

DOCUMENTI
IAI

VERSO LA PRESIDENZA ITALIANA DELLA CSCE:
ALCUNE CONSIDERAZIONI

di Ettore Greco

VERSO LA PRESIDENZA ITALIANA DELLA CSCE: ALCUNE CONSIDERAZIONI

di Ettore Greco

- Razionalizzazione istituzionale

L'obiettivo strategico centrale della presidenza italiana dovrebbe essere lo sviluppo di quel processo di razionalizzazione istituzionale della Csce che è ormai unanimamente riconosciuto come un'esigenza inderogabile. Occorre affermare il principio che il rafforzamento della Csce e la semplificazione della sua struttura e dei suoi meccanismi sono due aspetti non solo conciliabili, ma, in larga misura, interconnessi.

Finora la moltiplicazione di organi e di strumenti non si è tradotta, se non marginalmente, in un effettivo rafforzamento delle capacità operative dell'organizzazione. Le stesse decisioni assunte a Helsinki hanno avuto, sotto questo profilo, un carattere contraddittorio: se è vero che da un lato sono state gettate le basi per un'attività più ordinata e sistematica - soprattutto attraverso il potenziamento degli organi di direzione politica, coordinamento e supervisione (Caf, Presidente in carica) -, dall'altro si è ulteriormente accentuata la tendenza a una moltiplicazione degli organi e dei meccanismi. L'urgente necessità della razionalizzazione istituzionale è stata d'altronde messa in evidenza anche dall'esperienza, tutt'altro che esaltante, delle iniziative pratiche intraprese dopo Helsinki. Qualora questa contraddizione tra una struttura istituzionale che tende a un'incontrollabile proliferazione e una capacità operativa estremamente ridotta dovesse perpetuarsi, si rischierebbe un'erosione progressiva di quell'ampio consenso politico di cui la Csce ha finora goduto e che è vitale per l'avvenire di ogni organizzazione.

Vanno pertanto sostenute le proposte miranti a una riorganizzazione della Csce su basi più razionali:

1) La concentrazione di tutte le attività e le istituzioni della Csce in un'unica sede (la più adatta appare Vienna). La dispersione delle istituzioni in più sedi aveva senso all'indomani della caduta del muro di Berlino e della fine della contrapposizione fra i blocchi, come strumento per promuovere il ruolo politico delle nuove democrazie. Oggi questa fase può considerarsi conclusa. Prioritarie appaiono invece le misure intese a dare maggior rapidità e sistematicità al lavoro della Csce, evitando inutili e costose duplicazioni. Alcuni temono che la scelta di un'unica sede possa portare a quella burocratizzazione della Csce che è stata finora, in linea di principio, sempre esclusa nei documenti ufficiali. Ma un certo rafforzamento dell'apparato burocratico - posto che sia funzionale a un effettivo potenziamento operativo - appare inevitabile e comunque preferibile, anche dal punto di vista dell'immagine, all'attuale dispersione in quattro capitali diverse (Vienna, Varsavia, Praga e Ginevra).

2) L'ulteriore potenziamento degli organi di direzione e coordinamento. A tal fine appaiono necessarie:

a) la sostituzione del Comitato degli Alti Funzionari con un comitato

politico permanente (il primo passo in questa direzione è stato compiuto con la creazione del gruppo Caf di Vienna decisa dal Consiglio nella riunione di Stoccolma);

b) l'attribuzione al Segretario Generale di un maggior potere di iniziativa politica (in base al mandato deciso a Stoccolma, il Segretario Generale ha compiti essenzialmente esecutivi). È fondamentale che la Csce abbia un suo centro motore in grado di operare in maniera almeno parzialmente autonoma dagli organi in cui sono rappresentati tutti i governi e all'interno dei quali, anche se si riusciranno ad apportare delle modifiche alle procedure decisionali, sarà comunque sempre richiesto un consenso molto ampio. Il Segretario Generale potrebbe svolgere questo ruolo, in analogia a quello dell'Onu. Durante il periodo di presidenza italiana si dovrebbe pertanto valorizzare, nei limiti del possibile, la funzione del Segretario Generale, stabilendo uno stretto rapporto di consultazione e cooperazione tra quest'ultimo e il Presidente in carica. Il timore che ciò possa portare a un condizionamento della Presidenza italiana da parte del Segretario Generale non appare giustificato. In ogni caso, sarebbe sbagliato sacrificare l'obiettivo strategico di dotare la Csce di una figura istituzionale forte a interessi di prestigio di più corto respiro.

3) L'unificazione di alcuni meccanismi, in particolare di quelli relativi alle situazioni d'emergenza (v. *infra*);

4) L'eliminazione di alcune ridondanze. La più vistosa continua a essere quella tra il Comitato degli Alti Funzionari e il Cpc per quanto attiene alla consultazione sulle situazioni d'emergenza. Si dovrebbe concentrare tutta l'attività di consultazione politica nel Caf e limitare il Cpc a una funzione più strettamente tecnico-operativa.

5) Una più solida struttura organizzativa per il sostegno operativo alle varie missioni Csce. Tale compito tende sempre più ad essere attribuito al Centro di prevenzione dei conflitti. Si potrebbe pertanto decidere di trasformare il Cpc in una sorta di agenzia operativa per l'organizzazione delle missioni.

6) La promozione di progetti più ambiziosi, che hanno in realtà scarse probabilità di ottenere il necessario consenso, come la creazione di un Consiglio di Sicurezza europeo (sul modello dell'Onu), potrebbe essere politicamente controproducente. Occorre guardarsi dal rischio di alimentare aspettative eccessive che verrebbero fatalmente deluse, creando un senso di frustrazione, con contraccolpi negativi per l'immagine dell'Italia. Oltre a essere difficilmente realizzabile, l'idea di un Consiglio di sicurezza europeo mal si concilia con la ritrovata centralità dell'Onu, il cui primato deve essere invece in tutti i modi preservato, essendosi dimostrato, alla prova dei fatti, una risorsa d'estrema importanza per dare un minimo di coerenza alle iniziative attuate dalla comunità internazionale.

- Specializzazione

Per una più chiara ed efficiente ripartizione dei compiti tra le istituzioni di sicurezza - necessaria per evitare dannose logiche competitive e lo spreco di risorse - è essenziale che ciascuna di esse tenda a sviluppare, quanto più possibile, un suo proprio campo specifico di intervento. Date le sue caratteristiche, la Csce sembra particolarmente adatta a operare nei settori dell'*early warning* e della diplomazia preventiva. A Helsinki le capacità dell'organizzazione sono state rafforzate soprattutto in questi settori. In effetti, le principali iniziative intraprese dalla Csce dopo Helsinki hanno riguardato la prevenzione, più che la gestione dei conflitti.

Quest'ultima funzione, per la quale la Csce manca in realtà di una capacità operativa e di adeguate procedure decisionali, ha continuato a essere attribuita a altre istituzioni più solide e collaudate. Questa tendenziale specializzazione della Csce non deve essere considerata negativamente. Essa andrebbe anzi ulteriormente promossa. Occorre sempre più valorizzare, in particolare, l'originale legame che si realizza, in seno alla Csce, tra controllo del rispetto dei diritti umani e prevenzione dei conflitti (legame che una serie di decisioni assunte a Helsinki - creazione dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, nuove competenze dell'Ufficio di Varsavia, ecc.. - hanno contribuito a rafforzare).

- Rapporti con le altre istituzioni

La scelta della specializzazione dovrebbe favorire, come si è detto, il rapporto con le altre istituzioni con competenze nel campo della sicurezza.

Sia per l'*early warning* che per la diplomazia preventiva è essenziale che si sviluppi sempre più organicamente il rapporto di cooperazione con l'Onu, partendo dall'accordo raggiunto recentemente. Risultati di un certo rilievo sono stati recentemente ottenuti, in particolare, dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali, il cui ruolo nel campo dell'*early warning* andrebbe ulteriormente rafforzato.

Anche la cooperazione con la Nato sembra impostata su basi promettenti. Essendo sprovvista di proprie capacità militari, la Csce dovrà necessariamente affidarsi, per le operazioni di mantenimento della pace, a quelle di cui dispone la Nato o di cui potrebbe dotarsi in futuro l'Ueo.

- Controllo degli armamenti

Finito il tempo dei grandi accordi di disarmo su scala europea occorre concentrarsi soprattutto sulla dimensione regionale, promuovendo accordi fra paesi della stessa area (per esempio, i Balcani o l'Asia ex-sovietica). La regionalizzazione del controllo degli armamenti è espressamente prevista nel programma di lavoro del Foro di cooperazione per la sicurezza creato a Helsinki. Più in generale, occorre stabilire una più stretta connessione tra controllo degli armamenti e prevenzione dei conflitti. Il sistema delle misure di fiducia e sicurezza (Csbm) può essere ulteriormente migliorato e allargato, ma è essenziale che le nuove misure siano collegate con gli altri meccanismi.

- Giuridicizzazione

Da molte parti viene enfatizzata la necessità di dare una base giuridica agli impegni Csce che sono per ora, per lo più, solo politicamente vincolanti. Nella prossima riunione del Consiglio di Roma si deciderà probabilmente di conferire uno «status internazionalmente riconosciuto» al Segretariato di Praga, al Cpc e all'Odih. Tuttavia, anche l'importanza di una progressiva «giuridicizzazione» della Csce non dovrebbe essere esagerata. Di fatto, come è sottolineato da molti giuristi, la distinzione tra impegni «giuridici» e impegni meramente «politici» tende ad attenuarsi. Uno stato che si renda responsabile di una flagrante violazione di un impegno Csce rischia già oggi di subire un pesante isolamento internazionale. Più che a una complessiva «giuridicizzazione» della Csce, bisognerebbe puntare a utilizzare l'organizzazione paneuropea come cornice entro cui stipulare accordi giuridicamente vincolanti, come è già avvenuto con la Convenzione sulla

conciliazione e l'arbitrato.

- Piano Balladur

Al Vertice di Copenhagen (21-22 giugno) i Dodici hanno deciso che la proposta francese (nota come «proposta Balladur») di convocare una conferenza sulla stabilità in Europa sarebbe stata oggetto di un ulteriore esame in vista di una decisione da assumere nel successivo vertice di dicembre. Obiettivo della proposta è quello di creare le condizioni per un più efficace e tempestivo intervento in conflitti come quello nell'ex-Jugoslavia. I dirigenti francesi hanno ripetutamente negato che la proposta Balladur miri alla creazione di una nuova organizzazione di sicurezza. È tuttavia evidente il rischio che la nuova conferenza propugnata da Balladur, dati i compiti che le si vorrebbero attribuire, entri in competizione istituzionale con la Csce, determinando ulteriori problemi di confusione e sovrapposizione delle competenze. Come detentrica della presidenza di turno della Csce, l'Italia si troverà a svolgere un ruolo delicato a tal riguardo. I due cruciali appuntamenti politici del prossimo autunno - il Consiglio Csce del 30 novembre-1 dicembre e il Vertice comunitario - dovranno fra l'altro sciogliere il nodo del rapporto tra la proposta Balladur e l'organizzazione paneuropea. La soluzione migliore sarebbe utilizzare la conferenza proposta da Parigi come un'occasione per dare un nuovo impulso politico all'attività della Csce nel campo della prevenzione dei conflitti e della composizione pacifica delle controversie, ma non è questo evidentemente ciò che ha in mente il governo francese. In ogni caso, l'Italia dovrebbe adoperarsi a promuovere un compromesso che eviti lo svuotamento del ruolo della Csce. I meccanismi attivati nel quadro della Csce sono indubbiamente imperfetti, ma non è chiaro per quale ragione un nuovo forum di consultazione - anch'esso, peraltro, a larga partecipazione - dovrebbe risultare più efficace.

Luglio 1993