

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

IL FUTURO DELL'OSCE

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Giugno 2005



servizio affari
internazionali
del Senato



XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni
presso Assemblee internazionali

IL FUTURO DELL'OSCE.

A cura di Laura Pasquero dell'Istituto Affari Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Giugno 2005

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini tel. 06 6706_2405

Segreteria

Simona Petrucci _2989
Angela Dell'Armi _3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli _2653
Laura E. Tabladini _3428
Monica Delli Priscoli _4707

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Giovanni Baiocchi _2679

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza _3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti _2884
Antonella Usiello _4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti _2891

Consigliere

Davide A. Capuano _3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna _2359

Luca Briasco _3581

Viviana Di Felice _3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella _2873

Antonia Salera _3414

Glauco Chiyaki Sesta _5232

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi _2482

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani _3418

Patrizia Mauracher _3397

Claudio Olmeda _3416

Cristina Sabatini _2571

Angela Scaramuzzi _3417

IL FUTURO DELL'OSCE

di Laura Pasquero

1. I vantaggi e i dilemmi dell'Osce

1.1 I vantaggi comparati

- a. La specificità d'approccio: la dimensione umana nella prevenzione dei conflitti
- b. I vantaggi operativi: l'*early warning* e le missioni sul terreno

1.2 I grandi nodi irrisolti

- a. Dilemmi e ambiguità: l'evidente paradosso della Russia
- b. Le ragioni del malessere russo

2. Gli scenari futuri

2.1 La necessità di una specializzazione

- a. Valorizzare i vantaggi comparati
- b. Le nuove sfide del terrorismo internazionale

2.2 Le condizioni per un'evoluzione

- a. Un rinnovo statutario e strutturale
- b. Il legame transatlantico e il ripensamento del ruolo della Russia
- c. Una cooperazione efficace e funzionale tra organismi internazionali

3. Conclusioni

Executive summary

Questo studio si propone di analizzare il ruolo che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) potrà svolgere nel futuro delle relazioni internazionali alla luce delle nuove esigenze di sicurezza del XXI secolo e tenuto conto degli elementi di forza e di debolezza che ne hanno fin qui caratterizzato l'azione. La prima parte dello studio si concentra sui vantaggi comparati – di natura tematica, operativa e geografica – che l'Osce può vantare rispetto alle altre istituzioni internazionali e agli altri attori della sicurezza europea e mondiale. L'attenzione si rivolge anche ai limiti strutturali, ai nodi insoluti e ai 'dilemmi esistenziali' con cui l'Osce deve fare i conti. La seconda parte è dedicata agli sviluppi futuri dell'organizzazione e ai passi concreti che l'Osce è auspicabile compia per accrescere la sua efficacia e credibilità. La riforma dello statuto e della struttura interna dell'Osce è da tempo percepita come necessaria per rendere l'organizzazione più conforme ai mutamenti intervenuti negli ultimi anni. Appare inoltre indispensabile ripensare il ruolo della Russia in seno all'Osce e ridefinire la cooperazione tra l'Osce e gli altri organismi internazionali, promuovendone una maggiore differenziazione funzionale.

1. Vantaggi e dilemmi dell'Osce

1.1 Vantaggi comparati

a. La specificità d'approccio: il ruolo della dimensione umana nella prevenzione dei conflitti

Nel corso del tempo l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) ha fatto proprio un approccio in materia di sicurezza che si può definire "globale". Tale approccio stabilisce un legame diretto ed esplicito tra il mantenimento della sicurezza e il rispetto dei diritti dell'uomo ed affronta i problemi di sicurezza in maniera interdipendente sotto il triplo angolo visuale della dimensione politico-militare, della dimensione economica e della dimensione umana¹. Se quello di "sicurezza globale" non è un concetto di dominio esclusivo dell'Osce – in quanto già presente, come motivo ispiratore, nella Carta delle Nazioni Unite – l'Osce incarna questo principio in maniera assolutamente originale. Oltre ad essere l'unica organizzazione europea di sicurezza globale, essa ha investito la dimensione umana di uno statuto di rilievo, arrivando a consacrarla come elemento imprescindibile di un'efficace azione di prevenzione dei conflitti e di un concetto di sicurezza completo ed indivisibile². Di importanza crescente dal 1992³, oggi la dimensione umana costituisce il fulcro dell'azione dell'Osce in materia di prevenzione e gestione dei conflitti⁴.

Questa centralità della dimensione umana deriva dal fatto che nella maggior parte dei casi le crisi o i conflitti sono l'effetto di fenomeni, quali il

¹ Ghebali, Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996*, 1996, Bruylant, Buxelles, pp. 462 e 638.

² Il concetto di *human dimension* travalica la protezione dei diritti dell'uomo *stricto sensu* per includere le condizioni politiche e istituzionali necessarie per la realizzazione dei diritti dell'uomo, quali l'esistenza dello Stato di diritto e della democrazia pluralistica.

³ Il processo di Helsinki (1975, Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, Cscce) ha avuto il merito di rendere i diritti dell'uomo, fino ad allora tabù nelle relazioni Est-Ovest, oggetto di dialogo e di cooperazione. Il concetto di *human dimension* è stato pienamente riconosciuto dalla Carta di Parigi per una Nuova Europa, firmata il 21 novembre 1990, che ha il merito di aver espresso, per la prima volta in ambito europeo, un impegno multilaterale sull'assetto democratico interno degli Stati partecipanti.

⁴ Nel 1992 la Cscce ha adottato ufficialmente per la prima volta, con il documento "The Challenge of Change", l'approccio basato sul concetto di *global security*, secondo il quale la sicurezza è vista come una molteplicità di elementi interdipendenti (diritti umani, democrazia, stabilità politica e militare, libertà economica, giustizia sociale e responsabilità ecologica) che richiede un coordinamento a livello internazionale. La Carta di Istanbul per la sicurezza in Europa, approvata nel 1999, ha ribadito che le dimensioni umana, economica, politica e militare della sicurezza devono essere affrontate come un "tutto integrale" e che il legame tra sicurezza, democrazia, libertà economica e giustizia sociale è diventato sempre più evidente nell'area dell'Osce (Carta di Istanbul per la sicurezza in Europa, §§ 9 e 31).

non rispetto di diritti fondamentali, il trattamento discriminatorio delle minoranze nazionali o l'assenza di istituzioni democratiche. Un'eliminazione o riduzione preventiva di tali cause può assicurare un'efficace azione di contenimento o di soluzione del conflitto.

Il meccanismo preventivo che l'Osce prepone alla dimensione umana prevede due istituzioni – l'Alto commissariato per le minoranze nazionali (*High Commissioner for National Minorities*, Hcnm) e l'Ufficio per i diritti umani e le istituzioni democratiche (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, Odhr) – e l'insieme delle missioni Osce sul terreno, all'interno delle quali opera solitamente un apposito Ufficio per la dimensione umana.

Il mandato specifico dell'Hcnm è di assicurare il funzionamento di un sistema di allerta rapida, che si attiva nel caso in cui emergano tensioni tra minoranze nazionali che rischiano di degenerare in conflitti e di perturbare la pace, la sicurezza o le relazioni tra due o più Stati membri.

L'Odhr dà sostegno alla creazione e al consolidamento delle istituzioni e dei processi democratici, come lo svolgimento di elezioni eque, e contribuisce anche alla gestione delle crisi e dei conflitti.

Le missioni Osce di lungo periodo sono un altro strumento fondamentale in cui dimensione umana e prevenzione dei conflitti sono strettamente intrecciate. Le missioni forniscono alle parti in causa un importante supporto di assistenza tecnica sotto forma di informazioni, pareri e perizie nell'ambito della tutela dei diritti dell'uomo, della difesa dei diritti delle minoranze nazionali, della libertà dei media e delle elezioni democratiche. Le missioni dispongono inoltre di una serie di strumenti per vigilare sullo sviluppo e sul mantenimento dei processi di democratizzazione, quali ad esempio il monitoraggio dei processi e delle istituzioni giudiziarie (il cosiddetto *court monitoring*) o l'esame delle denunce di violazioni di diritti umani presentate da individui o associazioni (i cosiddetti *human rights complaints*).

b. I vantaggi operativi: l'*early warning* e le missioni sul terreno

A livello di efficacia operativa, il meccanismo dell'allerta rapida o allerta preventiva (in inglese, *early warning*) costituisce uno dei vantaggi comparati dell'Osce più evidenti. La sua funzione specifica è affrontare i problemi prima che sfocino in crisi acute con effetti nefasti sulla sicurezza⁵. L'esercizio dell'*early warning* si esplica soprattutto attraverso le missioni Osce di lungo periodo sul terreno. Esse permettono di tradurre in azione rapida l'allerta preventiva e, allo stesso tempo, di fare da cassa di risonanza di malesseri locali in divenire che possono degenerare in forme di conflitto.

⁵ Ischinger, Wolfgang, "The OSCE in the European Concert", in *OSCE Yearbook 2000*, Baden Baden, Nomos, 2001, p. 39.

Una missione può essere creata in conseguenza dell'attivazione del cosiddetto "meccanismo sulla dimensione umana" o "meccanismo di Mosca"⁶, che consente all'Osce di intraprendere un'azione concertata nei confronti di uno Stato membro in cui si siano riscontrate gravi e persistenti violazioni dei diritti umani. Pragmatismo e flessibilità sono i vantaggi principali di cui godono le missioni dell'Osce nei diversi contesti in cui operano, poiché possono adattarsi a più impieghi e compiti con risorse relativamente ridotte. Lo staff internazionale che lavora nelle missioni, in sinergia con lo staff locale, può comprendere meglio le dinamiche interne del paese e costruire relazioni di prossimità e partenariato con le autorità e gli attori locali. L'azione sul terreno, concentrata su questioni specifiche e locali, è dunque abbastanza flessibile da adattarsi alle circostanze variabili dei diversi contesti.

Le prime missioni di questo genere sono quelle che l'Osce ha intrapreso nel 1992 nell'ex repubblica jugoslava di Macedonia e in Serbia-Montenegro (in Kosovo, Sandjak e Voivodina) a seguito del disfacimento della Jugoslavia, con l'obiettivo di promuovere il dialogo tra le autorità e le comunità locali e creare un clima di fiducia a livello locale⁷. Con la stabilizzazione del contesto balcanico, il centro dell'attenzione dell'Osce si è gradualmente spostato verso est: nell'Europa orientale, nell'area caucasica e nell'Asia centrale.

1.2 I grandi nodi irrisolti

a. Dilemmi e ambiguità: l'evidente paradosso della Russia

Alcune ambiguità dello statuto e del funzionamento dell'Osce sono diventate da tempo oggetto di critiche da parte di analisti e attori politici. Lo statuto dell'Osce non riconosce alle sue istituzioni una valenza giuridica internazionale e impegna gli Stati membri ad obblighi politicamente – ma non legalmente – vincolanti. Questa indeterminatezza è il primo importante ostacolo a un consolidamento dell'identità dell'Osce. Un altro, non meno notevole, riguarda i rapporti che intercorrono tra l'Osce e le altre istituzioni internazionali che operano nell'ambito della sicurezza europea (l'Onu, la Nato,

⁶ Il meccanismo sulla dimensione umana è volto ad assicurare il rispetto delle disposizioni dell'Osce sui diritti umani e si articola in quattro fasi: denuncia di uno Stato membro da parte di un altro; risposta scritta del primo al secondo ed eventuale incontro bilaterale; trasmissione della denuncia agli altri membri Osce; discussione della questione in occasione delle riunioni della Conferenza sui diritti umani dell'Osce. Nel 1991, nel corso di un incontro a Mosca, i membri dell'Osce si sono accordati per una sostanziale riduzione dei tempi di funzionamento del dispositivo.

⁷ Nella regione balcanica l'attenzione iniziale dell'Osce fu rivolta alla Serbia meridionale, segnatamente al Kosovo, dove il potenziale di un conflitto tra serbi e albanesi era molto alto. La missione prese le mosse nel 2001 con l'obiettivo di offrire assistenza e consulenza in tema di democratizzazione, diritti umani, riforma del sistema giudiziario e dell'esecutivo, ritorno dei rifugiati e legislazione sui diritti umani.

il Consiglio d'Europa, e l'Unione Europea). Non di rado fra l'Osce e queste organizzazioni sono emersi dissensi sul modo in cui affrontare crisi e conflitti. In generale, è divenuta sempre più evidente la necessità di differenziare maggiormente le competenze e coordinare meglio le attività di queste diverse organizzazioni.

Un altro aspetto molto controverso è il rapporto tra l'Osce e la Russia. La Russia è stata e continua ad essere parte integrante della maggior parte dei conflitti che l'Osce sta cercando di gestire e risolvere nell'area ex-sovietica (Cecenia, Nagorno-Karabakh, Transnistria, Ossezia meridionale) ed è coinvolta nelle tensioni interetniche nei tre paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania). Nei vari scenari di conflitto dell'area dell'Osce Mosca sembra mirare a evitare l'escalation della violenza, ma al tempo stesso a mantenere un livello di tensione tale da giustificare il suo ruolo di mediazione e la sua presenza militare.

La Russia non è solo implicata, più meno apertamente ed estesamente, nei suddetti conflitti. Essa viola alcuni degli impegni assunti in sede Osce. Gli esempi sono molteplici. Tra i più famosi si può citare il caso della Cecenia. La Russia ha ostacolato il ritorno del Gruppo di assistenza Osce nella regione (che l'Osce aveva dovuto abbandonare nel 1999 per motivi di sicurezza), adducendo problemi di natura tecnica⁸. Il caso moldavo è ancor più eclatante. Pur essendosi ripetutamente impegnata a ritirare le sue truppe dal territorio moldavo della Transnistria, Mosca non ha finora tenuto fede a tale impegno. Va notato che al vertice di Istanbul del 1999 l'Osce aveva fissato al 2002 la data del ritiro russo⁹ e Mosca vi aveva accondisceso, ottenendo in cambio dagli altri Stati membri la rinuncia alla condanna del suo ruolo in Cecenia¹⁰.

Una delle determinanti principali dell'atteggiamento della Russia nei confronti dell'Osce è la volontà di mantenere la sua influenza politica e militare nell'area delle ex repubbliche sovietiche. Se durante il periodo sovietico la Russia si serviva dell'Osce come strumento per evitare l'isolamento dell'Urss, dopo il crollo dell'Unione Sovietica e il dissolvimento del Patto di Varsavia il Cremlino ha inizialmente puntato sul rafforzamento della Csce/Osce, sperando che essa potesse limitare la crescente influenza politica della Nato in Europa. I progetti di espansione verso est dell'Alleanza Atlantica, infatti, acuiscono i timori di Mosca circa una sua marginalizzazione sulla scena internazionale.

La dottrina militare elaborata dalla Russia nei primi anni '90 faceva perno sul concetto secondo cui la sicurezza nazionale necessita di interventi al di fuori delle frontiere nazionali, per evitare o gestire gli effetti destabilizzanti dei conflitti che interessano la periferia della Russia. In questo senso, l'enfasi

⁸ Cfr. Bloed, Arie, "The OSCE returns to Chechnya?", in *Helsinki Monitor 2000 n° 3*, pp. 83 e ss.

⁹ Cfr. la Dichiarazione del vertice di Istanbul (1999), § 19.

¹⁰ *Ibidem*, § 18.

posta dai russi sulle missioni di “mantenimento della pace” nei paesi della Comunità degli Stati indipendenti (Csi) e sulla responsabilità della Federazione Russa verso l’“estero vicino” è stato considerato da molti come il tentativo di legittimare agli occhi del mondo l’idea di una ‘naturale’ responsabilità russa sulla regione, a detrimento del concetto di “sicurezza collettiva” predicato dall’Osce. Secondo questo punto di vista, la Russia tende a fare dell’Osce uno strumento per ottenere la legittimazione del suo ruolo egemone sulle nazioni dell’ex-area sovietica, dove Mosca è interessata a mantenere degli avamposti militari a custodia dei suoi interessi strategici. La questione dei *peace-keepers* russi è a questo proposito emblematica: l’artificio linguistico che ha portato la Russia a identificare le sue truppe dispiegate sui territori degli Stati della Csi come “forze di mantenimento della pace”¹¹ va considerato congiuntamente al fatto che nelle ‘vere’ forze di mantenimento della pace, dispiegate dall’Osce nei paesi interessati da conflitti latenti o manifesti, la Russia ha sempre suggerito o imposto che l’elemento predominante fosse quello russo¹².

In passato, alcuni membri dell’organizzazione hanno tollerato l’atteggiamento del Cremlino, perchè ai loro occhi offriva il vantaggio di permettere all’Osce di esercitare un certo controllo sulla politica della Russia verso i paesi della Csi. Altri paesi, però, hanno messo in guardia contro il pericolo di legittimare una “dottrina Monroe alla russa”¹³.

Oggi lo scenario è cambiato. Benché il mantenimento di un’influenza nell’area ex-sovietica rimanga tra le priorità di politica estera della Russia, si è affievolito considerevolmente l’interesse che Mosca nutre per l’Osce. Ciò va considerato nel quadro generale del mutamento verificatosi nel corso degli ultimi 5-6 anni nei rapporti tra la Russia e i diversi attori della sicurezza euro-atlantica.

b. Le ragioni attuali del malessere russo

I rapporti della Russia con l’Osce si sono modificati per effetto delle trasformazioni geostrategiche seguite all’allargamento della Nato e dell’Unione Europea a diversi paesi dell’ex-blocco orientale. Il nuovo assetto delle relazioni transatlantiche ed europee ha comportato per Mosca il rischio di un crescente isolamento, inducendola a ripensare le proprie relazioni con gli altri attori della sicurezza europea.

¹¹ In Moldavia e in Georgia l’intervento militare non è stato sollecitato dal paese ospite, ma accettato come un rimedio per porre fine agli scontri armati.

¹² Nell’ottobre 1993, in un documento dedicato al rafforzamento dell’efficacia dell’Osce, il ministro degli Esteri russo ha suggerito l’attribuzione di uno statuto ufficiale, nel quadro della Cse, alle forze di mantenimento della pace russe nella Csi (CSCE/FSC/SC.23 del 28 ottobre 1993, § 5).

¹³ Ghebali, Victor-Yves, *op. cit.*, p. 324.

Il 1999 può considerarsi l'anno dell'inizio del declino delle relazioni Russia-Osce e del contemporaneo miglioramento dei rapporti Russia-Nato. La crisi diplomatica tra la Russia e l'Alleanza Atlantica del 1999, scoppiata in seguito all'intervento della Nato in Kosovo e all'allargamento della Nato ha trovato una composizione con l'arrivo di Vladimir Putin al Cremlino. Il 2000 ha inaugurato una nuova fase di cooperazione tra la Russia e la Nato, che ha di riflesso indebolito l'impegno e il ruolo di Mosca in seno all'Osce. Il Cremlino ha gradualmente abbandonato i tentativi di includere ogni riferimento al rafforzamento dell'Osce nei documenti sottoscritti con la Nato¹⁴. Nel 2002 è stato anche istituito il Consiglio Nato-Russia¹⁵.

All'origine di questo miglioramento delle relazioni tra Russia e Nato, e più in generale della politica pro-occidentale condotta da Putin, vi sono diverse ragioni: la percezione di una comune vulnerabilità nei confronti del terrorismo e dell'estremismo islamista; l'evidente divario di capacità tra l'apparato statale e militare russo e quello americano, che rende futile ogni tentativo di competizione; il bisogno impellente di investimenti stranieri; il forte sentimento di esclusione e solitudine, che si somma al forte senso di appartenenza all'Europa e alla volontà della Russia di essere accettata dai partner occidentali come un 'paese europeo' a tutti gli effetti.

Ma quali sono le vere ragioni politiche del comportamento russo e come si esprime in concreto lo scollamento di Mosca dall'Osce?

Per rispondere alla prima domanda occorre innanzitutto considerare che l'Osce ha acquisito un'importanza rilevante per gli Stati dell'ex sfera sovietica che sono finora stati esclusi dall'allargamento dell'Ue e della Nato, in particolare per la Moldavia e l'Ucraina. L'Osce presenta il vantaggio di essere la sola istituzione europea di sicurezza nella quale essi godano di una piena *membership* e nella quale possano prendere parte ai meccanismi decisionali. Inoltre, questi paesi vedono nell'Osce uno strumento per ridurre la distanza tra Est e Ovest, nonché un veicolo per l'avvicinamento progressivo all'Ue¹⁶. Per questa ragione, l'Osce è diventata un problema per la Russia, interessata a mantenere nella propria sfera d'influenza l'ampia regione che il multilateralismo occidentale, di cui l'Osce viene visto come uno strumento, sta gradualmente sottraendo al suo controllo.

¹⁴ Zagorski, Andrei, "The OSCE in the context of the forthcoming NATO and EU extensions" in *Helsinki Monitor* 2002 n°3, pp. 226-227.

¹⁵ Il Consiglio Nato-Russia, istituito il 28 maggio 2002 dal vertice Nato di Roma, ha sostituito il Consiglio congiunto permanente, un organo di consultazione creato dal *Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*, che rimane la base formale delle relazioni tra l'Alleanza Atlantica e la Federazione Russa.

¹⁶ Alcuni autori sottolineano però che anche questi Stati l'appartenenza all'Osce è di importanza relativa. Essi accordano infatti la priorità alle organizzazioni, la Nato e l'Ue, dalle quali sono state escluse e nelle quali continuano a sperare di avere accesso un giorno (cfr. Zagorski, Andrei, *op. cit.*, pp. 226-227).

Per rispondere alla domanda riguardante le forme che ha concretamente assunto il distacco della Russia dall'Osce è necessario guardare ai vari atteggiamenti che la Russia adotta per limitare e disconoscere il ruolo dell'organizzazione. Da un lato accusa l'Osce di interferire nei suoi affari interni, di violare l'uguaglianza del principio di sovranità degli Stati, e di applicare due pesi e due misure¹⁷; dall'altro, avanza proposte che, lungi dal mirare a migliorare l'efficacia dell'Osce, sembrano piuttosto un tentativo di spingere l'organizzazione a occuparsi quanto più possibile di questioni che non coinvolgono gli interessi russi.

Mosca accusa l'Osce di essere affetta da un sostanziale strabismo geografico e operativo, essendo le sue attività concentrate sul territorio degli Stati dell'Est, in particolare nei Balcani e nelle repubbliche ex sovietiche. Ciò, argomenta la Russia, farebbe pensare che i conflitti e i problemi siano solo nell'Est, mentre sono ignorati volutamente i conflitti nell'area occidentale della regione euro-atlantica: l'Irlanda del Nord, Cipro, i Paesi Baschi, la Corsica, per citarne solo alcuni¹⁸. Secondo il punto di vista russo, ciò si riflette anche in uno squilibrio di natura operativa: l'azione dell'Osce è sempre più caratterizzata da un approccio 'selettivo', che la Russia qualifica come "doppio standard". Questo approccio avrebbe l'effetto di dividere gli Stati membri dell'Osce in due gruppi distinti, quello dei paesi che 'guidano' e quello dei paesi che 'sono guidati'. Il secondo gruppo di paesi è 'oggetto' delle azioni del primo¹⁹. Questo modo di sentire non è esclusivamente russo. Un sentimento di discriminazione accomuna numerosi Stati dell'area orientale²⁰, nei quali le attività dell'Osce arrivano talvolta ad essere percepite come ingerenze²¹.

Un particolare tipo di ingerenza è rappresentata da ciò che Mosca ha a varie riprese condannato come "intrusione umanitaria"²². A parere della

¹⁷ Chizov, Vladimir, "The Istanbul Summit", *International Affairs* (Mosca), 2000, N° 1, Vol. 46, p. 70; MC. DEL/75/02 del 16 dicembre 2002., p. 3.

¹⁸ Alexeev, Alexander, "The future of OSCE: Russia's vision", *Challenges faced by the OSCE during 2001, 2002*, HEI, Ginevra, p. 154.

¹⁹ Alexeev, Alexander, *op. cit.*, pp. 154-156.

²⁰ L'Ucraina ha impiegato notevoli sforzi per liberarsi dalla missione di lungo periodo stabilita nel 1994. L'azione dell'Osce in Asia centrale sui diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto è andata incontro a notevoli problemi. Infine le autorità bielorusse hanno fortemente osteggiato la missione dell'Osce Advisory and Monitoring Group a Minsk, ottenendone il ritiro alla fine del 2002.

²¹ Zagorski, Andrei, *op. cit.*, p. 225.

²² È opportuno ricordare che, nonostante sia un'organizzazione nata come forum politico che a tutt'oggi rifiuta ogni strumento coercitivo a fronte dell'inadempienza dei suoi Stati membri, l'Osce ha tuttavia sviluppato nel tempo un'attenzione particolare alla salvaguardia dei diritti umani, tanto ad adottare misure politiche sanzionatorie nel caso di violazioni importanti dei diritti e delle libertà fondamentali in uno degli Stati membri, attraverso la procedura del "consenso meno uno" adottata al Consiglio dei Ministri di Praga nel 1992. Tale procedura permette ai membri dell'Osce di prendere delle misure senza l'assenso dello Stato interessato, qualora sussistano "chiari, grandi e gravi violazioni degli impegni presi in seno alla Csce". Le

Russia, l'intervento in difesa dei diritti e delle libertà fondamentali occupa un'importanza eccessiva nell'agenda politica dell'Osce, a discapito di altri temi – per il Cremino più rilevanti – quali la cooperazione economica o la cooperazione in materia di sicurezza²³. La Russia tende pertanto a contestare il concetto integrato di sicurezza che mette in stretta relazione quest'ultima con la promozione dei diritti umani. La Russia propone delle proprie risposte a quello che denuncia come lo squilibrio che connota l'intervento dell'Osce. A livello operativo, Mosca propone una più stretta e incisiva cooperazione tra gli Stati membri contro la minaccia del terrorismo e un'enfasi maggiore sui temi dell'interscambio e della cooperazione nei campi della cultura, della scienza e della tecnologia²⁴. Se il legame tra l'enfasi sulla lotta al terrorismo e la situazione in Cecenia è facilmente intuibile, politicamente ben più controverse sono le proposte della Russia che mirano a ridurre la capacità di intervento dell'Osce nell'area ex-sovietica, spingendola verso una più neutrale cooperazione inter-governativa e verso interessi che potremmo definire più *soft*.

2. Gli scenari futuri

2.1 La necessità di una specializzazione

a. Valorizzare i vantaggi comparati

Il vantaggio comparato dell'Osce risiede nell'area della prevenzione dei conflitti e del sostegno ai paesi in transizione e ai programmi di ricostruzione post-conflitto, con una speciale enfasi sulle questioni 'orizzontali' dei diritti umani, delle libertà fondamentali e delle questioni inter-etniche²⁵. Il suo impiego è auspicabile in quelle aree, tematiche e geografiche, in cui le altre organizzazioni internazionali non intendono impegnarsi a fondo e dove l'Osce, invece, è già presente e continua a detenere un valore aggiunto attraverso la comprensività del suo approccio e la flessibilità della sua struttura e della sua azione. Essa sarà chiamata a perfezionare il suo intervento nei contesti in transizione in cui possiede una certa esperienza: in Europa sud-orientale, dove il numero e la dimensione delle missioni sul terreno verrà probabilmente ridotto, nel Caucaso e in Asia centrale.

misure però non hanno diretta incidenza nel territorio dello Stato sotto accusa, limitandosi a dichiarazioni od atti politici da attuarsi fuori del territorio del paese in questione.

²³ Alexeev, Alexander, *op. cit.*, p. 154.

²⁴ Alexeev, Alexander, *op. cit.*, p. 155, 162.

²⁵ Kemp, Walter, "The OSCE; entering a third phase in its third decade", *Helsinki Monitor* 2004, n°4, p. 251.

Le competenze e l'esperienza dell'Osce negli ambiti della promozione dell'integrazione tra comunità multiculturali, dell'addestramento delle forze di polizia e delle riforme giuridiche giocheranno un ruolo importante nel processo di stabilizzazione democratica di paesi come la Serbia e il Montenegro, l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia e la Bosnia-Erzegovina. È anche possibile che l'Osce presterà maggiore attenzione a paesi come la Turchia e la Croazia, per i quali la meta europea appartiene all'universo del probabile, e ai paesi del vicinato europeo, che, pur lontani dall'orizzonte di adesione all'Ue, sono dei partner importanti per l'Unione. In entrambi i gruppi di paesi, la presenza e l'azione dell'Osce possono generare una spinta importante verso obiettivi di sviluppo pacifico, democratico e sostenibile.

L'Osce sarà chiamata a svolgere un ruolo più incisivo anche nell'area asiatica della sua regione di competenza: nei paesi del Caucaso e nelle cinque repubbliche dell'Asia centrale. In questa zona alla periferia e oltre del continente europeo, per lo più assente dall'agenda geostrategica dei grandi attori politici del mondo²⁶, l'Osce ha un mandato consistente e vanta una solida esperienza nell'assistenza alla sicurezza e alla democratizzazione. La campagna militare in Afghanistan ha catalizzato l'attenzione dell'Osce in quest'area strategica e sensibile²⁷. Come è stato notato da alcuni autori, il ruolo che l'Osce ha giocato e gioca in Georgia ha prevenuto la possibilità che i Taliban e le cellule di Al Qaeda sopravvissute trovassero rifugio dopo la guerra in Afghanistan. Inoltre l'apertura di uffici di rappresentanza e poi di missioni Osce in Tagikistan, Kazakistan, Kirghizistan, Turkmenistan e Uzbekistan ha reso possibile l'avvio, a partire dal 2001, di una comune riflessione critica sull'adeguatezza dell'azione repressiva degli Stati dell'Asia centrale nella lotta ai fenomeni di estremismo islamico e di terrorismo²⁸.

In Asia centrale, la combinazione di crimine organizzato, estremismo religioso e collasso economico impone un'efficace e "integrata" – nel senso chiarito sopra – strategia internazionale di lotta contro il terrorismo internazionale, che l'Osce sembra per ora tra i pochi attori capace di promuovere.

b. Le nuove sfide del terrorismo internazionale

Una prima iniziativa specifica nel campo del terrorismo è stata presa dall'Osce alla fine del 2001 con l'adozione del *Bucharest Action Plan for combating terrorism*, seguito dal Programma d'azione, adottato nel 2001 alla Conferenza di Bishkek sulla prevenzione e la lotta al terrorismo, e dalla

²⁶ Barry, Robert, *op. cit.*, pp.39-40.

²⁷ L'ambasciatore americano David Johnson, ex coordinatore per l'assistenza all'Afghanistan, ha suggerito che l'Afghanistan fosse incluso tra gli Stati partner dell'Osce per facilitare la collaborazione con gli Stati membri confinanti: Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan.

²⁸ *Ibidem*.

successiva “Carta dell’Osce sulla prevenzione e la lotta al terrorismo” del 2002.

Le sfide attuali e future richiedono all’Osce un’ulteriore elaborazione delle politiche delineate in questi documenti: da un lato, obblighi più stringenti dovrebbero essere imposti agli Stati membri nel campo della lotta al terrorismo; dall’altro è cresciuta la consapevolezza che la promozione dei diritti umani in senso lato, cioè i diritti collettivi, politici, civili e socio-economici, è cruciale per il contrasto al terrorismo. Grazie al grande numero di Stati membri, l’organizzazione è in grado di contribuire alla risposta internazionale alle minacce transnazionali. Inoltre, la poliedricità dell’approccio dell’Osce alle questioni di sicurezza costituisce un *atout* anche nei confronti del terrorismo: gli aspetti militari, economici e umanitari della lotta al terrorismo devono essere presi in conto senza eccezioni. Come alcuni autori hanno sottolineato, se si include nella categoria del ‘terrorismo’ ogni forma di radicalismo come il nazionalismo aggressivo, il razzismo, ma anche l’antisemitismo e l’anti-arabismo, contromisure efficaci non possono limitarsi all’uso della forza, ma affrontare le cause più profonde del fenomeno terroristico²⁹. Una politica preventiva che non presti attenzione alle strutture sociali che causano oppressione, sfruttamento e marginalizzazione, è votata al fallimento³⁰. Un potenziamento dell’azione dell’organizzazione nei diversi campi legati alla criminalità transfrontaliera – traffico di armi, droga e tratta degli esseri umani –, insieme all’affinamento di un approccio che vada alle cause dell’instabilità politica e sociale dei diversi paesi, potrebbero dunque essere gli elementi base di una strategia efficace di contenimento del terrorismo e dell’estremismo islamico³¹.

Nella pratica, una più intensa attività a livello di missioni sul terreno consentirebbe, ad esempio, una più attenta e puntuale regolazione delle attività transfrontaliere. Alcune frontiere sono troppo permeabili per criminali e terroristi, mentre dovrebbero essere più aperte al commercio legale, all’informazione e ai lavoratori. In seno all’Osce sono già state decise misure come la creazione di un’Unità di polizia strategica e di un’Unità anti-terrorismo, interne al segretariato generale, che mirano al miglioramento della capacità di supporto alle missioni sul terreno e al perfezionamento della risposta rapida alle emergenze.

²⁹ Stoudmann, Gérard, “The way forward or is it the OSCE fit for the 21st century?”, *Helsinki Monitor 2004 n°4*, p. 295.

³⁰ Dekker, Ige, “Declaration on terrorism and human rights”, *Helsinki Monitor 2003 n° 4*, p. 326.

³¹ *Ibidem*.

In conformità al concetto di “sicurezza globale”, l’Osce pone l’accento sul principio per cui tra sicurezza e diritti umani non può esservi contrasto³². Il suo ruolo di ‘guardiana’ della compatibilità tra le misure contro il terrorismo e i diritti e le libertà fondamentali rimane essenziale. Questa osmosi necessaria tra le due diverse dimensioni ha ispirato riflessioni sull’applicabilità dell’approccio e dei metodi dell’Osce in Medio Oriente. Alcuni analisti hanno infatti suggerito che la conferenza di pace in Medio Oriente si sarebbe dovuta modellare sulla Csce e sulla sua applicazione di standard di democrazia, sviluppo economico, Stato di diritto e dignità umana, agendo sulla molteplicità delle dimensioni che prevengono il fenomeno terroristico³³. Israele stesso, che come altri Stati della regione è un “partner per la cooperazione” con l’Osce, ha inviato nel 2000 una delegazione di osservatori per l’azione dell’Osce in Bosnia-Erzegovina, al fine di valutare se i programmi di democratizzazione svolti in quel paese siano applicabili alla Cisgiordania e alla Striscia di Gaza.

2.2 Le condizioni per un’evoluzione

a. Un rinnovo statutario e strutturale

Le condizioni essenziali perché l’auspicato sviluppo dell’Osce e l’ampliamento delle sue funzioni diventino realtà includono: 1) il perfezionamento del suo statuto giuridico internazionale; 2) la devoluzione di maggiori poteri decisionali alle missioni sul terreno e il rafforzamento dei poteri della presidenza e del segretariato generale; 3) la modifica delle procedure di decisione.

Le istituzioni dell’Osce non dispongono per ora di uno statuto giuridico internazionale, il che ha portato alcuni analisti a parlarne come di “un’organizzazione internazionale ancora in divenire”³⁴. L’attribuzione di uno statuto internazionale alle istituzioni dell’Osce ha poche possibilità di raccogliere il consenso degli Stati membri, tradizionalmente riluttanti ad accettare misure che potrebbero accrescere la legittimità dell’‘interferenza’ dell’organizzazione nei loro affari interni. Inoltre, è dubbio se una “giuridizzazione” dell’Osce sia in grado rendere più efficace la sua azione senza intaccarne la flessibilità. Il cambiamento dello status dell’Osce è pertanto un tema controverso.

Un contributo importante al rafforzamento del ruolo dell’organizzazione potrebbe invece venire da una riforma che preveda il conferimento alle missioni di maggiori poteri decisionali. Da tempo è opinione diffusa tra i capi delle missioni che le deboli istituzioni centrali dell’Osce

³² Dihn, Viet), “Defending liberty: terrorism and human rights”, *Helsinki Monitor* 203 n°4, pp. 328-329.

³³ Cfr. Kampelman (Max) in Barry (Robert), *op. cit.*, p 10.

³⁴ Ghebali, Victor-Yves, *op. cit.*, p. 640.

mostrano una tendenza alla macro-gestione delle missioni attraverso la propria autorità di bilancio e di personale, il che impedisce alle missioni un rapido adattamento all'evoluzione degli avvenimenti. Condizione essenziale perché le missioni sul terreno, che rappresentano il 90% del personale Osce, ricevano un adeguato indirizzo politico è il rafforzamento del presidente e del segretariato generale, in modo da poter disporre in tempi rapidi il conferimento di poteri decisionali diretti alle missioni sul terreno. La mancanza di un segretariato generale forte e/o di una presidenza salda complica infatti gli sforzi delle missioni di gestire i problemi locali.

Il meccanismo decisionale dell'Osce è oggetto di critica da parte di numerosi Stati membri. La regola del consensus viene considerata come una sorta di 'veto universale', poiché ognuno dei cinquantacinque paesi membri ha il potere di bloccare le decisioni dell'Osce. Una riforma che permetta l'adozione di un numero sempre maggiore di decisioni a maggioranza qualificata anziché per consensus renderebbe senz'altro più fluido il funzionamento dell'organizzazione.

b. Il legame transatlantico e il ripensamento del ruolo della Russia

La capacità d'azione dell'Osce, come delle altre organizzazioni internazionali, dipende in ultima analisi dall'impegno e dalla volontà politica degli Stati membri. È ancora più evidente, inoltre, che la costruzione di un sistema efficiente di sicurezza europea dipende solo in parte – in misura in realtà abbastanza limitata – da una riuscita riforma dell'Osce, quanto da altre condizioni, come la solidità del legame transatlantico e l'impegno degli Stati Uniti, nonché dal ripensamento del ruolo della Russia all'interno dell'organizzazione.

È molto importante che gli americani continuino a impegnarsi nell'Osce³⁵. Negli Usa molti pensano che la Nato sia l'unica istituzione veramente rilevante per la sicurezza in Europa in quanto vi partecipano solo paesi democratici, che condividono gli stessi valori e approcci di fondo alle relazioni internazionali. Nell'Osce, a differenza che nella Nato, la regola del consensus spesso risulta paralizzante per il processo decisionale. Un'altra critica molto diffusa negli Usa è che l'Osce è spesso incapace di attuare in maniera appropriata le decisioni che riesce ad adottare. Il caso della Bosnia è emblematico: benché l'Osce abbia giocato un ruolo rilevante nell'ambito politico e in quello umanitario, non avrebbe saputo, senza il supporto delle forze di stabilizzazione della Nato, provvedere alla sicurezza né della popolazione né del suo stesso personale. Altri esempi sono dati dai conflitti che l'Osce si è finora dimostrata incapace di affrontare efficacemente: quello transnistriano in Moldavia, quello del Nagorno-Karabakh, la guerra in Cecenia

³⁵ *Ibidem*, p. 645.

e il conflitto nell'Ossezia del Sud. Nell'ottica americana solo un attore come la Nato, che dispone di importanti 'bastoni' e 'carote' e di un'indiscussa autorità, può ottenere concreti risultati nel campo della risoluzione dei conflitti³⁶.

In campi come la prevenzione dei conflitti, la mediazione e la democratizzazione, il profilo e gli strumenti dell'Osce risultano però più idonei di quelli di cui dispone l'Alleanza Atlantica. Ciò è vero soprattutto negli Stati membri dell'Osce – come la Georgia, la Macedonia, la Moldavia e il Tagikistan – che non sono membri della Nato. I sostenitori dell'Osce in America sono convinti che il suo approccio alla regione eurasiatica, che mira ad affrontare i fattori etnico-nazionali dei conflitti, sia efficace se combinato con la cooperazione con altre istituzioni, come l'Ue, l'Onu, la Csi. Inoltre, il fatto che gli Usa non siano parte del Consiglio d'Europa dovrebbe indurli a continuare a puntare sull'Osce per la promozione della democrazia e il monitoraggio dei diritti umani³⁷.

Il coinvolgimento della Russia rimane di importanza cruciale per uno stabile sistema di sicurezza euro-atlantico. Molte barriere sono scomparse tra la Russia e l'Occidente, non abbastanza tuttavia da eliminare la diffidenza dei russi verso i due grandi attori internazionali che avanzano a grandi passi verso l'Est euro-asiatico: la Nato e l'Ue. A tal riguardo, l'Osce può certamente giocare un ruolo positivo di mediazione e di promozione di un clima di fiducia. Una delle questioni politiche più spinose riguarda il contestato diritto di "ingerenza umanitaria", cui si è accennato in precedenza. Come conciliare il principio di autodeterminazione con quello dell'integrità territoriale rimane per l'Osce una questione fortemente controversa. Un punto fermo, tuttavia, è che gli Stati membri dell'Osce hanno riconosciuto espressamente che gli impegni nell'area della dimensione umana sono oggetto di preoccupazione diretta e legittima per tutti. Il principio del non-intervento negli affari interni degli Stati ha d'altronde subito un'erosione progressiva dalla fine della guerra fredda. Una rinuncia al principio dell'"interferenza amichevole" priverebbe la sicurezza cooperativa dell'Osce sia del suo approccio globale sia della sua flessibilità.

Tuttavia, sottovalutare l'importanza della cooperazione della Russia sarebbe poco saggio³⁸. È quindi auspicabile che l'Osce continui a promuovere un dialogo costruttivo con il Cremlino, non limitandosi a richiamare la Russia al rispetto dei suoi obblighi nei confronti dell'organizzazione. Occorre che Mosca sia convinta del fatto che le politiche dell'Osce, così come i processi di allargamento della Nato e dell'Ue, non sono dirette contro di essa, ma al

³⁶ Hopman, P. Terrence, "The US and the CSCE/OSCE", *Helsinki Monitor 2000 n°2*, pp. 32-35.

³⁷ Kemp (Walter), *op. cit.*, p. 251.

³⁸ Ghebali, Victor-Yes, "The OSCE at a crossroad: the difficulty of overcoming Russian-related dilemmas", *The future of the OSCE in the perspective of the enlargements of NATO and the EU*, edito da V-Y Ghebali, D. Warner, B. Gimelli, 2004, PSIO Occasional Paper I, p. 10.

contrario le lasciano uno spazio di attiva partecipazione ai vari ambiti della cooperazione paneuropea e transatlantica.

c. Una cooperazione efficace e funzionale tra organismi internazionali

Un efficiente sistema di sicurezza europea richiede un coordinamento tra l'azione delle organizzazioni internazionali che tenga conto dei vantaggi comparati di ciascuna di esse e porti in tal modo ad evitare sovrapposizioni e conflitti di competenze. Un rafforzamento della cooperazione tra organismi internazionali e una pragmatica divisione del lavoro sono pertanto necessari³⁹.

L'Osce ha rafforzato negli anni la sua relazione con l'Ue, il Consiglio d'Europa, la Nato e diverse agenzie Onu (in particolare l'Alto commissariato per i rifugiati, il Comitato economico per l'Europa e il Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite) e mantiene strette relazioni con diverse organizzazioni a livello regionale e provinciale in tutta la sua area di competenza. È compito dell'Osce evitare di duplicare il ruolo di tali organizzazioni e mantenere un suo spazio di azione.

In termini pratici, questo significa per l'Osce ritrarsi da (o non impegnarsi in) situazioni in cui il conflitto sia o si trasformi in una questione prettamente militare (per la quale è competente o più adeguata l'azione della Nato). Nello stesso modo l'organizzazione dovrebbe evitare di assumere un ruolo primario nella promozione dello sviluppo economico dei paesi in cui opera (ruolo ricoperto, ad esempio, dal Programma per lo sviluppo dell'Onu e dall'Ue). Lo spazio proprio dell'Osce si situa a cavallo di questi campi e consiste nel garantire una sinergia e complementarietà tra civile e militare, con un'enfasi particolare sulla prevenzione dei conflitti e sulla dimensione umana. Per promuovere questo connubio tra interventi civili e militari l'Osce deve necessariamente cooperare in modo stretto da un lato con la Nato, dall'altro con il Consiglio d'Europa.

Le responsabilità di **Nato e Osce** sono ampiamente complementari. Se la prevenzione dei conflitti e la riabilitazione post-conflitto rientrano nel campo di competenze dell'Osce, la Nato è competente in ambiti complementari come la verifica del controllo degli armamenti, lo sminamento e il controllo delle frontiere. Nel Consiglio dei ministri di Copenaghen nel 1997, l'Osce ha formulato per la prima volta la proposta di sviluppare relazioni più strette tra le organizzazioni operanti nel campo della sicurezza. In seguito all'accettazione formale di tale proposta da parte della Nato nel gennaio 1998, e alla successiva adozione della "Carta per la sicurezza europea" nel novembre 1999, la cooperazione Nato-Osce si è notevolmente rafforzata. Tra l'ottobre 1998 e il marzo 1999 le due organizzazioni hanno ricevuto il compito di verificare

³⁹ Cfr., inter alia, la Dichiarazione di Lisbona su un modello di sicurezza comune e comprensivo per il 21mo secolo, adottata al vertice Osce di Lisbona nel dicembre 1996.

l'attuazione in Kosovo dell'accordo raggiunto da Milosevic e Holbrooke nell'ottobre 1998. La Nato ha assunto allora speciali responsabilità a sostegno della missione Osce, con la quale ha dato inizio anche ad un'intensa attività di scambio di informazioni strategiche e di intelligence. Il caso del Kosovo dimostra che il sostegno alla democratizzazione è difficilmente attuabile in mancanza di un'efficace azione militare per il mantenimento della pace. L'Osce e la Nato hanno cooperato efficacemente anche in Bosnia-Erzegovina, Albania, Macedonia e Moldavia, tutti paesi oggi aspiranti membri dell'Alleanza Atlantica. Future cooperazioni potranno riguardare altri ambiti d'azione. Se il Dialogo mediterraneo e l'impegno di entrambe le organizzazioni in Afghanistan prefigura un'ulteriore evoluzione della complementarità tra Osce e Nato, la comunanza geografica e funzionale che le unisce da tre anni a questa parte – dal vertice Nato di Praga nel 2002 – le porta anche a guardare verso est, non solo verso i Balcani occidentali e l'Ucraina, ma anche verso l'Asia centrale e il Caucaso. In quest'area si rivela cruciale il legame speciale che unisce la Nato alla Russia attraverso il Consiglio Nato-Russia, che potrebbe giovare – se opportunamente utilizzato – anche all'azione dell'Osce.

Il maggiore strumento di coordinamento bilaterale tra **Osce e Consiglio d'Europa** (CdE) è stato creato nel 1995 con l'avvio di incontri di alto livello "2+2" tra le due organizzazioni. Il bilancio della cooperazione è positivo. Esso si basa su una condivisione di responsabilità. A livello geografico il terreno d'azione e di competenza dell'Osce e del CdE in molti casi coincidono. Basti pensare che il CdE ha aperto uffici di rappresentanza speciali del segretario generale in quasi tutti i paesi in cui operano le missioni Osce. Tuttavia, il CdE vanta una competenza specifica nel settore giuridico. Inoltre, nei paesi in cui è presente con un ufficio di rappresentanza, svolge attività di sostegno organizzativo e di mediazione diplomatica. L'Osce invece opera principalmente nei settori del monitoraggio, dell'assistenza, dell'*institution-building* e dell'addestramento di personale. L'azione giuridica del CdE fa spesso appello alle perizie realizzate dall'Osce negli ambiti dei diritti umani, della democratizzazione e dello Stato di diritto, mentre il monitoraggio politico eseguito dall'Assemblea parlamentare e dal Consiglio dei ministri del CdE si serve spesso dell'attività di monitoraggio dell'Osce e delle sue procedure di *early warning*, in particolare quelle compiute dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani e dall'Alto commissariato per le minoranze nazionali.

Una sovrapposizione di competenze tra le due organizzazioni è emersa talora nel campo del monitoraggio elettorale. L'accordo di cooperazione siglato nel 1999 tra Osce e CdE, volto a eliminare la sovrapposizione delle competenze, non ha creato sfortunatamente un quadro formale capace di appianare tutte le controversie. La divisione delle competenze in materia elettorale continua così ad essere decisa caso per caso. Perché la cooperazione

tra Osce e CdE possa essere maggiormente strutturata è auspicabile una riforma del mandato dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani che tenga conto delle competenze del CdE. Inoltre, l'Osce dovrebbe stabilire maggiori rapporti di cooperazione e coordinamento con il CdE nei paesi in cui quest'ultimo ha un ruolo e una presenza consolidati.

Anche se la cooperazione dell'Osce con i principali organismi internazionali si è venuta rafforzando e strutturando nell'ultimo decennio, i meccanismi per lo scambio delle informazioni rimangono inadeguati. Per ampliare la sua rete di comunicazione l'Osce dovrebbe attuare diverse misure, fra cui l'apertura di rappresentanze a Bruxelles, Washington, Strasburgo e Mosca. Ciò accrescerebbe la visibilità dell'organizzazione e faciliterebbe il coordinamento con i grandi centri politici e decisionali del mondo⁴⁰.

3. Conclusioni

Per mantenere e sviluppare il suo ruolo l'Osce dovrà continuare ad investire sui suoi principali punti di forza: la capacità di collegare dimensione umana, prevenzione dei conflitti e ricostruzione post-bellica; le missioni sul terreno, strumento di cruciale importanza per l'*early warning* e per il contatto diretto e immediato con le autorità e le società locali; la presenza ormai consolidata in aree spesso ignorate dagli altri organismi internazionali ma che hanno un notevole potenziale strategico.

Le persistenti difficoltà nei rapporti con la Russia rimangono la fonte principale del malessere che pervade oggi l'Osce. Solo sciogliendo questo nodo, si potrà rilanciare la credibilità dell'organizzazione. È divenuta sempre più evidente la necessità di instaurare, nel quadro dell'Osce, un nuovo rapporto di collaborazione con il Cremlino. Il rischio è quello delle profezie che si autorealizzano: se ci si rassegna all'idea che la ricerca di un accordo che consenta alla Russia di tornare ad avere un ruolo attivo e propositivo in seno all'Osce è una causa persa, si finirà inevitabilmente per lasciare sempre più mano libera a Mosca e quest'ultima si sentirà, di riflesso, sempre più legittimata a violare gli impegni assunti con l'organizzazione. Il risultato verrà dunque a coincidere con la premessa stessa.

È fondamentale che l'azione dell'Osce si caratterizzi, da un lato, per un maggiore impegno nell'affrontare le nuove sfide alla sicurezza mondiale – in particolar modo il terrorismo –, dall'altro per una più efficace cooperazione con gli altri attori internazionali, che tenga in debito conto i rispettivi mandati, competenze ed esperienze. È evidente che la sovrapposizione di competenze non potrà essere eliminata del tutto, ma c'è ampio spazio, come si è cercato di mostrare, per sperimentare con successo nuove sinergie e complementarietà.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 259.