroom*) esistente tra il proprio tetto territoriale e il livello delle dotazioni nazionali correnti, che costituisce lo strumento essenziale della manifestazione del consenso a tale utilizzo.

Tale innovativo approccio allo scambio di informazioni trova puntuale corrispondenza nel regime di verifiche, anch'esso reso più incisivo, pur mantenendo inalterata l'impostazione di base, che ha dato finora ottima prova. Particolare attenzione è stata dedicata alle verifiche da effettuare in caso di spiegamenti temporanei, potenzialmente più pericolosi perché potrebbero essere utilizzati per dissimulare l'intenzione di lanciare vere e proprie operazioni militari. L'area ispezionabile è definita come « area designata » ed in essa l'intensità delle ispezioni è calibrata in modo, da un lato, da garantire ragionevole certezza sulla reale situazione, e dall'altro, da non costituire eccessivo onere per lo Stato ricevente e lo Stato o gli Stati che eseguono la verifica. Nella futura attività di verifica, accanto al risvolto operativo, notevole importanza verrà attribuita all'aspetto politico e cooperativo, come testimonia l'accentuazione della composizione multinazionale dei nuclei ispettivi.

Il regime transitorio

Un problema peculiare del processo di adattamento è quello relativo al rapporto in cui il Trattato adattato si pone rispetto al Trattato attualmente in vigore. L'ipotesi di un'entrata in vigore all'atto della firma dei documenti sull'adattamento, su base provvisoria, è stata infatti scartata, in quanto ciò avrebbe comportato un'arbitraria decisione di rendere inefficace il Trattato attuale. Sarà dunque necessario attendere l'entrata in vigore dell'Accordo sull'Adattamento perché tale effetto possa venire prodotto. D'altra parte, lo stesso Accordo sull'Adattamento contiene, nei suoi Protocolli, indicazioni sui livelli dei tetti nazionali e territoriali degli Stati parte basati sui livelli correnti di dotazioni in base al Trattato attuale. Tali livelli potrebbero, peraltro, continuare ad evolversi in base al Trattato attuale, con l'impiego di meccanismi diversi da quelli del Trattato adattato, con il risultato che i livelli dei tetti nazionali e territoriali dovrebbero venire aggiornati al momento dell'entrata in vigore del Trattato adattato. Questa constatazione ha provocato lunghi dibattiti, in quanto i livelli dei tetti saranno uno tra gli elementi più importanti che i Parlamenti valuteranno nel processo di ratifica; d'altra parte, non appare neppure giustificabile cristallizzare tali livelli per l'intera durata del processo di ratifica. Il compromesso è stato raggiunto con una formula transitoria che consentirà di fare salve, al momento dell'entrata in vigore del Trattato adattato, quelle variazioni, intervenute in base al Trattato attuale, che soddisferanno i parametri numerici del Trattato adattato per gli scambi di quote di tetti nazionali e territoriali fra Stati parte.

Successivamente all'entrata in vigore del Trattato, tali parametri verranno applicati in misura proporzionale al tempo che rimarrà tra l'entrata in vigore stessa e la prima successiva Conferenza di Riesame.

I problemi legati alla ratifica

Generale soddisfazione è stata manifestata dagli Stati parte per i risultati del processo di adattamento del Trattato. Ciò, di per sé, rappresenta un elemento incoraggiante per le prospettive di una sua rapida ratifica ed entrata in vigore. Nel valutare le prospettive della ratifica, non si può, tuttavia, ignorare l'impatto della questione cecena, che in effetti aveva rischiato di affossare lo stesso negoziato nella sua fase conclusiva.

Se il rafforzamento del dispositivo militare russo in Cecenia rappresenta di per sé una violazione del regime dei fianchi già in base al

Trattato attualmente in vigore, è stato infatti rilevato che esso supera in maniera significativa anche le meno stringenti limitazioni previste nel Trattato adattato. È dunque inevitabile che il processo di ratifica dell'Accordo sull'Adattamento divenga uno strumento di pressione politica sulla Russia perché essa rientri entro i limiti appena negoziati; è altrettanto ovvio che per molti paesi occidentali le procedure di ratifica non verranno avviate fintantoché non vi sarà un chiaro segnale dell'intenzione di Mosca di rispettare l'impegno assunto con la firma dell'Accordo. Di questa condizione è stato fatto stato, senza ambiguità, negli interventi di vari Capi di Stato e di governo occidentali al vertice di Istanbul. Soltanto un rapido ripristino della situazione e il rientro della presenza russa nei limiti consentiti per la regione del fianco potranno porre le premesse per una rapida conclusione del processo di ratifica di un Trattato cui Mosca tiene in maniera particolare. Accanto a ciò, anche concreti progressi nell'attuazione degli impegni politici contenuti nell'Atto finale non mancheranno di influenzare positivamente le prospettive della ratifica.

In termini generali, appare comunque fuori di dubbio che il Trattato adattato rappresenti uno strumento in grado di assicurare accresciuti livelli di sicurezza e stabilità in Europa in maniera assai più efficiente rispetto al Trattato attuale. Anche se, come dimostra il caso della Cecenia, esso non riesce a fornire risposte efficaci al problema dell'applicabilità di strumenti di controllo degli armamenti ad aree di crisi o conflitto, specie se all'interno di uno Stato, il regime basato sul Trattato adattato contiene disposizioni che consentono di continuare ad assicurarne un accettabile livello di applicazione anche in tali situazioni. Con una struttura svincolata dall'appartenenza degli Stati a schieramenti o alleanze, esso rappresenta dunque uno strumento duttile e flessibile, in grado di meglio adattarsi a futuri sviluppi sia sul piano politico che su quello geo-strategico in Europa.

II. L'aggiornamento del Documento di Vienna sulle Misure di Fiducia e Sicurezza (VD99)

Con un impianto che risale al Documento di Stoccolma del 1986, pur ampliato e rimaneggiato nel tempo (nel 1990, nel 1992 e da ultimo nel 1994), il Documento di Vienna rappresenta un ampio catalogo di misure di trasparenza e di rafforzamento della fiducia tra i 54 paesi partecipanti all'OSCE. Più flessibile, per la sua stessa natura, rispetto al

Trattato CFE, questo Documento si è meglio adattato, nel corso degli anni, ai forti mutamenti della situazione europea. D'altra parte, l'evoluzione della natura delle attività militari sul continente, con un più forte accento sulle attività di gestione delle crisi, e la riduzione della portata di talune attività militari esercitative e addestrative di ampie dimensioni, rispetto alle quali principalmente era stato messo a punto un regime di notifiche, osservazioni e ispezioni che ne garantisse trasparenza e prevedibilità, hanno reso necessario l'avvio di un ulteriore aggiornamento del Documento stesso.

Proprio in relazione all'applicabilità delle disposizioni del Documento di Vienna a situazioni di crisi e di conflitto, il negoziato ha fornito l'occasione per l'approfondimento del dibattito, che aveva preso avvio già prima dell'inizio dei negoziati sull'aggiornamento del Documento, sulla possibilità e l'opportunità di conferire maggiore trasparenza anche alle attività militari condotte in tale più impegnativo contesto. È indubbio che, a seguito dei profondi cambiamenti della situazione politica e geo-strategica in Europa, e specialmente in relazione a varie situazioni di instabilità o conflittualità a livello sub-regionale, si sono sviluppate attività militari che non rientrano perfettamente nelle tipologie previste dal Documento di Vienna. Per tale ragione, pur nella sua dichiarata ambizione di rappresentare un insieme di misure applicabili in qualunque contesto (« *all-weather* »), si sono in più occasioni riscontrate difficoltà applicative. Russi e bielorusi, ad esempio, hanno lamentato scarsa cooperazione e apertura da parte dei paesi NATO nel corso di un'ispezione in Macedonia (e per i russi anche in una successiva in Albania nella quale hanno deplorato, in particolare, l'atteggiamento poco cooperativo degli Stati Uniti) nel periodo della crisi nel Kosovo. Parimenti, la Federazione Russa, sollecitata da diversi paesi della NATO a ospitare un'attività di osservazione nel Nord-Caucaso ai sensi del capitolo VI del Documento di Vienna 1999, in relazione al conflitto in corso nella regione cecena, ha a lungo rifiutato adducendo motivi di sicurezza. In linea generale, ci troviamo di fronte a un tipico problema di applicabilità di strumenti di controllo degli armamenti in contesti di grande instabilità, ove solo una forte volontà politica di dare attuazione a misure di trasparenza può superare le reticenze dettate da ragioni operative e di sicurezza. Si è in effetti tentato, nel corso del negoziato, di meglio disciplinare la materia, prevedendo esplicitamente l'applicabilità di talune misure in contesti di crisi (ad esempio, con l'introduzione di un'ispezione obbligatoria nel

capitolo sulla Riduzione dei Rischi, a richiesta di uno o più paesi confinanti), ma questo tentativo è fallito principalmente a causa della constatata inopportunità di assumere obblighi di trasparenza « a scatola chiusa » in relazione a situazioni in cui potrebbe risultare difficile dare attuazione agli impegni presi. Si è dunque di fatto riconosciuto che si tratta di situazioni che vanno al di là delle fattispecie previste al tempo della originale messa a punto della struttura di base del Documento di Vienna, e rispetto alle quali i paesi si impegneranno in buona fede ad applicare, nella misura del possibile, le disposizioni del Documento.

Su altri punti, il negoziato sull'aggiornamento del Documento di Vienna ha riproposto una serie di temi familiari: accanto a utili idee per la sua semplificazione e razionalizzazione alla luce dell'esperienza acquisita nell'attuazione delle sue disposizioni, sono state infatti riproposte anche vecchie idee, che erano già state ampiamente discusse e rigettate in passate, analoghe sessioni negoziali. È stato questo il caso, ad esempio, delle proposte russe per l'introduzione di talune misure di trasparenza e cooperazione in campo navale, con l'argomento che la sicurezza deve venire concepita in maniera globale e indivisibile, e che quindi non esistono più motivi per continuare a evitare di prendere in conto misure in questo settore. L'immutata, ferma opposizione di diversi paesi, soprattutto della NATO, a questa non inattesa iniziativa, ha finito peraltro con l'innestare nel negoziato una serie di meccanismi condizionanti l'accettazione di una proposta al progresso in altre aree. Sono così cadute vittime dello stallo sulle misure di fiducia in campo navale talune interessanti proposte, quali quella presentata da Francia, Germania e Polonia per l'abbassamento delle soglie di notifica delle attività militari, nonché una proposta dei paesi della NATO per l'accresciuta trasparenza in materia di infrastrutture militari. Interessante notare, a quest'ultimo proposito, che si trattava di una misura mirante a riassicurare proprio la Federazione Russa e altri paesi non NATO vicini all'area di espansione dell'Alleanza circa eventuali programmi di rifacimento o potenziamento delle infrastrutture sul territorio dei nuovi membri della NATO, e che è stata proprio la Russia (che peraltro insisteva per l'inserimento di misure di questo tipo nel nuovo Trattato CFE) a far cadere questa proposta nel negoziato sull'aggiornamento del Documento di Vienna.

L'effetto di questi veti incrociati su talune tra le più significative proposte presentate in corso di negoziato ha finito con lo sminuirne la portata al punto che si è abbandonato anche il progettato nuovo titolo

« Documento di Vienna 2000 », che evidentemente tendeva a sottolineare la grande evoluzione del Documento quale struttura portante della sicurezza in campo OSCE per il nuovo millennio, e si è più modestamente ripiegato su un realistico ma meno ambizioso riferimento all'anno del Vertice di Istanbul.

Non per questo il Documento di Vienna 1999 non presenta aspetti di indubbio interesse. Primo fra tutti è l'inserimento di un nuovo capitolo riservato alle misure regionali. In esso, pur non introducendosi elementi normativi, si illustrano taluni principi fondamentali che dovrebbero informare misure di stabilità regionale in un contesto OSCE, quali la volontarietà della partecipazione e la necessità che essi non si pongano in contrasto con l'*acquis* dell'Organizzazione in materia di sicurezza. Viene inoltre sollecitata adeguata trasparenza nell'ambito del Foro di Cooperazione per la Sicurezza circa tutti i pertinenti sviluppi in contesti sub-regionali. Si tratta di un settore di indubbio interesse, rispetto al quale l'OSCE non fa che prendere atto di sviluppi constatati sul terreno e, in alcuni casi, già strettamente legati ad attività in corso nel contesto dell'Organizzazione. È questo il caso dell'attuazione degli accordi sugli articoli II e IV dell'Annesso 1-B degli Accordi di Dayton, per la stabilità in Bosnia Erzegovina e per la riduzione degli armamenti in un contesto sub-regionale, nonché dei negoziati sull'articolo V degli stessi accordi per la promozione di un più ampio livello di stabilità regionale nell'Europa del Sud-Est, attualmente in corso a Vienna.

Tra gli altri elementi di novità si possono ricordare anche l'unificazione in un capitolo del Documento di tutte le misure relative alla pianificazione della difesa, in maniera tale da razionalizzare la materia e rendere più agevole l'attuazione delle singole misure. È stato inoltre riordinato l'insieme delle disposizioni concernenti il sistema delle comunicazioni tra i paesi OSCE, e sono stati introdotti miglioramenti su varie questioni di dettaglio relative agli scambi di informazioni e alle verifiche.

Un ultimo elemento di interesse, pur non direttamente collegato alla revisione del Documento di Vienna, è la decisione, adottata in margine al Vertice di Istanbul, di dare avvio, in seno al Foro di Cooperazione per la Sicurezza, a un negoziato per la regolamentazione, a livello regionale, della produzione e del trasferimento delle armi di piccolo calibro, a supporto delle iniziative in corso in questo campo nel più ampio contesto delle Nazioni Unite. Si è trattato di un'iniziativa ben accolta dai paesi partecipanti, che è ben presto sfociata in un attivo negoziato, attualmente

in corso a Vienna, nel quale è ora allo studio un complesso catalogo di norme e principi di cui si sta esaminando la possibilità di un'applicazione a tutti i paesi aderenti all'OSCE. È auspicio del Presidente del Gruppo di lavoro *ad hoc* in seno al quale si sta svolgendo questo negoziato di poter arrivare ad una piattaforma concordata di tali norme e principi in tempo per la Riunione ministeriale OSCE di Vienna prevista per il novembre 2000.

TABELLA A

**Trattato CFE
Protocollo sui tetti nazionali**

Stato parte	Carri armati	Veicoli corazzati da combattimento			Pezzi artiglieria	Aerei da combattimento	Elicotteri d'attacco
		Totale	AIFV e HACV	HACV			
Armenia	220	220	135	11	285	100	50
Azerbaijan	220	220	135	11	285	100	50
Belarus (1)	1.800	2.600	1.590	130	1.615	294	80
Belgio	300	989	600	237	288	209	46
Bulgaria	1.475	2.000	1.100	100	1.750	235	67
Canada	77	263	263	0	32	90	13
Rep. Ceca (2)	957	1.367	954	69	767	230	50
Danimarca	335	336	210	17	446	82	18
Francia	1.226	3.700	1.983	535	1.192	800	374
Georgia	220	220	135	11	285	100	50
Germania	3.444	3.281	3.281	80	2.255	765	280
Grecia	1.735	2.498	1.599	70	1.920	650	65
Islanda	0	0	0	0	0	0	0
Italia	1.267	3.172	1.970	0	1.818	618	142

(1) Di cui non più di 1.525 carri armati, 2.175 veicoli corazzati da combattimento e 1.375 pezzi d'artiglieria in unità attive.

(2) Di cui non più di 754 carri armati, 1.223 veicoli corazzati da combattimento e 629 pezzi d'artiglieria in unità attive.

Segue: TABELLA A

Stato parte	Carri armati	Veicoli corazzati da combattimento			Pezzi artiglieria	Aerei da combattimento	Elicotteri d'attacco
		Totale	AIFV e HACV	HACV			
Kazakistan	50	200	0	0	100	15	20
Lussemburgo	0	0	0	0	0	0	0
Moldova	210	210	130	10	250	50	50
Norvegia	170	275	181	0	491	100	24
Paesi Bassi	520	864	718	0	485	230	50
Polonia (4)	1.730	2.150	1.700	107	1.610	460	130
Portogallo	300	430	267	77	450	160	26
Gran Bretagna	843	3.017	1.335	200	583	855	350
Romania	1.375	2.100	552	72	1.475	430	120
Federazione Russa (5)	6.350	11.280	7.030	574	6.315	3.416	855
Slovacchia (6)	478	683	476	34	383	100	40
Spagna	750	1.588	1.228	191	1.276	310	80
Stati Uniti	1.812	3.037	2.372	0	1.553	784	396
Turchia	2.795	3.120	1.993	93	3.523	750	130
Ucraina (7)	4.080	5.050	3.095	253	4.040	1.090	330
Ungheria (3)	835	1.700	1.020	85	840	180	108

(3) Di cui non più di 658 carri armati, 1.522 veicoli corazzati da combattimento e 688 pezzi d'artiglieria in unità attive.

(4) Di cui non più di 1.362 carri armati, 1.924 veicoli corazzati da combattimento e 1.319 pezzi d'artiglieria in unità attive.

(5) Di cui non più di 5.575 carri armati e 5.505 pezzi d'artiglieria in unità attive.

(6) Di cui non più di 376 carri armati, 611 veicoli corazzati da combattimento e 314 pezzi d'artiglieria in unità attive.

(7) Di cui non più di 3.130 carri armati, 4.350 veicoli corazzati da combattimento e 3.240 pezzi d'artiglieria in unità attive.

Trattato CFE
Protocollo sui tetti territoriali

Stato parte	Carri armati	Veicoli corazzati da combattimento	Pezzi d'artiglieria
Armenia (3) (4)	220	220	285
Azerbaijan (3) (4)	220	220	285
Belarus (5)	1.800	2.600	1.615
Belgio (5)	544	1.505	497
Bulgaria (3) (4)	1.475	2.000	1.750
Repubblica Ceca (5)	957	1.367	767
Danimarca (5)	335	336	446
Francia (5)	1.306	3.820	1.292
Georgia (3) (4)	220	220	285
Germania (5)	4.704	6.772	3.407
Grecia (3) (4)	1.735	2.498	1.920
Islanda (3) (4)	0	0	0
Italia (5)	1.642	3.805	2.062
Kazakistan (5)	50	200	100
Lussemburgo (5)	143	174	47
Moldova (3) (4)	210	210	250
Norvegia (3) (4)	170	282	557
Paesi Bassi (5)	809	1.220	651
Polonia (5)	1.730	2.150	1.610
Portogallo (5)	300	430	450
Gran Bretagna (5)	843	3.029	583
Romania (3) (4)	1.375	2.100	1.475
Federazione Russa (5)	6.350	11.280	6.315
- di cui (1) (3) (4)	1.300	2.140	1.680

Segue: TABELLA B

Stato parte	Carri armati	Veicoli corazzati da combattimento	Pezzi d'artiglieria
Slovacchia (5)	478	683	383
Spagna (5)	891	2.047	1.370
Turchia (3) (4)	2.795	3.120	3.523
Ucraina (5)	4.080	5.050	4.040
- di cui (2) (3) (4)	400	400	350
Ungheria (5)	835	1.700	840

(1) Nel Distretto militare di Leningrado, esclusa la regione di Pskov; e nel Distretto militare del Caucaso settentrionale, esclusa: la regione di Volgograd; la regione di Astrakhan; quella parte della regione di Rostov ad est della linea che si estende da Kushchevskaya a Volgodonsk fino al confine della regione di Volgograd, inclusa Volgodonsk; nonché Kushchevskaya ed uno stretto corridoio nel territorio di Krasnodar che conduce a Kushchevskaya. Tale sottotetto territoriale non deve essere superato ai sensi dell'articolo VII per esercitazioni militari e spiegamenti temporanei nella categoria dei veicoli corazzati da combattimento.

(2) Nella regione di Odessa.

(3) Stati parte che dovranno aumentare i propri tetti territoriali o sottotetti territoriali ai sensi dell'articolo V, par. 5, solo contestualmente a una corrispondente diminuzione, ai sensi dell'articolo V, par. 4, lett. (A), dei tetti territoriali o sottotetti territoriali degli altri Stati parte indicati dalla presente nota.

(4) Stati parte che non dovranno superare i propri tetti territoriali o sottotetti territoriali ai sensi dell'articolo VII in quantità superiori a 153 carri armati, 241 veicoli corazzati da combattimento e 140 pezzi d'artiglieria.

(5) Stati parte che non dovranno superare i propri tetti territoriali o sottotetti territoriali ai sensi dell'articolo VII in quantità superiori a 459 carri armati, 723 veicoli corazzati da combattimento e 420 pezzi d'artiglieria.

DOCUMENTI DEL VERTICE DI ISTANBUL
(18-19 novembre 1999)

Avvertenza

Il *Documento di Istanbul 1999* è costituito dai seguenti documenti e testi di cui alcuni si riferiscono ad argomenti specifici:

1. *Carta per la sicurezza europea*: in essa i Capi di Stato e di governo, dichiarando il « fermo impegno per la realizzazione di una regione OSCE libera, democratica e maggiormente integrata », hanno adottato una serie di nuove misure concernenti in particolare: il rafforzamento della cooperazione fra l'OSCE e le altre organizzazioni e istituzioni internazionali ai fini della sicurezza; gli impegni circa la dimensione umana, la dimensione politico-militare e la dimensione economica e ambientale; il ruolo dell'OSCE per il mantenimento della pace; la creazione di nuclei di esperti di pronta assistenza e cooperazione (REACT); le attività connesse ai compiti di polizia internazionale per mantenere la supremazia della legge; l'istituzione di un Centro operativo; il potenziamento del processo di consultazioni all'interno dell'OSCE.

2. *Piattaforma per la sicurezza cooperativa*: nel documento si precisa che il suo obiettivo « è quello di potenziare il carattere di rafforzamento reciproco delle relazioni tra le organizzazioni ed istituzioni internazionali » interessate ad una sicurezza globale nell'area OSCE.

3. *Dichiarazione del Vertice dei Capi di Stato e di governo*: contiene il consueto quadro generale delle situazioni di crisi e degli eventi che hanno fatto registrare la presenza dell'OSCE dal Vertice di Lisbona del 1996 (Kosovo, Repubblica Federale di Jugoslavia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Albania, Macedonia, Stati dell'Asia centrale con fenomeni di terrorismo e di crimine, Georgia, Trans-Dniestr, Moldova, Nagorno-Karabakh, Belarus, Cecenia, Crimea), nonché gli impegni per il funzionamento delle istituzioni e per il raggiungimento degli obiettivi dell'OSCE.

4. *Documento sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (CSBMs)* che fa seguito ai Documenti adottati nel 1986, 1990, 1992 e

1994. Le Misure concernono lo scambio annuale di informazioni militari, la pianificazione della difesa, il meccanismo di consultazione e di cooperazione riguardante attività militari insolite, i contatti e la cooperazione fra organismi militari, la notifica preventiva e l'osservazione di talune attività militari, le ispezioni e la valutazione, le misure regionali. Va ricordato che l'area di applicazione delle Misure comprende l'intera Europa (non gli Stati Uniti e il Canada) e l'area marittima e lo spazio aereo vicini, nonché gli Stati dell'Asia centrale.

5. *Decisione sulla proliferazione di armi portatili e leggere*: in essa si esprime l'impegno e si dettano indicazioni per il lavoro che dovrà svolgere il Foro di Cooperazione per la Sicurezza in appoggio alla decisione assunta dall'Assemblea Generale dell'ONU per una Conferenza internazionale sul traffico illecito di armi portatili e leggere in tutti i suoi aspetti.

6. *Accordo sull'adattamento del Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa* (CFE) stipulato il 19 novembre 1990. Al momento della firma dell'Accordo è stato adottato anche un Atto Finale. Il Trattato è considerato a ragione come un pilastro dell'architettura di sicurezza europea. Gli Stati parte si sono detti « consapevoli dei cambiamenti fondamentali verificatisi in Europa » dopo il 1990 e, « rilevato il conseguimento dell'obiettivo del Trattato originale », hanno confermato i loro impegni di carattere politico-militare proseguendo nel « processo di controllo degli armamenti convenzionali ». Gli armamenti considerati sono i carri armati, i veicoli corazzati da combattimento, i pezzi d'artiglieria, gli aerei da combattimento e gli elicotteri d'attacco con l'indicazione dei relativi tetti nazionali. Sono 30 gli Stati parte e il Trattato copre un territorio nell'area geografica compresa fra l'Atlantico e i monti Urali (alcune precisazioni sono espresse sull'area di applicazione del Trattato per quanto concerne il Kazakistan, la Federazione Russa e la Turchia). Al momento non hanno aderito al Trattato Stati, anche importanti, quali quelli tradizionalmente neutrali, gli Stati baltici, la Slovenia e la Croazia e quattro Stati dell'Asia centrale.

Riportiamo qui di seguito i Documenti di carattere « politico ».

DICHIARAZIONE DEL VERTICE

1. Noi, Capi di Stato e di governo degli Stati partecipanti all'OSCE, ci siamo riuniti a Istanbul alla vigilia del ventunesimo secolo e del venticinquesimo anniversario dell'Atto Finale di Helsinki. Nel periodo intercorso dal nostro ultimo incontro abbiamo trasformato l'OSCE per far fronte a sfide senza precedenti. All'epoca del Vertice di Lisbona, era stata da poco stabilita la prima operazione esterna su vasta scala dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina. Nei tre anni successivi abbiamo aumentato enormemente il numero nonché le dimensioni delle nostre operazioni sul terreno. Le nostre istituzioni comuni sono aumentate sia per numero che per livello di attività. L'OSCE ha ampliato la portata e la consistenza delle sue iniziative, il che ha potenziato notevolmente il contributo dell'OSCE alla sicurezza e alla cooperazione in tutta l'area OSCE. Rendiamo omaggio, in particolare, alle donne e agli uomini che, con la loro dedizione e il loro impegno, hanno reso possibile il conseguimento dei risultati dell'Organizzazione.

2. Abbiamo adottato oggi una Carta per la sicurezza europea al fine di rafforzare la sicurezza e la stabilità nella nostra regione e di migliorare le capacità operative della nostra Organizzazione. Affidiamo al Consiglio Permanente dell'OSCE il compito di adottare le necessarie decisioni per dare attuazione tempestiva alle nuove iniziative concordate in tale Carta. Il contributo di un'OSCE più forte è indispensabile per poter affrontare i rischi e le sfide che minacciano la sua area, per accrescere la sicurezza umana e pertanto influire positivamente sull'esistenza dei singoli individui, il che costituisce l'obiettivo di tutti i nostri sforzi. Ribadiamo senza riserve il nostro impegno di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali e di astenerci da qualsiasi forma di discriminazione. Ribadiamo inoltre il nostro rispetto delle norme di diritto umanitario internazionale. Assicuriamo il nostro impegno di intensificare gli sforzi per prevenire i conflitti nell'area OSCE e, quando questi si verificano, per risolverli pacificamente. Opereremo in stretta collaborazione con altre organizzazioni ed

istituzioni internazionali sulla base della Piattaforma per una sicurezza cooperativa, da noi adottata quale parte della nostra Carta.

3. La situazione in Kosovo (FRY), in particolare la situazione umanitaria, rimane una delle sfide principali per l'OSCE. Il nostro pensiero è ancora rivolto al gran numero di kosovari albanesi e agli altri che hanno perso la vita, a coloro che hanno visto distrutte le loro proprietà e alle centinaia di migliaia di persone scacciate dalle proprie case o che hanno dovuto abbandonarle. La maggior parte dei rifugiati ha ora fatto ritorno. Con il proseguire della difficile opera di ricostruzione il resto dei rifugiati sarà in grado di tornare. La Missione OSCE in Kosovo costituisce una parte essenziale della più ampia Missione delle Nazioni Unite, che opera nel quadro della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La Missione OSCE è composta attualmente da oltre 1.400 membri e svolge un ruolo fondamentale nel processo di ricostruzione di una società multi-etnica in Kosovo; si è diplomato il primo corso della Scuola di polizia dell'OSCE ed è iniziata, da parte dell'OSCE, la formazione del personale giudiziario e amministrativo. L'organizzazione collabora allo sviluppo di una società civile, appoggiando la formazione di una serie di partiti politici pluralistici, di mezzi di informazione liberi e di una valida comunità di ONG. L'OSCE svolge un ruolo primario nella promozione e tutela dei diritti umani e nell'instaurazione del rispetto per lo stato di diritto. Il successo di tale opera è essenziale perché possa veramente instaurarsi la democrazia, e noi ci impegniamo a fornire il nostro pieno appoggio. Mentre procediamo su questa linea, intensifichiamo i lavori per creare le condizioni necessarie allo svolgimento delle prime libere elezioni nel Kosovo, la cui organizzazione è stata affidata all'OSCE. Ci adopereremo per coinvolgere in misura sempre maggiore la popolazione locale negli sforzi intrapresi dalla Missione OSCE.

4. Dopo anni di repressione, intolleranza e violenza, ci attende il compito di costruire nel Kosovo una società multi-etnica, sulla base di una sostanziale autonomia, nel rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale della Repubblica federale di Jugoslavia, in attesa di una composizione finale, conformemente alla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Auspichiamo che tale risoluzione venga attuata pienamente e rigorosamente osservata da tutte le parti coinvolte. Assisteremo tutti gli abitanti del Kosovo, ma questi e coloro che aspirano a diventarne i leader devono operare assieme per realizzare una società multi-etnica in cui siano pienamente ed equamente rispettati i diritti di

ogni cittadino. Essi devono contrastare decisamente le ondate di odio e di vendetta che li sommergono, instaurando la riconciliazione fra tutti i gruppi etnici. Nel corso degli ultimi mesi abbiamo assistito ad un nuovo esodo dal Kosovo, che questa volta ha coinvolto i serbi e altri non-albanesi. Devono essere ripristinate le condizioni necessarie che consentano a chi è recentemente fuggito di tornare e di godere dei propri diritti. Coloro che hanno lottato e sofferto per i propri diritti devono ora sostenere la parità di diritti degli altri. Rifiutiamo fermamente qualsiasi ulteriore forma di violenza e di discriminazione etnica. Se non si riuscirà ad ostacolare tali atti, sarà compromessa la sicurezza della regione.

5. Le carenze democratiche della Repubblica federale di Jugoslavia continuano ad essere uno dei principali motivi di grande preoccupazione per la regione. I leader e il popolo della Repubblica federale di Jugoslavia devono porre saldamente il paese sul sentiero della democrazia e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Qualora le condizioni lo consentano, l'OSCE è pronta a collaborare al fine di accelerare la democratizzazione, promuovere l'indipendenza dei media e indire elezioni libere ed eque nella Repubblica federale di Jugoslavia. Sottolineiamo il nostro desiderio di rivedere la Repubblica federale di Jugoslavia quale partner a pieno titolo. Progressi concreti verso la democrazia rappresenteranno un passo positivo verso la partecipazione paritaria della Repubblica federale di Jugoslavia nella comunità internazionale, nonché nell'OSCE, creando nuove basi per lo sviluppo e la prosperità.

6. Continuiamo ad impegnarci per una Bosnia-Erzegovina democratica e multietnica basata sull'Accordo quadro generale per la pace. Sottolineiamo che è importante un migliore funzionamento delle istituzioni comuni, e che queste ed altre istituzioni continuino ad assumere i compiti intrapresi dalla comunità internazionale. Auspichiamo che la Bosnia-Erzegovina adotti rapidamente una legge elettorale definitiva in modo da poterla applicare in occasione delle elezioni generali previste per l'autunno del 2000. Rivolgiamo un appello a tutti i leader della Bosnia-Erzegovina affinché intraprendano passi decisivi per riavvicinare sempre di più le due entità, creando le premesse per consentire alle persone, ai beni e ai servizi di circolare liberamente in seno ad un singolo Stato a beneficio della stabilità e della prosperità. Sottolineiamo l'importanza del rispetto dello stato di diritto e di sforzi energici volti a combattere il crimine organizzato e la corruzione che costituiscono una grave minaccia per le riforme e la

prosperità economica. Restiamo impegnati a promuovere il ritorno dei rifugiati e degli sfollati, in particolare il ritorno delle minoranze.

7. Sottolineiamo l'importanza di collaborare con le autorità croate al fine di intensificare gli sforzi volti a realizzare la riconciliazione in Croazia. L'OSCE si impegna a proseguire la sua opera di sostegno ad una Croazia multietnica mediante il rafforzamento della fiducia e della riconciliazione dopo gli eventi bellici. Auspichiamo più rapidi progressi per quanto riguarda il ritorno dei rifugiati e dei profughi e l'attuazione dei pertinenti standard internazionali, in particolare quelli concernenti la parità di trattamento indipendentemente dalla appartenenza etnica, la libertà dei mezzi di informazione e le elezioni libere e imparziali. Il monitoraggio della polizia attuato dall'OSCE nella regione danubiana della Croazia, che ha svolto un valido ruolo nella protezione dei diritti degli individui, dimostra l'abilità dell'OSCE a sviluppare rapidamente ed efficacemente nuove capacità operative.

8. Riaffermiamo il nostro impegno ad assistere l'Albania nel portare avanti il processo di riforme sociali, politiche ed economiche, successivo alla battuta d'arresto provocata dagli sconvolgimenti del 1997 e dalla crisi dovuta all'afflusso dei profughi dal Kosovo nel 1999. Rilevando i recenti progressi, invitiamo il governo e tutti i partiti politici a migliorare il clima politico, rafforzando in tal modo le istituzioni democratiche. Incoraggiamo il nuovo governo dell'Albania a proseguire la lotta contro il crimine e la corruzione. L'OSCE si impegna a proseguire la sua opera di assistenza e ad operare in stretto contatto con l'Unione europea e con le altre organizzazioni internazionali nel quadro degli « Amici dell'Albania ».

9. Ci congratuliamo con il governo dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia per l'impegno dimostrato nel realizzare le riforme nazionali destinate a potenziare la stabilità e la prosperità economica. Riaffermiamo la determinazione dell'OSCE a sostenere il suddetto governo in tale processo e sottolineiamo l'importanza di continuare a prestare attenzione allo sviluppo di relazioni multietniche.

10. Rendiamo omaggio ai governi e alle popolazioni dell'Albania e dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, quali paesi maggiormente coinvolti, nonché ai governi e alle popolazioni dei paesi confinanti, per l'ospitalità offerta durante la crisi dei profughi del Kosovo e per la generosità con cui hanno sostenuto un peso politico ed economico notevole nel corso di tale periodo.

11. La nostra esperienza nell'Europa sudorientale dimostra l'esigenza di prospettive più ampie per la regione. Ed è per questo che accogliamo con favore l'adozione del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale da parte della Conferenza dei Ministri di Colonia del 10 giugno 1999, avviato su iniziativa dell'Unione europea che svolge un ruolo guida in cooperazione con altri Stati partecipanti e mediatori, organizzazioni e istituzioni internazionali. Ribadiamo il messaggio del Vertice di Sarajevo: la cooperazione regionale fungerà da catalizzatore per l'integrazione dei paesi della regione in strutture più vaste. L'OSCE, sotto i cui auspici è posto il Patto di stabilità, svolge un ruolo chiave nel contribuire al suo successo e affidiamo al Consiglio Permanente il compito di sviluppare una strategia regionale atta a sostenerne gli obiettivi. Accogliamo con favore i rapporti presentati dal Coordinatore speciale per il Patto di stabilità e dall'Inviato speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE. L'OSCE opererà nella regione di concerto con gli Stati partecipanti e con le organizzazioni non governative.

12. Consideriamo che i lavori del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia siano determinanti per il conseguimento di una pace e di una giustizia durevoli nella regione e ribadiamo l'obbligo di tutti a cooperare pienamente con il Tribunale.

13. Durante l'anno in corso abbiamo assistito a un incremento significativo della nostra cooperazione con i cinque Stati partecipanti dell'Asia centrale. Il dialogo politico si è arricchito grazie a un numero crescente di visite effettuate da rappresentanti ad alto livello degli Stati centroasiatici all'OSCE e da visite dei rappresentanti OSCE in Asia centrale. Grazie all'appoggio continuo dei nostri partner in Asia centrale, l'OSCE ha ora istituito uffici in tutti i cinque Stati. Ciò ha contribuito in particolare all'espansione delle nostre attività cooperative in tutti i settori dell'OSCE. Ribadendo il nostro obiettivo di conseguire la sicurezza globale in tutta l'area OSCE, accogliamo con grande favore tali sviluppi positivi. Siamo convinti che i progressi necessari in tale processo di transizione, difficile e complesso, saranno stimolati da un incremento dei nostri sforzi basati sulla cooperazione e sui nostri impegni comuni. Il rafforzamento dello stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché lo sviluppo di società civili costituiscono una delle pietre miliari nel nostro vasto quadro di iniziative di cooperazione. Al riguardo, accogliamo con favore il processo della firma dei Memoranda d'intesa fra l'ODIHR e gli Stati partecipanti dell'Asia centrale.

14. Condividiamo le preoccupazioni espresse dagli Stati partecipanti dell'Asia centrale per quanto riguarda il terrorismo internazionale, l'estremismo violento, il crimine organizzato e il traffico di droga e di armi. Concordiamo sulla necessità di un'azione nazionale, regionale e congiunta della comunità internazionale per affrontare tali minacce, incluse quelle provenienti dalle aree adiacenti agli Stati partecipanti all'OSCE. Riconosciamo inoltre l'importanza di affrontare i rischi economici e ambientali nella regione, fra cui le questioni connesse alle risorse idriche, alle fonti energetiche e all'erosione. Siamo convinti che il rafforzamento della cooperazione regionale promuoverà la stabilità e la sicurezza nell'Asia centrale e accogliamo con favore il dinamico approccio del Presidente in esercizio a tale riguardo.

15. Riaffermando il nostro fermo appoggio alla sovranità e all'integrità territoriale della Georgia, sottolineiamo l'esigenza di risolvere i conflitti riguardanti la regione di Tskhinvali/Ossezia meridionale e Abkhazia (Georgia), particolarmente definendo lo status politico di tali regioni all'interno della Georgia. Il rispetto per i diritti umani e lo sviluppo di istituzioni democratiche comuni, nonché il pronto, sicuro e incondizionato ritorno dei rifugiati e degli sfollati contribuiranno alla soluzione pacifica di tali conflitti. Sottolineiamo l'importanza di intraprendere passi concreti in tale direzione. Ci felicitiamo dei progressi conseguiti in occasione della presente Riunione al Vertice per quanto riguarda i negoziati russo-georgiani sulla riduzione degli equipaggiamenti militari russi in Georgia.

16. Per quanto riguarda la regione di Tskhinvali/Ossezia meridionale (Georgia) sono stati realizzati alcuni progressi verso la risoluzione del conflitto. Sottolineiamo l'importanza di mantenere e di intensificare il dialogo in corso. In vista di ulteriori progressi, riteniamo che una riunione a Vienna, a breve scadenza, con la partecipazione di esperti di tale regione, consentirebbe di compiere passi decisivi verso una soluzione. L'istituzione da parte degli interessati di un quadro giuridico per la restituzione delle case e delle proprietà ai rifugiati e agli sfollati, faciliterà il pronto ritorno di questi ultimi nella regione. Sollecitiamo inoltre che venga presto firmato l'Accordo russo-georgiano di ricostruzione economica ed incoraggiamo la continuazione dell'assistenza economica internazionale.

17. Continuiamo ad appoggiare il ruolo centrale delle Nazioni Unite in Abkhazia (Georgia). Sottolineiamo l'importanza di superare l'attuale fase di stallo nella ricerca di una soluzione pacifica del conflitto. Al

riguardo noi – e in particolare quelli di noi che appartengono al Gruppo degli Amici del Segretario Generale delle Nazioni Unite – siamo pronti a collaborare con le Nazioni Unite per elaborare e presentare un progetto di documento che affronti la ripartizione delle competenze costituzionali fra le autorità centrali della Georgia e le autorità dell'Abkhazia (Georgia). Ribadiamo la nostra ferma condanna, formulata nei Documenti dei Vertici di Budapest e di Lisbona, della «pulizia etnica» che ha provocato distruzioni massicce ed espulsioni forzate della popolazione prevalentemente georgiana in Abkhazia (Georgia) nonché delle azioni violente del maggio 1998 nella regione di Gali. In considerazione della situazione precaria di coloro che ritornano, raccomandiamo l'invio, nella regione di Gali, agli inizi del prossimo anno, di una missione d'inchiesta con la partecipazione dell'OSCE e dell'ONU per accertare, fra l'altro, le persistenti denunce di «pulizia etnica». Tale missione fornirebbe la base per un maggiore appoggio internazionale al ritorno incondizionato e sicuro dei rifugiati e degli sfollati, contribuendo alla stabilità generale nella regione. Consideriamo le cosiddette elezioni presidenziali e il referendum svolto quest'anno in Abkhazia (Georgia) inaccettabili ed illegittimi.

18. Accogliamo con favore le incoraggianti iniziative recentemente intraprese nel processo di risoluzione del problema del Trans-Dniestr. A tale riguardo, il Vertice di Kiev (luglio 1999) è stato un avvenimento importante. Tuttavia, non sono state registrate evoluzioni significative sulla questione principale: la definizione dello status della regione del Trans-Dniestr. Ribadiamo che nella risoluzione di tale problema devono essere assicurate la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica di Moldova. Sosteniamo il proseguimento e lo sviluppo del processo negoziale e invitiamo tutte le parti, e in particolare le autorità del Trans-Dniestr, a dimostrare la volontà politica necessaria per negoziare il superamento pacifico e rapido delle conseguenze del conflitto. Apprezziamo il proseguimento degli sforzi di mediazione della Federazione russa, dell'Ucraina e dell'OSCE nel processo negoziale sul futuro status della regione del Trans-Dniestr all'interno della Repubblica di Moldova. Prendiamo atto del ruolo positivo svolto dalle forze congiunte di mantenimento della pace nell'assicurare stabilità nella regione.

19. Richiamando le decisioni delle Riunioni al Vertice di Budapest e di Lisbona, nonché della Riunione dei Ministri di Oslo, ribadiamo la nostra fiducia in un tempestivo, ordinato e totale ritiro delle truppe russe dalla Moldova. In tale contesto, accogliamo con favore i progressi

recentemente conseguiti nella rimozione e distruzione degli armamenti ed equipaggiamenti militari russi accumulati in Moldavia nella regione del Trans-Dniestr e il completamento della distruzione delle munizioni non trasportabili.

Esprimiamo soddisfazione per l'impegno della Federazione russa di completare il ritiro delle forze russe dal territorio della Moldavia entro la fine del 2002. Inoltre accogliamo con favore la volontà della Repubblica di Moldavia e dell'OSCE di facilitare tale processo, nell'ambito delle loro rispettive capacità, entro il termine concordato.

Ricordiamo che una missione di valutazione internazionale è pronta ad essere inviata immediatamente per accertare la rimozione e la distruzione delle munizioni e degli armamenti russi. Allo scopo di assicurare l'attuazione del processo di ritiro e distruzione, incaricheremo il Consiglio Permanente di considerare l'eventualità di estendere il mandato della Missione OSCE in Moldavia al fine di assicurare la trasparenza di tale processo e il coordinamento dell'assistenza tecnica e finanziaria offerta per facilitare il ritiro e la distruzione. Inoltre concordiamo sulla possibilità di valutare l'istituzione di un fondo amministrato dall'OSCE per l'assistenza finanziaria internazionale volontaria.

20. Abbiamo ricevuto il rapporto dei Copresidenti del Gruppo OSCE di Minsk sull'evoluzione della situazione e sui recenti sviluppi connessi al conflitto del Nagorno-Karabakh e ne apprezziamo gli sforzi. Ci felicitiamo in particolare per l'intensificazione del dialogo fra i Presidenti dell'Armenia e dell'Azerbaijan i cui contatti regolari hanno creato nuove opportunità per dinamizzare il processo verso l'individuazione di una soluzione duratura e globale al problema. Sosteniamo fermamente tale dialogo e ne incoraggiamo la continuazione con la speranza che nell'ambito del Gruppo di Minsk si riprendano i negoziati. Inoltre confermiamo che l'OSCE e il Gruppo di Minsk, che rimane il formato più appropriato per trovare una soluzione, sono pronti a promuovere ulteriormente il processo di pace e la sua futura attuazione, fornendo, tra l'altro, alle parti tutta l'assistenza necessaria.

21. Accogliamo con favore l'apertura di un Ufficio OSCE a Erevan avvenuta quest'anno nonché la decisione di aprire un ufficio analogo a Baku. Tali iniziative consentiranno all'OSCE di rafforzare la cooperazione con l'Armenia e l'Azerbaijan

22. Appoggiamo pienamente i lavori del Gruppo di consulenza e monitoraggio nella Belarus, che ha operato a stretto contatto con le

autorità del paese nonché con i leader dei partiti di opposizione e le ONG a favore della promozione di istituzioni democratiche e dell'osservanza degli impegni OSCE, facilitando in tal modo una soluzione della controversia costituzionale nella Belarus. Sottolineiamo il fatto che soltanto un effettivo dialogo politico nella Belarus può aprire la strada ad elezioni libere e democratiche mediante le quali sia possibile porre le basi di una democrazia reale. Apprezzeremmo il conseguimento di rapidi progressi in tale dialogo politico con la partecipazione dell'OSCE, in stretta cooperazione con l'Assemblea parlamentare dell'OSCE. Sottolineiamo la necessità di eliminare tutti gli ostacoli residui all'instaurazione di tale dialogo rispettando i principi dello stato di diritto e della libertà dei media.

23. In relazione al recente susseguirsi di avvenimenti nel Caucaso settentrionale, ribadiamo con fermezza che riconosciamo pienamente l'integrità territoriale della Federazione russa e condanniamo il terrorismo in tutte le sue forme. Sottolineiamo l'esigenza di rispettare le norme dell'OSCE. Conveniamo che, in considerazione della situazione umanitaria nella regione, è importante alleviare le sofferenze della popolazione civile creando, tra l'altro, condizioni appropriate che consentano alle organizzazioni internazionali di fornire aiuti umanitari. Siamo concordi sul fatto che è essenziale pervenire ad una soluzione politica e che l'assistenza dell'OSCE contribuirebbe a raggiungere tale obiettivo. Apprezziamo la volontà dell'OSCE di prestare assistenza nella ripresa di un dialogo politico. Ci felicitiamo che la Federazione russa abbia consentito una visita del Presidente in esercizio nella regione. Riaffermiamo il mandato esistente del Gruppo di assistenza OSCE in Cecenia e apprezziamo a tale riguardo la volontà della Federazione russa di facilitare tali iniziative che contribuiranno a creare condizioni necessarie alla stabilità, alla sicurezza e alla prosperità economica nella regione.

24. Nel corso di quest'anno, che ha visto la dislocazione della nostra più grande missione fino ad oggi, abbiamo potuto rallegrarci per la conclusione positiva dei lavori di una delle nostre missioni più piccole, quella del Rappresentante OSCE presso il Comitato congiunto per la stazione radar di Skrunđa. Ci felicitiamo con le parti che hanno contribuito allo smantellamento della stazione radar per gli sforzi compiuti in uno spirito di cooperazione costruttiva.

25. Accogliamo con favore la conclusione positiva dei lavori della Missione OSCE in Ucraina. Tali lavori hanno rappresentato un importante

contributo dell'OSCE al processo di stabilizzazione nella Repubblica autonoma di Crimea. Auspichiamo che la cooperazione tra l'Ucraina e l'OSCE prosegua, anche tramite il Coordinatore dei progetti in Ucraina, in base al suo mandato e al Memorandum d'intesa.

26. Siamo impegnati ad adoperarci affinché il notevole numero di elezioni in programma si svolga in modo libero e imparziale, conformemente ai principi e agli impegni OSCE. È questo l'unico modo per fornire una base stabile allo sviluppo democratico. Apprezziamo il ruolo svolto dall'ODIHR nell'assistere i paesi a sviluppare una legislazione elettorale in armonia con i principi e gli impegni OSCE e conveniamo di dare seguito tempestivamente alle sue valutazioni e raccomandazioni in materia elettorale. Riconosciamo il valore dell'attività dell'OSCE e dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE – prima, durante e dopo le elezioni – che contribuisce ulteriormente al processo democratico. Siamo impegnati a garantire il pieno diritto di voto alle persone appartenenti alle minoranze e ad agevolare il diritto dei profughi a partecipare alle elezioni convocate nei loro paesi di origine. Ci impegniamo ad assicurare una competizione equa tra candidati e tra partiti, anche mediante il loro accesso ai media, e il rispetto del diritto di riunione.

27. Ci impegniamo a garantire la libertà dei media quale condizione fondamentale per società pluralistiche e democratiche. Siamo profondamente preoccupati per lo sfruttamento dei media nelle zone di conflitto a scopo di fomentare l'odio e la tensione etnica nonché per il ricorso a restrizioni legali e vessazioni miranti a privare i cittadini di mezzi di informazione liberi. Sottolineiamo la necessità di garantire la libertà di espressione che costituisce un elemento essenziale del dibattito politico in qualsiasi democrazia. Sosteniamo l'Ufficio del Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione nei suoi sforzi volti a promuovere mezzi d'informazione liberi e indipendenti.

28. In occasione del decimo anniversario dell'adozione della Convenzione sui diritti del bambino e mettendo in pratica gli impegni OSCE di Copenaghen, ci impegniamo a promuovere attivamente i diritti e gli interessi dei bambini, specialmente in situazioni di conflitto e postconflittuali. Nei lavori dell'OSCE ci occuperemo regolarmente dei diritti dei bambini, anche mediante l'organizzazione, nell'anno 2000, di una particolare riunione dedicata ai bambini nei conflitti armati. Presteremo particolare attenzione al benessere fisico e psicologico dei bambini coinvolti o colpiti da conflitti armati.

29. Il Coordinatore dell'OSCE per le attività economiche e ambientali dovrebbe, sotto la direzione del Presidente in esercizio e del Segretario Generale e in stretta cooperazione con le pertinenti operazioni OSCE sul terreno, elaborare rapporti regolari concernenti i rischi economici e ambientali per la sicurezza. I rapporti dovrebbero includere questioni quali la sensibilizzazione del pubblico sul rapporto esistente tra problemi economici e ambientali e sicurezza nonché il rapporto tra la nostra e altre organizzazioni interessate alla promozione della sicurezza economica e ambientale in seno all'area OSCE. Tali rapporti saranno oggetto di discussione da parte del Consiglio Permanente.

30. Ribadiamo il nostro impegno ad assicurare che le leggi e le politiche rispettino pienamente i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, in particolare per quanto riguarda questioni attinenti all'identità culturale. Evidenziamo, in modo particolare, l'esigenza che le leggi e le politiche concernenti i diritti all'istruzione, linguistici e di partecipazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali siano conformi agli standard e alle convenzioni internazionali applicabili. Sosteniamo inoltre l'adozione e la piena applicazione di una legislazione globale antidiscriminatoria volta a promuovere la piena uguaglianza di opportunità per tutti. Apprezziamo il lavoro di fondamentale importanza svolto dall'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali. Riaffermiamo la nostra volontà di potenziare gli sforzi volti ad attuare le raccomandazioni dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali.

31. Deploriamo la violenza ed altre manifestazioni di razzismo e discriminazione nei confronti delle minoranze, inclusi i Rom e i Sinti. Ci impegniamo ad assicurare che le leggi e le politiche rispettino pienamente i diritti dei Rom e dei Sinti e, ove necessario, a promuovere una legislazione antidiscriminatoria a tale scopo. Sottolineiamo l'importanza di prestare particolare attenzione ai problemi connessi all'emarginazione sociale dei Rom e dei Sinti. Tali questioni costituiscono prevalentemente una responsabilità degli Stati partecipanti interessati. Sollecitiamo il ruolo essenziale che il Punto di contatto dell'ODIHR per le questioni relative ai Rom e ai Sinti può svolgere nel fornire supporto. Un'ulteriore utile iniziativa a tale riguardo potrebbe essere l'elaborazione da parte del Punto di contatto di un piano d'azione per attività mirate, redatto in cooperazione con l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali e con altre istituzioni operanti in tale campo, in particolare il Consiglio d'Europa.

32. In linea con il nostro impegno a garantire la piena uguaglianza tra donne e uomini, auspichiamo la tempestiva approvazione e attuazione di un piano d'azione dell'OSCE sulle pari opportunità.

33. Nel quadro del nostro impegno a potenziare ulteriormente le capacità operative del Segretariato, miglioreremo le condizioni d'impiego dell'OSCE, affinché essa sia in grado di attrarre e mantenere personale altamente qualificato che consenta al Segretariato di adempiere ai propri compiti e responsabilità. Terremo conto dell'esigenza di diversificazione geografica e dell'equilibrio tra uomini e donne nell'assunzione di personale per le istituzioni e per le operazioni sul terreno dell'OSCE.

34. Rileviamo che un gran numero di Stati partecipanti non è stato in grado di attuare la decisione del Consiglio dei Ministri di Roma del 1993 sulla capacità giuridica delle istituzioni OSCE e su privilegi e immunità. Al fine di migliorare tale situazione dovrebbe essere compiuto uno sforzo determinato per riesaminare le questioni relative all'attuazione degli impegni assunti ai sensi della decisione del Consiglio dei Ministri di Roma del 1993. A tale scopo, incarichiamo il Consiglio Permanente di elaborare, tramite un gruppo di lavoro informale a composizione non limitata, un rapporto da presentare alla prossima riunione del Consiglio dei Ministri che includa raccomandazioni intese a migliorare la situazione.

35. Al fine di affrontare tempestivamente ed efficacemente le sfide nell'area OSCE sono necessari nuovi strumenti. Accogliamo con favore la creazione, prevista nella Carta, di un programma di Nuclei di esperti OSCE per la cooperazione e la pronta assistenza (REACT). Ci impegniamo a rendere tale concetto pienamente operativo nel più breve tempo possibile. Siamo determinati ad attuare la decisione adottata nella Carta con assoluta priorità. Forniremo gli esperti necessari e impegneremo le risorse occorrenti conformemente alle procedure stabilite. Prendiamo nota della lettera inviata dal Segretario Generale al Consiglio Permanente relativa al rapido dislocamento di esperti. Invitiamo il Consiglio Permanente e il Segretario Generale a istituire una unità operativa in seno al Centro per la prevenzione dei conflitti incaricata di sviluppare il programma REACT nonché un bilancio che consentirà a REACT di essere pienamente operativo entro il 30 giugno 2000.

36. Incarichiamo il Consiglio Permanente e il Segretario Generale di attuare entro il medesimo arco di tempo la decisione, contenuta nella Carta, di creare un Centro operativo in seno al Centro per la prevenzione dei conflitti dotato di un piccolo nucleo di personale con competenze

pertinenti a tutti i tipi di operazioni OSCE, che possa essere rapidamente ampliato, se necessario, nonché la decisione di potenziare il Segretariato e le nostre operazioni sul terreno.

37. Nella Carta abbiamo ribadito il nostro impegno a favore dello stato di diritto e sottolineato la necessità di combattere la corruzione. Incarichiamo il Consiglio Permanente di esaminare in quale modo sia possibile contribuire nel migliore dei modi agli sforzi intrapresi per combattere la corruzione, tenendo conto delle iniziative di altre organizzazioni, quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite. I risultati di tali lavori saranno presentati alla Riunione del Consiglio dei Ministri del 2000.

38. Il fatto che il nostro incontro abbia luogo in Turchia, un paese che ha subito di recente terribili terremoti, riporta alla nostra coscienza il terribile impatto delle catastrofi naturali. È necessario potenziare la capacità della comunità internazionale di reagire a tali avvenimenti migliorando il coordinamento degli sforzi degli Stati partecipanti, delle organizzazioni internazionali e delle ONG. Incarichiamo il Consiglio Permanente di discutere ulteriormente tale questione.

39. Accogliamo con soddisfazione che è stato conseguito con successo l'adattamento del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa. Il Trattato adattato apporterà un maggiore grado di stabilità militare mediante un sistema più rigido di limitazioni, maggiore trasparenza e livelli inferiori di forze armate convenzionali nella sua area di applicazione. Auspichiamo che gli Stati parte procedano rapidamente e facilitino il completamento delle procedure nazionali di ratifica, tenendo conto del loro impegno comune e dell'importanza fondamentale della totale e ininterrotta applicazione del Trattato e dei relativi documenti fino a e dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sull'adattamento. Al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo sull'adattamento, gli Stati partecipanti all'OSCE con territorio nella zona compresa tra l'oceano Atlantico e i monti Urali potranno richiedere l'accessione al Trattato adattato, contribuendo così ulteriormente e considerevolmente alla stabilità e alla sicurezza in Europa.

40. Apprezziamo gli sforzi compiuti dal Foro di Cooperazione per la Sicurezza per portare avanti il dialogo in materia di sicurezza, la cooperazione, la trasparenza e la fiducia reciproca, nonché i suoi lavori relativi al concetto OSCE di una sicurezza globale e indivisibile conformemente al mandato di Helsinki del 1992. Accogliamo con favore la

conclusione del processo di riesame che ha dato luogo all'adozione del Documento di Vienna 1999 sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza, elemento chiave della cooperazione politico-militare e della stabilità. Tale documento perfeziona le attuali CSBM e sottolinea l'importanza della cooperazione regionale. Ribadiamo il nostro totale impegno ad osservare i principi contenuti nel Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza. Apprezziamo la decisione dell'FSC di avviare un ampio dibattito globale su tutti gli aspetti del problema della proliferazione di armi portatili e leggere e di studiare misure concrete per affrontare tale questione, al fine di rispondere alla sfida alla pace e alla stabilità derivante dall'accumulazione eccessiva e destabilizzante, nonché dalla proliferazione incontrollata di tali armi.

41. Rileviamo con soddisfazione che i negoziati sulla stabilità regionale, previsti ai sensi dell'articolo V dell'Annesso I-B dell'Accordo quadro generale per la pace, sono entrati nella fase sostanziale. Un esito positivo dei negoziati in corso sull'articolo V apporterebbe un contributo significativo alla sicurezza e alla stabilità nella regione. Sollecitiamo gli Stati che prendono parte ai negoziati sull'articolo V ad adoperarsi per concludere i lavori entro la fine del 2000. Apprezziamo il ruolo attivo svolto dall'OSCE nel facilitare l'attuazione dell'Accordo sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza in Bosnia-Erzegovina e dell'Accordo sul controllo subregionale degli armamenti negoziato in base all'Annesso 1-B dell'Accordo quadro generale per la pace in Bosnia-Erzegovina.

42. Riaffermiamo l'importanza del Trattato sui cieli aperti: a tale riguardo, convinti che i voli di prova non sostituiscono in alcun modo il regime dei voli di osservazione enunciato nel Trattato, sollecitiamo il tempestivo completamento del relativo processo di ratifica ed entrata in vigore.

43. Rileviamo la profonda sofferenza umana provocata dalle mine antiuomo e prendiamo atto che l'1 marzo 1999 è entrata in vigore la Convenzione sulla proibizione dell'impiego, stoccaggio, produzione e cessione di mine antiuomo e sulla loro distruzione. Prendiamo altresì atto che il 3 dicembre 1998 è entrato in vigore il Protocollo emendato sulle mine facente parte della Convenzione ONU sull'interdizione o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali che possano considerarsi eccessivamente nocive o tali da produrre effetti indiscriminati. Riaffermiamo il nostro appoggio alla cooperazione internazionale nella promozione di azioni umanitarie globali contro le mine antiuomo, inclusa la

promozione di attività di sminamento, di programmi di sensibilizzazione in riferimento alle mine nonché la cura, la riabilitazione e la reintegrazione sociale ed economica delle vittime delle mine.

44. Prendiamo atto del rapporto del Presidente in esercizio sui dibattiti svoltisi quest'anno in relazione alla revisione della ripartizione delle spese e dei criteri di finanziamento delle attività OSCE e incarichiamo il Consiglio Permanente di proseguire i dibattiti al fine di raggiungere un accordo prima della Riunione del Consiglio dei Ministri OSCE del novembre-dicembre 2000, in modo che tale accordo possa essere applicato dopo il 31 dicembre 2000, conformemente alla decisione adottata nella Riunione del Consiglio dei Ministri di Copenaghen del 1997.

45. Riconfermiamo l'importanza da noi attribuita alle relazioni con i nostri partner per la cooperazione, enunciata nella Carta per la sicurezza europea. In base alle nostre relazioni con i partner del Mediterraneo: Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco e Tunisia, riaffermiamo che il consolidamento della sicurezza e della cooperazione nell'area del Mediterraneo è di fondamentale importanza per la stabilità nell'area OSCE. Pertanto intendiamo intensificare il dialogo e le attività comuni con i suddetti partner. Inoltre miglioreremo le relazioni con il Giappone e la Repubblica di Corea. Esprimiamo apprezzamento per i contributi apportati dal Giappone alle attività OSCE.

46. Esprimiamo gratitudine all'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, Sig. Max van der Stoep, per la disponibilità a proseguire nelle sue funzioni fino alla nomina di un nuovo Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, che avverrà al più tardi in occasione della Riunione di Vienna di Ministri OSCE nel novembre-dicembre 2000.

47. Il prossimo Consiglio dei Ministri avrà luogo a Vienna nel novembre-dicembre 2000 e adotterà una decisione sulla data e sul luogo della successiva Riunione dei Capi di Stato e di governo degli Stati partecipanti all'OSCE.

48. Accogliamo con favore e accettiamo la proposta della Romania di svolgere la funzione di Presidente in esercizio nel 2001.

CARTA PER LA SICUREZZA EUROPEA

1. All'alba del ventunesimo secolo noi, Capi di Stato e di governo degli Stati partecipanti all'OSCE dichiariamo il nostro fermo impegno per la realizzazione di una regione OSCE libera, democratica e maggiormente integrata, ove possa regnare la pace reciproca fra tutti gli Stati partecipanti e ove le singole persone e le comunità possano vivere in libertà, prosperità e sicurezza. Nell'intento di attuare tale impegno, abbiamo deciso di adottare una serie di nuove misure. Abbiamo concordato di:

adottare la Piattaforma per la sicurezza cooperativa allo scopo di rafforzare la cooperazione tra l'OSCE e altre organizzazioni e istituzioni internazionali, utilizzando così al meglio le risorse della comunità internazionale;

sviluppare il ruolo svolto dall'OSCE nel mantenimento della pace, rispecchiando in tal modo al meglio l'approccio globale alla sicurezza dell'Organizzazione;

creare nuclei di esperti di pronta assistenza e cooperazione (REACT), consentendo così all'OSCE di rispondere rapidamente a richieste di assistenza e di vaste operazioni civili sul terreno;

ampliare la nostra capacità di svolgere attività connesse ai compiti di polizia per contribuire a mantenere la supremazia della legge;

istituire un Centro operativo allo scopo di programmare e dislocare operazioni OSCE sul terreno;

potenziare il processo di consultazioni in seno all'OSCE, istituendo il Comitato preparatorio sotto le direttive del Consiglio Permanente.

Siamo impegnati a prevenire, ove possibile, l'esplosione di conflitti violenti. Le misure da noi concordate nella presente Carta rafforzeranno le potenzialità dell'OSCE al riguardo, nonché la sua capacità di risolvere conflitti e di riedificare le società devastate dalla guerra e dalle distruzioni.

La Carta contribuirà alla realizzazione di uno spazio di sicurezza comune e indivisibile, promuovendo la creazione di un'area OSCE priva di linee divisorie e zone con diversi livelli di sicurezza.

I. LE NOSTRE SFIDE COMUNI

2. L'ultimo decennio del ventesimo secolo ha registrato notevoli conquiste nell'area dell'OSCE, la cooperazione è subentrata ai precedenti antagonismi, ma il pericolo di conflitti tra Stati non è stato eliminato. Abbiamo superato le antiche divisioni europee, ma sono emersi nuovi rischi e nuove sfide. Dall'epoca della firma della Carta di Parigi, appare sempre più evidente che le minacce alla nostra sicurezza possono derivare da conflitti interni agli Stati, come da conflitti tra Stati. Abbiamo assistito a conflitti, spesso conseguenza di violazioni flagranti delle norme e dei principi OSCE. Siamo stati testimoni di un genere di atrocità che pensavamo ormai relegate al passato. In questo decennio è divenuto evidente che tali conflitti possono costituire una minaccia alla sicurezza di tutti gli Stati partecipanti all'OSCE.

3. Siamo decisi a trarre insegnamento dai pericoli di antagonismi e divisioni tra gli Stati, nonché dalle tragedie dello scorso decennio. La sicurezza e la pace devono essere potenziate mediante un approccio che combini due elementi fondamentali: il rafforzamento della fiducia tra le popolazioni all'interno degli Stati e il potenziamento della cooperazione tra gli Stati. Potenzieremo pertanto gli strumenti esistenti e ne creeremo di nuovi al fine di fornire assistenza e consulenza. Intensificheremo i nostri sforzi per assicurare il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali. Potenzieremo, nel contempo, la nostra capacità di rafforzare la fiducia e la sicurezza tra gli Stati. Siamo decisi a sviluppare i mezzi a nostra disposizione per risolvere in modo pacifico le loro controversie.

4. Terrorismo internazionale, estremismo violento, crimine organizzato e traffico di droga rappresentano crescenti sfide alla sicurezza. Quale ne sia la motivazione, il terrorismo, in tutte le sue forme e manifestazioni, è inaccettabile. Intensificheremo i nostri sforzi volti a prevenire la progettazione e il finanziamento di qualsiasi atto terroristico sui nostri territori e impediremo che i terroristi trovino rifugi sicuri. L'accumulazione eccessiva e destabilizzante e la proliferazione incontrollata di armi portatili e leggere rappresentano una minaccia per la pace e la sicurezza. Ci impegniamo ad intensificare i nostri sforzi per tutelarci nei confronti

di questi nuovi rischi e sfide: istituzioni democratiche solide e lo stato di diritto costituiscono il cardine di tale protezione. Siamo inoltre decisi a cooperare più attivamente e strettamente l'uno con l'altro per affrontare insieme tali sfide.

5. Gravi problemi economici e degrado ambientale possono comportare serie conseguenze per la nostra sicurezza. La cooperazione nei settori dell'economia, della scienza e della tecnologia nonché dell'ambiente sarà di cruciale importanza. Potenzieremo le nostre risposte a tali minacce mediante la costante attuazione di riforme economiche e ambientali, assicurando strutture stabili e trasparenti per l'attività economica e promuovendo le economie di mercato, tenendo presenti, nel contempo, i diritti economici e sociali. Apprezziamo il processo di trasformazione economica senza precedenti in corso in numerosi Stati partecipanti. Li incoraggiamo a persistere in tale processo di riforma che contribuirà alla sicurezza e alla prosperità dell'intera regione dell'OSCE. Accresceremo i nostri sforzi in tutte le dimensioni dell'OSCE per combattere la corruzione e promuovere lo stato di diritto.

6. Ribadiamo che la sicurezza nelle zone vicine, in particolare nell'area mediterranea, nonché in regioni direttamente adiacenti agli Stati partecipanti, quali quelle dell'Asia centrale, costituisce un fattore di crescente importanza per l'OSCE. Riconosciamo che l'instabilità in tali aree rappresenta una minaccia diretta per la sicurezza e la prosperità degli Stati OSCE.

II. I NOSTRI COMUNI FONDAMENTI

7. Riaffermiamo la nostra piena adesione alla Carta delle Nazioni Unite e all'Atto Finale di Helsinki, alla Carta di Parigi nonché a tutti gli altri documenti OSCE da noi concordati. Tali documenti rappresentano i nostri impegni comuni e sono il fondamento della nostra opera. Essi ci hanno aiutato a porre fine agli antichi antagonismi in Europa e a promuovere una nuova era di democrazia, di pace e di solidarietà in tutta l'area dell'OSCE. Essi hanno instaurato norme chiare per le relazioni reciproche fra gli Stati partecipanti e fra questi e tutte le persone nell'ambito dei rispettivi territori. Tutti gli impegni OSCE, senza eccezione, sono applicabili nello stesso modo a tutti gli Stati partecipanti. La loro attuazione in buona fede è essenziale per le relazioni tra Stati, tra governi e rispettivi popoli, nonché tra le organizzazioni di cui essi sono membri. Gli Stati partecipanti sono responsabili, nei confronti dei propri

cittadini e nei confronti di ciascun altro Stato partecipante, dell'attuazione degli impegni OSCE. Consideriamo tali impegni una nostra realizzazione comune e pertanto riteniamo che siano questioni di immediato e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti.

Riaffermiamo che l'OSCE rappresenta un accordo regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e una organizzazione primaria per la soluzione pacifica delle controversie nell'ambito della sua regione, nonché un fondamentale strumento di preallarme, prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e ricostruzione post conflittuale. L'OSCE è l'organizzazione onnicomprensiva e globale per consultazioni, processo decisionale e cooperazione nella regione di sua competenza.

8. Ciascuno Stato partecipante ha un eguale diritto alla sicurezza. Riaffermiamo il diritto intrinseco di tutti gli Stati partecipanti e di ciascuno di essi a scegliere o modificare liberamente i propri accordi in materia di sicurezza, inclusi i trattati di alleanza, in funzione della loro evoluzione. Ciascuno Stato gode inoltre del diritto alla neutralità. Ciascuno Stato partecipante rispetterà i diritti di tutti gli altri a tale riguardo. Gli Stati non rafforzeranno la propria sicurezza a scapito della sicurezza di altri Stati. In seno all'OSCE nessuno Stato, raggruppamento di Stati o organizzazione può avere una maggiore responsabilità per il mantenimento della pace e della stabilità nell'area OSCE né può considerare alcuna parte di tale area quale sua sfera di influenza.

9. Svilupperemo le nostre relazioni conformemente al concetto di sicurezza comune e globale, guidati da principi di partnership paritaria, solidarietà e trasparenza. La sicurezza di ogni Stato partecipante è indissolubilmente legata a quella di tutti gli altri. Considereremo le dimensioni umana, economica, politica e militare della sicurezza come un tutto integrale.

10. Continueremo a mantenere il consenso quale base per il processo decisionale dell'OSCE. La flessibilità e la capacità dell'OSCE di rispondere tempestivamente all'evoluzione del quadro politico dovrebbe rimanere al centro dell'approccio cooperativo e comprensivo dell'OSCE nei confronti di una sicurezza comune e indivisibile.

11. Riconosciamo la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e il suo ruolo determinante nel contribuire alla sicurezza e alla stabilità nella nostra regione. Riaffermiamo i nostri diritti e obblighi ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, ivi incluso il nostro impegno sulla

questione del non uso della forza o della minaccia all'uso della forza. A tale riguardo riaffermiamo anche il nostro impegno a perseguire la soluzione pacifica delle controversie, come enunciato nella Carta delle Nazioni Unite.

In base a tali fondamenti, rafforzeremo la nostra risposta comune e perfezioneremo i nostri strumenti comuni al fine di far fronte in modo più efficace alle sfide che ci si presentano.

III. LA NOSTRA RISPOSTA COMUNE

Cooperazione con altre organizzazioni: la Piattaforma per la sicurezza cooperativa

12. I rischi e le sfide che oggi ci troviamo di fronte non possono essere affrontati da un singolo Stato o da una singola organizzazione. Durante lo scorso decennio, abbiamo adottato importanti misure per creare una nuova cooperazione tra l'OSCE e altre organizzazioni internazionali. Al fine di utilizzare pienamente le risorse della comunità internazionale, siamo impegnati ad approfondire ulteriormente la cooperazione tra le organizzazioni internazionali.

Ci impegniamo, attraverso la Piattaforma per la sicurezza cooperativa, che viene qui adottata quale elemento essenziale della presente Carta, a potenziare e a sviluppare ulteriormente la cooperazione con le competenti organizzazioni, su una base di uguaglianza e in uno spirito di partnership. I principi della Piattaforma per la sicurezza cooperativa, come enunciati nel documento operativo allegato alla presente Carta, si applicheranno ad ogni organizzazione o istituzione i cui membri, individualmente o collettivamente, decideranno di aderirvi. Tali principi si applicano a tutte le dimensioni della sicurezza: politico-militare, umana ed economica. Per mezzo di tale Piattaforma ci proponiamo di sviluppare e di mantenere una coerenza politica e operativa sulla base di valori comuni ai vari organi che si occupano della sicurezza, sia nel rispondere a crisi specifiche che nel formulare risposte a nuovi rischi e sfide. Riconoscendo il fondamentale ruolo di integrazione che l'OSCE può svolgere, mettiamo a disposizione l'OSCE, ove appropriato, quale struttura flessibile di coordinamento, al fine di promuovere la cooperazione attraverso cui diverse organizzazioni possano rinforzarsi a vicenda, avvalendosi delle loro particolari poten-

zialità. Non intendiamo creare una gerarchia di organizzazioni o una suddivisione permanente del lavoro fra loro.

Siamo disposti, in linea di principio, ad impiegare le risorse delle organizzazioni e istituzioni internazionali di cui siamo membri, per sostenere l'attività dell'OSCE, ferme restando le necessarie decisioni politiche, se del caso.

13. La cooperazione subregionale è divenuta un elemento importante per il potenziamento della sicurezza nell'area dell'OSCE. Processi quali il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale, posto sotto gli auspici dell'OSCE, contribuiscono a promuovere i nostri valori comuni. Essi concorrono al miglioramento della sicurezza, non soltanto nella subregione in questione, ma in tutta l'area dell'OSCE. Conformemente alla Piattaforma per la sicurezza cooperativa, mettiamo a disposizione l'OSCE quale foro per la cooperazione subregionale. A tale riguardo e conformemente alle modalità enunciate nel documento operativo, l'OSCE faciliterà lo scambio di informazioni e di esperienze tra gruppi subregionali e potrà, se richiesta, ricevere e custodire i loro reciproci accordi e intese.

Solidarietà e partnership

14. La pace e la sicurezza nella nostra regione sono meglio garantite dalla volontà e dalla capacità di ciascuno Stato partecipante di sostenere la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. Confermiamo individualmente la nostra volontà di osservare pienamente gli impegni assunti. Abbiamo inoltre la responsabilità comune di promuovere i principi OSCE. Siamo pertanto decisi a cooperare in seno all'OSCE e con le sue istituzioni e i suoi rappresentanti e siamo pronti a servirci degli strumenti, dei dispositivi e dei meccanismi dell'OSCE. Coopereremo in uno spirito di solidarietà e di partnership nel continuo riesame dell'applicazione. Ci impegniamo, oggi, ad adottare misure congiunte basate sulla cooperazione, sia in seno all'OSCE che tramite le organizzazioni di cui siamo membri, al fine di offrire assistenza agli Stati partecipanti per intensificare la loro osservanza dei principi e degli impegni OSCE. Rafforzeremo gli strumenti cooperativi esistenti e ne svilupperemo di nuovi per rispondere efficacemente alle richieste di assistenza degli Stati partecipanti. Valuteremo metodi per incrementare ulteriormente l'efficacia dell'Organizzazione nell'affrontare casi di violazione palese, flagrante e continua di tali principi e impegni.

15. Siamo decisi a prendere in esame il modo per aiutare gli Stati partecipanti che chiedono assistenza nei casi di crollo interno della legge e dell'ordine. Esamineremo congiuntamente la natura della situazione e possibili modi e mezzi per fornire assistenza allo Stato in questione.

16. Riaffermiamo la validità del Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza. Ci consulteremo tempestivamente, conformemente alle nostre responsabilità OSCE, con uno Stato partecipante che richieda assistenza nell'esercizio del proprio diritto di autodifesa individuale o collettiva in caso di minaccia alla sua sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica. Valuteremo congiuntamente la natura della minaccia e le iniziative che potrebbero rendersi necessarie a difesa dei nostri valori comuni.

Le nostre istituzioni

17. L'Assemblea parlamentare è divenuta una delle istituzioni più importanti dell'OSCE, fornendo costantemente idee e proposte nuove. Apprezziamo il ruolo sempre più significativo che essa svolge, particolarmente nel campo dello sviluppo democratico e del monitoraggio delle elezioni. Invitiamo l'Assemblea parlamentare a sviluppare ulteriormente le proprie attività quale elemento chiave dei nostri sforzi volti alla promozione della democrazia, della prosperità e di una maggiore fiducia all'interno degli Stati partecipanti e fra di loro.

18. L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo (ODIHR), l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali (ACMN) e il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione sono strumenti essenziali per assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto. Il Segretariato OSCE fornisce un'assistenza vitale al Presidente in esercizio e alle attività della nostra Organizzazione, in particolare a quelle sul terreno. Rafforzeremo inoltre ulteriormente le capacità operative del Segretariato OSCE onde consentirgli di affrontare l'ampliamento delle nostre attività e di assicurare che le operazioni sul terreno funzionino efficacemente e in conformità ai mandati e alle direttive ricevuti.

Ci impegniamo a fornire alle istituzioni OSCE il nostro pieno appoggio. Sottolineiamo l'importanza di uno stretto coordinamento tra le istituzioni OSCE, come pure tra le nostre operazioni sul terreno, al fine di ottimizzare le nostre risorse comuni. Terremo conto dell'esigenza di diversificazione geografica e dell'equilibrio tra uomini e donne nell'as-

sunzione di personale per le istituzioni e per le operazioni sul terreno dell'OSCE.

Prendiamo atto degli enormi sviluppi e della diversificazione delle attività dell'OSCE. Riconosciamo che un gran numero di Stati partecipanti non è stato in grado di attuare le decisioni del Consiglio dei Ministri di Roma del 1993 e che possono sorgere difficoltà dalla mancanza di capacità giuridica dell'Organizzazione. Ci adopereremo per migliorare la situazione.

La dimensione umana

19. Riaffermiamo che il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto rappresenta il nucleo centrale del concetto globale di sicurezza dell'OSCE. Ci impegniamo a contrastare minacce alla sicurezza quali le violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo nonché manifestazioni di intolleranza, nazionalismo aggressivo, razzismo, sciovinismo, xenofobia e antisemitismo.

La tutela e la promozione dei diritti delle persone che appartengono alle minoranze nazionali sono fattori essenziali per la democrazia, la pace, la giustizia e la stabilità all'interno degli Stati partecipanti e fra loro. A tale riguardo riaffermiamo i nostri impegni, in particolare ai sensi delle pertinenti disposizioni del Documento sulla dimensione umana di Copenaghen del 1990 e ricordiamo il Rapporto dell'incontro di esperti sulle minoranze nazionali svoltosi a Ginevra nel 1991. Il pieno rispetto per i diritti dell'uomo, ivi inclusi i diritti delle persone che appartengono a minoranze nazionali, oltre a rappresentare un fine di per sé può non solo non pregiudicare, ma rafforzare l'integrità territoriale e la sovranità. Diversi concetti di autonomia, assieme ad altri approcci in linea con i principi OSCE, enunciati nei documenti summenzionati, costituiscono mezzi per preservare e promuovere l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali all'interno di un dato Stato. Condanniamo la violenza nei confronti di qualsiasi minoranza. Ci impegniamo ad adottare misure volte a promuovere la tolleranza e a creare società pluralistiche in cui, indipendentemente dall'origine etnica, tutti possano godere di eguali opportunità. Sottolineiamo che le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte in modo soddisfacente solo nell'ambito di un quadro politico democratico basato sullo stato di diritto.

Riaffermiamo di riconoscere che ciascuno ha diritto ad una cittadinanza e che nessuno deve essere privato arbitrariamente della propria

cittadinanza. Ci impegniamo a proseguire i nostri sforzi volti a garantire a ciascuno l'esercizio di tale diritto. Ci impegniamo inoltre a promuovere la tutela internazionale degli apolidi.

20. Riconosciamo le particolari difficoltà che i Rom e i Sinti si trovano ad affrontare nonché la necessità di adottare misure efficaci per conseguire, conformemente agli impegni OSCE, una piena uguaglianza di opportunità per le persone appartenenti ai Rom e ai Sinti. Intensificheremo i nostri sforzi per assicurare che i Rom e i Sinti siano in grado di svolgere un ruolo pieno e paritario nelle nostre società e per sradicare la discriminazione nei loro confronti.

21. Ci impegniamo a eliminare la tortura e i trattamenti o le pene crudeli, inumani o degradanti in tutta la regione OSCE. A tal fine, promuoveremo leggi che prevedano salvaguardie e rimedi procedurali e sostanziali per combattere tali pratiche. Assisteremo le vittime e coopereremo in modo appropriato con le competenti organizzazioni internazionali e non governative.

22. Respingiamo qualsiasi politica di pulizia etnica o di espulsione di massa. Riaffermiamo il nostro impegno a rispettare il diritto di chiedere asilo e ad assicurare la tutela internazionale dei rifugiati, conformemente alla Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e al suo Protocollo del 1967, nonché ad agevolare il ritorno volontario dei rifugiati e degli sfollati in condizioni dignitose e di incolumità. Perseguiremo, senza discriminazioni, l'obiettivo della reintegrazione dei rifugiati e degli sfollati nei loro luoghi di origine.

Allo scopo di migliorare la protezione dei civili in situazioni di conflitto ci adopereremo per rafforzare l'applicazione del diritto umanitario internazionale.

23. L'esercizio pieno e paritario da parte della donna dei propri diritti umani è elemento essenziale per la realizzazione di un'area OSCE più pacifica, prospera e democratica. Ci impegniamo affinché la parità tra uomo e donna divenga parte integrante delle nostre politiche, sia a livello dei nostri Stati che all'interno dell'Organizzazione.

24. Adotteremo misure per eliminare tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna e porre fine alle violenze perpetrate contro le donne e i bambini nonché allo sfruttamento sessuale e a tutte le forme di traffico di esseri umani. Al fine di prevenire detti crimini, promuoveremo, fra l'altro, l'adozione o il rafforzamento di leggi che prevedano di processare le persone colpevoli di tali azioni, migliorando altresì la

tutela delle vittime. Svilupperemo inoltre ed attueremo misure volte a promuovere i diritti e gli interessi dei bambini nei conflitti armati e nelle situazioni postbelliche, ivi inclusi i bambini profughi e sfollati. Cercheremo i mezzi per prevenire l'arruolamento forzato od obbligatorio di persone di età inferiore ai 18 anni per coinvolgerle in conflitti armati.

25. Riaffermiamo il nostro impegno a tenere elezioni libere e imparziali conformemente agli impegni OSCE, in particolare al Documento di Copenaghen del 1990. Riconosciamo l'importanza dell'assistenza che l'ODIHR può fornire agli Stati partecipanti nell'elaborazione ed attuazione di una legislazione elettorale. Conformemente a tali impegni inviteremo alle nostre elezioni osservatori provenienti da altri Stati partecipanti, dall'ODIHR, dall'Assemblea parlamentare dell'OSCE e da altre competenti istituzioni ed organizzazioni che intendano osservare le nostre procedure elettorali. Concordiamo di dar seguito tempestivamente alle valutazioni e raccomandazioni dell'ODIHR concernenti le elezioni.

26. Riaffermiamo l'importanza dell'indipendenza dei media e della libera circolazione delle informazioni nonché dell'accesso del pubblico alle informazioni. Ci impegniamo ad adottare tutte le misure necessarie per garantire le condizioni fondamentali per la libertà e l'indipendenza dei mezzi di informazione e il libero flusso di informazioni attraverso le frontiere e all'interno degli Stati, che noi consideriamo essere componenti essenziali di ogni società democratica, libera ed aperta.

27. Le organizzazioni non governative (ONG) hanno un ruolo vitale da svolgere nella promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto. Esse sono parte integrante di una solida società civile. Ci impegniamo a potenziare la capacità delle ONG di contribuire pienamente all'ulteriore sviluppo della società civile e al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La dimensione politico-militare

28. Gli aspetti politico-militari della sicurezza continuano ad essere di importanza vitale per gli interessi degli Stati partecipanti. Essi costituiscono un elemento fondamentale del concetto di sicurezza globale dell'OSCE. Il disarmo, il controllo degli armamenti e le misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (CSBM) sono elementi importanti nello sforzo globale di rafforzare la sicurezza promuovendo la stabilità, la trasparenza e la prevedibilità in campo militare. La piena attuazione, l'adattamento tempestivo e, ove necessario, un ulteriore sviluppo degli

accordi per il controllo degli armamenti e delle CSBM rappresentano contributi fondamentali alla nostra stabilità politica e militare.

29. Il Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa (CFE) deve continuare a fungere da pietra miliare della sicurezza europea. Esso ha considerevolmente ridotto il livello di armamenti ed equipaggiamenti. Fornisce un contributo essenziale ad un'Europa più sicura e più integrata. Gli Stati parte di questo Trattato stanno compiendo un passo avanti decisivo. Si sta rafforzando il Trattato mediante l'adattamento delle sue disposizioni volte a garantire una maggiore stabilità, prevedibilità e trasparenza in circostanze mutevoli. Diversi Stati parte ridurranno ulteriormente i propri livelli di armamenti ed equipaggiamenti. All'atto della sua entrata in vigore, il Trattato adattato sarà aperto alla accessione volontaria da parte degli altri Stati partecipanti all'OSCE nell'area tra l'oceano Atlantico e i monti Urali e fornirà pertanto un importante, ulteriore contributo alla stabilità e alla sicurezza europea.

30. Il Documento OSCE di Vienna del 1999, assieme ad altri documenti sugli aspetti politico-militari della sicurezza adottati dal Foro di Cooperazione per la Sicurezza (FSC), fornisce strumenti preziosi a tutti gli Stati partecipanti all'OSCE per la creazione di una maggiore, reciproca fiducia e trasparenza militare. Continueremo ad utilizzare regolarmente e ad attuare pienamente tutti gli strumenti OSCE in tale campo, adoperandoci affinché vengano tempestivamente adattati per assicurare un'adeguata risposta alle esigenze di sicurezza nell'area OSCE. Confermiamo il nostro impegno per quanto riguarda i principi contenuti nel Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza. Siamo determinati a compiere ulteriori sforzi nell'ambito dell'FSC per affrontare congiuntamente le preoccupazioni comuni degli Stati partecipanti in materia di sicurezza, perseguendo il concetto OSCE di una sicurezza globale e indivisibile per quanto riguarda la dimensione politico-militare. Continueremo un dialogo di fondo sulla sicurezza e daremo mandato ai nostri rappresentanti di condurre tale dialogo nel quadro dell'FSC.

La dimensione economica e ambientale

31. Il legame esistente fra sicurezza, democrazia e prosperità è diventato sempre più evidente nell'area OSCE così come il rischio posto alla sicurezza dal degrado ambientale e dall'esaurimento delle risorse naturali. La libertà economica, la giustizia sociale e la coscienza ambientale sono indispensabili per la prosperità. Sulla base di tali legami, assicure-

remo adeguata attenzione alla dimensione economica, in particolare quale elemento delle nostre attività di preallarme e prevenzione dei conflitti, con l'obiettivo, tra l'altro, di promuovere l'integrazione delle economie in transizione nell'economia mondiale e di assicurare lo stato di diritto e lo sviluppo di un sistema giuridico trasparente e stabile in campo economico.

32. L'OSCE è caratterizzata dall'ampia partecipazione, dall'approccio globale alla sicurezza, dalle numerose operazioni sul terreno nonché dalla vasta esperienza di organizzazione normativa. Tali qualità le consentono di individuare eventuali minacce e di agire da catalizzatore per la cooperazione fra le principali organizzazioni ed istituzioni internazionali nel campo economico ed ambientale. L'OSCE è pronta a svolgere questo ruolo, ove necessario. Rafforzeremo tale coordinamento tra l'OSCE e le competenti organizzazioni internazionali, conformemente alla Piattaforma per la sicurezza cooperativa. Potenzieremo la capacità dell'OSCE di affrontare le questioni economiche ed ambientali in maniera tale da non duplicare lavori già esistenti né sostituire iniziative che possono essere più efficacemente intraprese da altre organizzazioni. Ci concentreremo in settori di particolare competenza dell'OSCE. Gli sforzi intrapresi dall'OSCE nel quadro della dimensione umana hanno importanti effetti economici e viceversa, ad esempio, impegnando risorse e talenti umani e contribuendo all'edificazione di società civili vitali. Nello spirito della Convenzione di Arhus del 1998 sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica al processo decisionale e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali, ci adopereremo in particolare per garantire l'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica al processo decisionale nonché l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali.

Stato di diritto e lotta alla corruzione

33. Riaffermiamo il nostro impegno nei confronti dello stato di diritto. Riconosciamo che la corruzione costituisce una notevole minaccia per i nostri valori comuni, generando instabilità e coinvolgendo numerosi aspetti della sicurezza, nonché della dimensione economica e umana. Gli Stati partecipanti si impegnano a incrementare i loro sforzi volti a combattere la corruzione e le condizioni che la favoriscono nonché a promuovere un quadro positivo per le pratiche di buon governo e per l'integrità pubblica. Essi utilizzeranno al meglio gli strumenti internazionali esistenti e si assisteranno vicendevolmente nella lotta alla corruzione. Quale parte della sua attività volta a promuovere lo stato di diritto,

l'OSCE collaborerà con quelle ONG che sono impegnate a far crescere un forte consenso nell'opinione pubblica e imprenditoriale contro la pratica della corruzione.

IV. I NOSTRI STRUMENTI COMUNI

Potenziamento del nostro dialogo

34. Siamo decisi ad ampliare e consolidare il nostro dialogo concernente gli sviluppi relativi a tutti gli aspetti della sicurezza nell'area dell'OSCE. Incarichiamo il Consiglio Permanente e l'FSC, nell'ambito delle loro rispettive competenze, di occuparsi in modo ancora più approfondito delle preoccupazioni in materia di sicurezza degli Stati partecipanti e di perseguire il concetto OSCE di sicurezza globale e indivisibile.

35. Il Consiglio Permanente, che è l'organo ordinario per le consultazioni politiche e il processo decisionale, affronterà l'intera gamma di questioni concettuali nonché il lavoro operativo quotidiano dell'Organizzazione. Al fine di contribuire ai suoi dibattiti e al processo decisionale nonché a intensificare il processo di consultazioni politiche e la trasparenza in seno all'Organizzazione, istituiremo un Comitato preparatorio sotto le direttive del Consiglio Permanente. Tale Comitato a composizione non limitata si riunirà normalmente in modo informale e sarà incaricato dal Consiglio, o dal suo Presidente, di discutere e riferire al Consiglio.

36. A testimonianza del nostro spirito di solidarietà e partnership, potenzieremo altresì il dialogo politico al fine di offrire assistenza agli Stati partecipanti, assicurando in tal modo l'ottemperanza agli impegni OSCE. Allo scopo di incoraggiare tale dialogo abbiamo deciso, conformemente alle norme e alle procedure stabilite, di avvalerci maggiormente degli strumenti OSCE, tra cui:

invio di delegazioni delle istituzioni OSCE, con la partecipazione di altre organizzazioni internazionali competenti, ove appropriato, per fornire pareri tecnici e consigli in merito alla riforma della legislazione e delle prassi;

invio di Rappresentanti personali del Presidente in esercizio, previa consultazione con lo Stato interessato, in missioni d'inchiesta e di consulenza;

riunioni di rappresentanti dell'OSCE e degli Stati interessati allo scopo di affrontare questioni concernenti l'osservanza degli impegni OSCE;

organizzazione di programmi di formazione volti a migliorare gli standard e le prassi, tra l'altro, nel campo dei diritti dell'uomo, della democratizzazione e dello stato di diritto;

esame di questioni concernenti l'osservanza degli impegni OSCE in occasione di riunioni e conferenze di riesame e nel Foro economico;

presentazione di tali questioni all'esame del Consiglio Permanente sulla base, tra l'altro, di raccomandazioni delle istituzioni OSCE, nell'ambito del loro rispettivo mandato, o dei Rappresentanti personali del Presidente in esercizio;

convocazione di riunioni del Consiglio Permanente in forma di seduta speciale o allargata per discutere questioni relative alla mancata osservanza degli impegni OSCE e deliberare appropriate iniziative al riguardo;

istituzione di operazioni sul terreno, previo consenso dello Stato interessato.

Operazioni OSCE sul terreno

37. Il Consiglio Permanente avvierà operazioni sul terreno e deciderà in merito ai loro mandati e bilanci. Su tale base il Consiglio Permanente e il Presidente in esercizio forniranno direttive a tali operazioni.

38. Lo sviluppo di operazioni OSCE sul terreno rappresenta un'importante trasformazione dell'Organizzazione che ha consentito all'OSCE di svolgere un ruolo più influente nel promuovere la pace, la sicurezza e l'osservanza degli impegni OSCE. Grazie all'esperienza da noi acquisita, svilupperemo e consolideremo ulteriormente tale strumento per svolgere i compiti conformi ai rispettivi mandati che potranno, fra l'altro, includere quanto segue:

fornire assistenza e consulenza o formulare raccomandazioni in settori concordati dall'OSCE e dal paese ospitante;

osservare l'ottemperanza agli impegni OSCE e, al fine di migliorarla, fornire consigli o raccomandazioni;

prestare assistenza nell'organizzazione e nel monitoraggio delle elezioni;

fornire sostegno nei settori dello stato di diritto, delle istituzioni democratiche e per il mantenimento e il ripristino dell'ordine pubblico;

contribuire a creare condizioni adatte a negoziati o altre misure che possano facilitare la soluzione pacifica dei conflitti;

verificare e/o prestare assistenza nell'adempimento di accordi sulla soluzione pacifica dei conflitti;

fornire supporto al ripristino e alla ricostruzione di diversi aspetti della società.

39. Il reclutamento per le operazioni sul terreno deve garantire che gli Stati partecipanti mettano a disposizione personale qualificato. L'addestramento del personale costituisce un aspetto importante per potenziare l'efficienza dell'OSCE e delle sue operazioni sul terreno e verrà pertanto migliorato. Le strutture per l'addestramento esistenti negli Stati partecipanti e le attività di addestramento dell'OSCE possono svolgere un ruolo positivo per il conseguimento di tali obiettivi, in cooperazione, se del caso, con altre organizzazioni e istituzioni.

40. Conformemente alla Piattaforma per la sicurezza cooperativa, verrà migliorata la cooperazione fra l'OSCE e le altre organizzazioni internazionali nell'attuazione delle operazioni sul terreno. Ciò avverrà, tra l'altro, mediante l'attuazione di progetti comuni con altri partner, in particolare con il Consiglio d'Europa, consentendo all'OSCE di trarre vantaggio dalla loro competenza, nel rispetto dell'identità e delle procedure decisionali di ogni organizzazione coinvolta.

41. Il paese che ospita operazioni OSCE sul terreno dovrebbe essere aiutato, se del caso, a sviluppare le proprie capacità e competenze nell'ambito del settore considerato. Ciò faciliterebbe un efficiente trasferimento dei compiti dell'operazione al paese ospitante e di conseguenza la conclusione dell'operazione sul terreno.

Risposta rapida (REACT)

42. Riconosciamo che la capacità di dispiegare rapidamente esperti in materia civile e nel settore della polizia è essenziale ai fini di

un'efficace prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e ricostruzione post conflittuale. Ci impegniamo a sviluppare, all'interno degli Stati partecipanti e all'OSCE, capacità atte ad istituire Nuclei di esperti di pronta assistenza e cooperazione (REACT) che saranno a disposizione dell'OSCE. Ciò consentirà agli organi e alle istituzioni dell'OSCE, operanti conformemente alle loro rispettive procedure, di offrire speditamente agli Stati partecipanti all'OSCE esperti in grado di fornire assistenza, conformemente alle norme OSCE, nella prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e ricostruzione post conflittuale. Tali risorse di rapido spiegamento includeranno una vasta gamma di esperti civili e ci consentiranno di affrontare i problemi prima che essi diventino critici e di dispiegare rapidamente la componente civile di un'operazione per il mantenimento della pace, ove necessario. Tali Nuclei potrebbero anche essere utilizzati quale «sovra-capacità» temporanea per assistere l'OSCE con il pronto spiegamento di operazioni su vasta scala o specializzate. Auspichiamo che REACT si sviluppi e si evolva, unitamente ad altre capacità dell'OSCE, in modo da soddisfare le esigenze dell'Organizzazione.

Centro operativo

43. Lo spiegamento rapido è importante per l'efficacia dell'OSCE nel contribuire ai nostri sforzi per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la ricostruzione post-conflittuale e dipende da una preparazione e pianificazione efficaci. Al fine di agevolare tale spiegamento rapido, decidiamo di istituire un Centro operativo nell'ambito del Centro per la prevenzione dei conflitti dotato di un piccolo nucleo di personale esperto in tutti i generi di operazioni OSCE, che possa essere ampliato rapidamente, se necessario. Il suo ruolo sarà la pianificazione e lo spiegamento di operazioni sul terreno, incluse quelle che comportano le risorse dei REACT. Esso fungerà da collegamento con altre organizzazioni e istituzioni internazionali, nel modo appropriato, conformemente alla Piattaforma per la sicurezza cooperativa. Il personale del Centro sarà, ove possibile, selezionato fra personale specializzato distaccato dagli Stati partecipanti e fra quello di cui dispone il Segretariato. Tale nucleo costituirà una base che potrà rapidamente essere ampliata per svolgere nuovi compiti, qualora se ne presenti la necessità. Disposizioni dettagliate saranno decise conformemente alle procedure esistenti.

Attività connesse alla polizia

44. Ci adopereremo per rafforzare il ruolo dell'OSCE nelle attività connesse alla polizia civile quale parte integrante degli sforzi compiuti dall'Organizzazione nella prevenzione dei conflitti, nella gestione delle crisi e nella ricostruzione post conflittuale. Tali attività potranno comprendere:

monitoraggio della polizia, anche allo scopo di impedire che la polizia svolga attività che comportino discriminazioni basate sull'identità religiosa ed etnica;

addestramento della polizia che potrebbe, tra l'altro, includere i seguenti compiti;

migliorare le capacità operative e tattiche dei servizi di polizia locale e riformare le forze paramilitari;

prevedere nuove e moderne specializzazioni di polizia come un servizio di polizia di quartiere, nonché servizi antidroga, anticorruzione e antiterrorismo;

creare un servizio di polizia a composizione multi-etnica e/o multi-religiosa che possa godere della fiducia dell'intera popolazione;

promuovere il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali in generale.

Incoraggeremo la fornitura di attrezzature moderne appropriate per i servizi di polizia da addestrare nelle nuove specializzazioni.

Inoltre, l'OSCE prenderà in esame opzioni e condizioni per svolgere un ruolo nell'imporre il rispetto della legge.

45. Promuoveremo inoltre lo sviluppo di sistemi giudiziari indipendenti che svolgano un ruolo fondamentale nel fornire strumenti giuridici di ricorso per le violazioni dei diritti dell'uomo nonché consigli e assistenza per la riforma dei sistemi carcerari. L'OSCE opererà anche assieme ad altre organizzazioni internazionali nella creazione di un quadro politico e giuridico entro cui la polizia possa svolgere i propri compiti conformemente ai principi democratici e allo stato di diritto.

Mantenimento della pace

46. Rimaniamo impegnati a consolidare il ruolo fondamentale dell'OSCE nel mantenimento della pace e della stabilità in tutta la nostra area. I contributi più efficaci dell'OSCE alla sicurezza regionale hanno riguardato settori quali le operazioni sul terreno, la ricostruzione post conflittuale, la democratizzazione e il monitoraggio dei diritti umani e delle elezioni. Abbiamo deciso di vagliare opzioni per un ruolo dell'OSCE potenzialmente maggiore e più vasto per il mantenimento della pace. Riaffermando i nostri diritti e obblighi ai sensi della Carta delle Nazioni Unite e sulla base delle nostre decisioni esistenti, confermiamo che l'OSCE può decidere, caso per caso e per consenso, di svolgere un ruolo nel mantenimento della pace, incluso un ruolo guida qualora gli Stati partecipanti ritengano che l'OSCE sia l'organizzazione più efficace e appropriata. A tale riguardo, l'OSCE potrebbe anche decidere un mandato che comporti il mantenimento della pace da parte di altri e cercare l'appoggio degli Stati partecipanti nonché di altre organizzazioni per fornire risorse e competenze. Conformemente alla Piattaforma per la sicurezza cooperativa, l'OSCE potrebbe inoltre fornire un quadro di coordinamento per tali sforzi.

Corte di conciliazione e arbitrato

47. Ribadiamo che il principio della composizione pacifica delle controversie è al centro degli impegni OSCE. A tale riguardo, la Corte di conciliazione e arbitrato rimane uno strumento disponibile per i numerosi Stati partecipanti, che sono divenuti parte della Convenzione di Stoccolma del 1992. Li incoraggiamo ad utilizzare tale strumento per comporre le controversie fra loro, nonché con altri Stati partecipanti che si appellino volontariamente alla giurisdizione della Corte. Inoltre incoraggiamo quegli Stati partecipanti, che non lo abbiano ancora fatto, ad esaminare la possibilità di aderire alla Convenzione.

V. I NOSTRI PARTNER PER LA COOPERAZIONE

48. Riconosciamo l'interdipendenza fra la sicurezza dell'area dell'OSCE e quella dei partner per la cooperazione, nonché il nostro impegno a intrattenere relazioni e il dialogo con essi. Sottolineiamo in

particolare le relazioni da tempo consolidate con i nostri partner mediterranei, Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco e Tunisia. Riconosciamo il maggiore coinvolgimento e sostegno prestato ai lavori dell'OSCE dai nostri partner per la cooperazione. Sulla base di questa interdipendenza siamo pronti a sviluppare ulteriormente tale processo. Applicando e basandoci sul Documento di Helsinki del 1992 e sul Documento di Budapest del 1994, collaboreremo più strettamente con i partner per la cooperazione al fine di promuovere le norme e i principi OSCE. Accogliamo con favore il loro desiderio di promuovere la realizzazione delle norme e dei principi dell'Organizzazione, incluso il principio fondamentale della risoluzione dei conflitti mediante mezzi pacifici. A tal fine, con l'evolversi di tale dialogo, inviteremo i partner per la cooperazione a partecipare maggiormente e più regolarmente ai lavori dell'OSCE.

49. Il potenziale del Gruppo di contatto e dei Seminari sul Mediterraneo dovrà essere pienamente esplorato e utilizzato. Il Consiglio Permanente, avvalendosi del mandato di Budapest, esaminerà le raccomandazioni che emergono dal Gruppo di contatto e dai Seminari sul Mediterraneo. Incoraggeremo i partner mediterranei per la cooperazione ad avvalersi della nostra esperienza nell'istituire strutture e meccanismi di preallarme, diplomazia preventiva e prevenzione dei conflitti nel Mediterraneo.

50. Ci felicitiamo per la maggiore partecipazione del Giappone e della Repubblica di Corea ai nostri lavori. Apprezziamo il contributo del Giappone alle attività dell'OSCE sul terreno. Ci adopereremo per intensificare ulteriormente la nostra cooperazione con i partner asiatici nell'affrontare sfide di interesse comune.

VI. CONCLUSIONI

51. La presente Carta contribuirà alla sicurezza di tutti gli Stati partecipanti potenziando e rafforzando l'OSCE alle soglie del ventunesimo secolo. Oggi abbiamo deciso di sviluppare gli strumenti esistenti e crearne di nuovi. Li utilizzeremo pienamente al fine di promuovere un'area OSCE libera, democratica e sicura. La Carta pertanto consoliderà il ruolo dell'OSCE quale unica organizzazione di sicurezza paneuropea cui è affidato il compito di assicurare la pace e la stabilità nella sua regione.

Apprezziamo il completamento dei lavori del Comitato per un modello di sicurezza.

52. L'originale della presente Carta, redatta in francese, inglese, italiano, russo, spagnolo e tedesco, sarà trasmesso al Segretario Generale dell'Organizzazione che ne fornirà una copia autentica certificata a ciascuno Stato partecipante.

Noi, sottoscritti Alti Rappresentanti degli Stati partecipanti, consapevoli dell'alto significato politico da noi attribuito alla presente Carta e dichiarando la nostra determinazione ad agire in conformità alle disposizioni del testo di cui sopra, abbiamo apposto le nostre firme in calce.

DOCUMENTO OPERATIVO

PIATTAFORMA PER LA SICUREZZA COOPERATIVA

I. LA PIATTAFORMA

1. Obiettivo della Piattaforma per la sicurezza cooperativa è quello di potenziare il carattere di rafforzamento reciproco delle relazioni tra le organizzazioni ed istituzioni impegnate nella promozione di una sicurezza globale nell'ambito dell'area OSCE.

2. L'OSCE opererà in cooperazione con le organizzazioni ed istituzioni i cui membri, individualmente e collettivamente, in modo coerente con le modalità proprie di ciascuna organizzazione o istituzione, attualmente e in futuro:

aderiscano ai principi della Carta delle Nazioni Unite e ai principi e agli impegni OSCE enunciati nell'Atto Finale di Helsinki, nella Carta di Parigi, nel Documento di Helsinki 1992, nel Documento di Budapest 1994, nel Codice di condotta dell'OSCE relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza e nella Dichiarazione di Lisbona su un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo;

si impegnino ad agire secondo i principi della trasparenza e della prevedibilità, nello spirito del Documento di Vienna 1999 dei Negoziati sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza;

attuino pienamente gli obblighi relativi al controllo degli armamenti, incluso il disarmo e le CSBM nei confronti dei quali si sono impegnati;

si basino sul presupposto che le organizzazioni e istituzioni, di cui sono membri, nella loro evoluzione aderiscano al principio della trasparenza;

assicurino che la loro partecipazione a tali organizzazioni ed istituzioni si basi su uno spirito di apertura e sulla libera volontà;

sostengano attivamente il concetto OSCE di una sicurezza comune, globale e indivisibile in uno spazio di sicurezza comune, privo di linee di demarcazione;

svolgano un ruolo pieno e appropriato nello sviluppo delle relazioni tra le istituzioni complementari impegnate nel campo della sicurezza nell'area dell'OSCE;

siano disposti, in linea di principio, ad utilizzare le risorse istituzionali delle organizzazioni ed istituzioni internazionali, di cui sono membri, a sostegno delle attività dell'OSCE, fatte salve le decisioni politiche necessarie, a seconda del caso. A tale riguardo, gli Stati partecipanti rilevano l'importanza particolare della cooperazione nei settori della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi.

3. L'insieme di tali principi ed impegni costituisce la Piattaforma per la sicurezza cooperativa.

II. MODALITÀ DI COOPERAZIONE

1. Gli Stati partecipanti, in seno alle competenti organizzazioni ed istituzioni di cui sono membri, si adopereranno per assicurare che le organizzazioni ed istituzioni stesse aderiscano alla Piattaforma per la sicurezza cooperativa. L'adesione, in base a decisioni assunte da ciascuno Stato membro in seno alle pertinenti organizzazioni ed istituzioni, avrà luogo in modo coerente con le modalità proprie di ciascuna organizzazione o istituzione. I contatti e la cooperazione dell'OSCE con altre organizzazioni ed istituzioni saranno trasparenti per gli Stati partecipanti e si svolgeranno in modo coerente con le modalità proprie dell'OSCE e di tali organizzazioni e istituzioni.

2. In occasione della Riunione dei Ministri di Copenaghen del 1997 è stata adottata una decisione sul Concetto comune per lo sviluppo della cooperazione fra istituzioni complementari. Prendiamo atto dell'ampia rete di contatti successivamente stabiliti, in particolare della crescente cooperazione con organizzazioni e istituzioni attive sia nel settore politico-militare che nella dimensione umana ed economica della sicurezza nonché dell'intensificarsi della cooperazione tra l'OSCE e vari organi e agenzie delle Nazioni Unite, tenendo conto del ruolo dell'OSCE quale accordo

regionale ai sensi della Carta delle Nazioni Unite. Siamo decisi a sviluppare ulteriormente tali contatti e tale cooperazione.

3. La crescente importanza dei raggruppamenti subregionali rappresenta un altro importante settore delle attività dell'OSCE e noi siamo favorevoli allo sviluppo della cooperazione con tali gruppi, in base alla presente Piattaforma.

4. Lo sviluppo della cooperazione può essere ulteriormente potenziato attraverso un'ampia utilizzazione dei seguenti strumenti e meccanismi:

contatti regolari, incluse riunioni; un quadro di dialogo continuo; maggiore trasparenza e cooperazione pratica, inclusa l'individuazione di funzionari di collegamento o punti di contatto; rappresentanza reciproca nelle appropriate riunioni ed altri contatti volti a migliorare la comprensione dei dispositivi per la prevenzione dei conflitti di ciascuna organizzazione.

5. Inoltre l'OSCE può partecipare a riunioni speciali con altre organizzazioni, istituzioni e strutture che operano nell'area OSCE. Tali riunioni possono essere tenute a livello politico e/o esecutivo (per coordinare le politiche o definire i settori di cooperazione) e a livello di lavoro (per esaminare le modalità di cooperazione).

6. Lo sviluppo delle operazioni OSCE sul terreno, negli ultimi anni, ha rappresentato una considerevole trasformazione dell'Organizzazione. In vista dell'adozione della Piattaforma per la sicurezza cooperativa, l'attuale cooperazione tra l'OSCE e altri pertinenti organi, organizzazioni e istituzioni internazionali in operazioni sul terreno dovrebbe essere intensificata ed ampliata, conformemente ai rispettivi mandati. Le modalità per questo tipo di cooperazione potrebbero includere regolari scambi di informazioni e riunioni, missioni congiunte di valutazione delle necessità, distacco presso l'OSCE di esperti provenienti da altre organizzazioni, designazione di funzionari di collegamento, sviluppo di progetti comuni e operazioni sul terreno, nonché iniziative di formazione congiunte.

7. Cooperazione in risposta a specifiche crisi:

l'OSCE – tramite il suo Presidente in esercizio e con l'appoggio del Segretario Generale – e le organizzazioni e istituzioni competenti, sono incoraggiati a tenersi reciprocamente informati delle azioni intraprese o programmate per affrontare una particolare situazione;

a tal fine, gli Stati partecipanti incoraggiano il Presidente in esercizio, con il sostegno del Segretario Generale, ad operare assieme ad altre organizzazioni e istituzioni per promuovere approcci coordinati che evitino duplicazioni ed assicurino un uso efficiente delle risorse disponibili. Se del caso, l'OSCE può proporsi come struttura flessibile per la cooperazione delle diverse iniziative complementari. Il Presidente in esercizio si consulterà con gli Stati partecipanti in merito a tale processo e opererà conformemente ai risultati di tali consultazioni.

8. Il Segretario Generale elaborerà un rapporto annuale sull'interazione tra organizzazioni e istituzioni nell'area OSCE da presentare al Consiglio Permanente.

*Finito di stampare nel mese di luglio 2000
presso gli Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo S.p.A.
Via Roberto Malatesta, 296 - Roma*