

Dipartimento federale degli affari esteri  
Divisione politica III  
Sezione OSCE, Politica di sicurezza, PPP

OSCE  
Vademecum  
1999

Introduzione all'Organizzazione per la  
Sicurezza e la Cooperazione in Europa

*Edizione: Maggio 1999*



## **Indice**

<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Dalla CSCE all'OSCE: cenni storici</b> .....	<b>4</b>
1.1. L'Atto finale di Helsinki .....	4
1.2. Le Riunioni dei seguiti della CSCE .....	5
1.3. Superamento delle divisioni: La Carta di Parigi del 1990 .....	5
1.4. Ampliamento delle capacità operative: Helsinki 1992 .....	5
1.5. Dalla CSCE all'OSCE: Budapest 1994 .....	6
1.6. Sicurezza per il 21esimo secolo: Lisbona 1996 .....	6
1.7. Vertice di Istanbul 1999 .....	6
<b>2. L'OSCE in breve</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Strutture e istituzioni</b> .....	<b>8</b>
3.1. Gli organi politici .....	8
3.2. Il presidente in carica .....	8
3.3. Le istituzioni permanenti .....	9
3.4. Conferenze e seminari .....	10
3.5. L'Assemblea parlamentare .....	10
3.6. Base legale .....	11
3.7. Decisioni .....	11
3.8. I costi .....	12
<b>4. L'OSCE in quanto parte della struttura di sicurezza europea</b> .....	<b>13</b>
4.1. L'OSCE come accordo regionale dell'ONU .....	13
4.2. Istituzioni di sicurezza in Europa .....	13
4.3. La futura Carta di sicurezza europea .....	15
<b>5. Preallarme, prevenzione dei conflitti e superamento di crisi</b> .....	<b>16</b>
5.1. Consultazioni politiche .....	16
5.2. Rappresentante personale del presidente in carica .....	16
5.3. L'Alto commissario per le minoranze nazionali .....	16
5.4. Missioni dell'OSCE .....	17
5.5. Operazioni di mantenimento della pace .....	18
5.6. Il gruppo di Minsk .....	19
5.7. Composizione pacifica delle controversie .....	19
<b>6. La dimensione umana</b> .....	<b>21</b>
6.1. Genesi e definizione .....	21
6.2. L'ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo .....	21
6.3. Potenziale delle donne e questioni specifiche concernenti le donne .....	22
6.4. Le relazioni con le organizzazioni non governative (ONG) .....	22
6.5. Meccanismi della dimensione umana .....	23

<b>7. Controllo degli armamenti, disarmo, rafforzamento della fiducia e della sicurezza .....</b>	<b>25</b>
7.1. Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza .....	25
7.2. Il meccanismo militare d'emergenza .....	26
7.3. Il Foro di cooperazione per la sicurezza .....	27
<b>8. Cooperazione economica .....</b>	<b>29</b>
<b>9. Relazioni con Stati terzi .....</b>	<b>30</b>

Allegato A: Cronistoria della CSCE/OSCE 1973 - 1999

Allegato B: Panoramica delle principali strutture dell'OSCE

Allegato C: Riassunto delle missioni a lungo termine dell'OSCE

Allegato D: Bibliografia

## Cara lettrice, caro lettore

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) unisce l'Europa, il Nordamerica e gli Stati dell'ex Unione Sovietica in uno spazio di sicurezza basata sulla cooperazione. La cooperazione nell'OSCE si fonda su valori comuni quali i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto. L'OSCE parte da una concezione di sicurezza globale, che integra fattori politici, militari, economici ed ecologici.

Gli elementi centrali dell'attività dell'OSCE vanno ricercati nella diplomazia preventiva, nella prevenzione dei conflitti e nel superamento di crisi, così come nella ricostituzione di strutture sociali democratiche dopo i conflitti. Essa fornisce un contributo essenziale alla promozione della democrazia, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto. Nel settore militare contribuisce, favorendo l'apertura, la trasparenza e la prevedibilità, a ridurre le tensioni e a rafforzare la fiducia reciproca.

Negli scorsi anni, l'OSCE ha notevolmente ampliato le sue capacità operative e dispone oggi di numerosi strumenti per esercitare direttamente sul territorio il suo influsso, sia nel superamento di conflitti, sia nel sostegno ad attuare gli impegni assunti dagli Stati partecipanti. Lo strumento principale e più visibile sono le missioni a lungo termine in diverse regioni di tensioni e di crisi. La Bosnia, la Croazia e ultimamente il Kosovo dimostrano come l'OSCE assuma compiti sempre più importanti in questo settore.

L'OSCE consente alla Svizzera di fornire un contributo alla sicurezza europea e di partecipare attivamente alla costruzione del futuro sistema di sicurezza. Assumendo la presidenza dell'OSCE nel 1996, la Svizzera ha sottolineato l'importanza che accorda alla cooperazione europea. Anche in futuro proseguirà il suo impegno inteso a rafforzare l'OSCE, imprimendovi la propria impronta.

Con questo vademecum, la sezione OSCE del DFAE intende dare una visione generale dell'OSCE e delle sue istituzioni, dei suoi principi, delle sue procedure e dei suoi compiti, tenendo conto in particolare del ruolo della Svizzera in questa organizzazione.

Berna, aprile 1999

Kurt Kunz  
Sezione OSCE, Politica di sicurezza, PPP

### Indirizzo:

DFAE  
Sezione OSCE, Politica di sicurezza, PPP  
3003 Berna  
Telefono: 031 324 38 11  
Telefax: 031 324 38 39  
Internet: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)

## **1. Dalla CSCE all'OSCE: cenni storici**

L'origine della CSCE - la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa - va ricercata nel contesto della guerra fredda, nella divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti e ostili. Già alla metà degli anni Cinquanta, l'Unione Sovietica lanciò l'idea di una conferenza per istituire un sistema di sicurezza collettivo in Europa; il progetto fallì tuttavia per la diffidenza (peraltro giustificata) dell'Occidente.

La politica di distensione dei primi anni Settanta contribuì a dare nuovo slancio all'idea di una conferenza *europea* sulle principali questioni concernenti le relazioni tra Est e Ovest. Le prime consultazioni su un possibile progetto di conferenza ebbero luogo dal novembre 1972 al giugno 1973 a Dipoli, presso Helsinki.

### **1.1. L'Atto finale di Helsinki**

I successivi negoziati, che si svolsero dal settembre 1973 al luglio 1975 a Ginevra e si conclusero il 1° agosto 1975 con la firma dell'Atto finale di Helsinki, furono caratterizzati dal contrasto tra i Paesi occidentali e gli Stati del Patto di Varsavia.

Mentre l'obiettivo dell'Unione Sovietica e degli Stati del blocco dell'Est erano la legittimazione dell'ordinamento territoriale del dopoguerra (che come noto non era mai stato sancito da un trattato di pace) e lo sviluppo delle relazioni economiche tra i due blocchi, gli Stati occidentali davano grande importanza alla definizione dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali (in particolare della libertà di viaggiare e di scambiarsi informazioni senza impedimenti). In questa situazione, il gruppo degli Stati neutrali e non vincolati (N + N) assunse un importante ruolo di mediazione tra i due blocchi.

I temi negoziati furono suddivisi nei cosiddetti tre panieri ("baskets") - secondo un'idea dei rappresentanti svizzeri alla Conferenza - che costituiscono i tre capitoli principali dell'Atto finale:

1. questioni relative alla sicurezza in Europa;
2. cooperazione nei campi dell'economia, della scienza, della tecnica e dell'ambiente;
3. cooperazione nel settore umanitario e in altri settori.

Il fulcro dell'Atto finale è costituito dalla "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti", il cosiddetto "decalogo di Helsinki", contenuto nel primo pacchetto:

- |       |  |
|-------|--|
| I.    | Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità;   |
| II.   | Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza;   |
| III.  | Inviolabilità delle frontiere;   |
| IV.   | Integrità territoriale degli Stati;  |
| V.    | Composizione pacifica delle controversie;  |
| VI.   | Non intervento negli Affari Interni;   |
| VII.  | Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo; |
| VIII. | Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli;  |
| IX.   | Cooperazione fra gli Stati;  |
| X.    | Esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale.   |

## 1.2. Le Riunioni dei seguiti della CSCE

Nell'Atto finale di Helsinki, i capi di Stato e di Governo si dichiararono "convinti" di voler "proseguire il processo multilaterale avviato dalla Conferenza". A causa del peggioramento delle relazioni Est-Ovest (attacco sovietico in Afghanistan, legge marziale in Polonia, abbattimento di un aereo passeggeri sudcoreano da parte di un caccia sovietico), le "Riunioni dei seguiti della CSCE" di Belgrado (1977-78) e di Madrid (1980-83) si conclusero senza risultati sostanziali.

La politica della perestrojka avviata dal presidente sovietico Gorbaciov a metà degli anni Ottanta diede nuovo slancio al processo. Nella terza Riunione dei seguiti della CSCE a Vienna (1986-1989), si fecero importanti progressi dopo lunghi negoziati nei quali gli N+N svolsero un prezioso ruolo di mediazione. I 35 Stati partecipanti adottarono un documento che conteneva numerose importanti innovazioni, in particolare nell'ambito della "dimensione umana", delle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza, come pure nel settore del disarmo convenzionale in Europa.

Oltre alle Riunioni dei seguiti della CSCE condotte dai Governi, la firma dell'Atto finale di Helsinki nel 1975 diede la spinta a costituire **movimenti per i diritti civili e "Comitati di Helsinki"** in diversi Paesi a Est e a Ovest. A titolo d'esempio, citiamo il "Comitato moscovita di Helsinki" fondato nel 1976 e la "Carta 77" nell'ex Cecoslovacchia. La "Associazione svizzera di Helsinki" fu fondata nel 1978. Lo scopo di questo movimento era, sin dall'inizio, di ricordare ai Governi gli impegni che avevano assunto nell'ambito della CSCE.

Le associazioni nazionali di Helsinki sono oggi riunite nella Federazione internazionale di Helsinki (IHF) con sede a Vienna, ma continuano a operare autonomamente. Antesignana della IHF fu la "Società internazionale di Helsinki", fondata in Svizzera alla fine degli anni Settanta, il cui primo presidente fu il noto dissidente sovietico Andrej Sacharov.

## 1.3. Superamento delle divisioni: la Carta di Parigi del 1990

La "Carta di Parigi per una nuova Europa", firmata il 21 novembre 1990, rispecchia l'ottimismo dopo il superamento della divisione dell'Europa:

*"L'Europa si sta liberando dal retaggio del passato. Il coraggio di uomini e donne, la potenza della volontà dei popoli e la forza delle idee dell'Atto Finale di Helsinki hanno dischiuso una nuova era di democrazia, pace ed unità in Europa."*

Gi Stati partecipanti si impegnano in particolare a edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo e a tutelare e promuovere i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

A Parigi fu inoltre avviata una massiccia istituzionalizzazione della CSCE. Furono istituiti due organi politici - il Consiglio dei ministri degli affari esteri, che si riunisce almeno una volta all'anno, e il Comitato di alti funzionari, che si riunisce più volte all'anno - e definite tre istituzioni permanenti - un Segretariato a Praga, l'Ufficio per le libere elezioni (trasformato in seguito nell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo) a Varsavia e il Centro per la prevenzione dei conflitti a Vienna.

## 1.4. Ampliamento delle capacità operative: Helsinki 1992

La riunione di Helsinki (marzo-luglio 1992) si svolse sullo sfondo della recrudescenza di conflitti e crisi in Europa, soprattutto nell'ex Jugoslavia e nel Caucaso. Questi conflitti avevano per lo più radici etniche ed erano di natura interna. Per poter far fronte a queste nuove - e inaspettate - sfide, la

CSCE fu rafforzata dal profilo operativo. Furono ampliati gli strumenti della diplomazia preventiva e venne istituito il posto di Alto commissario per le minoranze nazionali, mentre l'istituzionalizzazione già avviata fu ampliata con l'introduzione del presidente in carica, in esercizio per un anno. A Vienna fu istituito il Foro di cooperazione per la sicurezza, allo scopo di avviare nuovi negoziati sul controllo degli armamenti, il disarmo e le misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza. Sotto la pressione del conflitto nel Nagorno-Karabakh, i mezzi a disposizione della CSCE furono integrati con la possibilità di intraprendere operazioni di mantenimento della pace. Di questa possibilità non si è però finora mai fatto uso.

### **1.5. Dalla CSCE all'OSCE: Budapest 1994**

Durante il vertice di Budapest del dicembre 1994, le strutture della CSCE furono ulteriormente consolidate. La CSCE viene definita come "uno strumento prioritario di preallarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi" nella sua regione. Per tener conto della graduale istituzionalizzazione in corso dal 1990 e dell'aumento delle attività nel settore operativo, la CSCE cambiò nome in OSCE - Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

### **1.6. Sicurezza per il 21esimo secolo: Lisbona 1996**

In occasione del vertice di Lisbona fu approvata una dichiarazione su "un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo". Gli Stati partecipanti si impegnarono a istituire uno spazio di sicurezza comune sulla base di valori, impegni e norme di comportamento comuni.

### **1.7. Vertice di Istanbul 1999**

Durante il vertice di Istanbul che si terrà il 18-19 novembre 1999, dovrà in particolare essere approvata la Carta di sicurezza europea, che è il risultato della discussione avviata nel 1994 su un modello di sicurezza comune e globale. La Carta deve definire i compiti e il ruolo dell'OSCE nel 21esimo secolo e regolare le relazioni dell'OSCE con le altre organizzazioni.

Una cronistoria delle principali conferenze della CSCE/OSCE è contenuta nell'allegato A.

## **2. L'OSCE in breve**

### **L'OSCE è:**

- una comunità di 55 Stati<sup>1</sup> i quali, in quanto partner paritari, impostano le loro relazioni secondo i principi della convivenza pacifica e sulla base di valori democratici comuni;
- un'organizzazione che intende la sicurezza e la pace in modo globale, tenendo conto degli aspetti politici, militari, economici ed ecologici;
- un'organizzazione per la cooperazione in materia di sicurezza, che rappresenta sia un foro per i negoziati e per la definizione di norme comuni, sia uno strumento operativo per un'azione comune sul territorio;
- un accordo regionale dell'ONU ai sensi del capitolo VIII dello Statuto;
- l'unica organizzazione in Europa per la cooperazione in materia di sicurezza che comprenda tutti gli Stati europei, il Nordamerica e gli Stati dell'ex Unione Sovietica;
- l'organizzazione centrale per il preallarme, la diplomazia preventiva, il superamento di conflitti e la normalizzazione della situazione dopo i conflitti.

### **L'OSCE non è:**

- un'organizzazione per la sicurezza collettiva (come l'ONU) o un'alleanza di difesa (come la NATO);
- una macchinosa struttura burocratica: la sua amministrazione è modesta e dispone di strumenti operativi flessibili;
- un'organizzazione costosa: nonostante il massiccio aumento dei compiti, le spese sono rimaste relativamente modeste.

### **L'OSCE:**

- impiega missioni e altre forme di presenza permanente in 17 diversi Paesi;
- impiega il suo Alto commissario per le minoranze nazionali per individuare tempestivamente e appianare conflitti tra minoranze;
- sostiene il rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto e svolge osservazioni di elezioni, in particolare nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, dei Balcani e dell'Asia centrale, e a tal fine dispone di un ufficio specializzato a Varsavia;
- impiega il suo rappresentante per la libertà dei media al fine di promuovere la libertà d'opinione e di stampa;
- mette a disposizione meccanismi per la composizione pacifica delle controversie;
- fornisce impulsi politici per la cooperazione nei settori dell'economia e della protezione dell'ambiente;
- offre un sistema equilibrato per il rafforzamento della sicurezza e della fiducia nel settore militare.

Per una rapida panoramica delle principali istituzioni dell'OSCE cfr. l'allegato B.

---

<sup>1</sup> Incl. la Repubblica federativa di Jugoslavia sospesa dal 1992.

### 3. Strutture e istituzioni

Sorta originariamente come una serie di conferenze, riunioni di esperti e seminari, solo al termine della guerra fredda la CSCE si è istituzionalizzata con la Carta di Parigi. Le strutture della CSCE e in seguito dell'OSCE sono state gradatamente ampliate e completate, il più delle volte come reazione pragmatica alle nuove sfide a cui erano confrontati gli Stati partecipanti. Questa situazione spiega la struttura istituzionale dell'OSCE, che a prima vista potrebbe sembrare piuttosto complicata.

Con il cambiamento del nome da CSCE a OSCE deciso nel corso del vertice di Budapest del 1994, si è preso atto che la CSCE aveva assunto *de facto* le principali caratteristiche di un'organizzazione. In molti settori si ritrovano tuttavia ancora tracce dell'origine dell'OSCE, nata quale conferenza, ad esempio nella designazione di "Stati partecipanti". L'OSCE non dispone inoltre per il momento di una vera e propria base legale.

#### 3.1. Gli organi politici

L'organo politico supremo dell'OSCE è costituito dagli **incontri dei capi di Stato e di Governo** (vertici), che *di regola* hanno luogo ogni due anni. Durante i vertici si stabiliscono le grandi linee di sviluppo dell'Organizzazione e si prendono decisioni politiche sugli indirizzi della sua attività. Il vertice è diretto dal capo di Stato del Paese ospitante. Il prossimo vertice si svolgerà il 18-19 novembre 1999 a Istanbul.

Il **Consiglio dei ministri** è il secondo organo direttivo dell'OSCE in ordine di importanza. Si tiene ogni due anni a livello di "ministri degli affari esteri", in alternanza con il vertice. È condotto dallo Stato che detiene la presidenza.

L'**Alto Consiglio** (in precedenza "Comitato di alti funzionari") ha perso importanza e si riunisce solo una volta all'anno a Praga come **Foro economico**. La funzione di organo direttivo intermedio svolta dall'Alto Consiglio è stata in pratica assunta dalla riunione del Consiglio permanente "ampliato", che si tiene secondo necessità a Vienna (v. sotto).

Il **Consiglio permanente** (in precedenza "Comitato permanente") si riunisce a Vienna ogni giovedì - e quando necessario - a livello dei rappresentanti permanenti (ambasciatori). È il foro centrale incaricato di condurre consultazioni politiche regolari e di prendere decisioni operative. Per trattare questioni particolarmente importanti può essere convocato come "Consiglio permanente ampliato" (rafforzato dagli alti funzionari delle capitali).

#### 3.2. Il presidente in carica

La responsabilità suprema per lo svolgimento e il coordinamento delle attività dell'OSCE spetta al presidente in carica, il ministro degli esteri del Paese che a turno assume per un anno la presidenza dell'Organizzazione. Nell'esercizio del suo mandato è assistito dal suo predecessore e dal suo successore, che assieme costituiscono la **troika dell'OSCE**.

Il presidente in carica

- dirige e coordina le attività delle istituzioni dell'OSCE, in particolare le missioni dell'OSCE sul territorio;

- dirige, per il tramite dei suoi rappresentanti, gli organi dell'OSCE (ad eccezione del vertice, v. sopra), è responsabile dell'elaborazione delle decisioni e delle consultazioni;
- prende l'iniziativa e propone possibilità d'azione in caso di crisi e di violazione degli impegni dell'OSCE;
- ha la possibilità di nominare un **rappresentante personale** per una crisi o un conflitto, con un mandato chiaro e preciso.

L'attuale presidente in carica è il ministro degli esteri norvegese Knut Vollebaek. Fanno inoltre parte della troika i membri della Polonia (predecessore) e dell'Austria (successore).

#### Presidenti in carica dell'OSCE:

1991	Repubblica federale di Germania (Hans-Dietrich Genscher)
1992	Cecoslovacchia (Jiri Dienstbier/Josef Moravcik)
1993	Svezia (Margaretha af Ugglas)
1994	Italia (Beniamino Andreatta/Antonio Martino)
1995	Ungheria (László Kovács)
1996	Svizzera (Flavio Cotti)
1997	Danimarca (Niels Helveg Petersen)
1998	Polonia (Bronislaw Geremek)
1999	Norvegia (Knut Vollebaek)
2000	Austria

Assumendo la presidenza dell'OSCE nel 1996, la Svizzera ha sottolineato l'importanza che accorda alla cooperazione europea. Il Consiglio federale ha inoltre continuato la sua politica di apertura e di partecipazione attiva nelle organizzazioni di cui la Svizzera è membro. Le esperienze hanno dimostrato che la Svizzera è in grado di fornire un contributo sostanziale a livello internazionale.

### **3.3. Le istituzioni permanenti**

A supporto del presidente in carica e degli organi politici, è stato istituito a Vienna un **segretariato**, diretto da un segretario generale nominato per tre anni dal Consiglio dei ministri (dal giugno 1996: Giancarlo Aragona). Nello scorso anno, il segretariato è stato in parte ristrutturato e comprende ora due divisioni principali: il centro per la prevenzione dei conflitti (sostegno al presidente in carica nel settore del preallarme, della prevenzione dei conflitti e del superamento dei conflitti) e la divisione dell'amministrazione e della gestione (compiti tecnici e amministrativi, servizi conferenze, amministrazione delle finanze ecc.). Il segretariato comprende inoltre il coordinatore delle attività dell'OSCE nel settore dell'economia e dell'ambiente. Ad esso è annesso l'ufficio di Praga (archivio e centro documentazione) e l'ufficio di collegamento nell'Asia centrale a Tashkent, Uzbekistan.

**L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR)** a Varsavia, dal 1997 diretto dal diplomatico svizzero Gérard Stoudmann, è la principale istituzione dell'OSCE nel settore della dimensione umana. Le sue principali attività riguardano la promozione di elezioni libere e corrette e l'osservazione delle elezioni nell'area dell'OSCE, così come il sostegno pratico al fine di rafforzare le istituzioni democratiche e di ricostruire la società civile. Seguendo gli sviluppi nel settore della dimensione umana, esso assume anche una funzione di preallarme. Negli anni in cui non ha luogo un vertice, organizza a Varsavia la riunione sull'attuazione delle questioni concernenti la dimensione umana.

**L'Alto commissario per le minoranze nazionali (ACMN)** all'Aia ha il compito di riconoscere quanto prima i conflitti tra minoranze e, in diretto contatto con le parti interessate, di prendere provvedimenti per rimuovere le tensioni. L'ACMN entra in funzione di propria iniziativa e non

necessita di una decisione dell'OSCE o dello Stato interessato per operare in un caso concreto. È inoltre autorizzato a visitare ogni Stato partecipante. L'ACMN ha sinora operato con successo in numerose situazioni. Titolare della carica sin dalla sua istituzione è l'ex ministro degli esteri olandese Max van der Stoep.

**La funzione di rappresentante dell'OSCE per la libertà dei media** con sede a Vienna (titolare della carica: Freimut Duve) fu creata solo nel 1997 ed è quindi la più recente istituzione dell'OSCE. Ha il compito di seguire gli sviluppi nel settore dei media, di adoperarsi per la piena osservanza degli obblighi e principi dell'OSCE in materia di libertà di opinione e di stampa e di assumere funzioni di preallarme.

### 3.4. Conferenze e seminari

La **conferenza di riesame** precede il vertice dei capi di Stato e di Governo e si svolge di regola a Vienna. Essa esamina tutto il settore d'attività dell'OSCE, con un approfondito dibattito d'esecuzione, e si occupa degli ulteriori provvedimenti volti a rafforzare l'OSCE. La conferenza di riesame si occupa inoltre di finalizzare il documento che dovrà essere approvato al vertice.

Negli anni tra un vertice e l'altro, l'ODIHR organizza nella sua sede a Varsavia una **riunione sull'attuazione delle questioni concernenti la dimensione umana**, della durata di due settimane, nel corso della quale viene esaminata l'attuazione da parte degli Stati partecipanti degli obblighi nel settore dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto.

Nel 1998, il presidente in carica è stato incaricato di organizzare ogni anno tre **riunioni supplementari su questioni della dimensione umana** della durata di un giorno, durante le quali devono essere approfonditi temi che nella precedente conferenza di riesame o riunione sull'attuazione sono risultate particolarmente importanti e attuali.

Nel settore della **cooperazione militare e politica**, si svolge una riunione annuale a Vienna durante la quale viene esaminata l'esecuzione del Documento di Vienna del 1994 da parte degli Stati partecipanti e vengono proposti miglioramenti pratici nella sua applicazione (cosiddetto **Annual Implementation Assessment Meeting - AIAM**).

Nel settore della dimensione economica si tiene ogni anno a Praga il **Foro economico** (cfr. anche cap. 3.1.) dedicato di volta in volta a un tema particolare (1999: "Aspetti concernenti la sicurezza nel settore dell'ambiente") e durante il quale si esamina l'osservanza degli obblighi concernenti dimensione economica.

Infine, per trattare questioni specifiche si tengono **seminari** nel settore della dimensione umana, della dimensione economica e della cooperazione in materia di sicurezza.

### 3.5. L'Assemblea parlamentare

Dopo che già la Carta di Parigi del 1990 aveva auspicato un maggiore ricorso al lavoro parlamentare, nell'aprile 1991 alcuni delegati degli Stati CSCE convennero a Madrid di istituire un'Assemblea parlamentare (AP) della CSCE. L'AP si compone di 317 parlamentari provenienti da 54 Stati partecipanti (la Repubblica federativa di Jugoslavia è sospesa dalla partecipazione - come lo è peraltro da tutti gli altri organi dell'OSCE). La Svizzera può contare su otto membri, quattro del Consiglio nazionale e quattro del Consiglio degli Stati.

L'AP tiene una **riunione plenaria** all'anno, nella quale valuta la realizzazione degli obiettivi dell'OSCE, discute i temi trattati nelle riunioni del Consiglio dei ministri e nei vertici e promuove provvedimenti intesi a favorire la cooperazione e la sicurezza in Europa. Contrariamente alla "OSCE governativa" prende le proprie decisioni a maggioranza e non mediante consenso. La

dichiarazione dell'AP viene trasmessa al presidente in carica e al Consiglio permanente dell'OSCE, ma non è per loro vincolante.

L'AP dispone di un segretariato internazionale a Copenhagen. Nel 1999, l'assemblea annuale si terrà in luglio a San Pietroburgo.

### 3.6. Base legale

I documenti dell'OSCE non costituiscono norme internazionali direttamente applicabili ma solo obblighi politicamente vincolanti<sup>2</sup>. Hanno tuttavia importanza giuridica perché spesso rafforzano le norme e i principi di diritto internazionale consuetudinario e influiscono sull'impostazione dell'ordinamento giuridico interno degli Stati partecipanti.

- I dieci principi dell'Atto finale di Helsinki ("decalogo") che reggono le relazioni degli Stati dell'OSCE rafforzano in primo luogo il diritto internazionale consuetudinario, le norme dello Statuto dell'ONU e altri trattati di diritto internazionale pubblico.
- Le disposizioni sulla garanzia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali mirano a un'adeguata applicazione degli stessi nei singoli Stati dell'OSCE. Creano una sorta di obbligo politico di applicare e garantire all'interno del proprio Stato i valori e le norme accettati di comune accordo nell'OSCE.

Il fatto che gli obblighi dell'OSCE siano politicamente ma non giuridicamente vincolanti ne rende difficile l'attuazione. Una violazione degli obblighi dell'OSCE non costituisce una violazione del diritto internazionale e non può quindi essere punita con sanzioni legali.

Gli Stati partecipanti hanno tuttavia riconosciuto che gli obblighi assunti nell'ambito dell'OSCE sono "questione di immediato e legittimo interesse per tutti gli Stati" (Documento di Copenhagen 1997)<sup>3</sup>, e di conseguenza non possono essere considerati esclusivamente come una questione interna dei singoli Stati. L'OSCE ha in tal modo la possibilità di porre ogni violazione di tali obblighi all'ordine del giorno dei suoi fori politici e di prendere i relativi provvedimenti politici o in materia di cooperazione per colmare le lacune esistenti.

Dal momento che i documenti dell'OSCE sono vincolanti politicamente ma non giuridicamente, non devono essere ratificati dai parlamenti nazionali. Di conseguenza, in alcuni settori, per esempio in quello della protezione delle minoranze, gli impegni dell'OSCE si spingono oltre il diritto internazionale in vigore e prefigurano il nuovo diritto.

### 3.7. Decisioni

Ancora oggi i meccanismi decisionali dell'OSCE sono improntati alle raccomandazioni finali delle consultazioni di Helsinki - il cosiddetto "libro blu" - approvate l'8 giugno 1973. Vige il principio fondamentale secondo cui tutti gli Stati partecipano in modo sovrano e indipendente in condizione di assoluta eguaglianza.

Le decisioni sono prese mediante **consenso**, nozione che non va tuttavia confusa con unanimità. Si raggiunge il consenso quando nessuno Stato solleva un'obiezione, qualificandola come impedimento per la decisione che deve essere presa.

---

<sup>2</sup> Le uniche eccezioni sono la Convenzione relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro dell'OSCE, il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa e il Trattato sui cieli aperti, negoziati sotto l'egida dell'OSCE. Questi trattati sono vincolanti solo per gli Stati che li hanno firmati e ratificati.

<sup>3</sup> Una formulazione analoga si trova già nel Documento di Mosca del 1991 ma è limitata agli obblighi nel settore della dimensione umana.

La regola del consenso è spesso vista come una lacuna dell'OSCE. Essa corrisponde tuttavia al carattere cooperativo dell'Organizzazione. Le decisioni prese mediante consenso godono di un più vasto sostegno e hanno maggiori possibilità di essere realizzate, dal momento che anche i Paesi direttamente interessati sono stati interpellati.

Una forma particolare della regola del consenso è la regola adottata alla riunione del Consiglio dei ministri di Praga (gennaio 1992) detta del "**consenso meno uno**". Significa che nei casi di "violazioni chiare, gravi e non sanate" degli obblighi dell'OSCE nel settore della dimensione umana possa essere intrapresa "un'appropriate azione", se necessario in assenza del consenso dello Stato interessato. Questa regola è stata sinora applicata una sola volta, ovvero nel 1992 con la sospensione della Jugoslavia (Serbia-Montenegro) dalla partecipazione a tutte le riunioni dell'OSCE.

### 3.8. I costi

Nonostante il massiccio aumento delle spese dell'OSCE negli ultimi anni, dovuto soprattutto all'ampliamento delle attività operative, si può ancora affermare che l'organizzazione è molto efficiente dal profilo dei costi. La parte principale dei fondi, pari a quasi il 90 per cento, viene spesa per il lavoro delle missioni dell'OSCE sul territorio. Ai servizi amministrativi, di conferenze e di assistenza va solo il 7 per cento del preventivo.

Lo scorso anno il bilancio dell'OSCE ha raggiunto circa 180 milioni di franchi svizzeri. La costituzione della missione di verifica nel Kosovo, iniziata nell'ottobre del 1998, è costata fino alla fine dell'anno 60 milioni di franchi supplementari. Il preventivo per il 1999 - senza i costi della missione di verifica nel Kosovo che non sono ancora definitivi - ammonta a 173 milioni di franchi.

I costi sono suddivisi secondo una chiave di ripartizione negoziata<sup>4</sup> tra tutti gli Stati partecipanti. La Svizzera paga il 2,3 per cento per il preventivo regolare e il 2,65 per cento per le cosiddette "grandi missioni" (che attualmente comprendono la Croazia, la Bosnia e il Kosovo). Per il 1999 il contributo obbligatorio svizzero ammonta a 4,6 milioni di franchi (senza il contributo alla missione di verifica del Kosovo, non ancora definitivo).

I salari dei membri internazionali delle missioni dell'OSCE sono di regola pagati dagli Stati che li hanno inviati. L'OSCE versa unicamente una diaria. Il salario dei circa 250 collaboratori nelle istituzioni permanenti dell'OSCE è di regola pagato dall'OSCE stessa.

---

<sup>4</sup> Si tratta di una chiave "politica" che si basa solo in parte sulla grandezza e sulla capacità economica degli Stati partecipanti. La chiave di ripartizione separata per le grandi missioni e i grandi progetti dell'OSCE, decisa in occasione del vertice di Copenhagen del 1997, grava tuttavia maggiormente sui Paesi più ricchi a vantaggio di quelli più deboli.

## **4. L'OSCE in quanto parte della struttura di sicurezza europea**

### **4.1. L'OSCE come accordo regionale dell'ONU**

Nella Dichiarazione del vertice di Helsinki del luglio 1992, i capi di Stato e di Governo hanno ridefinito il rapporto tra la CSCE e l'ONU: la CSCE si è dichiarata accordo regionale conformemente al capitolo VIII dello Statuto dell'ONU, diventando quindi un importante anello di collegamento tra la sicurezza europea e quella globale.

Le Nazioni Unite sono competenti a livello globale per il mantenimento e il promovimento della pace. Dalla fine della guerra fredda, i loro compiti e soprattutto il loro impegno a favore delle operazioni di mantenimento della pace sono notevolmente aumentati. L'assunzione di compiti da parte di istituzioni regionali può sgravare l'ONU dal suo eccessivo carico di lavoro.

**Lo Statuto delle Nazioni Unite** disciplina nel capitolo VIII la cooperazione nell'ambito di accordi regionali:

"Articolo 52: Nessuna disposizione del presente Statuto preclude l'esistenza di accordi ... regionali per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che si prestino ad un'azione regionale, purché tali accordi ... e le loro attività siano conformi ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

I Membri delle Nazioni Unite che partecipino a tali accordi ... devono fare ogni sforzo per giungere ad una composizione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi ... regionali prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza."

In uno scambio di lettere del 26 maggio 1993, il presidente di turno della CSCE e il segretario generale dell'ONU hanno definito le modalità della cooperazione. Oltre a consultazioni regolari e allo scambio di testi ufficiali, l'accordo prevede anche la cooperazione nell'ambito delle missioni di diplomazia preventiva e di mantenimento della pace sul territorio.

La Svizzera, assieme alla Santa Sede unico non membro delle Nazioni Unite a far parte dell'OSCE, ha reso la seguente dichiarazione interpretativa in merito: *"La Svizzera, pur non essendo membro dell'ONU, persegue una politica estera in sintonia con gli obiettivi e i principi delle Nazioni Unite. Per tale motivo, la Svizzera condivide pienamente la dichiarazione della CSCE quale accordo regionale ai sensi del capitolo VIII dello Statuto delle Nazioni Unite. Se tuttavia il Consiglio di sicurezza, sulla base dell'articolo 53 dello Statuto dell'ONU, dovesse utilizzare la CSCE per azioni coercitive sotto la sua direzione, la Svizzera, in qualità di non membro dell'ONU, dovrebbe decidere di caso in caso se e in che misura partecipare a tali azioni."*

### **4.2. Istituzioni di sicurezza in Europa**

In nessun'altra parte del mondo vi sono così tante istituzioni politiche di sicurezza come in Europa. Anche se a breve termine non si riuscirà a istituire strutture di sicurezza unitarie, le diverse organizzazioni collaborano sempre più strettamente sulla base di approcci comuni nell'ambito della politica di sicurezza, coordinando l'impiego dei loro strumenti specifici. Si intende in tal modo evitare doppioni e promuovere sinergie. Soprattutto le esperienze nella ex Jugoslavia hanno mostrato che si raggiungono i migliori risultati mediante un impegno coordinato della "comunità internazionale" e che la concorrenza tra le singole organizzazioni è in ogni caso nociva.

L'**OSCE** è l'istituzione più estesa nell'ambito della struttura di sicurezza europea: in essa operano 54 Stati da "Vancouver a Vladivostok" con uguali diritti. Tutti gli Stati partecipanti si riconoscono in valori fondamentali comuni e si considerano membri di uno spazio di sicurezza unitario, nel quale la sicurezza di ogni singolo Stato è legata alla sicurezza di tutti gli altri. La totale appartenenza e la parità di diritti di tutti gli Stati partecipanti, che si esprime nel principio del consenso, conferiscono particolare legittimità alle decisioni dell'OSCE. L'OSCE non dispone tuttavia di strumenti militari.

La **NATO** costituisce uno dei pilastri centrali della sicurezza europea. Offre diverse forme di cooperazione agli Stati non membri dell'area dell'OSCE. Con l'iniziativa "**Partenariato per la pace**" (**PPP**), alla quale la Svizzera partecipa, la NATO consente una più profonda cooperazione militare. L'entità e il tipo di cooperazione vengono fissati a livello bilaterale con ogni Stato partner. Con la fondazione, nel 1997, del Consiglio di partenariato euroatlantico, il PPP è stato inserito in un foro di consultazione multilaterale. La Russia e l'Ucraina collaborano inoltre con la NATO nell'ambito di nuove strutture speciali. A seguito della recente ammissione di Polonia, Ungheria e della Repubblica Ceca, la NATO comprende 19 Stati. Essa dispone di mezzi militari operativi e di una struttura di comando integrata. La NATO si è dichiarata disposta a svolgere operazioni a sostegno della pace per l'ONU o su mandato dell'OSCE.

Conformemente al trattato di Maastricht, l'**Unione dell'Europa Occidentale (UEO)** dovrebbe essere ampliata sino a diventare una vera e propria componente di difesa dell'UE. Essa garantisce la sicurezza dei suoi membri con un obbligo di assistenza e dal 1992 può, su mandato dell'ONU, mettere a disposizione degli Stati membri truppe per missioni umanitarie e di pace (cosiddetto "mandato di Petersberg").

Il **Consiglio d'Europa** a Strasburgo si impegna a rafforzare la pace e la stabilità in Europa, istituendo un ampio spazio di sicurezza democratica. Oltre a tutelare la democrazia pluralistica e lo Stato di diritto, il Consiglio d'Europa intende essere il depositario dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A tale proposito può contare sulla Corte europea dei diritti dell'uomo, istituita dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che costituisce uno strumento unico per imporre diritti e libertà individuali inalienabili. Conta 41 membri e fornisce un molteplice sostegno al rafforzamento delle nuove democrazie. Nelle questioni concernenti i diritti dell'uomo, coordina le sue attività con l'UE e con l'OSCE, in particolare con l'ODIHR. Con l'accordo quadro per la protezione delle minoranze nazionali, intende eliminare le tensioni relative a queste ultime e lottare contro il razzismo o l'odio interetnico.

Con la **Comunità di Stati Indipendenti (CSI)**, la Russia e gli altri Stati dell'ex Unione Sovietica - escluse Lituania, Lettonia ed Estonia - hanno costituito un quadro di cooperazione nei settori della difesa, della politica estera e dell'economia. Il nucleo della politica di sicurezza della CSI è costituito da un'alleanza reciproca di difesa (trattato di Tashkent del maggio 1992). A questo trattato hanno sinora aderito nove dei 12 Stati della CSI (escluse Ucraina, Moldavia e Turkmenistan)<sup>5</sup>. Assieme ad altri Stati della CSI, la Russia impiega truppe di mantenimento della pace nei territori di crisi dell'ex Unione Sovietica.

---

<sup>5</sup> Il trattato deve essere rinnovato nel maggio del 1999. Diversi Stati della CSI hanno minacciato di uscire dal trattato.

### 4.3. La futura Carta di sicurezza europea

Con la fine della guerra fredda, le condizioni geopolitiche in tutto il mondo, e in particolare in Europa, sono profondamente mutate. Con la scomparsa della contrapposizione tra i due blocchi, la comunità internazionale si è trovata di fronte a nuove sfide. Le organizzazioni di sicurezza stanno da allora attraversando un processo di riflessione per adeguarsi alla nuova situazione.

Partendo da un'iniziativa russa - la Russia era preoccupata per l'estensione della NATO verso l'Est che andava delineandosi - gli Stati della CSCE decisero nel corso del vertice di Budapest del dicembre 1994 di avviare una discussione su un "modello di sicurezza comune e globale per l'Europa nel ventunesimo secolo". Considerata la sua vasta interpretazione della nozione di sicurezza e la cerchia globale dei suoi membri, la CSCE fu ritenuta il foro di discussione ideale per una tematica fondamentale come questa.

Nel mandato di Budapest si stabilì che questa discussione non doveva interferire con il diritto di ogni Stato partecipante di scegliere liberamente la sua politica di sicurezza, compresi i trattati di alleanza.

Negli anni 1995 e 1996, furono analizzati a fondo i nuovi rischi e le nuove sfide - interpellando esperti e rappresentanti delle ONG - e fu avviata la discussione sui principi alla base del modello. La Dichiarazione concernente il modello di sicurezza approvata al vertice di Lisbona del dicembre 1996 rispecchia lo stato del dibattito a quell'epoca.

Nel 1997 la discussione fu estesa alla portata e agli obiettivi del modello di sicurezza e per la prima volta si parlò di una "Carta di sicurezza". Durante la riunione del Consiglio dei ministri tenutasi a Copenhagen nel dicembre del 1997 furono approvate le direttive per una "Carta dell'OSCE sulla sicurezza europea", assieme a una concezione per la cooperazione tra istituzioni che si rafforzano vicendevolmente.

Nel 1998 gli Stati hanno iniziato a formulare e a discutere proposte concrete per la futura Carta. Durante la riunione del Consiglio dei ministri tenutasi a Oslo nel dicembre del 1998, si sono impegnati a concludere i lavori concernenti la Carta prima del vertice di Istanbul del novembre 1999.

**La Svizzera** partecipa attivamente alla discussione sulla futura Carta e ha presentato le sue proposte. Essa ha stabilito le seguenti priorità:

- migliore **attuazione degli impegni presi**: per attuare i suoi principi e i suoi impegni, l'OSCE deve poter prendere provvedimenti anche quando uno Stato rifiuta di cooperare alla rimozione di violazioni di impegni presi;
- **le questioni concernenti le minoranze** sono una delle sfide centrali del 21esimo secolo. La Carta deve trovarvi una risposta. La Svizzera si impegna per il riconoscimento di soluzioni nel settore della sussidiarietà e dell'autogestione locale;
- la Svizzera si impegna per un **rafforzamento istituzionale dell'OSCE** al fine di far fronte alle crescenti sfide a livello operativo. Nell'ambito delle sue competenze centrali (prevenzione dei conflitti, normalizzazione della situazione dopo i conflitti), l'OSCE deve costituire il quadro di coordinamento per le attività della comunità internazionale.
- La Svizzera si impegna per un rafforzamento della **Corte di conciliazione e d'arbitrato dell'OSCE** a Ginevra. Questa deve poter effettuare perizie legali all'attenzione degli organi politici dell'OSCE.

## **5. Preallarme, prevenzione dei conflitti e superamento di crisi**

Dall'inizio degli anni Novanta, l'OSCE ha sviluppato una serie di istituzioni e strumenti che coprono tutta la "durata del conflitto", dal preallarme e dalla prevenzione al vero e proprio superamento dello stesso sino alla normalizzazione della situazione. Questi strumenti costituiscono un sistema innovativo e flessibile che può essere impiegato adattandolo di volta in volta alla situazione.

### **5.1. Consultazioni politiche**

Le consultazioni politiche regolari a Vienna svolgono un importante ruolo nell'ambito del preallarme, della prevenzione dei conflitti e del superamento di crisi. Durante il Consiglio permanente ogni Stato può affrontare in ogni momento un tema che riguarda la sua sicurezza o quella di un altro Stato partecipante. In tal modo i conflitti vengono riconosciuti molto tempestivamente e discussi a livello multilaterale. A scadenze regolari, anche i capi delle missioni dell'OSCE e i rappresentanti delle istituzioni dell'OSCE vengono sentiti dal Consiglio permanente, che valuta e commenta le loro attività.

Grazie a queste consultazioni quasi permanenti che si svolgono a Vienna nell'ambito del Consiglio permanente, i meccanismi di consultazione formali, come il meccanismo d'emergenza del 1991 ("meccanismo di Berlino") sono diventati ormai obsoleti.

### **5.2. Presidente in carica e rappresentate personale**

Il presidente in carica assume un ruolo sempre più importante nella prevenzione dei conflitti e nel superamento di crisi. Quale rappresentate supremo dell'OSCE, eventualmente assieme ai rappresentanti della troika, visita i territori dove regnano tensioni e conflitti mediando tra le parti e presentando proposte di soluzioni.

Il presidente in carica ha inoltre la possibilità di designare un suo rappresentante personale per una crisi o un conflitto, affidandogli un mandato chiaro e preciso. Dal momento che non è necessaria una decisione del Consiglio permanente, il rappresentante personale può essere nominato anche senza il consenso dello Stato interessato.

### **5.3. L'Alto commissario per le minoranze nazionali**

L'Alto commissario per le minoranze nazionali (ACMN, cfr. n. 3.3.) costituisce un importante strumento nel settore del preallarme e della prevenzione dei conflitti: *"L'Alto Commissario assicurerà un "preallarme" e, come opportuno, una "azione tempestiva" per quanto più possibile nella fase iniziale in relazione a tensioni concernenti questioni relative alle minoranze nazionali che non si siano ancora sviluppate oltre una fase di preallarme, ma che, a giudizio dell'Alto Commissario, possano degenerare in un conflitto nell'area CSCE, pregiudicando la pace, la stabilità o le relazioni fra gli Stati partecipanti (...)"* (Documento di Helsinki 1992).

Previa informazione sullo scopo del viaggio, l'Alto commissario può visitare qualsiasi Paese e prendere contatto con le parti direttamente interessate. Promuove il dialogo e la cooperazione tra le parti e presenta proposte di soluzioni e raccomandazioni. Al termine del suo lavoro presenta un rapporto confidenziale al presidente in carica contenente le sue osservazioni, i risultati e le conclusioni, che in seguito saranno discussi anche in seno al Consiglio permanente<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Le raccomandazioni e lo scambio di lettere dell'ACMN con i governi interessati sono pubblicati dopo un termine di attesa e si trovano in Internet ([www.osce.org](http://www.osce.org)).

Come unica limitazione, l'ACMN non può entrare in contatto con persone o organizzazioni che svolgono o sostengono pubblicamente il terrorismo.

L'ACMN ha finora operato in numerose situazioni, conseguendo importanti risultati con lo strumento della "diplomazia silenziosa". Questi successi - in particolare l'eliminazione di tensioni e l'impedimento di conflitti - non figurano per loro natura nei titoli dei giornali.

#### 5.4. Missioni dell'OSCE

Subito dopo il crollo dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia sono affiorate tensioni etniche e una serie di guerre civili locali che hanno spinto l'allora CSCE a intervenire. Essa ha reagito in modo pragmatico, tentando con la sua presenza diretta sul territorio di influire direttamente sugli sviluppi della situazione.

L'invio delle prime missioni a lungo termine fu deciso nell'agosto del 1992 a causa della catastrofe che si stava delineando in Jugoslavia, con conseguenze significative anche per il Kosovo: le cosiddette "missioni a lungo termine in Kosovo, Sandshak e Vojvodina" dovevano promuovere il dialogo tra le autorità e i rappresentanti della popolazione locale, raccogliere informazioni sulle violazioni dei diritti dell'uomo e proporre misure di assistenza. Queste missioni, coordinate da un ufficio a Belgrado, dovettero lasciare il Paese nel 1993, dopo che il Governo della Jugoslavia aveva respinto la proroga del mandato a causa della sua sospensione dagli organi dell'OSCE.

Le missioni a lungo termine dell'OSCE e altre forme di presenza diretta sul territorio (chiamate per semplicità "missioni") sono da allora diventate il principale strumento operativo dell'OSCE per la prevenzione dei conflitti e il superamento di crisi. Verso la fine dell'autunno è stata inviata una missione di verifica nel Kosovo con il mandato di controllare l'osservanza dell'armistizio. Alla fine di marzo del 1999 ha dovuto rientrare a causa degli sviluppi sul territorio<sup>7</sup>. Con i suoi circa 1400 membri è risultata di gran lunga la missione più consistente.

Attualmente vi sono 21 missioni dell'OSCE in 17 diversi Stati partecipanti nei Balcani, nel Baltico e nel territorio della CSI. Le missioni sono molto diverse per quanto riguarda il loro mandato e la loro entità; ognuna rappresenta un caso a sé. Sulla base dei loro compiti esse possono tuttavia essere suddivise grossolanamente nelle seguenti categorie. Alcune missioni possono rientrare in più categorie:

- **Preallarme e prevenzione dei conflitti:** queste missioni si trovano in Paesi in cui è stato riconosciuto un potenziale di conflitto che riguarda il più delle volte una minoranza etnica o linguistica. Esse promuovono il dialogo tra gli uffici governativi e i gruppi di opposizione e di minoranza e forniscono il loro sostegno in materia di legislazione. Esempi tipici sono le missioni in Estonia e Lettonia o la missione in Ucraina.
- **Superamento di conflitti e gestione di crisi:** questo tipo di missione viene impiegata nei Paesi nei quali è in corso un conflitto aperto o è in vigore un armistizio ma dove non è ancora stata trovata una soluzione politica. La missione è in contatto con le parti in conflitto (a volte anche con le autorità autoproclamate di regioni separatiste) e fa da mediatore con i governi centrali in vista di una soluzione politica duratura del conflitto. Esempi tipici sono le missioni in Moldavia e in Georgia.
- **Normalizzazione della situazione dopo i conflitti:** la missione sostiene il Paese interessato a ripristinare, sulla base dei principi dell'OSCE, le istituzioni politiche e sociali distrutte a causa di una guerra e a prevenire in tal modo nuovi conflitti a lungo termine. Questo sostegno

---

<sup>7</sup> Il ritiro temporaneo della KVM è stato deciso dal presidente in carica a causa della situazione sempre più precaria. Un "Core Group" della KVM è tuttora presente in Macedonia e sta preparando la ripresa dei lavori nel Kosovo non appena si troverà un accordo politico.

comprende tra l'altro la consulenza in materia di legislazione, l'assistenza nella reintegrazione dei profughi e degli sfollati e la sorveglianza e riforma del sistema di polizia e giudiziario. Esempi tipici sono le missioni dell'OSCE in Croazia e in Bosnia.

- **Rafforzamento della democrazia e promovimento dei diritti dell'uomo:** queste missioni si trovano in Paesi che necessitano di un particolare sostegno nella ricostruzione di istituzioni democratiche e nell'imposizione dei diritti dell'uomo. Ne sono un esempio l'ufficio dell'OSCE nell'Asia centrale e la presenza dell'OSCE in Albania, così come i gruppi di consulenza e sorveglianza in Bielorussia.
- **Sostegno nell'attuazione di accordi bilaterali:** con la partecipazione diretta dell'OSCE nell'attuazione di accordi bilaterali delicati - ad esempio con la presenza di un rappresentante dell'OSCE nell'organo d'esecuzione - può essere promossa la fiducia delle parti e migliorata la cooperazione. Un esempio è il rappresentante dell'OSCE nella commissione governativa dell'Estonia che si occupa di questioni sociali concernenti i pensionati militari russi in Estonia.

I membri delle missioni (circa 1000 senza la missione di verifica nel Kosovo) sono di regola messi a disposizione e pagati dagli Stati partecipanti per una durata limitata. La direzione politica delle missioni spetta al presidente in carica e al Consiglio permanente. Quest'ultimo è inoltre responsabile della formulazione, del prolungamento periodico e dell'eventuale modifica dei mandati delle missioni. Il sostegno logistico è garantito dal segretariato dell'OSCE a Vienna.

Un elenco di tutte le missioni dell'OSCE si trova nell'allegato B.

Impegno della Svizzera nelle missioni dell'OSCE:

Sin dall'inizio, la Svizzera ha partecipato alle missioni con il proprio personale. Attualmente mette a disposizione il capo della seconda missione per ordine di grandezza, la missione dell'OSCE in Croazia, e il sostituto del capo del gruppo di consulenza e di sostegno in Bielorussia. Altri membri svizzeri di missioni sono presenti in Georgia, Croazia e Albania. Per la missione nel Kosovo la Svizzera aveva previsto tra i 50 e i 100 membri, di cui 47 erano già attivi prima del ritiro della stessa.

Con la "Swiss Headquarters Support Unit" non armata, composta di 55 persone, la Svizzera fornisce inoltre dal 1996 un prezioso contributo al funzionamento della missione dell'OSCE in Bosnia.

### 5.5. Operazioni di mantenimento della pace

Durante il vertice di Helsinki del 1992, l'allora CSCE si dotò della possibilità di effettuare operazioni di mantenimento della pace. Secondo la decisione di Helsinki, un'operazione di mantenimento della pace dell'OSCE coinvolgerà personale civile e/o militare e assumerà forme molteplici, inclusi "*missioni di osservazione e controllo e più ampi dispiegamenti di forze*". Le attività per il mantenimento della pace potrebbero essere impiegate, tra l'altro, per sovrintendere e per contribuire a mantenere i cessate il fuoco, per controllare il ritiro delle truppe, per sostenere il mantenimento dell'ordine pubblico e per fornire aiuti umanitari e sanitari. Le operazioni non devono comprendere misure coercitive e devono essere approvate dalle parti direttamente interessate.

Anche se la CSCE a Helsinki si è dotata di un mandato particolareggiato per le operazioni di mantenimento della pace, non ne ha finora mai fatto uso. Il cosiddetto "**High Level Planning Group**" (HLPG) a Vienna, composto di specialisti militari provenienti da diversi Stati partecipanti, si occupa dal 1993 della pianificazione e preparazione di una possibile operazione di mantenimento

della pace nella regione in conflitto del Nagorno-Karabakh, se si dovessero raggiungere i relativi miglioramenti nel processo di pace (v. sotto).

### 5.6. Il gruppo di Minsk

Il cosiddetto gruppo di Minsk dell'OSCE si occupa dal 1992 di mediare nel conflitto del **Nagorno-Karabakh**. Ad esso appartengono attualmente gli Stati partecipanti dell'OSCE di USA, Russia e Francia (che costituiscono assieme la copresidenza), così come Bielorussia, Finlandia, Italia, Polonia, Svezia e Turchia. *Inoltre*, sono sempre rappresentati i membri della troika dell'OSCE (1999: Norvegia e Austria; la Polonia è già membro permanente del gruppo di Minsk). I negoziati si svolgono sotto l'egida della copresidenza.

Originariamente (Consiglio dell'OSCE del 24 marzo 1992), il gruppo di Minsk era incaricato di preparare una conferenza di pace che avrebbe dovuto tenersi a Minsk. A causa di molti impedimenti essa non poté tuttavia aver luogo e per tale motivo il gruppo cerca da allora di spingere le parti in conflitto verso una soluzione delle questioni rimaste controverse. La questione di fondo rimane lo statuto del Nagorno-Karabakh.

Il gruppo di Minsk tiene riunioni periodiche che di regola sono precedute da negoziati tra le parti in conflitto sotto la direzione dei copresidenti. I copresidenti si recano inoltre regolarmente nella regione del conflitto dove prendono contatti con le parti.

I copresidenti del gruppo di Minsk sono nominati dal presidente in carica dell'OSCE. Nella loro attività di negoziazione operano con ampia autonomia all'interno dell'OSCE. Il presidente in carica dispone di due strumenti per questo conflitto: l'HLPG (vedi sopra) e il "rappresentante personale del presidente in carica per il conflitto di cui si occupa il gruppo di Minsk". Quest'ultimo fa da tramite tra il presidente in carica e le parti in conflitto e garantisce una presenza permanente dell'OSCE nella regione, con il supporto di un piccolo gruppo di collaboratori. Osserva in particolare gli sviluppi dalle due parti della linea di contatto.

### 5.7. Composizione pacifica delle controversie

Il principio della composizione pacifica delle controversie è contenuto nel decalogo dell'Atto finale di Helsinki, ma un vero e proprio risultato in questa questione si è raggiunto solo nella *riunione di esperti sulla composizione pacifica delle controversie*, tenutasi nell'ottobre del 1992 a Ginevra. Le raccomandazioni scaturite da questa riunione hanno portato all'approvazione di un pacchetto di misure globali durante il vertice di Stoccolma del 1992.

La parte principale delle decisioni di Stoccolma è l'accettazione del testo per una "**Convenzione relativa alla conciliazione e all'arbitrato nel quadro dell'OSCE**". La Convenzione prevede due possibilità:

- Una **procedura di conciliazione obbligatoria**: se una controversia non è stata risolta con altre procedure, ogni Stato contraente può richiedere che essa sia presentata a una commissione di conciliazione ad hoc senza che l'altra parte in causa possa opporsi. Le raccomandazioni della commissione di conciliazione non sono tuttavia vincolanti.
- Una **procedura d'arbitrato**: se una controversia non è stata risolta con una procedura di conciliazione, le parti possono sottoporsi *volontariamente* a una procedura d'arbitrato. Gli Stati membri hanno tuttavia anche la possibilità di riconoscere la Corte arbitrale come obbligatoria, in una precedente dichiarazione reciproca. La sentenza arbitrale è giuridicamente vincolante.

Entrambe le procedure hanno luogo presso la **Corte di conciliazione e d'arbitrato** a Ginevra.

La Convenzione è stata firmata da 33 Stati partecipanti dell'OSCE ed è entrata in vigore il 4 dicembre 1994 (dopo il deposito dei 12 documenti di ratifica). La Corte di conciliazione e d'arbitrato è stata aperta il 29 maggio 1995. Nel frattempo 27 Stati hanno ratificato la Convenzione. Sinora non è stato sottoposto alcun caso alla Corte di conciliazione e d'arbitrato.

All'interno della CSCE, **la Svizzera** si è per tradizione fortemente impegnata a favore dell'idea della composizione pacifica delle controversie. Ha firmato la Convenzione nel dicembre 1992. All'atto della ratifica, ha espresso una riserva sul contenuto, secondo la quale i trattati bilaterali che istituiscono la procedura obbligatoria di conciliazione e d'arbitrato, conclusi dalla Svizzera con diversi Stati, sono preminenti rispetto alla procedura definita dalla Convenzione.

## **6. La dimensione umana**

### **6.1. Genesi e definizione**

La dimensione umana della CSCE/OSCE, che costituiva il cosiddetto terzo paniere dell'Atto finale di Helsinki, fu istituita su richiesta degli Stati occidentali. Oggi è parte integrante della definizione di sicurezza globale dell'OSCE.

Il concetto di "dimensione umana" costituiva un compromesso tra Est e Ovest; per gli ex Paesi comunisti rappresentava l'alternativa accettabile alla definizione da essi respinta di "diritti dell'uomo". Inizialmente lo scopo principale della dimensione umana era il miglioramento delle possibilità di contatto tra i cittadini degli Stati partecipanti, unitamente allo scambio d'informazioni e culturale.

Tra il 1989 e il 1991 si svolsero tre riunioni di un mese, chiamate "Conferenze sulla dimensione umana". La prima si svolse nell'estate 1989 a **Parigi**. Nella seconda del giugno 1990 a **Copenaghen** furono approvati obblighi globali nell'ambito dei diritti dell'uomo e dei diritti delle minoranze nazionali. Il Documento di Copenaghen contiene ulteriori disposizioni, significative anche per altri istituzioni e organizzazioni per i diritti dell'uomo. La terza Conferenza, tenutasi nell'autunno 1991 a **Mosca**, fu messa in ombra dal colpo di Stato di agosto in Unione Sovietica.

A **Mosca** tutti gli Stati partecipanti riconobbero la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto globale dei diritti dell'uomo. Dichiararono inoltre che *"... gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato"*.

Questo principio rappresenta una pietra miliare. Uno Stato partecipante non può più appellarsi alla propria sovranità per respingere richieste, contestazioni e raccomandazioni di altri Stati dell'OSCE concernenti l'osservanza di questi obblighi in quanto ingerenze inammissibili nelle sue questioni interne.

### **6.2. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo**

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR), fondato originariamente come "Ufficio per le libere elezioni", svolge un ruolo determinante nell'attuazione della dimensione umana. Opera in stretta collaborazione con altre organizzazioni internazionali - in particolare con il Consiglio d'Europa - e con le ONG. Le attività dell'ODIHR si fondano su tre pilastri:

- promovimento di elezioni libere e democratiche, osservazione delle elezioni;
- rafforzamento delle istituzioni democratiche;
- sorveglianza del rispetto degli obblighi.

Dal 1992, l'ODIHR opera nel settore dell'osservazione delle elezioni. Coordina le attività degli osservatori internazionali sul territorio e garantisce che il processo elettorale sia valutato in modo unitario. Sotto la sua responsabilità viene allestito un rapporto finale all'attenzione del Consiglio permanente, che contiene anche raccomandazioni per le elezioni successive. L'osservazione delle elezioni non si limita al giorno stesso delle elezioni ma comprende anche la campagna elettorale (presenza nei media dei partiti, applicazione della legge elettorale, registrazione dei partiti e dei candidati) e il periodo successivo alle elezioni (attuazione dei risultati). Il predicato "free and fair" viene assegnato solo quando sono stati soddisfatti tutti i criteri democratici contenuti nel Documento di Copenaghen.

Nel 1993, si è svolta la prima riunione sull'attuazione della dimensione umana (cfr. n. 3.4.), durante la quale sono stati esaminati tutti gli obblighi in questo settore in relazione alla loro applicazione nei singoli Stati. Queste riunioni sono da allora organizzate ogni due anni dall'ODIHR a Varsavia.

Nell'ambito del processo di democratizzazione, l'ODIHR porta avanti progetti per il sostegno tecnico allo Stato di diritto nelle nuove democrazie. Questi progetti comprendono ad esempio l'assistenza nell'allestimento di istituzioni di ombudsman e della giurisdizione costituzionale, così come nella formazione nel settore dei diritti dell'uomo o nella formazione di guardie di confine e funzionari doganali. A questo scopo l'ODIHR ha firmato dichiarazioni d'intenti con quasi tutti gli Stati dell'Asia centrale e del Caucaso.

La difficile situazione dei Rom e dei Sinti, non legata ad alcun Paese, ha spinto l'ODIHR a istituire un servizio di contatto per le loro questioni che raccoglie informazioni e le mette a disposizione.

**La Svizzera** mette a disposizione il direttore dell'ODIHR (l'ambasciatore Gérard Stoudmann). Essa rivolge particolare attenzione alla sorveglianza del rispetto degli impegni assunti nel settore della dimensione umana e, a tal fine, lo scorso anno ha messo a disposizione dell'ODIHR personale supplementare.

### 6.3. Potenziale delle donne e questioni specifiche concernenti le donne

Nel documento della riunione di Mosca sulla dimensione umana tenutasi nel 1991, gli Stati partecipanti riconoscono che una "*completa e autentica parità di uomo e donna è un aspetto fondamentale di una società equa e democratica, fondata sullo Stato di diritto*". Essi si sono tra l'altro impegnati a perseguire l'obiettivo della parità di opportunità tra uomo e donna non solo *de iure* ma anche *de facto* e di prendere provvedimenti efficaci a questo proposito.

Dal 1998 il segretariato dell'OSCE a Vienna dispone di un ufficio di coordinamento per le questioni specifiche concernenti i sessi (*Focal Point for Gender Issues*) con il compito di promuovere la presa di coscienza delle questioni femminili all'interno dell'Organizzazione e nelle missioni dell'OSCE e di cogliere le opportunità per migliorare la rappresentanza delle donne a tutti i livelli. Nell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR) a Varsavia lavora inoltre una consulente che ha il compito di promuovere le questioni femminili nelle attività dell'ODIHR.

All'interno dell'OSCE, **la Svizzera** si impegna particolarmente a sfruttare meglio il potenziale delle donne nella prevenzione e soluzione dei conflitti e a considerare le questioni specifiche concernenti le donne nell'attività dell'OSCE. Con la proposta di dedicare a questo tema il seminario dell'OSCE sulla dimensione umana del 1997, ha contribuito notevolmente a far inserire questa esigenza nell'agenda dell'OSCE. La Svizzera si impegna inoltre affinché sia prestata la dovuta attenzione a questo aspetto nella formazione all'interno dell'OSCE - ad esempio per quanto riguarda i membri delle missioni. Nel 1999 mette a disposizione un'esperta per il *Focal Point for Gender Issues* presso il segretariato a Vienna.

### 6.4. Le relazioni con le organizzazioni non governative (ONG)

Sin dall'inizio del processo CSCE/OSCE negli anni Settanta, le ONG occupano un posto importante nella cooperazione nel settore della dimensione umana. Dalla fine della guerra fredda, la loro posizione nella struttura CSCE/OSCE si è ulteriormente consolidata. Attualmente le ONG sono invitate a tutte le manifestazioni dell'ODIHR, che si tratti di seminari o di riunioni sull'attuazione,

come pure alla conferenza di riesame, in relazione alle discussioni sulla dimensione umana, e possono anche prendere attivamente la parola.

La nascita dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR) a Varsavia, che tiene una banca dati delle ONG, ha fornito loro un interlocutore. Inoltre, gli Stati partecipanti sono tenuti a designare una persona di contatto per le ONG.

**La Svizzera** dà grande importanza alla cooperazione con le ONG nel settore della dimensione umana e le consulta per la preparazione delle riunioni dell'OSCE. Durante la riunione sull'attuazione del 1998, la delegazione svizzera ha incluso per la prima volta un rappresentante delle ONG in qualità di esperto.

### 6.5. Meccanismi della dimensione umana

Per “meccanismo” si intendono una serie di provvedimenti e procedure stabiliti con precisione in anticipo, che possono essere applicati da uno o più Stati nel caso specifico. I singoli meccanismi sono collegati e il più delle volte progressivi, il che significa che i provvedimenti facoltativi e poco intrusivi (es. richieste di informazioni, consultazioni) sono seguiti a determinate condizioni da provvedimenti più “robusti” e obbligatori per lo Stato interessato (es. accoglienza obbligatoria di una missione).

I meccanismi di controllo dell'osservanza delle norme nel settore della dimensione umana sono stati introdotti e ampliati gradatamente. I primi elementi di un meccanismo di questo tipo furono istituiti nel Documento finale della **Riunione di Vienna dei seguiti della CSCE** del 1989. Questo documento prevedeva essenzialmente l'obbligo e il diritto di scambiarsi informazioni su questioni della dimensione umana, di rispondere alle richieste di informazioni di altri Stati partecipanti e di tenere incontri bilaterali per esaminare questioni relative all'esecuzione degli obblighi (incluse situazioni e casi specifici);

Durante la **riunione di Copenhagen** sulla dimensione umana del 1990 furono introdotti limiti di tempo per la risposta a richieste d'informazione e la convocazione di riunioni bilaterali. Durante la **riunione di Mosca** sulla dimensione umana del 1991 furono ampliate le disposizioni di Copenhagen e fu istituito il cosiddetto “**meccanismo di Mosca**”, che contiene tra l'altro le seguenti disposizioni:

- gli Stati partecipanti possono chiedersi reciprocamente informazioni per scritto sulle questioni della dimensione umana. Lo Stato interpellato deve rispondere per scritto entro dieci giorni;
- ogni Stato partecipante può invitare una missione dell'OSCE composta al massimo di tre esperti per risolvere una determinata questione o un problema della dimensione umana;
- dopo lo svolgimento delle consultazioni bilaterali, uno Stato partecipante può chiedere a un altro se è d'accordo di invitare una missione di esperti. In caso di risposta negativa, il richiedente - con il sostegno di almeno altri cinque Stati dell'OSCE - può far inviare una missione obbligatoria;
- se uno Stato partecipante ritiene che in un altro Stato vi sia una *violazione particolarmente grave* delle disposizioni della dimensione umana, può, con il sostegno di almeno altri nove esso Stati, far inviare *immediatamente* una missione obbligatoria.

Il meccanismo di Mosca è stato applicato molto raramente e dal 1993 non è più stato applicato con successo<sup>8</sup>. Gli elementi coercitivi - come l'invio di una missione di esperti contro la volontà dello Stato interessato - presentano notevoli problemi in un'organizzazione di sicurezza basata sulla cooperazione. Gli Stati partecipanti preferiscono attuare gli obblighi della dimensione umana sulla base della cooperazione. L'assistenza, il dialogo e la capacità di convinzione hanno un ruolo di primo piano.

---

<sup>8</sup> L'Estonia nel settembre del 1992 e la Moldavia nel 1993 hanno invitato volontariamente una commissione di esperti nell'ambito del meccanismo di Mosca per far verificare la conformità della loro legislazione con le norme internazionali concernenti i diritti dell'uomo e i diritti delle minoranze. Solo una volta è stata introdotta una misura obbligatoria: nell'agosto del 1992, la Gran Bretagna ottenne l'invio di una missione informativa in Bosnia-Erzegovina, incaricata di indagare sui delitti nei confronti della popolazione civile. Nel suo rapporto finale, la commissione raccomandò tra l'altro di convocare urgentemente un comitato di esperti per istituire un tribunale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia.

## **7. Controllo degli armamenti, disarmo, rafforzamento della fiducia e della sicurezza**

### **7.1. Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (CSBM)**

Nel contesto della guerra fredda, le CSBM servivano principalmente a due obiettivi: da un lato, attraverso l'informazione e l'apertura nel settore militare si intendeva ridurre il rischio che scoppiasse una guerra a causa di percezioni sbagliate; dall'altro, grazie a un regolare scambio di informazioni e a maggiori contatti tra i militari dell'Est e dell'Ovest si intendeva instaurare a medio termine un clima di reciproca fiducia. Dalla fine della guerra fredda, l'applicazione delle CSBM dimostra la volontà degli Stati dell'OSCE di rafforzare la loro sicurezza mediante la cooperazione e la trasparenza.

Le prime misure CSBM erano contenute già nel **primo pacchetto dell'Atto finale di Helsinki**. Erano previsti i seguenti provvedimenti:

- notifica obbligatoria con 21 giorni di preavviso di manovre militari di rilievo che impegnino più di 25'000 persone;
- notifica facoltativa di altre manovre militari o di grandi movimenti di truppe;
- invito volontario di osservatori per assistere a manovre militari.

Dopo due anni e mezzo di negoziati, nel settembre 1986 fu approvato il "**Documento di Stoccolma**", che contiene le seguenti disposizioni principali concernenti le attività militari:

- notifica obbligatoria con 42 giorni di anticipo di attività militari che impegnino più di 13'000 persone;
- invito obbligatorio di osservatori per assistere ad attività militari che impegnino più di 17'000 persone;
- comunicazione obbligatoria di calendari annuali su tutte le attività militari soggette a notifica.

Il Documento di Stoccolma segnò una **svolta nelle relazioni militari Est-Ovest** e fu il primo documento internazionale in cui l'ex Unione Sovietica consentì ispezioni da parte di altri Stati sul suo territorio.

Il "**Documento di Vienna del 1994**", attualmente determinante, che estende e approfondisce le disposizioni dei precedenti documenti del 1990 e 1992, contiene tra l'altro i seguenti provvedimenti:

- scambio annuale dettagliato di informazioni sulle forze militari, i sistemi d'armamento e i programmi di difesa;
- notifica obbligatoria con 42 giorni d'anticipo delle attività militari che impegnino almeno 9'000 persone o 250 carri armati da combattimento o 500 autoblinde o 250 pezzi di artiglieria pesante, lanciagranate o lanciarazzi multipli (calibro 100 mm o superiore);
- invito obbligatorio di osservatori per assistere ad attività militari che impegnino almeno 13'000 persone o 300 carri armati da combattimento o 500 autoblinde o 250 pezzi di artiglieria pesante, lanciagranate o lanciarazzi multipli (calibro 100 mm o superiore);
- contatti, tra cui inviti a visitare aeroporti militari, installazioni militari, formazioni di truppe o dimostrazione di nuovi sistemi d'armamento e grandi equipaggiamenti;
- calendari annuali su tutte le attività militari soggette a notifica;

- verifica dell'osservanza (visite di controllo e ispezioni effettuabili a breve termine);
- uso di una rete di comunicazione per una rapida trasmissione del flusso d'informazioni tra gli Stati dell'OSCE.

**Campo d'applicazione:** le CSBM valgono per tutta l'Europa dall'Atlantico agli Urali, così come per le aree marittime e lo spazio aereo confinanti. Dal 1992, anche le Repubbliche caucasiche di Armenia e Georgia e i cinque Stati dell'Asia centrale del Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan sottostanno al Documento di Vienna.

**La rete di comunicazione dell'OSCE:** nel 1990, gli Stati partecipanti hanno deciso di istituire una rete di comunicazione diretta fra le loro capitali per la trasmissione di messaggi. Questa rete funziona dal 1992 ed è diventata uno strumento di routine per lo scambio di informazioni principalmente di tipo militare nell'ambito delle CSBM. Sinora 41 capitali sono allacciate alla rete. Altre stazioni finali si trovano nel segretariato dell'OSCE (centro di prevenzione dei conflitti) e presso la NATO. La trasmissione di informazioni è possibile in tutte le sei lingue ufficiali dell'OSCE (tedesco, inglese, spagnolo, francese, italiano e russo). Gli Stati partecipanti si sono tuttavia impegnati a trasmettere i loro messaggi in una seconda lingua di comprensione generale (di regola inglese).

**La Svizzera** collabora attivamente nell'applicazione delle CSBM. Nell'ambito dello scambio annuale di informazioni militari, fornisce dati globali sulle forze armate e sull'armamento dell'esercito svizzero. Partecipa regolarmente a visite di aeroporti e impianti militari, formazioni di truppe, dimostrazioni di nuovi sistemi d'arma e grandi equipaggiamenti, assiste a manovre e organizza manifestazioni CSBM.

Nel 1998, in Svizzera una brigata blindata è stata esaminata dalla Germania e sono state ispezionate attività e installazioni militari da parte della Russia. Dal canto suo, la Svizzera ha partecipato a 10 manifestazioni CSBM e a un'osservazione militare all'estero.

## 7.2. Il meccanismo militare d'emergenza

Nel 1990, gli Stati della CSCE hanno istituito un meccanismo di consultazione e cooperazione in merito ad attività militari insolite. Questo meccanismo prevede che gli Stati dell'OSCE, in caso di *"attività delle forze armate fuori delle loro normali sedi in tempo di pace che sia militarmente significativa e riguardo alla quale uno Stato partecipante esprima la sua preoccupazione in materia di sicurezza"*, possano consultarsi reciprocamente e collaborare. Se uno Stato partecipante è preoccupato per attività militari insolite, può

- chiedere allo Stato in cui si svolge questa attività di trasmettergli entro 48 ore una spiegazione in merito alla stessa;
- dopo aver esaminato la risposta, chiedere allo Stato in questione una riunione per chiarire la questione, che deve iniziare entro 48 ore;
- se la situazione rimane poco chiara, convocare una riunione di tutti gli Stati dell'OSCE, che deve iniziare entro 48 ore.

Da quando sono stati introdotti gli organi permanenti a Vienna nel 1993 - nel settore politico il Consiglio permanente e in quello militare il Foro di cooperazione per la sicurezza - anche questo meccanismo è diventato molto meno importante. È significativo il fatto che non sia stato applicato né per l'avanzata russa in Cecenia nell'inverno 1994/95 né per la riconquista militare della Krajina da parte della Croazia nell'estate 1995, il che è però anche riconducibile alla mancanza di consenso degli Stati partecipanti.

### 7.3. Il Foro di cooperazione per la sicurezza (FCS)

Il Foro di cooperazione per la sicurezza, istituito in occasione del vertice di Helsinki del 1992, costituisce un foro permanente per il controllo degli armamenti e il disarmo, il rafforzamento della fiducia e della sicurezza e la prevenzione di conflitti. I lavori dello FCS perseguono lo scopo di dare nuovi impulsi alla cooperazione in materia di sicurezza tra gli Stati dell'OSCE, mediante il dialogo e i negoziati.

Sulla base del **“programma di azione immediata”** approvato a Helsinki nel 1992, il Foro ha sinora elaborato una serie di nuovi provvedimenti e documenti, tra i quali vi sono:

- il Codice di comportamento per gli aspetti politici e militari della sicurezza (in questo modo si intende in primo luogo sottoporre le forze armate al controllo democratico e porre barriere verso l'interno e verso l'esterno all'impiego di tali forze e degli organi di sicurezza. Il Codice di comportamento è contenuto nel Documento di Budapest del 1994);
- il **Documento di Vienna del 1994** sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza;
- lo scambio d'informazioni annuale sui programmi di difesa;
- il documento per un programma allargato di cooperazione e contatti militari;
- i principi dell'OSCE per il trasferimento di armi convenzionali;
- le misure di stabilizzazione in situazioni di crisi (misure definite in precedenza che dovrebbero impedire un'escalation militare in una situazione di crisi concreta e limitata territorialmente);
- il documento "Norme per il controllo della non proliferazione" (armi di distruzione di massa e rispettivi vettori);
- il documento "Scambio mondiale di informazioni militari"

**La Svizzera** rivolge particolare attenzione al promovimento del Codice di comportamento nel settore del diritto internazionale umanitario e del controllo democratico delle forze armate nell'ambito della sua partecipazione al programma “Partenariato per la pace” (PPP). Organizza ogni anno un seminario sul Codice di comportamento.

Durante il **Vertice di Lisbona del 1996** sono state approvate due decisioni che istituiscono nuove direttive per il lavoro del Foro:

- **“un quadro per il controllo degli armamenti”**: basandosi sulle misure di controllo degli armamenti esistenti, l'OSCE deve sviluppare nuovi metodi per trattare le questioni concernenti la sicurezza che riguardano *tutti* gli Stati nel territorio dell'OSCE. Gli approcci regionali e quelli estesi a tutta l'OSCE devono completarsi in modo da formare una rete di impegni interconnessi che si rafforzano vicendevolmente nel settore del controllo degli armamenti. La base dovrebbe essere il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE), che attualmente è in fase di adeguamento (conclusione prevista al vertice di Istanbul del novembre 1999);
- **"sviluppo dell'agenda del Foro di cooperazione per la sicurezza"**: lo FCS dovrà occuparsi in primo luogo delle seguenti questioni:
  - esecuzione delle misure già concordate, con particolare attenzione all'esecuzione del Codice di comportamento per gli aspetti politici e militari della sicurezza;
  - maggiore sostegno delle misure regionali. Queste misure sono studiate appositamente per una regione e dovrebbero completare l'impegno globale dell'OSCE;

- sviluppo di una rete di misure di controllo degli armamenti (v. sopra);
- rafforzamento di misure già concordate e sviluppo di nuove misure, in particolare nell'ambito delle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza del Documento di Vienna 1994.

## **8. Cooperazione economica**

Oltre alle questioni concernenti la politica militare e di sicurezza, come pure alla cooperazione nel settore della "dimensione umana", la cooperazione economica costituiva il terzo pilastro della CSCE. A causa dei diversi sistemi economici, le possibilità concrete di cooperazione tra Occidente e Oriente nel settore economico erano tuttavia molto limitate.

Il cosiddetto secondo paniere definito **nell'Atto finale di Helsinki del 1975** comprende essenzialmente i seguenti settori:

- informazioni economiche e commerciali/promovimento del commercio;
- cooperazione industriale e progetti d'interesse comune;
- armonizzazione di norme e prescrizioni tecniche;
- cooperazione scientifica e tecnica;
- protezione dell'ambiente.

La collaborazione in questi settori era basata sull'idea che la cooperazione economica tra i diversi sistemi economici e sociali era utile sia per l'Occidente, sia per l'Oriente e poteva promuovere la sicurezza in Europa. Gli Stati dell'Est, con le loro economie pianificate, speravano in tal modo di godere di un migliore accesso ai mercati, alle finanze e alle tecnologie occidentali. Queste aspettative furono deluse. Nel clima della guerra fredda e considerata l'arretratezza economica dell'ex blocco dell'Est, gli Stati occidentali non erano disposti a sviluppare la cooperazione economica.

Solo al termine della contrapposizione Est-Ovest, la situazione cambiò: alla Conferenza di Bonn della primavera 1990, tutti gli Stati della CSCE si dichiararono a favore di un ordinamento economico basato sulla proprietà privata e sull'economia sociale di mercato. L'Occidente assicurava inoltre il suo sostegno agli Stati orientali che si trovavano in una fase di riforma per aiutarli a passare all'economia di mercato. Il **Foro economico** istituito nel 1992 serviva in primo luogo a sostenere questo passaggio.

Da alcuni anni il Foro economico si occupa sempre più di aspetti concernenti direttamente la sicurezza nel settore dell'economia e dell'ambiente. Il Foro economico del 1999 è dedicato al tema "Aspetti concernenti la sicurezza nel settore ambientale". Il Foro economico continua inoltre a essere un importante strumento per verificare l'esecuzione degli obblighi dell'OSCE nei settori dell'economia, dell'ambiente, della scienza e della tecnica.

Nel gennaio del 1998 il presidente in carica ha nominato un **coordinatore delle attività economiche ed ecologiche dell'OSCE**. Il suo mandato comprende il promovimento delle relazioni dell'OSCE con le altre organizzazioni internazionali interessate, il rafforzamento delle componenti economiche, ecologiche e sociali del lavoro dell'OSCE sul territorio, l'approfondimento della cooperazione con l'Assemblea parlamentare dell'OSCE e l'ampliamento delle relazioni con le organizzazioni non governative e il settore privato.

Contrariamente alle organizzazioni economiche internazionali (OCSE, ECE/ONU, FMI, EIB o EBRD), l'OSCE non dispone di una competenza specifica che gli consenta di impegnarsi direttamente a livello operativo nelle questioni economiche. Il suo compito consiste invece nel dare impulsi politici e nell'attirare l'attenzione sulle cause economiche, sociali ed ecologiche di tensioni.

## **9. Relazioni con Stati terzi**

Già all'inizio delle consultazioni CSCE a Helsinki, gli Stati mediterranei non partecipanti (Algeria, Egitto, Israele, Marocco, Tunisia) furono invitati a fornire il proprio contributo ai lavori della CSCE. L'Atto finale del 1975 contiene una parte speciale concernente le "questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo", nella quale gli Stati partecipanti dichiarano la loro intenzione di promuovere lo sviluppo di relazioni di buon vicinato e di incoraggiare lo sviluppo di una cooperazione reciprocamente vantaggiosa in vari campi con questi Stati.

Le Dichiarazioni dei vertici di Helsinki (1992) e di Budapest (1994) hanno esteso il dialogo e la cooperazione: i cinque Stati mediterranei sono invitati a partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, alle conferenze di riesame, ai seminari e ad altri incontri ad hoc che ritengono interessanti. Ha inoltre luogo annualmente un "seminario sul Mediterraneo" per approfondire temi particolarmente significativi per l'area mediterranea.

Dal dicembre 1995, questi Stati sono definiti "**partner mediterranei per la cooperazione**". Dal maggio 1998 anche la Giordania fa parte del gruppo.

La Dichiarazione del vertice di Helsinki (1992) ha ampliato i contatti ad altri Stati interessati non partecipanti che condividono i principi e gli obiettivi della CSCE. Questi Stati sono invitati a partecipare a determinate riunioni e a fornire il proprio contributo. Nel Documento di Helsinki si menziona espressamente il Giappone; nel frattempo anche la Corea del Sud ha ottenuto uno statuto analogo. Dal dicembre 1995 essi sono definiti "**partner per la cooperazione**".

**Allegato A****Cronistoria CSCE/OSCE 1972-1999**

22.11.1972 - 8.6.1973	1a fase preparatoria, Dipoli (Helsinki).
18.9.1973 - 21.7.1975	2a fase preparatoria. Elaborazione dell'Atto finale.
1.8.1975	Vertice della CSCE. Firma dell'"Atto finale della CSCE" da parte dei capi di Stato e di Governo.
4.10.1977 - 8.3.1978	1a Riunione dei seguiti della CSCE, Belgrado.
31.10. - 11.12.1978	Riunione di esperti sulla composizione pacifica delle controversie, Montreux.
11.11.1980 - 9.9.1983	2a Riunione dei seguiti della CSCE a Madrid.
17.1.1984 - 19.9.1986	Conferenza sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza in Europa, Stoccolma.
21.3. - 30.4.1984	Riunione di esperti sulla composizione pacifica delle controversie, Atene.
15.4. - 26.5.1986	Riunione di esperti sui contatti umani, Berna.
4.11.1986 - 19.1.1989	3a Riunione dei seguiti della CSCE, Vienna. Documento finale.
9.3.1986 - 19.11.1989	Negoziati sulle forze armate convenzionali in Europa.
30.5. - 23.6.1989	1a Riunione della Conferenza sulla dimensione umana, Parigi.
19.3. - 11.4.1990	Conferenza sulla cooperazione economica, Bonn.
5.6. - 29.6.1990	2a Riunione della Conferenza sulla dimensione umana, Copenhagen.
19. - 21.11.1990	Vertice dei capi di Stato e di Governo, Parigi. "Carta di Parigi".
15.1. - 8.2.1991	Riunione di esperti sulla composizione pacifica delle controversie a La Valletta.
19. - 20.6.1991	1a Riunione del Consiglio dei ministri, Berlino.
1. - 19.7.1991	Riunione di esperti sulle minoranze nazionali, Ginevra.
10.9. - 4.10.1991	3a Riunione della Conferenza sulla dimensione umana, Mosca.
30. - 31.1.1992	2a Riunione del Consiglio dei ministri, Praga.
24.3. - 8.7.1992	4a Riunione dei seguiti della CSCE, Helsinki. "Documento di Helsinki 1992".
9. - 10.7.1992	Vertice dei capi di Stato e di Governo, Helsinki.
12. - 23.10.1992	Riunione sulla composizione pacifica delle controversie, Ginevra.
14. - 15.12.1992	3a Riunione del Consiglio dei ministri, Stoccolma.
16. - 18.3.1993	1° Foro economico, Praga.

---

27.9. - 15.10.1993	Riunione sull'attuazione delle questioni relative alla dimensione umana, Varsavia.
30.11. - 1.12.1993	4a Riunione del Consiglio dei ministri, Roma.
15. - 17.3.1994	2° Foro economico, Praga.
10.10. - 2.12.1994	Conferenza di riesame, Budapest.
5. - 6.12.1994	Vertice dei capi di Stato e di Governo, Budapest.
7. - 9.6.1995	3° Foro economico, Praga.
2. - 19.10.1995	Riunione sull'attuazione delle questioni relative alla dimensione umana, Varsavia.
7. - 8.12.1995	5a Riunione del Consiglio dei ministri, Budapest.
27.- 29.3.1996	4° Foro economico, Praga.
4.- 22.11.1996	Conferenza di riesame, Vienna.
2.- 3.12.1996	Vertice dei capi di Stato e di Governo, Lisbona.
11.-13.6.1997	5° Foro economico, Praga.
12.-28.11.1997	Riunione sull'attuazione delle questioni relative alla dimensione umana, Varsavia.
18-19.12.1997	6a Riunione del Consiglio dei ministri, Copenhagen.
1.-5.6.1998	6° Foro economico, Praga.
26.10.-6.11.1998	Riunione sull'attuazione delle questioni relative alla dimensione umana, Varsavia.
2.-3.12.1998	7a riunione del Consiglio dei ministri, Oslo.
25.-28.5.1999	7° Foro economico, Praga.
20.9.-1.10.1999	Conferenza di riesame, Vienna.
8.-10.11.1999	Conferenza di riesame (2a parte), Istanbul.
18.-19.11.1999	Vertice dei capi di Stato e di Governo, Istanbul.

## Strutture dell'OSCE

### Responsabilità operativa:

**Presidente in carica** (rotazione annuale)

**1999: Norvegia**

Assistito dal Paese di presidenza che lo ha preceduto e dal successore **Troika**

### Gli organi politici:

- Vertice (di regola ogni 2 anni)
- Consiglio dei ministri (annuale)
- Alto consiglio (una volta all'anno come "Foro economico")
- Consiglio permanente (settimanale)
- Foro di cooperazione per la sicurezza (settimanale)  
(presidenza a rotazione mensile tra gli Stati partecipanti)

### Le istituzioni permanenti:

- Segretariato generale, Vienna
  - Segretariato dell'OSCE, Vienna  
(con centro di prevenzione dei conflitti)
  - "Ufficio di Praga " (archivio e centro documentazione)
- 
- Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, Varsavia
  - Alto commissario per le minoranze nazionali, L'Aia
  - Rappresentante dell'OSCE per la libertà dei media, Vienna
  - Assemblea parlamentare (segretariato a Copenhagen)
  - Corte di conciliazione e d'arbitrato, Ginevra

**Allegato C**

<b>Missioni a lungo termine dell'OSCE e altre forme di presenza sul territorio (stato: aprile 1999)</b>			
Designazione	Inizio	Tipo	Membri
"Spillover Monitoring Mission" a Skopje (Macedonia)	sett. '92	A	8
Missioni a lungo termine dell'OSCE in Kosovo, Sandshak e Vojvodina (ritiro nell'estate del 1993 dopo che la Jugoslavia aveva rifiutato la proroga del mandato a causa della sua sospensione dall'OSCE)	sett. '92 - giugno'93	A	--
Missione dell'OSCE in Georgia	dic. '92	B, D	19
Missione dell'OSCE in Estonia	feb. '93	A	6
Missione dell'OSCE in Moldavia	aprile '93	B, D	8
Missione dell'OSCE in Lettonia	nov. '93	A	5
Missione dell'OSCE in Tagikistan	feb. '94	B, D	11
Missione dell'OSCE in Ucraina	nov. '94	A, D	4
Rappresentante dell'OSCE nella commissione governativa dell'Estonia (che si occupa di questioni concernenti i pensionati militari russi)	nov. '94	E	1
Rappresentante dell'OSCE nella commissione comune russo-lettone sui pensionati militari	feb. '95	E	2
Rappresentante dell'OSCE nella commissione comune per la stazione radar di Skrunda	feb. 95	E	1
Gruppo di sostegno dell'OSCE in Cecenia	aprile '95	B	5
Ufficio di collegamento dell'OSCE nell'Asia centrale	giugno '95	D	4
Missione del rappresentante personale del presidente in carica per il conflitto del quale si occupa il gruppo di Minsk (Nagorno-Karabakh), con sede a Tiflis/ Georgia	ott. '95	B	6
Missione dell'OSCE in Bosnia e Erzegovina	gen. '96	C, D	208
Missione dell'OSCE in Croazia	luglio '96	C, D	280
Presenza dell'OSCE in Albania	aprile '97	D	41
Gruppo di consulenza e di sorveglianza dell'OSCE in Bielorussia	feb. '98	D, A	4
Missione di verifica dell'OSCE in Kosovo (KVM). Ritiro temporaneo in Macedonia il 22.3.99, riduzione dalle iniziali 1400 a 250 persone	nov. '98	B	250
Centro OSCE a Almaty (Kazakistan)	dic. '98	D	4
Centro OSCE a Ashgabat (Turkmenistan)	dic. '98	D	4
Centro OSCE a Bishkek (Kirgizistan)	dic. '98	D	4

**Categorie (v. n. 5.5.):**

A: Preallarme e prevenzione dei conflitti

B: Superamento dei conflitti e gestione di crisi

C: Normalizzazione della situazione dopo i conflitti

D: Rafforzamento della democrazia e promovimento dei diritti dell'uomo

E: Sostegno nell'attuazione di accordi bilaterali

**Allegato D****Bibliografie**

- BARTSCH** Sebastian: Minderheitenschutz in der internationalen Politik  
Westdeutscher Verlag, Opladen 1995
- BOCHERT** Heiko: Friedenssicherung im Rahmen der OSZE  
ETH Zürich, 1996
- CUNY** Laurence: L'OSCE et le règlement pacifique des différends  
IUHEI, Genève 1997
- DE NOOY** Gert: Cooperative security, the OSCE and its code of conduct  
Kluwer law international, The Hague 1996
- GHEBALI** Victor-Yves: L'OSCE dans l'Europe post-communiste  
E. Bruylant, Bruxelles, 1996
- GOETSCHEL** Laurent: Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft  
Verlag Haupt, Bern 1997
- LUCAR** Michael: OSCE & Security in Russia and the CIS  
Schweizerische Friedensstiftung, Bern 1995
- LÜTHY** Cornelia: Verfahren friedlicher Beilegung internationaler Streitigkeiten im Rahmen der OSZE  
Schulthess, Zürich 1998
- OSZE** Jahrbuch 1996  
Nomos, Baden-Baden 1996
- POELLINGER** Sigrid: Der KSZE/OSZE-Prozess: Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte  
Braumüller cop, Wien 1998
- ROGIER** Emeric: Diplomatie preventive et maintien de la paix: L'ONU et l'OSCE en Macedoine  
IUHEI, Genève 1997
- SONDEREGGER** Christian: L'OSCE – la sécurité en Europe, 1ère édition  
Sauerländer, Salzburg 1995
- SZVENYI** Istvan: Alternative futures for the OSCE  
HIIA, Budapest 1994
- TUDYKA** Kurt P: Das OSZE-Handbuch: Die OSZE von Vancouver bis Wladiwostock  
Leske&Budrich, Opladen, 1997

**WARNER Daniel**, Preventive diplomacy: The United Nations and the OSCE  
PSIO, Geneva, 1996

**WENIG M**: Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE  
Duncker&Humbolt cop, Berlin 1996

**WOLLEFS Elisabeth**: Sicherheit durch Minderheitenschutz: Der Beitrag der OSZE zur Bearbeitung  
ethnopolitischer Konflikte  
Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg 1997

Web:

**WWW.OSCE.ORG**

- OSCE Newsletters
- Fact sheets
- Image Brochures
- Handbooks
- Annual- and semiannual reports
- Statements & speeches
- Chronological reviews
- ...