

DOCUMENTI

IAI

**LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'EUROPA
DEL DOPO-GUERRA FREDDA:
IL CASO JUGOSLAVO**

di Ettore Greco

LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'EUROPA DEL DOPO-GUERRA FREDDA: IL CASO JUGOSLAVO

di Ettore Greco

1. Introduzione

Sin dal crollo dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale nel 1989, è emersa prepotentemente la necessità di una profonda riforma delle istituzioni internazionali per la promozione della pace e della sicurezza. Il successivo disfacimento del blocco orientale - sfociato nello scioglimento del Patto di Varsavia - e il rapido processo di disintegrazione dell'Unione Sovietica hanno reso ancora più urgente l'attuazione di tale riforma.

È infatti apparso ben presto evidente che la fine del sistema bipolare s'accompagnava al sorgere di una serie di nuovi rischi e minacce alla stabilità e alla pace che richiedevano in particolare un adeguamento del ruolo e delle capacità operative della struttura istituzionale europea nelle sue varie componenti, sia quelle a partecipazione esclusivamente occidentale - Comunità europea (Ce), Unione dell'Europa occidentale (Ueo), Nato - sia quella paneuropea rappresentata dalla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce).

Per le istituzioni occidentali si è posta la duplice esigenza di tutelare e approfondire la propria coesione interna e di aprirsi a sempre più strette forme di cooperazione con le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale. Quest'ultime hanno visto nel progressivo rafforzamento della cooperazione con le istituzioni occidentali e, a più lungo termine, nella piena integrazione in esse una condizione cruciale per la loro stabilità interna e per il loro sviluppo economico.

Nel contempo, è venuto crescendo il consenso attorno all'obiettivo di un'istituzionalizzazione della Csce, di una sua trasformazione da semplice forum negoziale in un'organizzazione capace, grazie all'acquisizione di una struttura permanente, di dare fondamenta stabili a un nuovo sistema europeo di sicurezza collettiva.

Le nuove potenziali fonti di conflitto emergenti in Europa, legate soprattutto all'acutizzarsi delle rivalità etniche e alla riviviscenza delle tendenze nazionalistiche, hanno in particolare portato in primo piano il problema della creazione di efficaci strumenti di prevenzione e gestione delle crisi e di composizione pacifica delle controversie. Benchè in questo settore la fine della guerra fredda abbia schiuso possibilità inedite di rilancio del ruolo delle Nazioni Unite, come dimostrato dal successo, negli ultimi anni, di una serie di iniziative attuate o promosse dall'Onu in situazioni di cruciale importanza per la pace mondiale (fine della guerra Iran-Iraq, ritiro dei sovietici dall'Afghanistan e dei cubani dall'Angola, indipendenza della Namibia, crisi del sistema dell'*apartheid* in Sudafrica, liberazione del Kuwait), si è diffusa la consapevolezza che, soprattutto nel caso dell'Europa, occorresse creare, per la gestione delle crisi, dei meccanismi di intervento a base regionale, valorizzando a tal fine le potenzialità delle istituzioni esistenti.

Occorre tener presente che al momento dell'inizio della fase più acuta della crisi jugoslava (giugno 1991) sia il processo di istituzionalizzazione della Csce che quello di ristrutturazione delle istituzioni occidentali attraversavano una fase di delicata e in parte incerta transizione.

Risale al vertice di Parigi (novembre 1990) la decisione di avviare il processo di istituzionalizzazione della Csce. A metà del 1991 i nuovi organi della Csce avevano appena cominciato la loro attività. Necessitavano ancora, per così dire, di essere «collaudati». Inoltre, le loro competenze e i loro meccanismi operativi erano ancora, in larga misura, mal definiti. Ciò vale, in particolare, come verrà illustrato più in dettaglio in seguito, per il meccanismo di prevenzione dei conflitti e per quello di risoluzione pacifica delle controversie.

Anche la Nato era impegnata in un laborioso processo di autoriforma. Al vertice di Londra del luglio 1990 gli alleati avevano deciso di avviare una revisione complessiva della dottrina e del dispositivo militare dell'organizzazione. Fra gli obiettivi prioritari della ristrutturazione delle forze veniva in particolare incluso il rafforzamento delle capacità della Nato di gestione delle crisi. La gestione delle crisi - si poteva leggere in un documento approvato alla fine di maggio 1991 - «assumerà crescente importanza in futuro in modo da conformarsi alla vasta gamma, varietà e imprevedibilità dei rischi che sono di fronte all'alleanza» (1). In questo contesto gli alleati decidevano di creare una forza di reazione rapida multinazionale che «fornirà la base per uno schieramento flessibile di vari tipi di forze a seconda delle situazioni» (2). Tuttavia, il dibattito in seno alla Nato sul ruolo dell'organizzazione nella gestione delle crisi e sull'eventuale impiego delle forze alleate in situazioni che, pur non minacciando direttamente gli stati membri, potevano mettere in pericolo la sicurezza in Europa, era ancora a uno stato embrionale. C'è da aggiungere che al Consiglio atlantico di Copenhagen (6-7 giugno 1991), la grande maggioranza dei paesi Nato aveva escluso l'estensione delle competenze dell'organizzazione alle operazioni cosiddette «fuori area», esterne, cioè, all'area geografica definita dagli articoli 5 e 6 del trattato istitutivo dell'alleanza.

Il dibattito all'interno della Ce era incentrato sulle decisioni da adottare al vertice di Maastricht in vista dell'ulteriore approfondimento del processo di integrazione economica e politica. Su alcuni problemi cruciali, come la distribuzione dei poteri fra le istituzioni comunitarie e la stessa struttura del trattato destinato a dar vita alla nuova Unione Europea, rimanevano fra i Dodici profonde divergenze. Particolarmente rilevanti erano tali divergenze in materia di politica estera e di sicurezza comune (Pesc), a cominciare dal tipo di meccanismo di voto - il *consensus* o la maggioranza qualificata - da prescegliere. Per quanto riguarda la politica di sicurezza comune il nodo cruciale era rappresentato dal grado di autonomia che essa avrebbe dovuto avere rispetto a quella della Nato, specie nell'ipotesi di una sua estensione alla dimensione della difesa vera e propria. Tale problema era strettamente connesso con il futuro destino dell'Ueo, unica istituzione a partecipazione esclusivamente europea abilitata a occuparsi anche dell'aspetto militare della sicurezza.

Occorre notare che il processo di rivitalizzazione dell'Ueo avviato nel 1984 aveva conseguito, nel complesso, risultati assai modesti. Sebbene l'organizzazione avesse contribuito, con l'approvazione della «Piattaforma sugli interessi europei di sicurezza» (1987), al tentativo di definizione di un'autonoma identità europea in

materia di sicurezza e svolto un ruolo attivo in due importanti operazioni «fuori area» - la guerra Iran-Iraq e l'intervento internazionale per la liberazione del Kuwait - le sue competenze rimanevano ancora molto incerte e la sua struttura istituzionale oltremodo debole. Alla conferenza intergovernativa sull'Unione politica si erano manifestate forti divergenze sulla collocazione da assegnare all'Ueo nella futura struttura istituzionale europea. Mentre alcuni paesi comunitari - Francia, Germania, Belgio, Spagna - ne favorivano, a più o meno lungo termine, la trasformazione in un organo della costruenda Unione politica, una sorta di suo braccio militare, altri - Regno Unito, Portogallo, Paesi Bassi -, tradizionalmente più atlantisti, continuavano a vedervi soprattutto lo strumento per rafforzare il pilastro europeo all'interno della Nato o al massimo un possibile «ponte» tra Nato e Ce (l'Italia, dopo essersi espressa per la prima ipotesi, ha cercato, come in altre occasioni, di favorire una soluzione di compromesso).

Il conflitto jugoslavo è subito apparso un test cruciale della capacità delle istituzioni internazionali - in particolare di quelle europee - di intervenire in modo attivo e efficace nella gestione delle crisi. Esso rappresenta infatti il tipico caso di conflitto, nato da ragioni di rivalità etnica e da incompressibili spinte all'autodeterminazione, che si teme possa riprodursi, con il rischio aggiuntivo di un possibile effetto a catena, in altri stati dell'Europa centro-orientale (come sta d'altronde già avvenendo nell'ex-Unione Sovietica). La tendenza di tali conflitti, in molti casi, ad espandersi al di là dei confini dei singoli stati, internazionalizzandosi, evidenzia ulteriormente la necessità dell'acquisizione da parte della comunità internazionale di strumenti adeguati di intervento.

Numerosi commentatori hanno tratto dal fallimento degli sforzi fin qui intrapresi per porre termine al conflitto jugoslavo conclusioni apertamente pessimistiche sul futuro della sicurezza europea dopo la fine della contrapposizione fra i blocchi (3). Tuttavia, la drammatica lezione jugoslava non sembra destinata a rimanere senza effetto sui processi di riforma delle istituzioni di sicurezza. Come verrà illustrato in questo saggio, essa è anzi al centro dell'intenso confronto politico in corso nelle varie sedi istituzionali sulle misure da adottare per un'effettiva gestione delle crisi. Dall'esito di tale confronto dipenderà, in misura senza dubbio determinante, la possibilità di costruire, nell'era del dopo-guerra fredda, uno stabile assetto di pace, fondato su un rafforzato ruolo delle istituzioni internazionali.

2. L'azione delle istituzioni nella crisi jugoslava

2.1. La Comunità europea

Lo strumento delle sanzioni economiche - Una reazione effettiva della comunità internazionale alla crisi jugoslava ha cominciato a prender forma solo nel giugno 1991, quando è apparso evidente che, con le dichiarazioni d'indipendenza di Slovenia e Croazia e l'inizio delle operazioni militari dell'esercito federale in Slovenia, si accentuava il pericolo di una progressiva *escalation*. Benchè siano state attivate numerose istituzioni, è alla Ce che si è subito guardato come all'attore istituzionale con le più alte possibilità di successo nella gestione della crisi. Il disimpegno americano, l'iniziale atteggiamento passivo dell'Onu, la sostanziale

paralisi a cui la Csce è stata ben presto costretta dalla regola del *consensus*, hanno certamente contribuito a far cadere la scelta sulla Ce. Quest'ultima è quindi stata, in una certa misura, obbligata. Ma si è anche partiti dalla convinzione che la Ce, grazie ai suoi importanti legami economici e commerciali con le repubbliche jugoslave, disponesse di una leva decisiva di pressione di cui erano invece prive le altre istituzioni. È da notare che, con la fine della tensione Est-Ovest, si è largamente diffusa l'idea che lo strumento economico - nella forma, in particolare, delle sanzioni - possa avere un ruolo crescente nella gestione delle crisi.

A partire dalla firma di un primo accordo di cooperazione bilaterale nel 1970, i rapporti economici tra la Ce e la Jugoslavia si erano andati costantemente intensificando. In anni più recenti Belgrado aveva beneficiato di una serie di programmi di assistenza tecnica e finanziaria diretti dalla Ce o dal Gruppo dei 24 in cui i Dodici hanno un ruolo preminente. L'ultimo accordo che prevedeva la concessione di prestiti della Ce alla Jugoslavia, firmato il 24 giugno 1991, era stato esplicitamente presentato come un contributo al tentativo di superare la crisi. Una crescita costante avevano anche registrato gli scambi commerciali tra la Jugoslavia e i paesi comunitari.

La minaccia di interrompere questo processo di riavvicinamento e di crescente cooperazione bilaterale è stato visto come un potente strumento in mano alla Ce per tentare di influenzare il comportamento delle parti in conflitto, inducendole a ricercare una risoluzione pacifica della crisi.

In effetti i mediatori della Ce hanno ripetutamente agitato la minaccia di sanzioni economiche per ottenere la sospensione delle ostilità. I successivi accordi per il cessate-il-fuoco promossi dalla Ce sono stati conclusi sotto ripetute minacce di questo tipo. Il fatto che tutti gli accordi siano stati sistematicamente violati - o semplicemente ignorati -, spesso immediatamente dopo essere stati sottoscritti, ha messo in luce l'assai dubbia utilità della minaccia delle sanzioni economiche, specie se indiscriminate, in una situazione di conflitto aperto. Con il progressivo aggravamento della crisi, lo strumento delle sanzioni economiche è venuto progressivamente perdendo efficacia e credibilità. Va aggiunto che una politica di sanzioni selettive, dirette cioè solo contro una delle parti in conflitto, è stata per lungo tempo esclusa, oltre che per le motivazioni politiche di cui si dirà in seguito, anche per la convinzione che esse fossero scarsamente efficaci dato l'alto grado di interdipendenza esistente fra le economie delle varie repubbliche.

Il meccanismo per l'adozione delle sanzioni selettive è stato varato dai ministri degli Esteri dei Dodici l'8 novembre, in una riunione ministeriale straordinaria tenuta a Roma in margine al vertice della Nato. Veniva approvata una lista di misure di boicottaggio economico nei confronti dell'intera Jugoslavia, ma si stabiliva nel contempo che misure compensatrici sarebbero state applicate alle repubbliche che avessero dimostrato di negoziare in buona fede per il raggiungimento della pace. La distinzione tra le repubbliche disposte a cooperare alla soluzione politica - Slovenia, Croazia, Macedonia, Bosnia-Erzegovina -, cui applicare le misure compensatrici, e quelle che tendevano invece ad ostacolarla - Serbia e Montenegro - veniva però decisa dai Dodici solo il 2 dicembre, dopo un acceso dibattito nel corso del quale Francia e Grecia esprimevano profonde riserve (la Grecia si asteneva nel voto finale). Sulla base di un'analisi della struttura economica della Serbia e del Montenegro, alcuni autori hanno sottolineato l'impatto

relativamente modesto che le sanzioni decise dalla Comunità sembrano destinate ad avere sulle due repubbliche (4). Nel campo delle sanzioni economiche, più incisivo avrebbe potuto essere un embargo sui prodotti petroliferi. Nella riunione dell'8 novembre i Dodici hanno rivolto al Consiglio di Sicurezza dell'Onu un appello per l'adozione dell'embargo petrolifero, ma hanno poi rinunciato a esercitare una pressione effettiva perchè il Consiglio arrivasse in tempi rapidi a tale decisione.

È da sottolineare che diversi leader della Ce hanno mostrato una fiducia, rivelatasi eccessiva, nell'efficacia dissuasiva delle sanzioni economiche. Ponendo l'accento sulle condizioni disastrose dell'economia jugoslava, il presidente della Commissione Ce, Jacques Delors, ha insistito, ad esempio, in varie occasioni, sul concetto che le sanzioni economiche avrebbero avuto un effetto certo, quantomeno nel lungo termine (5).

Tra arbitrato e mediazione politica - La Ce ha cercato di assolvere nella crisi jugoslava - con l'esplicito consenso dell'Onu e della Csce - a responsabilità per le quali era ben lungi dall'essere adeguatamente attrezzata. La sua azione ha risentito in particolare dall'assenza di una struttura istituzionale per l'elaborazione e attuazione delle decisioni di politica estera. Proprio la varietà e complessità dei compiti che i Dodici si sono venuti assumendo - gestione del negoziato fra le parti, promozione delle azioni della Csce, invio degli osservatori, aiuto umanitario - avrebbero richiesto degli adeguati meccanismi e un solido apparato di coordinamento. Il meccanismo della Cooperazione politica europea (Cpe) e quello rotatorio della Troika hanno rivelato, come mai prima, tutta la loro insufficienza. A ciò deve aggiungersi l'assenza di rapide e efficaci procedure di consultazione e cooperazione politica tra la Ce e gli Usa. La «Dichiarazione sulle relazioni tra la Comunità Europea e gli Stati Uniti», sottoscritta nel novembre 1990, non ha infatti aggiunto novità di sostanza ai meccanismi di consultazione bilaterale esistenti.

Al vertice di Maastricht (9-10 dicembre 1991) i Dodici hanno deciso di rendere la Pesc parte integrante della futura Unione europea, ma non hanno realizzato progressi significativi verso il superamento della regola del voto a maggioranza per le decisioni di politica estera. Le differenze di opinioni emerse in seno della Comunità sulle iniziative da intraprendere nella crisi jugoslava - il contrasto, in particolare, sull'opportunità di assumere una chiara presa di posizione in favore delle repubbliche secessioniste - hanno anzi contribuito a rafforzare i dubbi, già assai diffusi, sull'estensione del voto a maggioranza qualificata al campo della politica estera e di sicurezza. È d'altronde discutibile che il vincolo rappresentato dalla regola del voto all'unanimità abbia effettivamente contribuito a frenare l'azione comunitaria nella crisi jugoslava. Ha anzi forse agito da stimolo alla ricerca di posizioni comuni. Tuttavia, esso si è dimostrato chiaramente inadeguato quando si è trattato di assumere decisioni sulla base di criteri predeterminati di valutazione, come nel caso del riconoscimento delle repubbliche (l'opposizione della Grecia ha impedito il riconoscimento della Macedonia, che pure possedeva i requisiti richiesti).

Per favorire una soluzione pacifica della crisi jugoslava, la Ce non solo si è impegnata in un ruolo di mediazione politica, ma ha promosso di sua iniziativa la creazione di un organo - la commissione Badinter - con funzione di arbitrato. Il meccanismo messo in piedi frettolosamente dai ministri degli Esteri dei Dodici il 27

agosto - una conferenza di pace, inclusiva di una commissione di arbitrato, sotto la presidenza di Lord Peter Carrington e con sede a L'Aja - è stato il frutto di una decisione ad hoc presa sotto l'incalzare degli eventi. I leader della Ce hanno considerato prioritario l'obiettivo di attivare, il più presto possibile, un canale diplomatico tra le parti in conflitto e, successivamente, anche di fronte al progressivo aggravarsi della crisi, di mantenerlo aperto. La definizione delle regole procedurali della commissione di arbitrato è stata demandata ai suoi membri (cinque giuristi appartenenti ad altrettanti paesi della Comunità), mentre la stessa relazione tra la conferenza di pace come organo politico e la commissione di arbitrato come organo giuridico è rimasta incerta. Alcuni problemi, in particolare quello della definizione delle frontiere, presentavano in effetti un inestricabile groviglio di aspetti politici e giuridici. La discussione in seno alla conferenza si è articolata in tre gruppi di lavoro: (i) futura struttura costituzionale della Jugoslavia; (ii) problemi delle minoranze; (iii) problemi economici. È da notare che alla conferenza sono stati ufficialmente ascoltati anche i rappresentanti delle comunità serbe della Krajina e della Slovenia.

Al tavolo della trattativa i Dodici hanno presentato proposte per un riassetto politico generale del territorio jugoslavo. Il piano illustrato nella riunione della conferenza di pace del 5 novembre - contenente alcune modifiche rispetto a una precedente proposta del 18 ottobre - era basato sui seguenti punti: la creazione di «un'associazione libera di repubbliche sovrane e indipendenti»; la possibilità, per le repubbliche che lo volessero, di formare uno stato comune; la costituzione di un'unione doganale e di un mercato comune; l'attivazione di meccanismi di cooperazione in campo monetario; il raggiungimento di accordi di cooperazione in materia di difesa; la tutela di una serie di diritti umani e di diritti dei gruppi etnici e nazionali, dettagliatamente elencati; la concessione di uno speciale statuto di autonomia alle zone dove la maggioranza è costituita da taluni gruppi nazionali o etnici; l'accettazione di determinate procedure di arbitrato per risolvere eventuali dispute o contenziosi (6). Al riconoscimento del diritto delle repubbliche secessioniste all'indipendenza s'associava quindi la richiesta di mantenere, o di ricostituire, un minimo di cooperazione e di interdipendenza e di garantire il rispetto delle minoranze. La bocciatura da parte della Serbia del piano elaborato dai Dodici ha portato al congelamento della conferenza di pace, che, a partire dall'inizio di novembre, ha in pratica perso ogni funzione attiva (a gennaio la sua sede è stata spostata da L'Aja a Bruxelles). La commissione Badinter ha comunque continuato a svolgere un ruolo importante come organo per il sostegno giuridico alle decisioni politiche dei Dodici.

Il dibattito sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste - La Ce ha mantenuto a lungo una posizione di equidistanza tra le parti in conflitto. Anche dopo aver cominciato a identificare ufficialmente nei Serbi i maggiori responsabili del progressivo deterioramento della situazione, i Dodici hanno continuato a denunciare le violazioni dei cessate-il-fuoco da parte dei Croati e a mettere in guardia contro il pericolo rappresentato dall'estremismo nazionalistico.

Il motivo politico principale che ha indotto la maggioranza degli stati comunitari ad adottare quest'atteggiamento, non condiviso dalla Germania, è stato il timore che, schierandosi apertamente a favore di Sloveni e Croati, si potessero

favorire le tendenze all'autodeterminazione in altre repubbliche della Jugoslavia, innanzitutto in Bosnia-Erzegovina, con il rischio di un'estensione del conflitto non solo all'interno, ma anche all'esterno del territorio della Jugoslavia. Pericolose per la stabilità dell'intera regione balcanica apparivano in particolare l'aspirazione della popolazione albanese del Kosovo a una riunificazione con l'Albania e il possibile emergere di rivendicazioni bulgare sulla Macedonia (quest'ultima prospettiva era paventata soprattutto dalla Grecia). A ciò si è accompagnata la preoccupazione di alcuni stati di evitare atti che potessero indirettamente fornire pretesti o legittimazioni a minoranze interne percorse da spinte autonomistiche o indipendentiste (casi tipici sono quelli dei corsi in Francia e dei baschi in Spagna). Ma ha indubbiamente anche influito la volontà di evitare che, schierando apertamente la Ce contro i Serbi, la si privasse della possibilità di continuare a svolgere un ruolo attivo di mediazione.

Solo a fine ottobre, di fronte ai ripetuti attacchi serbi contro le città croate - Dubrovnik, in particolare, - la Ce decideva di abbandonare la politica di equidistanza fin allora seguita. «Gli accordi per il cessate il fuoco - affermavano i Dodici in una dichiarazione adottata il 27 ottobre, subito diventata nota come la «dichiarazione su Dubrovnik» - sono stati violati da tutte le parti, ma i recenti attacchi dell'esercito federale non solo paragonabili a nessun'altra violazione da parte croata» (7). Spostando il tiro dal campo militare a quello politico, i Dodici, in una dichiarazione approvata il giorno successivo, denunciavano l'incompatibilità del comportamento serbo - la posizione di chiusura tenuta alla conferenza di pace, il colpo di stato perpetrato il 3 ottobre dai membri del blocco serbo della presidenza federale e il loro annuncio di un piano per la creazione di una «Grande Serbia» - con i principi irrinunciabili sulla base dei quali ricercare una soluzione pacifica della crisi (8).

Solo sette settimane dopo questa presa di posizione la Ce arrivava a una decisione sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste. Il dibattito fra i Dodici sul riconoscimento è stato particolarmente acceso, a tratti lacerante, ma il comune interesse a mantenere un'unità di azione ha impedito che si producesse una rottura che non solo avrebbe inferto un duro colpo alla speranza di costruire una politica estera comune, ma avrebbe anche potuto aprire la strada a una riedizione della disastrosa politica delle sfere di influenza nella regione balcanica.

Per tutta la seconda metà del 1991 due tesi contrapposte si sono confrontate sul problema del riconoscimento. Mentre secondo il governo tedesco il riconoscimento era necessario per convincere i leader serbi e i capi dell'armata federale dell'insostenibilità della loro politica e per indurli così a modificarla, altri governi europei, quelli francese e britannico in particolare, e, con toni ancora più netti, l'amministrazione americana hanno ripetutamente messo in guardia dal pericolo che il riconoscimento, legittimando le spinte separatistiche, portasse a un'ulteriore estensione del conflitto, in particolare alla Bosnia-Erzegovina.

I tedeschi hanno fatto del problema del riconoscimento anche una questione di principio, sottolineando l'impossibilità di negare a Sloveni e Croati quel diritto all'autodeterminazione in nome del quale era stata attuata l'unificazione del loro paese. C'è chi ha visto in quest'atteggiamento un riflesso della tendenza tipica dei tedeschi a ragionare più in termini di principio che in modo pragmatico. Ma ben più concreta è stata l'influenza esercitata dagli immigrati croati e sloveni e da alcuni

importanti giornali nazionali, primo fra tutti la «Frankfurter Allgemeine Zeitung», che, oltre a far valere il dovere di solidarietà verso popolazioni che vantano un legame storico con la Germania, hanno sollecitato il governo a dar prova di capacità di iniziativa autonoma, non rassegnandosi alla passività comunitaria. Sin dall'inizio di settembre i dirigenti tedeschi hanno prospettato, in ripetute dichiarazioni, la possibilità di un riconoscimento unilaterale e in tempi ravvicinati di Slovenia e Croazia. Ma fino a dicembre ha prevalso a Bonn la decisione politica di astenersi da iniziative che, creando fratture difficilmente sanabili all'interno della Comunità, potessero compromettere le prospettive di successo del vertice di Maastricht.

I paesi riluttanti a decidere il riconoscimento, dal canto loro, hanno insistito soprattutto sulla sua inopportunità prima del raggiungimento di una soluzione generale della crisi jugoslava. L'analogia con la situazione dei paesi baltici è stata giudicata impropria sulla base dell'argomentazione che, nel caso delle repubbliche jugoslave, segnatamente la Croazia, il riconoscimento del diritto all'indipendenza avrebbe comunque lasciato irrisolte alcune questioni vitali, come la delimitazione dei confini e la protezione dei diritti delle minoranze. Tuttavia, il fatto che gli stessi paesi contrari a un riconoscimento in tempi brevi abbiano sin dall'inizio ammesso che esso sarebbe stato prima o poi inevitabile, a prescindere dal successo o meno dello sforzo di mediazione, ha indebolito la coerenza della loro posizione. C'è da aggiungere che, specie nel caso francese, ha influito la preoccupazione, che, in assenza di una soluzione politica generale della crisi, il riconoscimento di Slovenia e Croazia potesse schiudere le porte a una crescente influenza tedesca nei Balcani.

La riluttanza della Ce ad accogliere la richiesta di riconoscimento delle repubbliche secessioniste è diventata oggetto di crescenti critiche man mano che la crisi si aggravava e diventavano evidenti il sostegno fornito ai guerriglieri serbi dall'esercito federale e la volontà della Serbia di sfruttare la sua preponderanza militare per assumere il controllo di porzioni sempre più ampie del territorio croato. L'azione militare degli autonomisti serbi in Croazia è sempre meno apparsa come una reazione spontanea di autodifesa di una minoranza etnica che si sentiva minacciata e sempre più come parte del progetto volto a creare la «Grande Serbia».

La pressione dei tedeschi sui partner comunitari s'intensificava dopo il vertice di Maastricht. Il governo di Bonn tornava a prospettare una decisione unilaterale in favore del riconoscimento. La reazione non si faceva attendere. Sia il presidente della Conferenza di pace dell'Aja, Lord Carrington, che il segretario generale dell'Onu, Perez de Cuellar, invitavano la Ce alla cautela. Il vicesegretario di Stato americano, Lawrence Eagleburger, metteva in guardia contro il rischio di danneggiare irrimediabilmente le prospettive di pace, affermando che il riconoscimento prematuro di Slovenia e Croazia «condurrebbe inevitabilmente a un ancor più grande bagno di sangue» (9). Con l'appoggio di Washington, Francia e Regno Unito ottenevano che il Consiglio di Sicurezza dell'Onu inserisse nella risoluzione 724 del 15 dicembre un appello a «astenersi da ogni azione che potrebbe contribuire a accrescere la tensione, a ostacolare l'instaurazione di un cessate-il-fuoco e a impedire o ritardare uno sbocco pacifico del conflitto» (10).

Fra gli stati comunitari prevaleva tuttavia, ancora una volta, la volontà di giungere a un compromesso, evitando traumatiche rotture. Il 16 dicembre, i Dodici approvavano, in sede di Cooperazione politica, una dichiarazione sulle «linee direttrici sul riconoscimento di nuovi stati in Europa orientale e in Unione

Sovietica». Fra i requisiti fissati per il riconoscimento figuravano la garanzia dei diritti dei gruppi etnici e nazionali e delle minoranze, il rispetto dell'inviolabilità dei confini e l'impegno a risolvere mediante accordo le controversie pendenti (11). L'intento dichiarato era quello di disporre di un catalogo di principi che permettesse di evitare, di fronte alle varie richieste di riconoscimento, di dover prendere decisioni caso per caso. Parallelamente, veniva approvata una specifica dichiarazione sulla Jugoslavia nella quale si assegnava alla commissione Badinter il compito di verificare quale delle repubbliche secessioniste che ne avrebbero fatto richiesta soddisfacevano le condizioni poste per il riconoscimento. La data per la decisione definitiva veniva fissata al 15 gennaio. È da notare che mentre il ministro degli Esteri Genscher aveva proposto che il riconoscimento avesse luogo entro 24 ore, altri paesi avrebbero voluto scadenze più lontane del 15 gennaio.

I tedeschi interpretavano la soluzione di compromesso raggiunta come l'avvio di un processo che avrebbe portato automaticamente al riconoscimento. Il 23 dicembre, il governo di Bonn, mettendo per la prima volta gli altri partner europei di fronte al fatto compiuto, annunciava che a metà gennaio avrebbe in ogni caso allacciato relazioni diplomatiche con Croazia e Slovenia. Si trattava di un'aperta rottura della solidarietà politica comunitaria. I dirigenti tedeschi vi si risolvevano anche per evitare che la Ce il 15 gennaio rimandasse nuovamente il riconoscimento.

Nel suo rapporto, la commissione Badinter stabiliva che solo Slovenia e Macedonia risultavano adempiere pienamente alle condizioni poste dai Dodici. In Croazia mancavano invece, secondo la commissione, sufficienti garanzie costituzionali per la protezione delle minoranze (il presidente croato Tudjman aveva in effetti promosso una politica di discriminazione delle minoranze serbe), mentre per la Bosnia-Erzegovina si sollecitava l'effettuazione di un referendum che permettesse di stabilire l'effettiva volontà della popolazione.

I Dodici decidevano tuttavia di riconoscere Slovenia e Croazia. Nel caso croato ci si accontentava di un generico impegno di Tudjman a modificare la costituzione nel senso indicato dalla commissione Badinter. Il riconoscimento della Macedonia risultava impossibile a causa dell'opposizione della Grecia. La decisione dei Dodici appariva quindi, nel complesso, dettata più da motivazioni politiche che di principio. Con l'approvazione delle linee guida per il riconoscimento dei nuovi stati la Ce si era proposta di definire una volta per tutte dei criteri oggettivi sulla base dei quali rispondere alle richieste di riconoscimento. Ma la decisione concreta assunta nel caso delle repubbliche jugoslave è stata troppo politicamente condizionata per costituire, da questo punto di vista, un valido precedente.

Nelle sue conclusioni la commissione Badinter sottolineava che le frontiere amministrative dell'ex-Jugoslavia dovevano acquisire il carattere di frontiere protette dal diritto internazionale. Veniva così di fatto respinta la richiesta, formalmente avanzata dalla presidenza jugoslava, che, in caso di secessione di alcune repubbliche, si aprisse un negoziato sulle frontiere, non essendo accettabile l'automatica trasformazione di frontiere amministrative in frontiere internazionali. I Dodici si erano invece mostrati più flessibili nella dichiarazione del 31 dicembre sul riconoscimento delle ex-repubbliche sovietiche, sostenendo che «il riconoscimento non deve significare l'accettazione da parte della Comunità e dei suoi stati membri della posizione adottata da una qualunque di queste repubbliche per quanto concerne dei territori che sono oggetto di una controversia tra due o varie

repubbliche» (12).

Nel caso della Bosnia-Erzegovina, la presa di posizione della Ce aveva per effetto di sollecitare l'indizione, in tempi brevi, di un referendum sull'indipendenza (29 febbraio-1 marzo), che veniva però disertato dai serbi. La vittoria dei sì spianava la strada al riconoscimento della Bosnia-Erzegovina da parte della Ce (7 aprile) e poi alla sua ammissione nella Csce (30 aprile), benchè rimanessero irrisolti tutti i principali problemi relativi alla convivenza tra le tre componenti della popolazione della repubblica (serba, croata e musulmana). I successivi drammatici sviluppi in Bosnia-Erzegovina, dove si è giunti alla guerra civile totale, hanno mostrato che la tappa del referendum non ha rappresentato alcun reale contributo al superamento della crisi nella repubblica e ha anzi forse contribuito, irrigidendo la posizione delle parti, al suo aggravamento.

2.2. L'Unione dell'Europa occidentale

La principale attività svolta dall'Ueo in relazione alla crisi jugoslava è stata lo studio delle condizioni operative per l'invio di una forza militare europea. A questo tema sono stati dedicati le due riunioni straordinarie del Consiglio dell'Ueo svoltesi il 19 e il 30 settembre. È da notare che entrambe le riunioni sono state convocate su invito della Ce e con lo scopo dichiarato di aprire la strada a successive decisioni della Comunità. Pur essendo formalmente autonoma, l'Ueo ha così di fatto agito, in questa circostanza, come un organo subordinato al processo decisionale della Comunità, con il compito di preparare e, laddove necessario, tradurre in atto le decisioni di quest'ultima. Come accennato nell'introduzione, è questo esattamente il ruolo che taluni stati comunitari vorrebbero che l'Ueo andasse progressivamente assumendo. Un primo coordinamento tra l'attività della Ce e dell'Ueo era stato già sperimentato durante la crisi del Golfo. Anche un altro elemento importante, la presenza alle riunioni del Consiglio Ueo di rappresentanti di paesi europei non membri dell'organizzazione, si era già verificato durante la crisi del Golfo (la partecipazione dell'Irlanda, paese neutrale, è stata invece una novità assoluta). Si è quindi assistito al consolidamento di una tendenza a fare dell'Ueo uno strumento a servizio della sicurezza dell'insieme degli stati europei.

Al vertice di Maastricht i Dodici hanno sancito nel trattato sull'Unione Europea il nuovo legame istituzionale e operativo con l'Ueo. In base all'articolo J.4 del trattato, dedicato alla politica estera e di difesa comune, la futura Unione potrà chiedere all'Ueo di «elaborare e attuare decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni nel campo della difesa». In una riunione tenuta in margine al vertice Ce di Maastricht, i paesi membri dell'Ueo hanno approvato una dichiarazione nella quale è stato stabilito che «l'Ueo sarà sviluppata come la componente di difesa dell'Unione europea». Tuttavia, è stato nel contempo riaffermato il suo ruolo come «mezzo per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica». I paesi membri hanno inoltre concordato un rafforzamento del ruolo propriamente operativo dell'organizzazione.

L'attività dell'Ueo è rimasta comunque puramente consultiva, data la decisione finale dei Dodici di escludere l'invio nella zona del conflitto di una forza armata sotto l'egida dell'Ueo. Oltre a rendere più evidente il legame con la Ce, l'invio in Jugoslavia di una forza armata dell'Ueo avrebbe costituito, per almeno due

aspetti, un importante precedente per quanto riguarda il ruolo dell'organizzazione. Si sarebbe infatti trattato: (i) della sua prima operazione terrestre; (ii) del suo primo intervento in Europa.

In realtà le condizioni poste dai Dodici per l'invio di una forza armata europea - il consenso delle parti in conflitto e la garanzia di un pieno rispetto del cessate-il-fuoco - erano tali da renderlo, sin dall'inizio, assai improbabile. Ciò nonostante, nella riunione del 19 settembre, i ministri degli Esteri della Ce chiedevano all'Ueo di elaborare uno studio preliminare sulle diverse possibili opzioni relative alle dimensioni e ai compiti di eventuali forze da inviare in Jugoslavia. In un'iniziativa comune, il presidente francese François Mitterrand e il cancelliere tedesco Helmut Kohl si pronunciavano in favore dell'invio di truppe per il mantenimento della pace in grado di svolgere un ruolo di interposizione tra le parti in conflitto. La proposta si scontrava tuttavia contro l'aperta opposizione di alcuni paesi comunitari, in particolare Regno Unito, Portogallo e Danimarca, e la freddezza di altri. Anche sulle quattro opzioni elaborate dall'Ueo si manifestavano marcati contrasti fra i Dodici. Mentre ad esempio la Francia sosteneva l'opzione più impegnativa - una forza di 20.000 effettivi più altre 10.000 persone di sostegno per controllare il rispetto del cessate-il-fuoco e contribuire al mantenimento della pace - il Regno Unito accettava solo l'idea di una forza di dimensioni limitate (2.000-3.000 effettivi) per la protezione degli osservatori. Quest'ultima è stata in realtà l'unica opzione presa seriamente in considerazione. Anch'essa si è dimostrata tuttavia impraticabile a causa del rapido intensificarsi dei combattimenti. È da ricordare comunque che durante una riunione svoltasi a Metz dal 15 al 25 ottobre la cellula militare dell'Ueo ha continuato a lavorare all'elaborazione di piani operativi per un eventuale intervento europeo.

I Serbi hanno sin dall'inizio apertamente osteggiato l'idea di una presenza militare europea sul territorio jugoslavo, accusando la Ce di non essere affatto imparziale, ma di favorire, con la sua politica, le repubbliche secessioniste (la tesi ripetutamente sostenuta dai leader serbi è che la Ce è manipolata dalla Germania, ansiosa di riprendere i suoi progetti di conquista della Jugoslavia). Anche i sovietici hanno fermamente contrastato i progetti di un intervento militare della Ce attraverso l'Ueo. In una dichiarazione emessa all'inizio di agosto Mosca ha addirittura minacciato la trasformazione del conflitto jugoslavo, in caso di intervento promosso dalla Ce, in una guerra di dimensioni paneuropee. Dopo il fallito golpe di agosto l'atteggiamento del Cremlino sul problema jugoslavo è sensibilmente mutato, divenendo assai più cooperativo nei confronti degli occidentali, ma è rimasta la sua contrarietà a un'azione militare diretta e attuata dai soli paesi dell'Europa occidentale. Sul piano legale, la Ce non poteva quindi contare nè sul consenso delle parti in conflitto nè, data l'opposizione di Mosca, su un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. C'è da aggiungere che le truppe europee sarebbero state quasi certamente fatte oggetto di attacchi. Ciò avrebbe posto la Ce di fronte al difficile dilemma se abbandonare il campo o impegnarsi in una crescente escalation. Nelle discussioni in sede Ce e Ueo Londra ha insistito soprattutto su quest'aspetto. Citando l'esperienza dell'Irlanda del Nord e di Cipro, i rappresentanti britannici hanno ripetutamente messo in guardia contro il rischio di impegnare le forze europee in Jugoslavia per un periodo indeterminato di tempo.

Considerando tutti questi elementi, si può legittimamente sostenere che

l'ipotesi di un intervento militare europeo, almeno quando è stato discussa nella prima metà del 1991, non era realistica. Prospettando ripetutamente quest'ipotesi, i leader europei sembrano aver ignorato, più o meno intenzionalmente, i limiti delle loro possibilità.

La stessa iniziativa congiunta franco-tedesca per l'invio di una forza di interposizione ha avuto degli aspetti paradossali. I tedeschi hanno infatti sostenuto la necessità di un intervento militare al quale non avrebbero partecipato per motivi costituzionali. Quanto ai francesi, va notato che lo stesso Mitterrand ha ammesso, ad appena due giorni dal lancio della proposta della forza di interposizione, che essa avrebbe difficilmente potuto operare in una situazione di conflitto aperto. L'iniziativa franco-tedesca ha avuto in realtà lo scopo, più che di sostenere un piano concreto, di dimostrare la volontà dei due paesi di continuare a agire in stretta cooperazione, nonostante le divergenze di vedute sul problema del riconoscimento delle repubbliche secessioniste. La sua importanza è stata, in altre parole, preminentemente politica.

Più in generale, il dibattito all'interno della Ce e dell'Ueo sull'opzione militare, pur non approdando a un risultato concreto, non è stato del tutto inutile. Esso ha certamente contribuito a impedire che i governi europei perseguissero politiche separate. Inoltre, in sede Ueo l'esperienza acquisita con l'elaborazione dei piani di intervento in Jugoslavia è stata considerata importante ai fini della definizione del ruolo dell'organizzazione, soprattutto sul piano operativo (13). È da notare che è da tempo in discussione al Consiglio dell'Ueo il problema delle misure da adottare per mettere in grado l'organizzazione di svolgere un ruolo attivo nella gestione delle crisi in Europa. Una delle proposte su cui si è venuto formando un largo consenso e in favore della quale si è più volte pronunciata l'Assemblea dell'Ueo è la creazione di una forza di azione rapida dell'Ueo per missioni di mantenimento della pace su mandato delle Nazioni Unite o della Csce.

2.3. La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa

Prevenzione dei conflitti - La creazione di un Centro per la prevenzione dei conflitti (Cpc) è stata fra le più importanti decisioni assunte al vertice di Parigi della Csce (19-21 novembre 1990). In base al documento fondamentale approvato al vertice, la «Carta di Parigi per una nuova Europa», il compito generale del Cpc - che ha cominciato formalmente la sua attività il 18 marzo 1991 - è quello di assistere il Consiglio dei ministri degli Esteri, supremo organo decisionale della Csce, nel ridurre il rischio di conflitti. Il documento supplementare sulla nuova struttura istituzionale della Csce, varato anch'esso a Parigi, precisa che il ruolo iniziale del Cpc consiste nel sostenere l'attuazione delle misure per la fiducia e la sicurezza (Csbm) approvate a Vienna il 17 novembre 1990. Uno stato preoccupato per attività militari inusuali o non programmate intraprese da un altro stato e che si dichiara non soddisfatto delle assicurazioni ottenute attraverso i contatti bilaterali può ottenere la convocazione di una riunione del Cpc sul problema. In pratica, secondo quanto deciso a Vienna e a Parigi, il compito del Cpc nel campo della prevenzione dei conflitti consiste essenzialmente nel portare alla luce operazioni coperte dietro cui uno stato potrebbe nascondere preparativi per un attacco militare contro un altro. Ciò corrisponde alla filosofia originaria che ha presieduto alla

creazione della Csce. Quest'ultima non è stata infatti concepita per affrontare crisi interne ai singoli stati membri, ma per ridurre la probabilità di conflitti fra di essi. Già a Parigi alcuni stati avrebbero invece voluto fare del Cpc un organo con competenze assai più ampie, in grado di affrontare tutte le crisi derivanti dalla violazione dei principi Csce, anche quelli di natura non militare (la Germania aveva presentato uno specifico progetto basato su tale idea). La soluzione di compromesso raggiunta ha consistito nel prevedere che il Cpc possa assumere in futuro funzioni aggiuntive rispetto a quella di semplice strumento per l'attuazione delle Csbm, qualora il Consiglio decida in tal senso (14).

Al primo vertice del Consiglio Csce svoltosi a Berlino il 19 e 20 giugno è stato inoltre approvato, sulla base di un'indicazione già contenuta nella Carta di Parigi, un «meccanismo per consultazioni e cooperazione riguardo a situazioni di emergenza». Esso si applica a situazioni di emergenza che sorgano dalla violazione di uno dei principi dell'Atto Finale di Helsinki - il documento che ha segnato l'atto di nascita della Csce - o da fatti che mettano in pericolo la pace, la sicurezza o la stabilità. Uno stato preoccupato da una tale situazione può cercare di ottenere dei chiarimenti dallo stato o gli stati coinvolti. La risposta deve arrivare entro 48 ore. Qualora la situazione dovesse rimanere irrisolta, uno stato può richiedere una riunione di emergenza del Comitato degli Alti Funzionari (Cso), l'organo esecutivo del Consiglio. Tale richiesta deve essere obbligatoriamente accolta se appoggiata da altri 12 stati. Il meccanismo varato a Berlino consente quindi di convocare una riunione della Csce per discutere di una situazione di emergenza di natura sia militare che non militare anche se non tutti gli stati partecipanti sono favorevoli al suo svolgimento. La regola del *consensus* torna tuttavia a valere quando si tratta di prendere delle decisioni per affrontare concretamente la situazione di emergenza. È da notare inoltre che, su insistenza dell'Urss, i ministri degli Esteri, nell'approvare a Berlino il meccanismo di emergenza, hanno ribadito l'impegno a rispettare il principio della non-ingerenza negli affari interni di uno stato.

Entrambi i meccanismi - quello riguardante le attività militari inusuali e quello di emergenza - sono stati attivati in relazione alla crisi jugoslava.

Il Cpc si riuniva il 1° luglio 1991 su richiesta dell'Austria, che, parallelamente all'Italia, aveva provveduto in precedenza (27 giugno) a notificare a Belgrado la sua preoccupazione per le attività militari inusuali in Jugoslavia. L'unico risultato della riunione era un appello alle parti per un immediato cessate-il-fuoco e per il ritorno delle truppe federali nelle caserme. Veniva invece bocciata la proposta, avanzata dall'Austria, di inviare in Jugoslavia degli osservatori della Csce.

Il ricorso al meccanismo d'emergenza veniva deciso dalla CE durante il Consiglio europeo di Lussemburgo (28 giugno). Il presidente di turno del Consiglio, il lussemburghese Jacques Santer, inviava alle autorità jugoslave una lettera con richiesta di chiarimenti. Insoddisfatti delle risposte ricevute da Belgrado e preoccupati per l'aggravamento della crisi verificatosi nel frattempo, i Dodici decidevano di chiedere la convocazione del Cso. A questa richiesta si associavano anche Austria, Ungheria, Norvegia, Svizzera e Usa. Il Cso si riuniva a Praga il 3 luglio, raggiungendo un accordo sull'offerta di una missione di «buoni uffici» per favorire il dialogo tra le parti e sull'invio di una missione di monitoraggio del cessate-il-fuoco promosso dalla CE.

L'opposizione di Serbia e Urss impediva l'adozione di misure più incisive. Risultava ben presto evidente che, a causa della regola del *consensus*, la Csce non avrebbe potuto svolgere un ruolo attivo nella crisi. Le successive riunioni di emergenza del Cso dedicate al problema jugoslavo che, a partire da luglio, si svolgevano praticamente ogni mese, non approdavano a risultati significativi (15). Per tutta la seconda metà del 1991 la Csce si è essenzialmente limitata a sostenere, soprattutto attraverso l'approvazione di dichiarazioni politiche, le iniziative promosse dalla Ce.

Un'importante correzione del principio del *consensus* veniva decisa nella seconda riunione del Consiglio dei ministri della Csce svoltasi a Praga il 30 e 31 gennaio 1992. Nel «Documento sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture della Csce» si stabiliva che, di fronte a un'aperta violazione dei principi della Csce da parte di uno stato membro, il Consiglio o il Comitato degli Alti Funzionari avrebbero potuto decidere di intraprendere delle azioni anche in assenza del consenso dello stato interessato. Tali azioni avrebbero però potuto consistere solo in «dichiarazioni politiche o altri passi politici da applicarsi al di fuori del territorio dello stato interessato». Utilizzando questo nuovo meccanismo del «consenso meno uno» la Csce decideva il 12 maggio 1992 di sospendere la Jugoslavia, fino alla fine di giugno, da tutte le decisioni riguardanti il futuro della Bosnia. In precedenza, erano stati ammessi come membri a pieno titolo della Csce la Croazia e la Slovenia (24 marzo) e la Bosnia-Erzegovina (30 aprile).

Oltre a evidenziare gli inconvenienti della regola del *consensus*, il fallito tentativo attuato all'inizio di luglio di utilizzare la Csce per fermare l'*escalation* in atto nella crisi jugoslava ha fatto emergere la grave lacuna rappresentata dalla mancanza di un chiaro rapporto tra le due istituzioni deputate a intervenire in situazioni di emergenza, il Cpc e il Cso. Anche a questo problema si è cominciato a porre rimedio alla riunione del Consiglio di Praga. Il documento sulle istituzioni approvato nella capitale cecoslovacca prevede infatti il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra il Cpc e il Cso. In particolare, il primo potrà agire come braccio operativo del secondo in una serie di compiti, come lo svolgimento di missioni di monitoraggio e di accertamento dei fatti (*fact finding*) per affrontare situazioni che possono avere conseguenze negative per la sicurezza e la stabilità (16).

Composizione pacifica delle controversie - Benchè la composizione pacifica delle controversie costituisca uno dei principi fondamentali del sistema di sicurezza collettiva della Csce, nel caso della crisi jugoslava il ruolo di mediazione e arbitrato tra le parti è stato assunto, come si è visto, dalla Ce. Al momento della trasformazione della crisi in conflitto aperto non era infatti ancora in vigore un meccanismo della Csce per la composizione delle controversie.

Nella Carta di Parigi gli stati aderenti alla Csce si erano impegnati a definire «una serie di metodi per la composizione pacifica delle controversie, compreso l'intervento obbligatorio di una parte terza». La composizione pacifica delle controversie era stata inoltre inclusa tra i compiti che il Cpc avrebbe potuto assumere in futuro. Una specifica procedura per la risoluzione delle dispute fra gli stati partecipanti è stata varata durante un incontro svoltosi a La Valletta (15 gennaio-8 febbraio 1991). Tale procedura prevede che, qualora le consultazioni

dirette tra le parti rimangano infruttuose, ognuna di esse può chiedere l'attivazione di un «meccanismo Csce di soluzione delle controversie». Quest'ultimo è costituito da un gruppo di uno o più membri scelti consensualmente dalle parti da un apposito elenco. Ciascuno stato può designare per l'iscrizione nell'elenco fino a un massimo di quattro persone. È da notare che il meccanismo viene attivato per via istituzionale anche se le parti non raggiungono un accordo sulla scelta delle persone. L'attività del meccanismo consiste nell'offrire commenti o pareri generali o specifici con lo scopo di favorire il processo di negoziazione fra le parti o l'adozione di un qualsiasi altra procedura di soluzione delle controversie. Pertanto, come è stato osservato, il metodo varato a La Valletta, oltre a non prevedere che la terza parte assuma decisioni vincolanti, è anche più debole dei metodi classici di conciliazione (17). Inoltre, anche la facoltà unilaterale di ottenere l'attivazione del meccanismo è seriamente inficiata dalla clausola in base alla quale ciascuna parte può bloccarlo in qualsiasi momento qualora ritenga che la controversia riguarda questioni territoriali o relative alla sua difesa nazionale. In questo caso o nel caso che il meccanismo, una volta attivato, non produca effetti, resta comunque la facoltà di ciascuna parte di sottoporre la controversia all'attenzione del Cso.

Nell'incontro di Berlino il Consiglio Csce ha deciso di assegnare al Cpc il compito di rendere operativo il meccanismo creato a La Valletta. Inoltre, al successivo incontro di Praga, Francia e Germania, convinte sostenitrici di un rafforzamento del ruolo della Csce nel campo della composizione pacifica delle controversie, hanno sottoposto al Consiglio la proposta, già avanzata da Badinter (18), di creare, nel quadro della Csce, una Corte europea di conciliazione e arbitrato. I ministri hanno concordato che una decisione su tale proposta verrà presa dalla Conferenza di Helsinki che terminerà i suoi lavori nel luglio 1992 (19).

Protezione delle minoranze - Un altro aspetto dell'attività della Csce la cui importanza è stata evidenziata dalla crisi jugoslava è la protezione dei diritti delle minoranze. Già alla prima riunione di Helsinki si sviluppò un'accesa controversia tra quegli stati che ritenevano dovessero essere riconosciuti alle minoranze dei diritti collettivi e quelli che invece erano disposti a riconoscere solo i diritti dei singoli individui appartenenti alle minoranze. Nei negoziati sull'Atto Finale di Helsinki fu questa seconda impostazione a prevalere. L'Atto Finale riconosce infatti i diritti alle minoranze nazionali solo in modo indiretto, per il tramite degli individui che le compongono. Gli stati aderenti alla Csce si impegnarono inoltre, nell'Atto Finale di Helsinki, a rispettare il principio dell'autodeterminazione dei popoli, ma agendo sempre in conformità ad altri principi del diritto internazionale, fra cui quello dell'integrità territoriale degli stati. Fra questi due principi - autodeterminazione dei popoli e l'integrità territoriale degli stati - c'è però un irriducibile tensione. Nonostante l'Atto Finale assegni una chiara priorità al mantenimento dello status quo territoriale, esso nel contempo introduce, riconoscendo il diritto all'autodeterminazione dei popoli, un elemento suscettibile di essere utilizzato per rivendicare un mutamento dello status quo. Questa problematica si è riproposta in pieno durante la crisi jugoslava. Nelle loro dichiarazioni politiche e nei loro appelli alle parti in conflitto le istituzioni impegnate nel tentativo di gestire la crisi si sono contemporaneamente appellate al principio dell'autodeterminazione e a quello dell'inviolabilità dei confini. Ma per

confini sono stati poi intesi quelli amministrativi delle singole repubbliche, una forzatura che ha consentito di superare un dilemma altrimenti insolubile.

Il diritto all'autodeterminazione e gli stessi concetti di «popolo» e di «minoranza» continuano ad essere diversamente interpretati a seconda delle differenti convenienze politiche. Tuttavia, negli ultimi anni, a partire, in particolare, dalla rivoluzione democratica del 1989 nell'Europa centro-orientale, che si è svolta anche all'insegna del principio dell'autodeterminazione (basti pensare all'unificazione della Germania), si è venuto sviluppando un atteggiamento meno pregiudizialmente ostile a un mutamento dello *status quo* territoriale. Si è visto che in alcune situazioni dove si manifestano incompressibili tendenze secessioniste la difesa a oltranza dello *status quo* può diventare un fattore di indebolimento, anziché di rafforzamento della stabilità. Questa presa di coscienza ha portato talora a un improvviso cambiamento di politica. Emblematico è il caso del mutamento di atteggiamento dell'amministrazione Bush verso la tendenza alla disintegrazione in atto nell'Unione Sovietica. Dopo aver ripetutamente insistito nell'estate del 1991 sulla differenza tra la conquista della libertà e quella dell'indipendenza nazionale, la Casa Bianca ha dovuto prendere atto, dopo il fallito golpe di agosto, che il riconoscimento del diritto all'indipendenza delle repubbliche sovietiche era un presupposto politico necessario per tentare di contribuire alla gestione della crisi.

Già il documento conclusivo approvato alla riunione di Vienna (15 gennaio 1989) conteneva, in materia di tutela dei diritti delle minoranze, significative novità rispetto all'Atto di Helsinki. Esso introduceva per la prima volta l'obbligo per gli stati membri di creare «le condizioni per la promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali nel loro territorio». Completamenti nuovi erano il concetto dell'identità collettiva delle minoranze e il principio che essa dovesse essere non solo tutelata, ma anche attivamente promossa. I successivi incontri di Parigi (30 maggio-23 giugno 1989) e di Copenhagen (5-28 giugno 1990) della Conferenza sulla dimensione umana non producevano invece significative novità nel campo della protezione dei diritti delle minoranze. A Copenhagen veniva in particolare bocciata una proposta presentata da Italia, Austria, Ungheria, Cecoslovacchia e Jugoslavia che prevedeva fra l'altro l'obbligo di adottare specifiche misure positive per migliorare la situazione delle minoranze. Anche all'incontro degli esperti sulle minoranze nazionali svoltosi a Ginevra dal 1° al 19 luglio 1991 non venivano compiuti progressi rilevanti, anche se nel documento finale veniva posta un'enfasi nuova sull'adozione da parte dei singoli stati di iniziative politiche e misure istituzionali per risolvere i problemi delle minoranze. Veniva nel contempo respinto un emendamento presentato dalla Jugoslavia in base al quale il diritto all'autodeterminazione sarebbe stato inteso come non applicabile alle minoranze nazionali.

Lo strumento concreto a disposizione della Csce per intervenire nei casi di violazione o di minacciata violazione dei diritti delle minoranze, così come degli altri diritti umani, è il «meccanismo della dimensione umana», creato alla riunione di Vienna e poi sostanzialmente modificato e rafforzato nella terza riunione della Conferenza sulla dimensione umana svoltasi a Mosca (10 settembre - 4 ottobre 1991). Il documento finale di Mosca prevede la creazione di un elenco di esperti nel campo della dimensione umana (ciascuno stato ne può nominare fino a un massimo di tre). Ciascun stato membro può chiedere l'assistenza di una missione,

comprendente fino a tre esperti, per affrontare problemi riguardanti i diritti umani sul suo territorio. È lo stato interessato che concorda con la missione il mandato specifico in base al quale quest'ultima deve agire. Questa procedura è stata ideata in particolare per i casi in cui uno stato si trovi alla prese con un problema spinoso riguardante una minoranza nazionale e accetti un'assistenza da parte della Csce. Compito della missione di esperti è elaborare delle osservazioni in vista della soluzione del problema. Tali osservazioni possono essere discusse in seno al Cso. Inoltre, uno o più stati possono chiedere la costituzione di una missione di esperti per trattare un problema relativo alla dimensione umana che insorga sul territorio di un altro stato. In caso di rifiuto di quest'ultimo, la missione viene comunque costituita qualora lo richiedano almeno sei stati. È previsto infine che, su richiesta di uno stato, l'istituzione di una missione di esperti possa essere decisa anche dal Cso (il quale, però, decide per *consensus*).

È evidente l'importanza che il meccanismo della dimensione umana varato a Mosca può assumere per la prevenzione dei conflitti interetnici o derivanti da problemi relativi alle minoranze. Esso, tuttavia, appare per molti aspetti inadeguato. Oltre ad assegnare alle missioni di esperti della Csce un mero compito di inchiesta e di «buoni uffici», non prevede alcun ruolo per le minoranze nazionali. Le istanze di quest'ultime possono essere prese in considerazione solo se uno stato se ne fa interprete. È da notare che al Consiglio Csce di Praga è stata avanzata fra l'altro la proposta di creare un Alto Commissario o Ombudsman per le minoranze con il compito di portare all'attenzione del Cso i problemi delle minoranze in Europa.

Mantenimento della pace - L'esperienza della crisi jugoslava ha anche contribuito a far crescere il consenso attorno all'idea di assegnare alla Csce la responsabilità per le operazioni di mantenimento della pace in Europa. Al Consiglio Csce di Praga i ministri degli Esteri si sono impegnati a prendere seriamente in considerazione quest'idea, rinviando una decisione in merito alla conferenza di Helsinki. Alcuni leader europei - in particolare, il ministro degli Esteri tedesco, Hans-Dietrich Genscher, - si sono pronunciati in favore della creazione di una vera e propria forza di «caschi blu» della Csce. Maggiore sostegno incontra però la proposta che la Csce possa utilizzare per le operazioni di mantenimento della pace le forze della Nato e dell'Ueo, conferendo a quest'ultime uno specifico mandato (20).

2.4. La Nato

Di fronte al conflitto jugoslavo l'amministrazione Bush ha cercato di mantenere una politica di basso profilo, escludendo l'ipotesi di un'utilizzazione della Nato. Tale ipotesi è stata peraltro decisamente esclusa anche da tutti gli altri paesi alleati. Nei primi mesi del conflitto la Nato si era tuttavia dichiarata pronta a fornire il suo sostegno logistico a un'eventuale missione europea sotto l'egida dell'Ueo. Si sarebbe trattato della prima cooperazione operativa tra le due organizzazioni. L'alleanza ha inoltre emesso alcuni comunicati politici sulla situazione in Jugoslavia, ma non l'ha mai posta al centro dei suoi incontri ad alto livello. Anche al vertice di Roma (7-8 nov. 1991) le ha dedicato scarsa attenzione.

Sulla scorta dell'esperienza jugoslava, è tuttavia venuta guadagnando terreno

in seno alla Nato l'idea che l'alleanza possa impegnarsi in operazioni di mantenimento della pace sul territorio europeo su mandato della Csce. Alla base di tale idea c'è la convinzione che almeno nel futuro prevedibile, la Nato resterà, date soprattutto le difficoltà che continua a incontrare il progetto di un rafforzamento del ruolo operativo dell'Ueo, l'unica istituzione in possesso di una forza militare immediatamente disponibile e di adeguate capacità logistiche e operative. Anche rispetto all'Onu, la Nato sarebbe, secondo i sostenitori di un'estensione delle sue competenze alla gestione delle crisi europee, più attrezzata per operare in situazioni dove è richiesta una reazione rapida o dove non tutte le parti in conflitto accettano l'intervento di forze esterne. L'obiezione più rilevante all'ipotesi che la Nato agisca come una sorta di braccio armato della Csce sta nella sua natura di organizzazione nata al tempo della guerra fredda come strumento di difesa dei paesi occidentali. Questa obiezione ha però perso forza da quando l'alleanza è venuta sviluppando solidi legami istituzionali con i paesi ex-comunisti. Grande importanza ha in particolare rivestito la creazione del Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (Nacc) a cui partecipano tutti gli stati dell'Europa centro-orientale - a eccezione delle repubbliche dell'ex-Jugoslavia - e quelli nati dalla disgregazione dell'Urss. È da notare inoltre che alcuni di questi stati premono apertamente sulla Nato perchè si assuma un ruolo attivo nella gestione delle crisi.

2.5. Le Nazioni Unite

L'atteggiamento delle Nazioni Unite è venuto considerevolmente cambiando nel corso della crisi. Le dichiarazioni iniziali del Segretario Generale Perez de Cuellar erano infatti soprattutto tese a sottolineare la natura interna della crisi e a escludere quindi un intervento dell'organizzazione mondiale. Pesava inoltre sull'Onu una tradizione di non intervento in Europa consolidatasi durante la guerra fredda.

Le sollecitazioni provenienti da varie direzioni hanno tuttavia spinto l'Onu a svolgere un ruolo sempre più attivo. Ciò è stato possibile anche grazie al progressivo venir meno - in particolare dopo il fallito golpe di agosto in Urss - delle resistenze inizialmente poste in essere da Mosca e Pechino in seno al Consiglio di Sicurezza.

Il primo atto rilevante del Consiglio di Sicurezza è stata l'approvazione all'unanimità (27 settembre) della risoluzione 713, con la quale esso ha dato il suo sostegno agli sforzi di pace della Ce e della Csce e imposto un embargo totale e immediato sulla fornitura di armi e materiale militare alla Jugoslavia. La risoluzione 713 ha inoltre autorizzato l'invio di forze militari in Jugoslavia allo scopo di proteggere gli osservatori europei. Essa è stata quindi interpretata come una nuova legittimazione del diritto d'ingerenza della comunità internazionale laddove tale ingerenza sia necessaria per preservare la sicurezza di una regione. Un'analoga affermazione del diritto di ingerenza della comunità internazionale era insita nella filosofia che portò all'approvazione della risoluzione 688 con la quale fu autorizzato l'intervento umanitario per salvare i curdi iracheni dalla rappresaglia di Saddam Hussein. Più in generale, il Consiglio di Sicurezza ha dato un costante appoggio e legittimazione alle azioni della Ce.

Gli appelli per un coinvolgimento dell'Onu si sono venuti moltiplicando

dopo il tramonto dell'ipotesi dell'invio di una forza di interposizione europea e man mano che diventava sempre più evidente l'incapacità della Ce di ottenere un durevole cessate-il-fuoco. È da notare che tali appelli sono ripetutamente venuti nel corso dell'autunno anche dai leader comunitari, in particolare dal presidente di turno della Ce Hans van der Broek e da Lord Carrington. Fra i paesi della Ce è stata soprattutto la Francia, convinta sostenitrice di un rafforzamento del ruolo dell'Onu nella gestione delle crisi regionali, a insistere sulla necessità di un intervento dell'organizzazione mondiale.

La possibilità di un'attivazione delle Nazioni Unite cominciava a materializzarsi all'inizio di novembre dopo che in una lettera al Consiglio di Sicurezza i membri rimanenti della presidenza federale jugoslava chiedevano che le forze di mantenimento della pace dell'Onu creassero una zona cuscinetto tra le forze serbe e croate. Era il rappresentante della Ce, Lord Carrington, a avviare i primi contatti con i presidenti serbo e croato per verificare l'esistenza delle condizioni necessarie per un intervento dell'Onu. Anche in seno al Consiglio di Sicurezza dell'Onu l'iniziativa di porre all'ordine del giorno un intervento in Croazia veniva presa dai tre paesi membri della Ce. Il primo effetto dell'attivazione delle Nazioni Unite era di trasferire l'onere di ricercare uno stabile cessate-il-fuoco dalla Ce al team dell'Onu capeggiato dall'ex-segretario di Stato americano Cyrus Vance e dal responsabile delle operazioni di mantenimento della pace, Murrack Goulding. I rappresentanti dell'Onu sottolineavano ripetutamente che per l'invio di una forza di caschi blu sarebbe stato necessario, oltre l'accordo delle parti in conflitto, anche la garanzia di una tenuta del cessate-il-fuoco, cioè le stesse condizioni ricercate senza successo da Lord Carrington.

Il primo accordo per il cessate-il-fuoco promosso dall'Onu veniva sottoscritto il 23 novembre. Quattro giorni dopo il Consiglio di Sicurezza approvava all'unanimità una risoluzione con cui conferiva a Vance il compito di cercare un accordo per lo schieramento dei caschi blu. Con una successiva risoluzione (15 dicembre) veniva deciso l'invio di un primo contingente di osservatori. La creazione di una Forza di protezione delle Nazioni Unite (Forpronu), composta da 14.000 militari e poliziotti più circa 500 funzionari internazionali, veniva stabilita dal Consiglio il 21 febbraio, con l'approvazione della risoluzione 743. Alla Forpronu veniva assegnata la missione di vigilare, con la sua presenza in tre «zone protette» del territorio croato (Slavonia occidentale, Slavonia orientale e Krajina), al ritiro delle truppe dell'armata federale, al disarmo delle milizie e al funzionamento delle autorità amministrative e di polizia locali con l'obiettivo anche di garantire il rispetto delle minoranze e il ritorno e il reinsediamento dei rifugiati. La Forpronu veniva inoltre incaricata di verificare il ritiro delle forze armate jugoslave e delle forze irregolari anche su tutto il territorio croato non compreso nelle tre zone protette. Si consolidava così una ripartizione dei compiti fra Onu e Ce: mentre l'Onu si assumeva il compito di garantire la pace sul terreno, la Ce continuava, attraverso il meccanismo negoziale e di arbitrato attivato con la Conferenza di pace, la ricerca di una soluzione politica globale.

Come si è detto, l'attivazione dell'Onu è divenuta possibile solo dopo il superamento di alcune resistenze in seno al Consiglio di Sicurezza motivate alla riluttanza ad accettare un intervento dell'organizzazione mondiale in conflitti interni a uno stato membro. In particolare alcuni paesi del Terzo Mondo, come la Cina e

l'India, che si trovano a fronteggiare tendenze secessioniste di minoranze nazionali, non vedono di buon occhio la crescente tendenza ad affermare, attraverso la creazione di precedenti, il concetto che in taluni situazioni è necessario dare priorità alla necessità di garantire i diritti umani fondamentali e la difesa della pace rispetto al principio di non interferenza negli affari interni di uno stato. In effetti, due posizioni contrastanti si confrontano oggi all'interno delle Nazioni Unite. Mentre alcuni paesi sono favorevoli al progressivo allargamento del ruolo dell'organizzazione nella gestione delle crisi, comprese quelle interne a uno stato, altri continuano a considerare irrinunciabile una rigida difesa del principio della non interferenza.

Di recente sono state avanzate varie proposte miranti a dotare le Nazioni Unite di nuovi strumenti capaci di rafforzarne il ruolo in difesa della pace e della sicurezza internazionale. Finora due tipi di intervento si sono svolti sotto l'egida dell'Onu. Il primo è costituito dalle operazioni dei caschi blu per il mantenimento della pace che hanno sempre avuto luogo dopo il raggiungimento di un accordo per il cessate-il-fuoco tra le parti in conflitto e con il loro consenso. Il secondo, previsto dall'articolo VII della Carta delle Nazioni Unite, è costituito dalle azioni militari per imporre il rispetto del diritto internazionale a uno stato che lo abbia violato. A quest'ultimo tipo di intervento si è ricorso solo due volte: in occasione della guerra di Corea e, più recentemente, contro l'Iraq. Un'idea che gode di crescente consenso è quella di dotare l'Onu della capacità di attuare un terzo tipo di intervento, intermedio tra i due citati, che abbia come scopo l'instaurazione di un minimo di pace e ordine, ma che possa aver luogo anche senza il consenso preventivo delle parti belligeranti (che non è espressamente richiesto dalla Carta delle Nazioni Unite). Questo tipo di operazione, che potrebbe essere effettuata solo da forze numerose e ben armate, riguarderebbe in particolare quei conflitti interni agli stati nei quali è necessario intervenire tempestivamente per bloccare la spirale della violenza e creare le condizioni minime necessarie per l'afflusso degli aiuti umanitari (21).

Il tema dei nuovi compiti dell'Onu di fronte ai rischi connessi all'emergere delle spinte nazionalistiche e separatiste è stato al centro del vertice straordinario del Consiglio di Sicurezza dell'Onu svoltosi il 31 gennaio. Si è raggiunto fra l'altro un ampio consenso su due obiettivi la cui vitale importanza è emersa con chiarezza durante la crisi jugoslava: la necessità di rafforzare gli strumenti di diplomazia preventiva e di tempestiva identificazione delle crisi potenziali e l'instaurazione, in vista della gestione delle crisi, di una cooperazione e di un coordinamento più stretti con le organizzazioni regionali (22).

3. Considerazioni conclusive

1. Durante la crisi jugoslava si è evidenziata la limitata utilità delle sanzioni economiche come strumento per la gestione delle crisi laddove manchino o non vengano attivati altri efficienti meccanismi istituzionali. Scarsa appare in particolare l'efficacia delle sanzioni economiche in situazioni dove è già in atto un conflitto aperto o dove gli effetti delle sanzioni, anche se applicate in modo selettivo, verrebbero avvertiti necessariamente da tutte le parti coinvolte. A quest'ultimo

inconveniente si può ovviare, ma solo fino a un certo punto e non in tutte le situazioni, attraverso l'adozione di misure compensatrici. Le sanzioni economiche presentano tuttavia il vantaggio della flessibilità. Inserirle nel quadro di una strategia più ampia di gestione delle crisi che includa anche altri strumenti (diplomatici, giuridici, militari ecc.), esse possono significativamente accrescere l'incisività dell'azione della comunità internazionale.

2. Di fronte ai nuovi rischi che minacciano la pace e la stabilità è essenziale che le istituzioni di sicurezza siano sempre più in grado di condurre un'efficace diplomazia preventiva. La prima condizione perchè essa possa dispiegarsi è che vi sia un continuo monitoraggio dell'evoluzione delle aree di instabilità. Ciò può essere realizzato: (i) a livello mondiale attraverso un potenziamento del sistema di raccolta e di trasmissione delle informazioni a disposizione del Segretario Generale dell'Onu; (ii) a livello europeo attraverso un approfondimento e ampliamento delle misure di trasparenza e dei meccanismi per lo scambio di informazioni in vigore nel contesto della Csce. È di vitale importanza per la prevenzione dei conflitti che si realizzi un crescente coordinamento tra l'attività dell'Onu e quella delle organizzazioni regionali. Per quanto riguarda l'Europa, l'obiettivo strategico appare l'acquisizione da parte della Csce dello status di organizzazione regionale nel senso previsto dal Capitolo VIII (artt. 52-54) della Carta delle Nazioni Unite. In tal caso la Csce, cui verrebbe riconosciuto un ruolo preminente nella difesa della pace e della sicurezza in Europa, potrebbe essere utilizzata dal Consiglio di Sicurezza anche per azioni dirette a imporre il rispetto del diritto internazionale.

3. Per prevenire lo scoppio dei conflitti è inoltre necessario che le istituzioni di sicurezza siano in grado di esercitare un'azione di dissuasione sulle parti antagoniste prima che si giunga all'apertura delle ostilità. Oltre alla minaccia di adottare misure economiche e diplomatiche potrebbe servire a tal fine, in talune situazioni, il preventivo invio di una forza per il mantenimento della pace. Occorre che si diffonda la consapevolezza che di fronte a una violazione del diritto internazionale scatterebbe una risposta automatica e, se necessario, di crescente intensità da parte della comunità internazionale.

4. Il nuovo contesto internazionale sorto dalla fine della contrapposizione fra i blocchi sembra caratterizzato dal rischio di un moltiplicarsi delle situazioni di guerra civile endemica, che tendono talora a sfociare nel dissolvimento dell'unità statale. Particolarmente preoccupante è l'impatto che tali situazioni possono avere sulla stabilità di alcune aree. Ma, al di là di tale preoccupazione, è venuta crescendo la richiesta che la comunità internazionale non rimanga impotente di fronte a conflitti interni agli stati nel corso dei quali vengono perpetrate flagranti violazioni dei diritti umani. Si pone quindi con urgenza la necessità che l'Onu, direttamente o attraverso le istituzioni regionali - nel caso dell'Europa la Csce, l'Ueo o la Nato -, acquisisca la capacità di intervenire anche in assenza del consenso di tutte le parti in conflitto.

5. La reazione istintiva della comunità internazionale di fronte allo scoppio della crisi jugoslava è stata quella di affidare i tentativi di gestione e soluzione della

crisi alla CE, sperando che essa, grazie alla sua forza economica e alla sua maggiore coesione interna rispetto alle altre istituzioni, si rivelasse in grado di indurre le parti in conflitto alla moderazione e al compromesso. La CE si è così trovata a far fronte a una serie di compiti per i quali le mancavano l'esperienza e gli strumenti necessari. A partire da novembre i Dodici hanno lasciato all'Onu l'iniziativa per quanto riguarda sia la promozione degli accordi per il cessate il fuoco sia il progetto di invio di una forza per il mantenimento della pace.

Non si può escludere che in futuro i Dodici siano nuovamente chiamati ad assumersi la leadership nella gestione di altre crisi europee e che si riproduca quindi una divisione del lavoro tra le istituzioni analoga a quella sviluppatasi durante la crisi jugoslava. Ne deriva la necessità per la CE di colmare il gap esistente tra la sua forza come potenza economica e la sua debolezza come attore politico, dotandosi di una solida struttura istituzionale per sviluppare un'effettiva azione nel campo della politica estera. Rientra in questo quadro il rafforzamento del legame istituzionale con l'Ueo che darebbe alla CE la possibilità, se necessario, di integrare e sostenere la sua azione politico-diplomatica con iniziative in campo militare.

È da considerare un segno promettente che, pur in presenza di differenze nelle percezioni e negli interessi nazionali, i paesi comunitari abbiano cercato di mantenere un'unità d'azione e di evitare iniziative che potessero ripercuotersi negativamente sul processo di integrazione della CE e sulla sua credibilità internazionale.

6. La CE potrebbe comunque in alcune situazioni non essere in grado, a causa di divisioni interne o per mancanza di strumenti, di agire attivamente. In tali situazioni si porrebbe la necessità di un concreto ruolo operativo della Csce. Quest'ultima si è di recente assunta il compito di ricercare una soluzione politica negoziata al conflitto tra azeri e armeni per il controllo del Nagorno-Karabakh. È da notare che, nel corso della seconda metà del 1991 e dei primi mesi del 1992, è emerso, nel dibattito sulla dimensione istituzionale della sicurezza europea, un crescente sostegno all'idea che la responsabilità primaria per la gestione delle crisi in Europa debba essere affidata in futuro alla Csce con il possibile sostegno delle altre istituzioni europee. In effetti la Csce, per il suo carattere paneuropeo e la integrazione che può realizzarsi nella sua attività tra tutela dei diritti umani, promozione della sicurezza collettiva e cooperazione economica appare l'istituzione più qualificata per divenire il centro del nuovo sistema europeo di sicurezza collettiva.

7. Di cruciale importanza è quindi l'ulteriore potenziamento della struttura istituzionale della Csce. È necessario da un lato rafforzare i vari meccanismi esistenti nel quadro della Csce - emergenza, dimensione umana, composizione pacifica delle controversie -, dall'altro connetterli in un sistema più organico di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi. La crisi jugoslava ha in particolare dimostrato che i problemi della dimensione umana sono sempre meno separabili da quelli della sicurezza. Una costante azione di controllo e verifica del rispetto dei diritti umani può contribuire in modo significativo alla prevenzione di conflitti interni, rendendo fra l'altro possibile un rapido preallarme di fronte al rischio che il deterioramento dei diritti umani in alcuni paesi sfoci in una situazione di crisi.

Come si è notato, già il meccanismo della dimensione umana varato a Mosca costituisce una procedura aggiuntiva per la prevenzione dei conflitti. Ben difficilmente, tuttavia, un rafforzamento significativo della capacità operativa della Csce potrà essere realizzato senza una revisione delle sue procedure decisionali. Occorre che vengano compiuti ulteriori progressi verso la limitazione del principio del consensus in favore del voto a maggioranza.

8. La principale funzione della Csce durante la crisi jugoslava è stata quella di legittimare le iniziative intraprese dalla CE. Un'analoga funzione di legittimazione potrebbe essere svolta in futuro dalla Csce nei confronti di interventi dell'Ueo o della Nato. La proposta più realistica per il futuro prevedibile per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace in Europa non è infatti la creazione di forze armate della Csce, ma l'utilizzazione, su mandato della Csce, delle capacità operative che la Nato già possiede o di quelle di cui l'Ueo potrebbe progressivamente dotarsi.

9. Come evidenzia il caso della Bosnia-Erzegovina, il ricorso al pronunciamento popolare - nella forma, in particolare, del referendum sull'indipendenza - è una misura di dubbia utilità, ai fini della gestione delle crisi, in situazioni dove si fronteggiano organizzazioni a base etnica portatrici di progetti politici e istituzionali contrastanti. Se è essenziale che ogni mutamento dell'assetto geopolitico dell'Europa venga sanzionato da un'espressa volontà popolare, appare altresì indispensabile che il pronunciamento popolare sia preceduto dalla definizione, possibilmente attraverso un accordo tra le parti, di una serie di garanzie e meccanismi costituzionali per il rispetto dei diritti umani. L'appello alla volontà popolare, laddove il «popolo» è costituito da una pluralità di componenti nazionali e etniche, non può essere concepito come una scorciatoia sostitutiva della ricerca di soluzioni effettive alle esigenze e preoccupazioni legittime di ciascuna componente.

10. La crisi jugoslava ha posto ancora una volta in rilievo la necessità di costruire un sistema istituzionale in grado di affrontare con successo la questione sempre più importante della protezione dei diritti delle minoranze. È da notare tuttavia che tale questione è ben lungi dall'essere riducibile alla dimensione meramente istituzionale. In ogni singola situazione nella quale, all'interno delle minoranze nazionali, si sviluppano forti spinte secessioniste tende infatti a riproporsi il dilemma di sostanza tra il diritto all'autodeterminazione e il principio dell'invioabilità dei confini. Il problema chiave è l'individuazione delle condizioni nelle quali il diritto all'autodeterminazione può includere quello alla secessione. Una risposta definitiva e universalmente valida a tale problema è probabilmente impossibile. Criteri giuridici e criteri politici continueranno inevitabilmente a sovrapporsi e confondersi. Una sistematica azione delle istituzioni internazionali a tutela dei diritti delle minoranze può tuttavia perlomeno contribuire a rendere meno esplosiva la situazione interna di alcuni stati dove potrebbero tendere a svilupparsi conflitti etnici o spinte secessioniste.

NOTE

- (1) «Final Press Communique of the Defence Planning Committee and Nuclear Planning Group», riportato in *Atlantic News*, 2326, 30 mag. 1991, all., p.3.
- (2) *ibidem*, p.2.
- (3) V., ad esempio, Wolfgang Wagner, «Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien», *Europa Archiv*, 47, 2, 25 gen. 1992, pp.31-41.
- (4) V., in particolare, Jens Reuter, «Der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Kriegsmüdigkeit, Kriegspsychose und Wirtschaftsverfalle», *Europa Archiv*, 46, 24, 25 dic. 1991.
- (5) V. il discorso di Delors al Parlamento europeo del 10 dic. 1991, cit. in *Europe*, 5565, 12 sett. 1991, pp. 4-5 e la sua dichiarazione dopo l'incontro dei ministri degli Esteri del 5 e 6 ottobre, cit. in *ibidem*, 5583, 7-8 ott. 1991, p.5.
- (6) V. *ibidem*, 5592, 19 ott. 1991, p.3 e *ibidem*, 5603, 6 nov. 1991, p.4.
- (7) *ibidem*, 5598, 28-29 ott. 1991, p.6.
- (8) V. *ibidem*, 5599, 30 ott. 1991, pp.4-5.
- (9) Cit. in *International Herald Tribune*, 16 dic. 1991.
- (10) Cit. in *Le Monde*, 17 dic. 1991.
- (11) V. *Europe*, 5632, 18 dic. 1991, pp.3-4.
- (12) *ibidem*, 5638, 3 gen. 1992, p.4.
- (13) V., in particolare, il rapporto presentato all'Assemblea dell'Ueo da Hoop Scheffer, relatore del comitato di difesa, su «Operational Arrangements for WEU, the Yugoslav Crisis», Western European Union, document 1294, 27 nov. 1991.
- (14) V. Victor-Yves-Ghebali, «The CSCE Conflict Prevention Center», *International Defense Review*, 3, 1991, p.219.
- (15) Sull'utilizzazione del meccanismo di emergenza e di quello relativo alle attività militari inusuali durante la crisi jugoslava v. H. Vetschera, «Die KSZE-Krisenmechanismen und Ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise», in *Österreichische Militärische Zeitschrift*, vol. 5, 1991, pp. 405-414; R. Weitz, «The CSCE and the Yugoslav Conflict», in *RFL-RL Research Report*, 31 gen. 1991, pp.24-26; E. Decaux, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1992, pp. 117-119.
- (16) Sul ruolo della Csce nella prevenzione dei conflitti v. Stefan Lehne, «*The Csce in the 1990s. Common European House or Potemkin Village?*», Vienna, Braümuller, pp.65-9.
- (17) V. G. Bosco, «La Csce e la soluzione pacifica delle controversie», *La Comunità Internazionale*, 46, 3, terzo trimestre 1991, pp.259-77.
- (18) V. l'intervista rilasciata da Badinter all'*International Herald Tribune*, 30 sett. 1991.
- (19) Sul ruolo della Csce nella composizione pacifica delle controversie, oltre al già citato saggio di Bosco, v. James E. Goodby, «A New European Concert: Setting Disputes in Csce», *Arms Control Today*, 21, 1, gen./feb. 1991, pp.3-6; Luigi Ferrari Bravo, «Peaceful Settlement of Disputes in Europe in the Year 2000 and beyond», *La Comunità Internazionale*, 45, 3, terzo trimestre 1990, pp. 522-37; Stefan Lehne, op. cit., pp.31-3.
- (20) V. James E. Goodby, «Peacekeeping in the New Europe», *The Washington Quarterly*, 15, 2, Spring 1992, pp. 153-171.

(21) Sul tema dei nuovi possibili strumenti dell'Onu per il mantenimento della pace v. Brian Urquart, «The UN's Crucial Choice», *Foreign Policy*, 84, Fall 1991, pp. 157-65; s.a., «*The UN: From Peace-Keeping to a Collective System*», in «New Dimensions in International Security», Adelphi Paper 265, Winter 1991-1992, Brassey's for the Iiss, Londra, pp. 18-29; John Q. Blodgett, «The Future of UN Peacekeeping», *The Washington Quarterly*, 14, 1, pp.207-10; Bruce Russett, James S. Sutterlin, «The UN in a New World Order», *Foreign Affairs*, 70, 2, Spring 1991, pp.69-83; Paul F. Diehl, Chetan Kuman, «Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace-Keeping Forces», *Bulletin of Peace Proposals*, 22, 4, 4 dic. 1991, pp. 369-75.

(22) Su quest'ultimo aspetto v. S. Daws, «*Global and Regional Security Compatibility in the 1990s. Extending Mechanisms for Cooperation Between the UN and Regional Bodies in Preventive Diplomacy and Conflict Management*», relazione presentata alla Conferenza «Prospects of Reform of the United Nations System», organizzata dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, Roma, 15-17 mag. 1992.