



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
RELAZIONI INTERNAZIONALI**

**IL RUOLO DELL'OSCE
NELLA RICOSTRUZIONE
DELLA BOSNIA-ERZEGOVINA**

Tesi di Laurea di Davide Denti

Matricola 718332

Relatore: prof. Manlio Frigo

Correlatore: prof. Mara Valenti

Correlatore aggiunto: dr. Mario Molignoni

Anno Accademico 2007/08

INDICE

Introduzione	7
1. Dalla CSCE all'OSCE	10
1.1 <i>La Conferenza di Helsinki e la nascita della CSCE</i>	10
a) uno spazio geopolitico euro-atlantico.....	13
b) un concetto di sicurezza globale	14
c) i valori della democrazia liberale	14
1.2 <i>Le Riunioni sui seguiti e l'evoluzione della CSCE negli anni '70 e '80</i>	15
1.3 <i>Gli anni '90 e l'istituzionalizzazione dell'OSCE</i>	16
a) uno spazio geopolitico da Vancouver a Vladivostok	21
b) sicurezza cooperativa, ingerenza costruttiva, diplomazia preventiva	22
c) la gestione operativa delle crisi e dei conflitti	23
1.4 <i>L'OSCE e le sfide del mondo post-bipolare</i>	24
a) verso chi	25
b) con quali finalità.....	26
2. Organi e funzioni dell'OSCE	30
2.1 <i>Lo status dell'OSCE</i>	30
a) effetti giuridici degli impegni OSCE.....	30
b) i rapporti internazionali dell'OSCE	32
2.2 <i>Gli organi dell'OSCE</i>	34
a) organi politici	34
b) organi tecnico-amministrativi	35
2.3 <i>La dimensione politico-militare</i>	36
a) consultazioni politiche.....	36
b) missioni di breve e lunga durata.....	37
c) operazioni di peace-keeping	38
d) meccanismi a disposizione dell'OSCE	39
e) misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza.....	40
f) Codice di Condotta sugli aspetti politico-militari della sicurezza	41
g) misure per la risoluzione pacifica delle controversie.....	42
2.4 <i>La dimensione economica e ambientale</i>	43
a) economia	43
b) ambiente	44
2.5 <i>La dimensione umana</i>	45
a) il meccanismo sulla dimensione umana	45
b) l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani	46
c) l'Alto Commissario per le minoranze nazionali.....	46
3. L'OSCE di fronte al conflitto jugoslavo	47
3.1 <i>Le operazioni CSCE nel quadro della guerra in Jugoslavia</i>	47
3.2 <i>1991</i>	48
a) il passaggio dell'iniziativa alla Comunità Europea	49
b) il passaggio dell'iniziativa all'ONU.....	51
c) prese di posizione della CSCE su questioni di principio.....	52
d) le misure concrete adottate dalla CSCE	53

I- l’embargo sulle armi	53
II- l’invio di una missione di rapporteur sui diritti dell’uomo.....	53
3.3 1992	54
a) prese di posizione della CSCE su questioni di principio.....	54
I- la sospensione dello status di membro della Jugoslavia.....	54
II- la qualificazione della guerra in Bosnia come “aggressione”	56
III- il riconoscimento dei nuovi Stati indipendenti.....	56
b) le missioni CSCE	57
I- la missione Thomson sulle violazioni dei diritti umani in Bosnia- Erzegovina.....	58
II- la Missione Corell-Türk-Thune.....	58
III- la Missione Blackwell.....	59
IV- l’invio di missioni di lunga durata in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina	59
III- la Missione d’osservazione in Macedonia e la Missione OSCE a Skopje	60
IV- le misure di assistenza per l’applicazione delle sanzioni (SAM)	61
3.4 1993-95.....	62
a) nomina dei tre Ombudsman della Federazione croato-musulmana	62
b) stabilimento della Missione OSCE a Sarajevo.....	62
3.5 Conclusioni.....	64
a) l’assenza della diplomazia preventiva.....	64
b) la riforma delle strutture CSCE.....	64
c) le missioni CSCE, strumenti di diplomazia preventiva.....	65
d) l’assenza della CSCE nel ristabilimento e mantenimento della pace	65
e) la partecipazione della CSCE alle misure coercitive.....	66
f) la CSCE e il peace-building post-bellico.....	66
g) la CSCE e le organizzazioni internazionali nel contesto jugoslavo.....	66
4. Gli Accordi di Pace di Dayton e il ruolo dell’OSCE.....	69
4.1 <i>Gli Accordi di Pace di Dayton</i>	69
a) contenuti	70
b) ruolo delle organizzazioni internazionali.....	71
c) aspetti consociativi e integrativi.....	73
I- la democrazia consociativa di Lijphardt gli Accordi di Dayton	73
II- il modello integrativo di Horowitz e gli Accordi di Dayton	74
III- conclusioni	75
4.2 <i>Il mandato di Dayton per l’OSCE</i>	76
a) la scelta dell’OSCE	76
b) contenuti del mandato di Dayton per l’OSCE.....	78
I- stabilizzazione militare	78
II- Procedimento elettorale	78
III- diritti umani	79
IV- l’OSCE e le altre disposizioni degli Accordi di Dayton.....	79
c) la Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina	80
4.3 <i>Il peace-building OSCE e i limiti dell’internazionalismo liberale</i>	81

5. L'OSCE e l'attuazione degli Accordi di Dayton, 1995-2001	84
5.1 <i>Democratizzazione</i>	84
a) società civile	85
b) partiti politici	86
c) governance	87
d) stato di diritto	87
e) conclusioni	88
5.2 <i>Procedimento elettorale</i>	89
a) le elezioni politiche del 1996	90
I- le norme elettorali PEC	90
II- le operazioni OSCE di supervisione e osservazione	91
III- la certificazione delle condizioni per le elezioni	92
IV- svolgimento e certificazione delle elezioni	95
V- conclusioni	96
b) le elezioni municipali del 1997	97
c) le elezioni speciali in Republika Srpska	98
d) le elezioni generali del 1998	99
e) la stesura della Legge Elettorale	99
f) le elezioni municipali dell'aprile 2000	100
g) le elezioni politiche del novembre 2000	100
h) l'attuazione dei risultati elettorali e l'intervento dell'OSCE	101
i) il passaggio dei poteri alle autorità nazionali	102
l) conclusioni	103
5.3 <i>Diritti Umani</i>	106
a) creazione di istituzioni locali per i diritti umani	107
b) promozione del ritorno dei profughi	108
c) conclusioni	108
5.4 <i>Mezzi d'informazione</i>	109
a) formazione dei giornalisti e sostegno ai media locali	110
I- small grants program	110
II- BORAM	110
III- Free Media Helpline	110
IV- Media Ombudsman	111
V- linee-guida per mezzi d'informazione e polizia	111
VI- formazione professionale	111
b) accuratezza dell'informazione	112
I- promozione delle comunicazioni tra le Entità	112
II- Radio FERN	112
III- Monitoraggio dei mezzi d'informazione (MEC)	112
IV- Press Code e Press Council	113
V- Leggi e standard sui mezzi d'informazione	114
c) conclusioni	114
5.5 <i>Stabilizzazione regionale</i>	114
a) confidence- and security-building measures	115
b) riduzione della forza militare	117
c) bilanciamento militare regionale	118
d) conclusioni	119
5.6 <i>Conclusioni</i>	120

6. Il ruolo dell'OSCE dal 2001: dall'assistenza all'osservazione	121
6.1 <i>Democratizzazione</i>	121
a) programmi di supporto a donne e partiti politici	121
b) Parliamentary Support Project	122
c) progetti di supporto alle amministrazioni locali: MIFI e CAP	122
d) Property Law Implementation Project (PLIP)	123
I- disposizioni dell'Annesso 7 agli Accordi di Pace di Dayton.....	124
II- i primi ritorni	124
III- i ritorni minoritari.....	125
IV- il Property Law Implementation Plan (PLIP) e il ruolo dell'OSCE ...	125
e) programmi per i giovani (SGI, YES)	127
f) programmi per la partecipazione (COPI, Ugovor)	127
g) supporto elettorale.....	128
6.2 <i>Riforma della Pubblica Amministrazione</i>	129
6.3 <i>Diritti Umani</i>	129
a) programmi generali	129
b) programmi per la comunità Rom	130
c) Fair Employment Project.....	130
d) competenza della Corte Costituzionale sui diritti umani	130
e) riforma dei Codici di Procedura Penale	131
f) lotta contro la tratta di esseri umani.....	132
g) conclusione del Property Law Implementation Plan (PLIP).....	132
h) accordo regionale per il ritorno dei rifugiati	134
i) riforma degli Ombudsman	134
6.4 <i>Cooperazione per la sicurezza</i>	135
a) sviluppo di piattaforme tra organizzazioni internazionali	135
b) ambizioni di accedere al Partenariato per la Pace NATO	136
c) sforzi per stabilire un esercito e un Ministero della Difesa nazionali	136
I- riduzione delle forze armate delle Entità	136
II- stabilimento di un Ministero della Difesa a livello statale	137
d) nuova strategia OSCE dal 2002	138
I- neutralità politica delle forze armate	139
II- controllo democratico e parlamentare	139
III- capacità militari commisurate ai legittimi interessi di sicurezza	140
IV- armi leggere (SALW) e trasferimenti di armi convenzionali (CAT)..	140
V- regime OSCE di ispezioni	142
VI- rete di comunicazioni OSCE.....	142
e) riforma della difesa.....	143
f) conclusioni	143
6.5 <i>Istruzione</i>	145
6.6 <i>Conclusioni</i>	148

7. L'OSCE e il cammino di integrazione regionale ed europea della Bosnia-Erzegovina	149
7.1 <i>I rischi per la stabilità politica in Bosnia-Erzegovina</i>	149
7.2 <i>Il cammino della Bosnia-Erzegovina verso l'integrazione europea</i>	151
a) criteri politici.....	152
b) criteri economici.....	153
c) standard europei.....	153
7.3 <i>La cooperazione regionale nei Balcani Occidentali</i>	154
a) UE, NATO e cooperazione regionale.....	154
b) l'approccio paneuropeo alla cooperazione regionale.....	156
I- le sfide dell'Europa sud-orientale alla prospettiva paneuropea.....	158
II- le iniziative regionali nell'Europa sud-orientale.....	158
III- conclusioni.....	161
c) il futuro della presenza OSCE nell'Europa sud-orientale.....	162
8. Conclusioni	165
8.1 <i>Il rinnovamento della CSCE</i>	165
8.2 <i>Il coinvolgimento della CSCE nei Balcani Occidentali</i>	165
8.1 <i>I 13 anni della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina</i>	165
a) il ruolo dell'OSCE tra aspetti consociativi e integrativi della struttura costituzionale di Dayton.....	166
b) le "lezioni" di Douglas Davidson.....	167
I- presenza sul campo.....	167
II- mandato.....	167
III- capacità locali.....	168
IV- sostenibilità.....	168
V- impatto.....	169
VI- conclusioni.....	169
Acronimi	170
Cartografia	171
<i>Mappa degli Stati partecipanti OSCE</i>	171
<i>Mappa delle Missioni OSCE nei Balcani Occidentali</i>	172
<i>Mappa degli Uffici OSCE in Bosnia-Erzegovina</i>	173
Bibliografia	174
<i>Monografie</i>	174
<i>Articoli da riviste e volumi</i>	174
<i>Articoli da riviste online e siti web</i>	177
Ringraziamenti	179

INTRODUZIONE

L'OSCE e la Bosnia-Erzegovina hanno intrecciato profondamente i propri destini a partire dal 1995. L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, riformata nei primi anni '90, ha trovato nello scenario bosniaco la possibilità di acquistare un ruolo operativo e mettere in atto il più grande esperimento di ricostruzione post-conflitto finora tentato. La Bosnia-Erzegovina, come stato uscito debole e lacerato dal conflitto jugoslavo, ha trovato nell'OSCE un interlocutore e uno sprone alla riforma.

Questo lavoro intende dare un'immagine chiara dell'OSCE e del ruolo da essa acquisito nello spingere la Bosnia-Erzegovina nella direzione della democratizzazione e dell'integrazione europea.

Il primo capitolo, *“Dalla CSCE all'OSCE”*, si occupa di fornire un inquadramento storico-politico all'OSCE, a partire dalla sua fondazione alla Conferenza di Helsinki nel 1975, attraverso le Riunioni sui Seguiti e i cambiamenti portati dal termine della contrapposizione est-ovest, fino alle attuali sfide fronteggiate dall'organizzazione.

Il secondo capitolo, *“Organi e funzioni dell'OSCE”*, presenta un inquadramento giuridico del “fenomeno OSCE”, inteso come organizzazione internazionale atipica. Ne vengono presi in considerazione lo status e gli organi politici e tecnico-amministrativi. Delle tre dimensioni fondative dell'organizzazione - politico-militare, economico-ambientale, e umana - vengono tratteggiati gli strumenti giuridici a disposizione dell'organizzazione.

Il terzo capitolo, *“L'OSCE di fronte al conflitto jugoslavo”* ritorna ad una prospettiva storico-giuridica per prendere in considerazione cronologicamente l'evoluzione dell'atteggiamento dell'OSCE di fronte al conflitto, dal 1991 fino al 1995. Si rileva come, se pur da una posizione internazionalmente più defilata, l'OSCE abbia seguito l'evoluzione degli eventi mettendo in funzione di volta in volta gli strumenti giuridici a propria disposizione, in maniera autonoma o a supporto delle iniziative di altre organizzazioni internazionali, quali la CE e l'ONU.

Il quarto capitolo, *“Gli Accordi di Pace di Dayton e il ruolo dell'OSCE”*, introduce la situazione sul campo alla fine del conflitto e il ruolo assegnato dagli accordi di pace all'OSCE in quanto organizzazione internazionale delegata al loro

adempimento. A tal fine si descrivono le motivazioni sottostanti alla scelta dell'OSCE e lo stabilimento della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina. Viene presa in considerazione anche l'inquadramento del *peace-building* OSCE nell'ambito della dottrina dell'internazionalismo liberale, di cui si rilevano positività e difetti.

Il quinto capitolo, "*L'OSCE e l'attuazione degli Accordi di Dayton, 1995-2001*", si occupa di descrivere nello specifico le attività intraprese dall'OSCE nella prima fase di attuazione degli accordi di pace. Di ciascuno dei campi di attività dell'OSCE - democratizzazione, Procedimento elettorale, diritti umani, mezzi di comunicazione, stabilizzazione regionale - si descrivono le principali iniziative e i risultati conseguiti. Uno spazio particolare viene riservato alle elezioni del 1996 e alla scelta da parte dell'OSCE di autorizzarne lo svolgimento secondo il calendario inizialmente previsto, scelta ampiamente discussa e dalle notevoli conseguenze.

Il sesto capitolo, "*Il ruolo dell'OSCE dal 2001: dall'assistenza all'osservazione*", pone l'accento sul rinnovato approccio dell'OSCE alla politica bosniaca negli anni 2000, mettendone in luce il passaggio dalla conduzione diretta di istituzioni e processi politici ad un ruolo più defilato di osservazione e assistenza agli organi istituzionali locali che man mano ne rilevano i precedenti poteri. Si delineano ancora i diversi e rinnovati campi di attività dell'OSCE - democratizzazione, riforma della pubblica amministrazione, diritti umani, *cooperazione per la sicurezza*, istruzione - e se ne descrivono i risultati conseguiti.

Il settimo capitolo, "*L'OSCE e il cammino di integrazione regionale ed europea della Bosnia-Erzegovina*" si interroga sulla situazione attuale dello stato e sui possibili scenari relativi alla presenza internazionale in loco. Si sottolinea la persistenza della fragilità politico-istituzionale, messa recentemente in rilievo dalla crisi politica dell'autunno 2008, e le due prospettive future di ancoraggio: il cammino verso l'integrazione nell'Unione Europea, riguardo al quale si valuta la posizione della Bosnia-Erzegovina rispetto ai criteri politici, ai criteri economici e agli standard europei, e la cooperazione regionale nei Balcani Occidentali, intesa come processo regionale di costruzione della fiducia volto a favorire l'integrazione nell'UE e nella NATO degli stati della regione. A tal proposito si sviluppa una

possibile prospettiva riguardo all'approccio paneuropeo, proprio dell'OSCE, alla cooperazione regionale.

Infine, nelle *conclusioni*, si rimarca il rapporto che lega strettamente l'OSCE alla Bosnia-Erzegovina. In tredici anni di lavoro sul campo, l'OSCE ha cambiato la Bosnia-Erzegovina, e nell'acquisizione di tanta esperienza si è modificata essa stessa come organizzazione internazionale. Rimane ancora del lavoro da fare, ma il cammino verso le future prospettive di integrazione politica ed economica europea e di integrazione militare euro-atlantica sembra ben segnato.

1. DALLA CSCE ALL'OSCE

1.1 La Conferenza di Helsinki e la nascita della CSCE

Già verso la metà degli anni '50 si iniziò a pensare ad una Conferenza paneuropea sulla sicurezza. Era il 10 febbraio 1954 quando l'Unione Sovietica propose l'approvazione di un Trattato generale che istituisse un'organizzazione internazionale paneuropea di sicurezza collettiva, della validità di cinquanta anni, a partecipazione limitata ai soli stati europei; tuttavia tale proposta si scontrò con la diffidenza dei paesi dell'Europa occidentale, che non intendevano accettare le due richieste sovietiche di riconoscimento della Germania Democratica e di esclusione della Germania Federale dalla NATO¹.

Il processo diplomatico riprese dieci anni più tardi, quando di nuovo l'Unione Sovietica propose un accordo sulla sicurezza europea, con un duplice obiettivo: il riconoscimento dei confini degli stati europei e la creazione di una struttura stabile per la cooperazione tra Europa occidentale ed orientale. La NATO accolse la proposta solo a condizione che fossero inclusi tra i temi in agenda anche i diritti umani ed un negoziato sulle forze armate convenzionali, oltre alla riconferma dello *status* giuridico della città di Berlino². A seguito dell'accettazione sovietica di tali condizioni, il 22 novembre 1972 prese l'avvio l'*Helsinki Process*, che attraverso i successivi incontri ad Helsinki (3-9 luglio 1972), Ginevra (8 settembre 1973 - 21 luglio 1975) e di nuovo Helsinki (30 luglio - 1° agosto 1975), portò alla firma dell'Atto Finale da parte di trentacinque³ Capi di Stato e di Governo.

La *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (CSCE), come tratteggiata dall'Atto Finale di Helsinki, era volta a creare un'aggregazione trasversale di stati, che comprendeva oltre alle due Europe, occidentale ed orientale, i due Stati nordamericani (Stati Uniti e Canada) e l'Unione Sovietica. Al fine di

¹ Maria Romana Allegri, *Le organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Padova: Cedam 2002, p. 185

² *Ibidem*, p. 186

³ Gli stati firmatari dell'Atto Finale di Helsinki furono: Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, Unione Sovietica, Vaticano.

facilitare la sintesi tra le volontà di trentacinque Stati partecipanti, si fece ricorso ad un modello debole di conferenza internazionale⁴. La CSCE si configurò quindi quale foro multilaterale di incontro e di dibattito intergovernativo, senza dotarsi di un accordo istitutivo e di un apparato istituzionale. Il meccanismo operativo rimase snello, basato su riunioni e conferenze periodiche degli stati partecipanti, e sull'adozione per *consensus* di impegni politici, non giuridicamente vincolanti⁵. L'assenza di una struttura istituzionale permanente rendeva la Conferenza flessibile ed in grado di adattarsi alle esigenze del momento, anche in base all'approccio ampio e onnicomprensivo alle problematiche legate alla sicurezza in Europa⁶. L'Unione Sovietica aveva nei suoi obiettivi immediati l'istituzionalizzazione della CSCE, in modo da vedersi riconosciuto un diritto di controllo permanente sulle questioni europee. Al contrario, gli Stati occidentali erano propensi a non creare strutture permanenti, ma ad introdurre un controllo periodico sull'osservanza degli impegni assunti. L'istituzionalizzazione era da evitare, per non concedere ai sovietici un *droit de regard* sull'Europa nel suo complesso, in grado di sottomettere alla distensione gli auspicati futuri processi di integrazione europea⁷.

L'Atto Finale di Helsinki, pur rimanendo un documento di impegno politico, e non un trattato internazionale giuridicamente vincolante, conteneva, raggruppate in tre *cesti*, le regole che gli stati partecipanti si impegnavano ad osservare, per rafforzare la sicurezza e la stabilità delle relazioni reciproche, nella cooperazione internazionale.

Il primo cesto, sulla *dimensione politico-militare* della sicurezza, concerneva la sicurezza militare, il disarmo e le misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza (*confidence- and security-building measures - CSBM*); esso comprendeva inoltre la "*Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni internazionali tra gli Stati*"⁸, che stabiliva l'inviolabilità delle frontiere e la non

⁴ Angela Di Stasi, "La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo", in *CI*, 1999, n. 2, pp. 237-238, citato in Francesca Graziani, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione Europea e i suoi rapporti con la NATO e l'OSCE*, Napoli: Ed. Scientifica 2006, p. 445

⁵ Francesca Graziani, *op. cit.*, p.445

⁶ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 188

⁷ Luigi Vittorio Ferraris, "Il processo paneuropeo dall'era della guerra fredda al Vertice di Budapest", in Ettore Greco (a cura di), *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*. Roma: Franco Angeli, 1995, pp. 16

⁸ Tale cd. *Catalogo di Helsinki* comprendeva, come principi su cui debbono poggiare le relazioni tra gli stati partecipanti alla Conferenza: eguaglianza sovrana e rispetto dei diritti inerenti alla sovranità;

ingerenza negli affari interni degli Stati. Si trattava degli obiettivi politici fondamentali dell'Unione Sovietica, che intendeva così vedersi riconosciuta la sua egemonia sull'Europa orientale e l'annessione dei territori degli Stati baltici⁹.

Il secondo cesto (*dimensione economica*) si occupava della cooperazione nei settori dell'economia di mercato, della scienza, della tecnologia, dello sviluppo e dell'ambiente. L'obiettivo era lo sviluppo degli scambi commerciali est-ovest e la riduzione dei diritti doganali¹⁰.

Il terzo cesto (*dimensione umana*) conteneva indicazioni sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, le questioni umanitarie, lo stato di diritto, le istituzioni democratiche, le questioni delle minoranze nazionali, l'informazione, la cultura e l'educazione. La portata di questi impegni poteva tuttavia risultare alterata, secondo alcuni, dal principio di non ingerenza affermato dal primo cesto¹¹.

Ai tre cesti, l'Atto Finale aggiungeva una Dichiarazione sulla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo.

Tutti gli impegni assunti, pur avendo carattere programmatico, erano sottoposti ad un costante controllo collegiale, con l'obbligo politico per gli stati di osservare in buona fede quanto sottoscritto. La CSCE, nel 1975, appariva dunque come un ente operativamente più debole rispetto alla CEE e alla NATO, ma a vocazione più generale. Il concetto di sicurezza su cui si fondava l'attività di concertazione della CSCE era infatti un concetto ampio, in cui il mantenimento della pace era posto in relazione al progresso economico e alla promozione dei diritti umani¹². I principi ispiratori dell'azione OSCE apparivano dunque tre: l'indivisibilità della sicurezza, il concetto di sicurezza globale, il diritto e legittimo interesse di tutti gli Stati per l'attuazione degli impegni OSCE.

divieto di ricorrere alla minaccia o all'uso della forza; inviolabilità delle frontiere; integrità territoriale degli Stati; composizione pacifica delle controversie; non intervento negli affari interni; rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (tra cui le libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di credo); uguaglianza dei diritti dei popoli e diritto all'autodeterminazione; cooperazione tra gli Stati; esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale.

⁹ Catherine Roche e Damien Thierry, *L'essentiel des Organisations européennes de coopération: OCDE-AELE-Conseil de l'Europe-OTAN-UEO-OSCE*, Paris: Gualino 2002, pp. 75-76

¹⁰ Catherine Roche e Damien Thierry, *op. cit.*, p. 76

¹¹ *Ibidem*

¹² lo stesso concetto è contenuto nello Statuto delle Nazioni Unite del 1945, che raggruppa *pace, sviluppo economico e tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*.

Secondo l'analisi di Victor-Yves Ghebali¹³, dall'esperienza pratica della CSCE si sviluppò l'idea di una Grande Europa caratterizzata da tre elementi essenziali: uno spazio geopolitico, una concezione specifica della sicurezza e un *corpus* di valori politici d'ispirazione liberale. Sin dall'inizio dei lavori della CSCE, gli Stati partecipanti vi si riferirono in un certo modo come ad una Grande Europa ideale, sovrapposta ai due blocchi. Le Raccomandazioni finali delle consultazioni di Helsinki del 1973 affermavano già allora che «la Conferenza si svolge al di fuori delle alleanze militari»¹⁴. Il primo merito della CSCE fu quindi quello di rigettare, almeno simbolicamente, la diplomazia dei blocchi. Ugualmente, nell'Atto Finale di Helsinki del 1975, gli Stati partecipanti affermavano come la loro «storia comune», così come «l'esistenza di elementi comuni nelle proprie tradizioni e valori» costituissero fattori suscetibili di aiutarli a «sviluppare le proprie relazioni», «superare la diffidenza», «accrescere la fiducia» e «risolvere i problemi» che li separavano¹⁵.

a) uno spazio geopolitico euro-atlantico

La CSCE adottò un approccio euro-atlantico nel risolvere il delicato problema dei propri limiti geopolitici. La partecipazione alla Conferenza fu aperta a tutti gli Stati dotati di territori europei, oltre che agli Stati Uniti e al Canada. Ciò fu inteso come condizione, da parte dei paesi occidentali, per la loro partecipazione ad una ripetuta proposta d'iniziativa sovietica. Il processo di Helsinki non prese dunque la forma di una conferenza *europea*, ma di una conferenza sui problemi della sicurezza e della cooperazione *in Europa*. Con ciò essa divenne, paradossalmente, l'espressione politica di quel legame trans-atlantico il cui braccio militare era rappresentato dalla NATO.

La CSCE ebbe la tendenza a minimizzare il fatto che alcuni dei suoi membri (Unione Sovietica e Turchia) fossero principalmente euroasiatici: in primo luogo il

¹³ Victor-Yves Ghebali, «L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE», *op. cit.*, pp. 261-266

¹⁴ *Raccomandazioni finali delle consultazioni di Helsinki (1973)*, par. 65, citato in Victor-Yves Ghebali, «L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE», in Marie Thérèse Bitsch, Wilfried Loth, Raymond Poideven (a cura di), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles: Bruylant 1998, p. 260

¹⁵ *Atto Finale di Helsinki (1975)*, par. 4 del Preambolo del Primo Cesto, citato in Victor-Yves Ghebali, «L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE», *op. cit.*, p. 261

regime delle misure di fiducia militare impegnava gli stati euroasiatici a notificare solamente le manovre militari entro una zona di 250 chilometri all'interno dei propri confini; il successivo regime di Stoccolma sulle misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza (1986) estese la zona di applicazione delle proprie misure «all'insieme dell'Europa» dall'Atlantico agli Urali, escludendo comunque i territori asiatici dell'Unione Sovietica. In secondo luogo, malgrado gli impegni CSCE di rispetto dei diritti umani fossero applicabili in tutti i territori degli Stati partecipanti, le riunioni sui seguiti non si preoccuparono mai delle violazioni commesse nell'Asia sovietica, né in Turchia.

b) un concetto di sicurezza globale

Il concetto di sicurezza della CSCE non si limitava ai settori tradizionali della politica e dei militari, ma si rifaceva al concetto di sicurezza globale e indivisibile, già ispiratore dello Statuto delle Nazioni Unite del 1945. La CSCE aveva il merito, in questo caso, di portare lo stesso concetto a livello regionale europeo

c) i valori della democrazia liberale

Contrariamente ad altri autori, Ghebali sostiene che l'Atto Finale di Helsinki non rifletta un compromesso tra due ideologie politiche¹⁶. Senza alcuna concessione alla visione marxista, esso non proporrebbe altro che i valori della democrazia liberale, per quanto espressi timidamente, in maniera indiretta o ambigua, e mescolati a molteplici ed importanti restrizioni. Ciò si spiega con il fatto che i negoziati furono governati dai paesi occidentali, e i sovietici poterono influenzarne il contenuto solo in maniera negativa e difensiva, attraverso l'introduzione di scappatoie e clausole di salvaguardia.

A questo proposito si rivela particolarmente significativo il c.d Decalogo, ossia la "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni internazionali tra gli Stati": in primo luogo, esso considerava il principio di autodeterminazione dei popoli pienamente applicabile all'Europa, invalidando la dottrina Brežnev sulla sovranità limitata; in secondo luogo, esso affermava come l'invocazione del

¹⁶ Victor-Yves Ghebali, "L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE", *op. cit.*, p. 264

principio di rispetto dei diritti dell'uomo non costituisse un'ingerenza negli affari interni degli Stati, ma l'espressione di una legittima preoccupazione; in terzo luogo, esso riconosceva come la violazione sistematica dei diritti dell'uomo in un paese della CSCE dovesse essere riconosciuta come una minaccia alla sicurezza dell'Europa intera; in quarto luogo, esso autorizzava la modifica delle frontiere internazionali per mezzo di accordo pacifico ed in conformità con il diritto internazionale, contro le tradizionali posizioni diplomatiche sovietiche di sostegno all'immutabilità delle frontiere in Europa.

Altri esempi vengono dai regimi di Helsinki e di Stoccolma sulle misure di fiducia e sicurezza, basate sulla trasparenza nella condotta delle attività militari in Europa, agli antipodi della dottrina militare sovietica fondata sul segreto, la diversione e l'attacco a sorpresa.

Nella dimensione umana, inoltre, le direttive CSCE costituivano una critica diretta ad uno solo dei due blocchi, invitando i paesi dell'est ad allineare le proprie legislazioni interne a quelle dei paesi dell'ovest.

Al contrario, la CSCE si dimostrò, secondo Ghebali, particolarmente timida per quanto riguardava la dimensione economica, senza mai promuovere apertamente l'economia di mercato ma accontentandosi di progettare una maggiore trasparenza delle gestioni macroeconomiche, in vista del miglioramento delle condizioni di accesso, da parte del *business* occidentale, ai mercati dei paesi socialisti.

1.2 Le Riunioni sui seguiti e l'evoluzione della CSCE negli anni '70 e '80

L'Atto Finale prevedeva espressamente un processo concordato di riunioni sui seguiti della Conferenza, facendo così della CSCE una nuova forma di negoziato diplomatico multilaterale non istituzionalizzato ma permanente. Le riunioni sui seguiti valevano tanto come momento di verifica degli impegni assunti dagli Stati, tanto quanto momento di elaborazione di nuove intese politiche.

In tal modo, la CSCE assunse durante la Guerra Fredda un fondamentale ruolo stabilizzatore e propulsivo nelle relazioni internazionali. In primo luogo, essa coinvolgeva gli stati dei due blocchi in un dialogo politico permanente, includendo

su un piano di parità anche gli stati neutrali e non allineati. In secondo luogo, essa assumeva una funzione cosmopolitica nell'infrangere il dogma della non ingerenza degli affari interni degli Stati, in base al principio secondo cui la tutela dei diritti umani e dei valori democratici costituiva materia di legittimo interesse di tutti gli stati partecipanti.

Di fatto, le Riunioni sui seguiti di Belgrado e Madrid non produssero particolari risultati concreti, a causa dell'indurimento delle relazioni est-ovest. La Riunione sui seguiti di Belgrado (4 ottobre 1977 - 9 marzo 1978) vide il lancio della politica dei diritti umani di Jimmy Carter, senza tuttavia che questa ottenesse risposta in un momento d'indurimento del regime di Leonid Brežnev. La Riunione sui seguiti di Madrid (11 novembre 1980 - 9 settembre 1983) affrontava un clima internazionale ancora più teso, segnato dall'invasione sovietica dell'Afghanistan e dalla crisi degli "euromissili", e una degradazione della situazione dei diritti umani in Europa orientale, con la proclamazione della legge marziale in Polonia da parte del generale Jaruzelski. Maggiore successo ebbe la Riunione sui seguiti di Vienna (4 novembre 1986 - 15 gennaio 1989), nel clima di maggiore distensione dopo l'incontro Reagan-Gorbačëv a Reykjavik, e nella volontà riformista di alcuni regimi socialisti, come la Polonia e l'Ungheria. Di fatto, il merito principale delle riunioni sui seguiti appare quello di aver mantenuto aperto un canale di concertazione tra i blocchi, fino alla caduta di uno dei due¹⁷.

1.3 Gli anni '90 e l'istituzionalizzazione dell'OSCE

Alla fine degli anni '80, la CSCE era la sola istituzione in cui tutti gli Stati d'Europa fossero rappresentati. Inoltre, essa operava sulla base del *consensus*, concedendo un potere di veto a ciascuno Stato partecipante¹⁸. Non erano mancate, durante la Guerra Fredda, le visioni di quanti, come Kissinger e Brzezinski, guardavano alla CSCE semplicemente come ad un elemento di "diplomazia pubblica", necessaria per delegittimare i regimi autoritari dell'Europa Orientale.

¹⁷ Catherine Roche e Damien Thierry, *op. cit.*, p. 77

¹⁸ Gregory Flynn e Henry Farrell, Flynn Gregory e Henry Farrell, "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe", in *International Organization*, vol. 53, n. 3 (Estate 1999), <http://www.jstor.org/stable/2601288>, p. 513

Costoro, non avendo mai considerato la CSCE come uno strumento di creazione della sicurezza in Europa e nell'area atlantica, ritenevano che la fine della Guerra Fredda e il collasso del sistema bipolare potessero privare la CSCE delle sue basi di legittimità¹⁹. Tuttavia l'evoluzione degli eventi non ha confermato tale conclusione.

La fine della Guerra Fredda trasformò profondamente la situazione della sicurezza in Europa e l'ambiente internazionale in cui la CSCE era nata e aveva svolto le proprie funzioni. Ciò costrinse l'organizzazione ad un processo di ripensamento tanto delle proprie finalità generali quanto della propria organizzazione interna. Pur nella continuità delle tradizionali questioni di sicurezza, le minacce più immediate a partire dal 1989 vennero dall'instabilità e dal conflitto intrastatale. Gli sforzi degli Stati nel dar forma e controllare questo nuovo ambiente di sicurezza risultarono in «un adattamento ibrido unico, che combina elementi delle alleanze tradizionali, dei concerti tra grandi potenze, di *state-building* e *community-building*, e della sicurezza collettiva. (...) La strategia di “pacificazione” a lungo termine del continente prevede la creazione di un sistema di *governance* dotato di sufficiente legittimazione da risolvere i conflitti prima che essi erompano»²⁰.

Nell'analisi di Flynn e Farrell, il periodo del primo dopo-Guerra Fredda può essere distinto in due fasi. Nella prima, a seguito della caduta del muro di Berlino e del collasso dell'Unione Sovietica, l'Europa entrò in un periodo di euforia; si tentò così di catturare la straordinaria convergenza in corso attorno ai valori della democrazia, dei diritti umani e della sicurezza collettiva, per farne il centro irreversibile del nuovo ordine europeo. In breve tempo, tuttavia, il collasso della Jugoslavia spazzò via l'euforia, e i *policy-makers* dovettero confrontarsi con una serie di difficili questioni procedurali al fine sviluppare meccanismi per controllare i potenziali conflitti in Europa. In questa fase la questione divenne come e in quali circostanze gli Stati avrebbero potuto agire collettivamente per costringere uno di loro ad applicare al proprio interno quei principi e procedure già concordati internazionalmente²¹.

¹⁹ Adam Daniel Rotfeld, «Does the OSCE have a future?», in Carla Meneguzzi Rostagni (a cura di), *The Helsinki Process: A historical reappraisal*, Padova: Cedam 2004, pp. 13-14

²⁰ Gregory Flynn e Henry Farrell, *op. cit.*, p. 505

²¹ *Ibidem*, p. 513

Lo sviluppo istituzionale della CSCE fu influenzato in maniera sostanziale da ciascuna di queste sfide. Durante la prima fase, tra la Riunione sui Seguiti di Vienna (1986-89) e la firma della Carta di Parigi nel 1990, la CSCE per la prima volta acquisì un quadro istituzionale permanente. Questa fase fu caratterizzata principalmente dal tentativo degli Stati partecipanti di codificare le norme per una nuova Europa, cementare le rivoluzioni interne degli Stati est-europei in accordi internazionali, e costruire un nuovo ordine europeo sulla base di questi accordi²².

A Parigi, il 19-20 novembre 1990, venne adottata la “*Carta per una nuova Europa*”, atto politico multilaterale che proclamò la fine del confronto est-ovest e l’inizio di una fase di cooperazione, riconoscendo la necessità di dotare la CSCE di un apparato istituzionale permanente. Contestualmente, venne firmato il *Trattato per la riduzione delle forze armate convenzionali in Europa* (Trattato CFE), strumento giuridicamente vincolante²³.

La CSCE, la cui struttura operativa appariva troppo fragile e insieme burocratizzata, iniziò così ad intraprendere il necessario processo di rinnovamento ed istituzionalizzazione. La Conferenza si trasformò progressivamente da foro di dialogo saltuario, in conferenza istituzionalizzata e quindi in organizzazione dotata di una struttura stabile²⁴.

Nella seconda fase, dall’inverno 1990-91 attraverso i negoziati di Helsinki II fino alla riunione di Stoccolma del Consiglio dei Ministri nel dicembre 1992, gli Stati partecipanti cercarono di adattare le istituzioni appena create per fronteggiare gli inattesi problemi di sicurezza associati con la disintegrazione della Jugoslavia e il collasso dell’Unione Sovietica. I passi intrapresi furono principalmente risposte *ad hoc* a particolari problemi, ma a partire dal termine del 1992 la CSCE aveva acquisito una serie di opzioni in grado di permettere il coinvolgimento della comunità internazionale nella regolazione e nella prevenzione dei conflitti tra Stati partecipanti. Tali meccanismi erano operativamente modesti, ma rivoluzionari nelle loro implicazioni normative²⁵.

²² *Ibidem*

²³ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 192

²⁴ Francesca Graziani, *Lo spazio di sicurezza europeo - L’Unione Europea e i suoi rapporti con la NATO e l’OSCE*, Napoli: Ed. Scientifica 2006, p. 447

²⁵ Gregory Flynn e Henry Farrell, *op. cit.*, pp. 513-514

A Helsinki, nel luglio 1992, venne adottata la c.d. Dichiarazione di Helsinki II, intitolata “*La CSCE e la gestione del cambiamento*”, che prendeva atto dei mutamenti politico-istituzionali avvenuti in Europa, affermava il carattere globale e indivisibile della sicurezza in Europa e affrontava in modo decisivo il problema dell’effettività della CSCE nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti, basata sul concetto di diplomazia preventiva²⁶.

La seconda fase non vide un netto distacco dall’idealismo della prima, ma piuttosto un adattamento dell’impegno di fronte ai nuovi problemi della violenza etnica. La creazione di meccanismi di intervento collettivo non sarebbe stata possibile se gli Stati partecipanti non avessero concepito la democrazia come vitale per la loro sicurezza, impegnandosi quindi in prima persona per un ordine europeo basato sulla democrazia. L’azione nella prima fase, tuttavia, non fu guidata dalla previsione dei problemi della seconda. Benché l’impegno alla democrazia implicasse necessariamente che le istituzioni democratiche fossero lo strumento migliore per mitigare il conflitto all’interno degli stati, l’attenzione si focalizzò inizialmente su come la democrazia poteva promuovere la pace tra gli Stati. Non si prevede quanto impegno sarebbe stato richiesto alla comunità internazionale per aiutare a costruire istituzioni democratiche funzionanti all’interno degli Stati.

Ciascun passo sul cammino dell’OSCE dipende dal passo precedente: in primo luogo, l’adozione della democrazia come precetto centrale per la sicurezza; quindi, la lotta con i meccanismi classici di decisione interstatale per trovare il modo di coinvolgere la CSCE nella prevenzione dei conflitti potenziali all’interno così come tra gli Stati; infine, la ricerca di una via per risolvere i dilemmi dell’approccio classico, dimostratosi chiaramente insufficiente per i problemi della nuova Europa²⁷.

Il Vertice di Budapest (10 ottobre - 4 dicembre 1994) , configurato come una Conferenza di Riesame, anziché una riunione sui seguiti, segnò l’apice del processo di rinnovamento e istituzionalizzazione dell’OSCE. Il Vertice terminò con l’adozione della dichiarazione “*Verso una vera partnership in una nuova era*”, con cui la CSCE assunse la nuova denominazione di Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Per quanto rilevanti, le modifiche apportate dal

²⁶ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 457; Catherine Roche e Damien Thierry, *op. cit.*, p. 77-78

²⁷ Gregory Flynn e Henry Farrell, *op. cit.*, p. 514

Vertice di Budapest non sembrano tuttavia tali da giustificare la nuova denominazione di Organizzazione. Il mutamento di nome rappresentò piuttosto il compromesso tra le differenti posizioni assunte dagli Stati occidentali e dalla Russia in sede di negoziato. Secondo Ghebali, tale cambiamento «ha una portata più simbolica che concreta. Innanzitutto, non comporta una modifica della natura puramente politica degli impegni dell'organizzazione, né del carattere non giuridico del suo statuto internazionale. Inoltre, il cambiamento non è stato accompagnato da una riforma strutturale, ma da riaggiustamenti di puro dettaglio. In più, non ha portato a una ridefinizione o a un allargamento del mandato dell'organizzazione»²⁸. Gli stessi rappresentanti dei Paesi partecipanti rilevarono, nella Decisione n.1 del Vertice, che «il cambiamento di denominazione da CSCE a OSCE non altera né il carattere de(gli ...) impegni CSCE né lo *status* della CSCE e delle sue istituzioni»²⁹.

La Russia, presentando al Vertice di Budapest il “*Programme for enhancing the effectiveness of the CSCE*”, spingeva vigorosamente per il rafforzamento istituzionale della Conferenza, coerentemente con la posizione storicamente assunta dall'URSS, proponendo l'attenuazione della regola del *consensus* e la firma di uno Statuto di carattere giuridico che desse vita ad una vera organizzazione internazionale. L'OSCE, nella visione russa, avrebbe dovuto assumere un ruolo di coordinamento delle altre organizzazioni regionali (UE, NATO, Consiglio d'Europa). La sua trasformazione in una “ONU europea” avrebbe evitato l'isolamento geopolitico della Federazione Russa e prevenuto, o almeno frenato, l'allargamento ad est della NATO.³⁰ La Russia avrebbe voluto che la NATO venisse sciolta, così come era stato per il Patto di Varsavia. Tuttavia tale approccio fallì, e in seguito a ciò il coinvolgimento russo nell'OSCE diminuì drasticamente³¹. Al contrario, i punti di vista degli Stati Uniti (“*Statement of the United States' views on the Budapest Summit*”) e dell'Unione Europea (accordatasi sulla proposta

²⁸ Victor-Yves Ghebali, “L'evoluzione istituzionale della Csce nel 1994”, in Ettore Greco (a cura di), *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*. Roma: Franco Angeli, 1995, pp. 31-40

²⁹ Decisione n. 1, par. 29, del Vertice di Budapest, 1994, citata in Attila Tanzi, “L'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa”, in Lucia Serena Rossi (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano: Giuffrè 2006, p. 99

³⁰ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 448-449; Catherine Roche e Damien Thierry, *op. cit.*, p. 78

³¹ Adam Daniel Rotfeld, *op. cit.*, p. 17

tedesco-olandese “*Statement on objectives and possible outcome of the Budapest review Conference and Summit*”) si opponevano apertamente ad un possibile mutamento di status della CSCE, ribadendo che l’ONU sarebbe dovuta restare la sede istituzionale primaria per i fini di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il compromesso raggiunto in sede di negoziato prevedeva l’adozione della proposta russa, almeno formalmente, attraverso il cambio di denominazione, ma di fatto non modificò sostanzialmente status e impegni della CSCE, secondo la visione degli stati occidentali. Il Vertice di Budapest si limitò così a ridefinire la struttura istituzionale-operativa dell’OSCE, senza completare la transizione da Conferenza permanente a Organizzazione internazionale³².

Victor-Yves Ghebali individua tre concetti distintivi della CSCE/OSCE dagli anni ’90 in poi, rispetto alla CSCE dell’era della Guerra Fredda: uno spazio geopolitico esteso all’Asia Centrale, i concetti di sicurezza cooperativa, ingerenza costruttiva e diplomazia preventiva, e la gestione operativa delle crisi e dei conflitti³³.

a) uno spazio geopolitico da Vancouver a Vladivostok

In primo luogo, gli anni ’90 videro l’aumento degli stati partecipanti alla CSCE, che passarono da trentacinque a cinquantacinque, a causa dei processi di frammentazione dello spazio jugoslavo e sovietico³⁴. Inoltre, pur restando *euro-atlantica*, l’OSCE divenne anche *euro-asiatica*. La decisione del gennaio 1992 di ammettere tutte le repubbliche ex-sovietiche nell’organizzazione le diede un nuovo significato geopolitico, conferendo la qualità di attori paneuropei a degli Stati asiatici come le repubbliche dell’Asia centrale e del Caucaso. Sotto la pressione primaria degli Stati Uniti, tali Stati, in gran parte a maggioranza musulmana, furono ammessi soprattutto per preservarli dalla diffusione dell’islamismo politico. Oggi

³² Francesca Graziani, *op. cit.*, pp. 449-450

³³ Victor-Yves Ghebali, “L’idée de l’identité paneuropéenne, de la CSCE à l’OSCE”, *op. cit.*, pp. 266-272

³⁴ Repubblica Ceca e Slovacchia vennero ammesse come Stati indipendenti dal 4 febbraio 1993. La Repubblica di Serbia-Montenegro venne sospesa l’8 luglio 1992 e riammessa il 10 novembre 2001. La Repubblica Democratica Tedesca cessò di esistere a seguito del Trattato di Unificazione del 31 agosto 1990. La Federazione Russa subentrò all’URSS. Vennero successivamente ammessi: Albania (19 giugno 1991); Estonia, Lettonia, Lituania (10 settembre 1991); Azerbaïjan, Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan (30 gennaio 1992); Croazia, Georgia, Slovenia (24 marzo 1992); Bosnia-Erzegovina (29 aprile 1992); Macedonia (12 ottobre 1995); Andorra (25 aprile 1996)

l'OSCE, attraverso il suo Ufficio di Tashkent, spende notevoli sforzi in queste aree per la protezione dei diritti umani, il consolidamento delle istituzioni democratiche e lo sviluppo di strutture favorevoli all'economia di mercato, così come si occupa di gestire i conflitti armati. L'apertura dell'OSCE all'Asia si è tradotta anche nell'attribuzione dello *status* di osservatore al Giappone (1992) e alla Corea del Sud (1994), che hanno fornito esperti diplomatici e finanziamenti per la gestione dei conflitti nei Balcani negli anni '90. A questi si sono infine aggiunti Thailandia (2000), Afghanistan (2003) e Mongolia (2004).

b) sicurezza cooperativa, ingerenza costruttiva, diplomazia preventiva

Il nuovo concetto di sicurezza cooperativa dell'OSCE ha preso luogo dall'idea che la sicurezza non costituisca un gioco a somma zero, ma un'impresa compiuta di concerto tra attori politici che tengono conto delle rispettive preoccupazioni, e perciò si sentono responsabili dei propri atti di politica interna quanto estera. Nel quadro dei diritti dell'uomo, l'ingerenza non dovrebbe dunque più essere considerata come un'azione ostile, ma come un atto legittimo, normalmente destinato ad aiutare lo Stato interpellato, nell'interesse dello stesso e di tutti gli Stati insieme. La sicurezza cooperativa non punta più a mettere sotto accusa il contravventore, ma ad aiutarlo, cooperativamente, a rispettare meglio le regole del gioco globale³⁵.

Nel 1992 gli Stati partecipanti alla CSCE crearono numerosi nuovi meccanismi di sicurezza al fine di contenere il conflitto sub-statale attraverso la mediazione o promuovendo esercizi di rafforzamento della fiducia tra gruppi in conflitto, a partire dall'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali e dalle "missioni di lunga durata". Tali meccanismi implicavano un'ampia ingerenza, ma non sanzioni formali automatiche verso uno Stato a seguito della decisione di usarli o come conseguenza del loro uso. Il loro mandato includeva la mediazione, la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi, l'aiuto alla ricostruzione, e il monitoraggio dei diritti umani. Secondo Flynn e Farrell, «questi meccanismi CSCE, denominati strumenti di "diplomazia preventiva", diedero prova di essere i veri

³⁵ Nel 1997, anziché sanzionare la Bielorussia per violazioni sistematiche dei diritti umani, l'OSCE preferì convincere il governo ad accettare lo stabilimento sul suo territorio di un "Gruppo consultivo e di sorveglianza".

cavalli di battaglia della comunità internazionale nel suo tentativo di controllare il conflitto sub-statale nell'Europa del post-Guerra Fredda». Una tale prospettiva contrasta fortemente con la visione comune dell'irrilevanza dell'OSCE rispetto alle importanti questioni di sicurezza che coinvolgono l'Europa, e dell'UE e della NATO come uniche organizzazioni di sicurezza europee dotate di un qualche peso. Quasi tutti i casi in cui le Missioni OSCE sono intervenute implicavano circostanze in cui sarebbe stato impossibile intervenire attraverso le altre due istituzioni³⁶.

c) la gestione operativa delle crisi e dei conflitti

L'OSCE passò anche dal ruolo di foro negoziale ad una azione operativa sul campo. La sua vocazione particolare si definì nella conduzione delle operazioni di mantenimento della pace e nella gestione delle crisi e dei conflitti, attraverso le proprie missioni di lunga durata e l'azione dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali. A partire dal 1992, numerose missioni OSCE di lunga durata vennero stabilite nei Balcani e nelle repubbliche post-sovietiche. Tali missioni, differenti per dimensioni e funzioni, facevano comunque riferimento alle categorie concettuali dell'Agenda per la Pace stabilita dall'ONU nel 1992: diplomazia preventiva, *peace-keeping*, *peace-making*, *peace-building*. Le attività dell'OSCE ebbero un ruolo importante nel porre fine a guerre civili (Tagikistan), prevenire o contrastare conflitti riguardanti minoranze nazionali (Ucraina, Croazia, Macedonia, Georgia) e ricercare soluzioni di pace durevoli per dispute interne (Moldavia-Transdnistria), oltre che porre le fondamenta per la ricostruzione della società civile dopo le guerre nei Balcani (in Albania, Bosnia-Erzegovina e Kosovo). L'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, concepito come uno strumento specializzato di diplomazia preventiva, assunse il compito di disinnescare le tensioni inter-etniche ed evitarne la degenerazione in conflitto armato. L'azione internazionale sul campo dell'OSCE si distinse infine per lo stretto collegamento con l'ONU. L'OSCE rimane la sola organizzazione ad essersi proclamata "accordo regionale" ai sensi del capitolo VIII della Carta ONU.³⁷

³⁶ Gregory Flynn e Henry Farrell, *op. cit.*, pp. 506-507

³⁷ Victor-Yves Ghebali, "L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE", *op. cit.*, p. 271

1.4 L'OSCE e le sfide del mondo post-bipolare

Si ritiene che il funzionamento della CSCE come processo diplomatico multilaterale permanente abbia avuto, specie nel settore dei diritti umani, un impatto determinante sulla dinamica che ha portato alla fine della Guerra Fredda. A seguito di tale evento, anziché venir meno la ragion d'essere del foro paneuropeo della CSCE, il suo ruolo si è trasformato ed accresciuto, vedendosi assegnare dagli Stati partecipanti una nuova e importante funzione nella gestione e nel rafforzamento degli assetti regionali e nazionali. Secondo Tanzi, ciò si iscrive nella continuità strategica del processo politico CSCE: «dapprima esso ha promosso lo scardinamento di regimi antidemocratici e il superamento delle divisioni ideologiche e strategiche nell'area, successivamente esso è stato chiamato a supportare la transizione e il consolidamento dei principi democratici e della legalità nei Paesi ex-Socialisti, insieme alla sicurezza nella regione alla luce dei nuovi, a volte precari, equilibri interni nazionali o subregionali»³⁸.

L'OSCE rimane una struttura flessibile, ed in continua evoluzione. Al vertice di Lisbona del 2-3 dicembre 1996 è stata sottoscritta la “*Dichiarazione su un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo*” e si è decisa l'istituzione del Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di comunicazione, divenuta operativa dal 1997. Sempre a Lisbona è stato adottato l'Accordo-quadro sul controllo degli armamenti.

Nel successivo vertice di Istanbul (18-19 novembre 1999) è stata sottoscritta la “*Carta per la sicurezza europea*”, mirante a rafforzare la capacità operativa dell'OSCE nella prevenzione dei conflitti, nella loro composizione e nella ricomposizione delle società dilaniate dalle guerre. A Istanbul è stato inoltre adottato un accordo di emendamento al Trattato CFE³⁹.

L'OSCE costituisce oggi, secondo l'analisi di Victor-Yves Ghebali, l'espressione istituzionale di una proto-identità paneuropea, in quanto unica organizzazione rappresentativa dell'Europa «intera e libera». Dal 1990, l'OSCE è al servizio di un progetto paneuropeo di sicurezza ormai esplicito⁴⁰.

³⁸ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 98

³⁹ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 198

⁴⁰ Victor-Yves Ghebali, “L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE”, *op. cit.*, p. 272

Rispetto agli anni '90, tuttavia, lo scenario è oggi nuovamente modificato: a causa dell'allargamento della UE e della NATO, della *membership* di quasi tutti i paesi OSCE nel Consiglio d'Europa, e della trasformazione democratica degli stati dell'Europa centro-orientale e sud-orientale. Tali fattori spingono a riconsiderare in generale il ruolo e il mandato dell'OSCE.

Alcuni stati e aree avranno ancora bisogno dell'OSCE nella sua vecchia forma: la Bielorussia, il Caucaso e l'Asia Centrale rimarranno ancora per parecchio tempo al di fuori delle strutture di sicurezza della NATO e dell'UE; l'OSCE dovrà ridefinire il proprio specifico mandato in modo da accrescere la sua efficacia in tali regioni. Ma nella maggioranza dei paesi OSCE in transizione, il mandato concordato trenta anni fa, per una transizione pacifica verso il sistema democratico, risulta realizzato⁴¹.

a) verso chi

Il primo principio dell'Atto Finale di Helsinki ribadisce che le relazioni tra Stati sono basati sull'uguaglianza sovrana e il rispetto dei diritti di sovranità; tuttavia, di fatto, la maggioranza delle decisioni OSCE fa riferimento alla situazione interna degli stati membri.

Dalla fine della Guerra Fredda, praticamente tutti i conflitti nell'area OSCE sono stati conflitti intra-statali e non inter-statali. Tuttavia, non ci sono state missioni OSCE in Corsica, Ulster o nei Paesi Baschi: in primo luogo, non c'è bisogno di missioni OSCE in quegli stati in cui i meccanismi democratici sono efficienti, se non effettivi; inoltre, gli stati democratici hanno a disposizione altre strutture internazionali di supporto, quali la NATO, l'UE e il Consiglio d'Europa, e sono obbligati a rispettarne le norme di prevenzione dei conflitti e di regolazione pacifica delle controversie. Le attività dell'OSCE si concentrano piuttosto in quei paesi in cui i meccanismi di prevenzione dei conflitti tipici degli stati democratici e delle società aperte non esistono o sono molto deboli. Di fatto, l'OSCE è una sorta di struttura esterna di supporto, che opera dove gli standard e le procedure democratiche non funzionano. Ad oggi, il gruppo di stati che mancano di supporto internazionale e di democraticità consta di Serbia, Montenegro, Bielorussia,

⁴¹ Adam Daniel Rotfeld, *op. cit.*, pp. 14-15

Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan ed Uzbekistan⁴². Inoltre, l'azione dell'OSCE è necessaria nei casi di stati deboli, che ricercano supporto esterno, specialmente in caso di dispute con vicini più forti⁴³.

Una nuova dimensione di interesse dell'OSCE riguarda poi i suoi rapporti di vicinato, attraverso lo status di osservatore offerto ai paesi "partner per la cooperazione", sia mediterranei (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Tunisia) sia asiatici (Afghanistan, Corea del Sud, Giappone, Thailandia, Mongolia). Tali Stati, a differenza degli Stati partecipanti, non si assumono impegni politici, ma condividono alcuni importanti principi e obiettivi dell'OSCE, fornendo supporto alle attività dell'organizzazione.

b) con quali finalità

Oggi molti dei compiti originariamente affidati all'OSCE sono portati avanti da altre istituzioni europee di sicurezza, come l'UE, la NATO e il Consiglio d'Europa. E' necessario chiedersi dunque come possa l'OSCE ridefinire il proprio mandato. Il dibattito, sviluppatosi nei primi anni 2000, ha portato ad una valutazione critica dello stato dell'arte, e a diverse proposte di revisione strutturale dell'organizzazione. Tra i punti controversi, gli Stati partecipanti si sono domandati se esista una volontà politica abbastanza diffusa di rivolgersi all'OSCE per affrontare i problemi di sua competenza nella regione, il che incide sensibilmente sul tema dell'efficacia. Inoltre, è stata espressa preoccupazione che l'OSCE non realizzi i propri fini e principi in modo omogeneo, ma che segua un approccio ispirato al c.d. «doppio standard», rivolgendo la propria attenzione in modo pressochè esclusivo ai paesi dell'Europa centro-orientale⁴⁴.

Uno spunto per il rinnovamento dell'OSCE nel ventunesimo secolo è venuto dalla dichiarazione dei nove Stati della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI)⁴⁵, approvata il 3 luglio 2004 a Mosca. Tali stati, lamentando lo squilibrio tra le ampie risorse destinate in sede OSCE alla dimensione umana, e le scarse

⁴² Adam Daniel Rotfeld, *op. cit.*, pp. 15-16

⁴³ Moldova e Georgia sono esempi dei tentativi di coinvolgimento di terze parti nella ricerca di una soluzione ad una situazione di conflitto.

⁴⁴ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 122

⁴⁵ Stati firmatari: Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan, Ucraina, Uzbekistan

disponibilità per la dimensione economica e politica della sicurezza, accusavano i paesi occidentali di utilizzare le attività relative alla dimensione umana al fine di controllare in maniera selettiva la tutela dei diritti umani e delle istituzioni democratiche nell'area della CSI. A seguito di tale dibattito, un Comitato istituito dal Consiglio dei Ministri ha pubblicato le proprie raccomandazioni nel rapporto “*Common Purpose - Towards a more effective OSCE*” del 27 giugno 2005. Le raccomandazioni del Comitato concernono lo *status* dell'OSCE, i suoi organi istituzionali, le procedure e le azioni operative. Per quanto riguarda lo *status* dell'organizzazione, il Comitato ribadisce che l'evoluzione dell'OSCE in una vera e propria organizzazione internazionale dev'essere completato. L'assenza di uno *status* giuridico, infatti, non solo indebolisce l'attività dell'organizzazione, ma compromette il suo stesso personale, a cui non sono riconosciute all'estero protezione e immunità tipiche dei funzionari internazionali. Il Comitato raccomanda pertanto l'elaborazione di una Carta o di uno Statuto che, pur mantenendo fermo il carattere politico degli impegni OSCE, definisca principi, obiettivi e struttura dell'organizzazione, conferendole uno *status* giuridico tipico. Sul piano istituzionale, il Comitato raccomanda di razionalizzare gli organi esistenti ed evitarne l'ulteriore proliferazione. Il Segretario Generale dovrebbe essere investito del ruolo di assicurare l'osservanza e la continuità delle priorità dell'OSCE; il Consiglio Permanente dovrebbe divenire organo prioritario nell'adozione e pianificazione delle attività dell'organizzazione, in accordo con le decisioni del Consiglio dei Ministri. Sul piano procedurale, il Comitato propone di introdurre riunioni informali per migliorare i processi consultivi, oltre che di identificare chiaramente, con funzione dissuasiva, i paesi all'origine del blocco del *consensus* nelle deliberazioni. Sul piano operativo, il Comitato raccomanda di delimitare più chiaramente il mandato dell'OSCE, al fine di differenziarsi dalle altre organizzazioni internazionali e coinvolgere maggiormente gli Stati partecipanti, in particolare puntando sulle attività di mantenimento della pace e della sicurezza⁴⁶.

In passato, secondo Rotfeld⁴⁷, il ruolo e la posizione dell'OSCE all'interno dell'architettura di sicurezza europea è stata determinata da tre fattori. In primo

⁴⁶ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 454-55

⁴⁷ Adam Daniel Rotfeld, *op. cit.*, p. 20-28

luogo, l'approccio comprensivo a differenti dimensioni delle relazioni internazionali, quali la sicurezza militare, l'economia e i diritti umani. In secondo luogo, l'approccio flessibile dell'OSCE, inteso come «abilità di adattarsi a un ambiente internazionale mutevole e intraprendere nuove sfide». Nel primo decennio (1975-85) la CSCE si è focalizzata sui diritti umani e la libera circolazione di persone, informazioni ed idee; successivamente (1986-92), l'attenzione si è spostata sugli aspetti militari della sicurezza, specialmente sulla riduzione delle armi convenzionali in Europa (trattato CFE) e sulle misure di rafforzamento di fiducia e sicurezza (CSBM). A partire dal 1992, è stata data priorità alla prevenzione dei conflitti e alla gestione delle crisi, oltre che alla costruzione di democrazia e stato di diritto. Di fatto, gli Stati hanno col tempo accettato le azioni dell'OSCE un tempo definite dagli Stati socialisti come illegali «interferenze nelle questioni interne». In tal modo, ciascuno Stato ha implicitamente rimosso i limiti imposti dal VI Principio dell'Atto Finale sul «non intervento nelle questioni interne». In terzo luogo, l'OSCE ha fornito una cornice di partenariato per cinquantacinque stati di Europa, Asia Centrale e Nord America. A differenza dell'UE e del Consiglio d'Europa, l'OSCE ha rappresentato una fonte di legittimità per la presenza politica degli Stati Uniti nell'area.

Rotfeld propone alcuni spunti per la futura ridefinizione dei nuovi ambiti d'azione dell'OSCE. In primo luogo, il traffico di esseri umani: l'OSCE ha il vantaggio di includere molte dei principali paesi di destinazione e transito, e potrebbe spingere per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, che in molti casi non considerano il problema come una seria violazione dei diritti umani. In secondo luogo, la possibilità dell'OSCE di fare riferimento alle situazioni interne degli Stati partecipanti potrebbe costituire un vantaggio e spingere gli Stati Uniti ad utilizzarlo come mezzo di prevenzione e contrasto al terrorismo internazionale. In terzo luogo, la stessa caratteristica potrebbe venire in aiuto per un'azione di contrasto alla corruzione e al riciclaggio di denaro sporco, che minano lo stato di diritto e la fiducia nella pubblica amministrazione. In quarto luogo, per quanto riguarda la dimensione politico-militare, nuove forme di CSBM potrebbero essere definite, tali da rivolgersi alle questioni interne e coinvolgere le parti in conflitto. Infine, un nuovo concetto di sicurezza globale e cooperativa non può dimenticare la

protezione dell'ambiente, per la quale l'OSCE potrebbe spingere gli Stati partecipanti ad adottare e rispettare regole e norme interne. La proposta di Rotfeld comprende anche una serie di linee-guida per rivedere e valutare l'efficienza delle strutture OSCE: le istituzioni che hanno compiuto la loro missione andrebbero chiuse; le istituzioni a basso rendimento (quali il *Conflict Prevention Centre*) andrebbero assistite e, se necessario, trasformate, tramite una revisione del loro mandato; le istituzioni non funzionanti, a causa di mandati troppo ambiziosi o aspettative politiche errate, come la Corte di Arbitrato e Conciliazione di Ginevra, andrebbero valutate per ridefinire i loro compiti in maniera coerente con le possibilità offerte dalla situazione politica attuale. Infine, sempre secondo Rotfeld, il processo di rinnovamento dell'OSCE dovrebbe tener conto delle idee di alcune istituzioni non governative di ricerca, come il *Cluster of Competence* di Ginevra, il Centro di Ricerca OSCE di Amburgo (CORE) e l'*Helsinki Monitor* dell'Aja.

2. ORGANI E FUNZIONI DELL'OSCE

2.1 Lo status dell'OSCE

L'OSCE è stata variamente definita come un'organizzazione di sicurezza paneuropea atipica⁴⁸, un forum diplomatico permanente tra gli Stati partecipanti⁴⁹, una *soft international organization*, cioè una piattaforma politica istituzionalizzata volta all'adozione di regole di condotta di *soft law*⁵⁰, una pseudo-organizzazione, ossia una struttura capace di imitare le funzioni e le attività di una vera organizzazione senza esserlo⁵¹.

L'OSCE costituisce un caso unico tra le organizzazioni internazionali, in quanto il suo apparato istituzionale non si basa su un obbligo convenzionale, ma unicamente su decisioni politiche⁵². Lo status *sui generis* dell'OSCE è confermato dagli stessi funzionari dell'organizzazione, che la caratterizzano come un ente dotato della struttura di un'organizzazione internazionale, ma che agisce unicamente a livello politico⁵³.

a) effetti giuridici degli impegni OSCE

I documenti OSCE, per quanto sottoscritti solennemente a livello di capi di Stato e di Governo, non sono equiparabili a trattati internazionali, poiché non contengono norme giuridicamente vincolanti. Peraltro, essi non sono sottoposti a ratifica né a registrazione e deposito presso il Segretariato ONU⁵⁴.

Se dunque non è chiaro quale sia la possibilità vincolatività giuridica di impegni assunti «in un limbo tra politica e diritto»⁵⁵, parte della dottrina ritiene che gli impegni OSCE, per quanto vincolino solo politicamente gli Stati partecipanti, producano comunque alcuni effetti giuridici, tra cui:

⁴⁸ Francesca Graziani, *op. cit.*, pp. 443-444

⁴⁹ Emmanuel Decaux, *La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, Paris 1992, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 452

⁵⁰ Luigi Condorelli, "Il diritto e non diritto nella CSCE", in Giovanni Barberini e Natalino Ronzitti (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Roma: Franco Angeli 1994, p. 61, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 452

⁵¹ Angela Di Stasi, *La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo*, *op. cit.*, pp. 260-261, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 452

⁵² Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 212

⁵³ "The OSCE has a unique status", OSCE, *OSCE Handbook*, 2000, p.3

⁵⁴ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 210

⁵⁵ Luigi Vittorio Ferraris, "Organizzazione per la sicurezza in Europa", in *Enc. Dir.*, 2000, p. 939

a) l'attribuzione di *international concern* a questioni altrimenti considerate di dominio riservato;

b) l'effetto di liceità, per il quale uno Stato partecipante che ponga in essere un comportamento conforme a tali impegni ma vietato da norme internazionali non commetterebbe un illecito internazionale;

c) la possibilità che gli impegni OSCE costituiscano base per l'interpretazione di norme internazionali, consuetudinarie o convenzionali.

Tra le disposizioni contenute nei documenti OSCE, talune sono dichiarative del diritto internazionale consuetudinario (quale il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali) e come tali dotate di forza cogente in sé e sottoposte alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Aja, in caso di controversia. Inoltre, si trovano nel quadro OSCE anche convenzioni stipulate in modo formale: sono tali la Convenzione sulla Corte di conciliazione e arbitrato (firmata il 15 dicembre 1992 da 28 Stati partecipanti), il Trattato CFE sulle forze armate convenzionali in Europa (firmato a Parigi il 19 novembre 1990, in vigore dal 9 novembre 1992) e il Trattato sui cieli aperti (firmato il 24 marzo 1992 da 27 paesi)⁵⁶.

L'assenza di obbligatorietà e di sanzionabilità degli impegni OSCE potrebbe far pensare ad una automatica incapacità operativa dell'organizzazione. Tuttavia, grazie all'osservanza spontanea di tali impegni, sarebbe anzi possibile qualificare gli atti OSCE come base per lo sviluppo di un *diritto consuetudinario regionale*, nuovo *jus gentium europeo*⁵⁷. Sotto il profilo sostanziale, secondo Tanzi, la mancanza di natura giuridica dei documenti OSCE è «trascurabile». Da un lato, infatti, l'osservanza degli impegni politici è sottoposta al principio di buona fede, principio generale di diritto internazionale. Dall'altro, tanto le disposizioni di una convenzione quadro, quanto gli atti di una conferenza degli Stati parte della stessa, sono solitamente svincolati da controllo giurisdizionale, limitandosi a forme di autocontrollo di tipo politico-diplomatico⁵⁸.

Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che buona parte delle decisioni OSCE sono comunque rimaste inattuato, e che gli Stati partecipanti sono

⁵⁶ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 211

⁵⁷ Giovanni Barberini, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, *op. cit.*, pp. 214-215, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 452

⁵⁸ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 98

diffusamente scettici rispetto alle reali capacità dell'OSCE di far fronte alle sfide attuali. Due caratteristiche in particolare indeboliscono l'attività normativa dell'OSCE: la natura meramente politica delle sue decisioni e la procedura di deliberazione secondo *consensus*, in atto dal 1975 e solo lievemente modificata dall'introduzione dal 1992 delle procedure di *consensus minus one* e *minus two*, comunque di limitata applicazione. Tale regola di consenso soffoca la procedura deliberativa in un contesto di larga *membership*, esponendo l'organizzazione al ricatto del potere di veto di ciascuno stato.

b) i rapporti internazionali dell'OSCE

L'ambito dei rapporti internazionali della CSCE è sempre stato foriero di tensioni tra gli Stati partecipanti dei due blocchi, tanto che i Vertici CSCE hanno a lungo riservato solo brevi cenni alla questione. Negli anni '90, la visione della Federazione Russa, che riconosceva all'OSCE un ruolo di primo piano in tema di sicurezza (*CSCE first*), si scontrò con quella degli Stati Uniti, che limitavano il ruolo dell'OSCE alla diplomazia preventiva, escludendo la necessità di operazioni di *peace-keeping* OSCE. La discussione si sviluppò in prospettiva del Vertice di Budapest del 1994⁵⁹.

La parte IV delle Decisioni di Helsinki del 1992 fu specificamente rivolta ai rapporti tra OSCE e organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite. Essa si concluse con l'autodefinizione dell'OSCE quale «*accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite*»⁶⁰. All'interno di tale capitolo, infatti, l'art. 52 dello Statuto ONU prevede in linea di principio il ricorso preventivo ai meccanismi regionali per la soluzione delle controversie di carattere locale, prima dell'intervento del Consiglio di Sicurezza. L'art. 53, inoltre, consente al Consiglio di Sicurezza di «utilizzare sotto la propria direzione» gli accordi o gli organismi regionali per intraprendere azioni coercitive finalizzate al mantenimento o al ristabilimento della pace, o di utilizzarli a tal fine⁶¹.

⁵⁹ *Framework for cooperation and coordination between the United Nations Secretariat and the Conference on Security and Co-operation in Europe*, 1993

⁶⁰ Dichiarazione di Helsinki II, paragrafo 19, citata in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 460

⁶¹ Attila Tanzi, *op. cit.*, pp. 119-120

Nel 1993 l'OSCE ottenne lo *status* di osservatore all'Assemblea Generale ONU, e concluse un Accordo-quadro per la cooperazione e il coordinamento con il Segretariato, che contiene disposizioni in tema di consultazioni e coordinamento in relazione alle operazioni di *peace-keeping*, sino alla previsione di operazioni svolte in modo congiunto⁶². Infine, il 25 novembre 1996 l'Assemblea Generale ONU adottò una risoluzione intitolata “*Cooperazione tra le Nazioni Unite e l'OSCE*”.

Inoltre, il *Documento-Carta per la sicurezza europea*, adottato dal Consiglio dei Ministri di Copenhagen del 18-19 dicembre 1997 ribadì l'impegno degli Stati partecipanti ad operare per una cooperazione non gerarchica tra l'OSCE e le altre Organizzazioni internazionali⁶³.

Al Vertice di Istanbul del 1999 venne poi adottata la *Carta per la Sicurezza Europea* e l'allegata *Piattaforma per la Sicurezza Cooperativa*. Tali strumenti ribadirono il rapporto di parità tra accordi regionali (NATO e CSI) all'interno dell'area OSCE, sottolineando il ruolo prioritario e «determinante» del Consiglio di Sicurezza ONU⁶⁴.

Infine, nel 2005 è stata adottata la Dichiarazione congiunta di Varsavia tra OSCE e Consiglio d'Europa, sul rafforzamento della cooperazione tra le due organizzazioni. A seguito dell'accresciuta importanza della dimensione umana nelle transizioni alla democrazia, e dell'adesione al Consiglio d'Europa da parte di un ampio numero di paesi dell'Europa orientale, le due organizzazioni si trovano nella necessità di rafforzare i propri legami.⁶⁵

In conclusione, secondo Graziani, l'OSCE non appare attualmente in grado di compiere un'azione efficace di *peace-keeping*, ma mantiene un ruolo fondamentale di co-azione, con le altre organizzazioni internazionali regionali europee nella prevenzione e gestione dei conflitti internazionali, soprattutto nel campo della diplomazia preventiva e della ricostruzione dello stato di diritto⁶⁶.

⁶² Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 120

⁶³ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 472

⁶⁴ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 121

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 474

2.2 Gli organi dell'OSCE

L'OSCE è dotata di *organi politici*, composti dagli Stati partecipanti, e di *organi tecnico-amministrativi*, composti da individui⁶⁷.

a) organi politici

Il processo decisionale OSCE si svolge su tre livelli (Vertice, Consiglio dei Ministri e Consiglio permanente), con l'affiancamento di riunioni su tematiche specifiche (ad esempio tramite il Forum economico)⁶⁸.

Gli organi politici dell'OSCE comprendono:

- 1- i *Vertici dei Capi di Stato e di Governo*, biennali dal 1990, a chiusura delle Conferenze di Revisione, che individuano le priorità politiche dell'organizzazione;
- 2- le *Conferenze di Revisione*, già Riunioni sui Seguiti, anch'essi biennali dal 1990, che preparano i testi negoziali per i Vertici e controllano l'attuazione degli impegni adottati;
- 3- il *Consiglio dei Ministri*, organo decisionale composto dai Ministri degli esteri degli stati partecipanti, a cadenza annuale, che adotta le decisioni dell'OSCE;
- 4- il *Consiglio Superiore*, già Comitato degli Alti Funzionari (CAF), composto dai direttori politici dei vari Ministeri degli esteri. Ha svolto negli anni '90 un ruolo essenziale nel processo di istituzionalizzazione dell'OSCE; dal 1997 si riunisce perlopiù come *Forum Economico*;
- 5- il *Consiglio Permanente*, già Comitato Permanente, organo assembleare con sede a Vienna composto dai rappresentanti permanenti degli stati partecipanti. Rappresenta l'organo di gestione quotidiana dell'Organizzazione, è dotato di competenza generale, incluso il campo finanziario, e si riunisce settimanalmente per consultazioni politiche. Ha assunto negli ultimi anni molte delle funzioni già svolte dal Consiglio Superiore;
- 6- la *Presidenza*, a rotazione annuale tra i Ministri degli esteri degli Stati partecipanti, che ha poteri di rappresentanza e di supervisione sugli organi tecnico-amministrativi. Il *Presidente in esercizio* è assistito dalla *Troika*, riunione con il Presidente precedente e il futuro successore. Per quanto inizialmente avesse un

⁶⁷ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 450-451; Attila Tanzi, *op. cit.*, pp.104-108

⁶⁸ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 200

ruolo di mero coordinamento, la figura del Presidente è venuta assumendo funzione di braccio politico esecutivo dell'OSCE;

7- l'*Assemblea Parlamentare*, con sede a Copenhagen, riunisce 315 rappresentanti dei parlamenti nazionali degli Stati partecipanti, al fine di promuovere la conoscenza e l'osservanza degli impegni OSCE da parte delle strutture legislative nazionali. Al termine di ogni sessione annuale, essa adotta una Dichiarazione Finale in cui formula raccomandazioni circa il grado di attuazione degli impegni OSCE negli Stati partecipanti. L'Assemblea Parlamentare ha funzione meramente consultiva, e non ha potere decisionale né di controllo sul bilancio.

8- il *Forum per la cooperazione per la sicurezza*, che dal Vertice di Helsinki II del 1992 sostituisce il Centro per la Prevenzione dei Conflitti nell'ambito delle funzioni di sicurezza, con riunioni settimanali a Vienna. Il Forum costituisce un organismo permanente di negoziato e di consultazione nel settore degli armamenti, del disarmo e della prevenzione e gestione delle crisi internazionali, anche attraverso l'adozione di testi normativi che provvedono alla codificazione dinamica e progressiva degli impegni internazionali in tema. Al suo interno sono state ideate e sono entrate in vigore le misure CSBM;

9- il *Centro per la Prevenzione dei Conflitti (CPC)*, articolato su un Segretariato operativo e un Comitato Consultivo plenario, è un organismo centralizzato per lo scambio di informazioni e la consultazione per la prevenzione di attacchi militari. Si occupa, in base alla Carta di Parigi del 1990, della gestione dell'attuazione delle CSBM e dell'assistenza al Consiglio dei Ministri in tema di prevenzione dei conflitti;

b) organi tecnico-amministrativi

Sono organi tecnico-amministrativi dell'OSCE, formati da individui:

1- il *Segretario Generale*, con mandato triennale prorogabile per due anni; questi è la massima autorità amministrativa dell'OSCE ed agisce, secondo il mandato originario, «sotto la guida» del Presidente in esercizio, fornendo il supporto necessario alle sue attività; dirige il Segretariato, con sede a Vienna e Praga;

- 2- l'*Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani* (ODIHR), con sede a Varsavia. L'ufficio si occupa di promuovere le libere elezioni e il consolidamento delle istituzioni democratiche, e di contribuire alla prevenzione dei conflitti;
- 3- l'*Alto Commissario per le minoranze nazionali*, con sede a L'Aja, strumento di diplomazia preventiva che agisce con discrezione ed in indipendenza nei casi di situazioni di tensione con coinvolgimento di minoranze nazionali;
- 4- il *Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione*, con sede a Vienna, che monitora il funzionamento dei mezzi di comunicazione negli Stati partecipanti;
- 5- la *Corte di conciliazione e di arbitrato*, istituita con convenzione nel dicembre 1992 ed abilitata a giudicare nelle controversie in cui siano coinvolti gli Stati parte del relativo trattato. Non è un organo permanente, e nessuno Stato vi ha finora fatto ricorso.

2.3 La dimensione politico-militare

L'azione operativa dell'OSCE nell'ambito della dimensione politico-militare si basa sul concetto di *diplomazia preventiva*, ossia su un'azione idonea ad prevenire le controversie internazionali o ad impedirne la propagazione⁶⁹.

L'OSCE può rifarsi a diverse tipologie di iniziative nell'affrontare una crisi: alle iniziative mutate dal diritto internazionale (*consultazioni politiche*) oltre a quelle individuate dagli Stati partecipanti (*missioni, operazioni di peace-keeping, meccanismi a disposizione dell'OSCE*), e ad alcune *misure per la soluzione pacifica delle controversie*.

a) consultazioni politiche

Il diritto internazionale contempla due categorie di mezzi per la risoluzione pacifica delle controversie: i *mezzi giurisdizionali*, dotati di efficacia vincolante per le Parti che vi si sottopongono, e i *mezzi diplomatici*, senza efficacia vincolante. Per la natura prettamente politica degli impegni OSCE, l'organizzazione ha a disposizione la seconda tipologia di mezzi, tra cui si annoverano i negoziati, i buoni uffici, la mediazione, la conciliazione e le missioni di inchiesta:

⁶⁹ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 458

- 1- i negoziati e le trattative diplomatiche hanno lo scopo di mettere a diretto contatto gli stati in conflitto, senza particolari condizioni di forma, e possono portare al riconoscimento della pretesa dell'uno o dell'altro Stato;
- 2- i buoni uffici e la mediazione si caratterizzano per l'intervento di un soggetto terzo, diretto a facilitare l'accordo; possono essere richiesti dalle Parti o offerti dal terzo. Si parla di mediazione quando il terzo propone anche un piano di composizione basato sul suo parere sulla questione;
- 3- le missioni di inchiesta avvengono da parte di una Commissione avente il compito di accertare i fatti all'origine della controversia. Le conclusioni della Commissione d'inchiesta non sono tuttavia vincolanti per le parti;
- 4- la conciliazione avviene ad opera di una Commissione, a composizione solitamente paritaria tra le Parti e con l'apporto di cittadini di uno Stato terzo. I conciliatori hanno il compito di accertare i fatti che hanno dato luogo alla controversia, per poi procedere alla redazione di una proposta di soluzione, che le Parti sono comunque libere di accettare o no. La prassi della conciliazione viene vista sempre più come alternativa all'arbitrato, ed il ricorso alla conciliazione obbligatoria è con sempre maggior frequenza inserito in accordi internazionali, in modo da consentire unilateralmente ad uno degli Stati parte l'avvio della procedura conciliativa.

Tali strumenti di diplomazia preventiva sono solitamente condotti in sede di Consiglio dei Ministri, e hanno lo scopo di assicurare la reciproca comprensione tra gli Stati partecipanti, il preallarme su situazioni suscettibili di evolversi in crisi interne o internazionali e la promozione di un'azione concertata. In conseguenza, gli organi dell'OSCE possono decidere per *consensus* di intervenire con *appropriata azione*, stabilendo tipo e mandato dell'attività da realizzare⁷⁰.

b) missioni di breve e lunga durata

Le missioni di breve e di lunga durata hanno finalità di raccolta di informazioni sicure per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, tramite missioni di monitoraggio, invio di rappresentanti speciali o di *rapporteur*. Mandati, composizione e durata delle missioni sono flessibili in base alle necessità della

⁷⁰ Francesca Graziani, *op. cit.*, pp. 458-459

singola crisi, ma devono sempre essere concordati con lo Stato territoriale che le ospita⁷¹.

Le missioni di esperti di breve durata (*missioni investigative*) hanno lo scopo di raccogliere informazioni, valutare i fatti, informarne l'organizzazione e anche rivolgere raccomandazioni agli organi decisionali dell'OSCE.

Le *missioni di lunga durata* (solitamente da 6 mesi a 1 anno) puntano alla prevenzione di conflitti di lunga durata, alla gestione delle crisi e alla soluzione e la gestione del periodo postbellico. Sono di norma gestite da un Rappresentante personale del Presidente⁷².

c) operazioni di peace-keeping

Le operazioni di *peace-keeping* hanno i compiti tipici delle analoghe operazioni sotto egida ONU, tra cui supervisione e mantenimento del cessate il fuoco, controllo del ritiro delle truppe, assistenza elettorale, distribuzione di aiuti umanitari e sanitari, assistenza ai profughi e ai rifugiati, aiuto alla ricostruzione. Restano escluse le funzioni di *peace-enforcement*. L'adozione di misure OSCE di *peace-keeping* è condizionata all'impegno di tutte le Parti interessate a creare le condizioni favorevoli per l'operazione, ossia la disponibilità delle Parti in lite per una soluzione negoziata e il raggiungimento di un cessate il fuoco effettivo e durevole. La previsione di missioni OSCE di *peace-keeping* si accompagna alla definizione dell'OSCE quale «*accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite*»⁷³, prevedendo che l'OSCE possa beneficiare di risorse ed esperienze di altre organizzazioni internazionali, quali la NATO e l'UE. Tuttavia, ad oggi, l'OSCE non è mai stata in grado di organizzare una vera e propria forza di *peace-keeping*, e le funzioni proprie di questo tipo di operazioni sono state svolte dalle missioni di breve e lunga durata⁷⁴.

⁷¹ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 459

⁷² Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 205

⁷³ Dichiarazione di Helsinki II, paragrafo 19, citata in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 460

⁷⁴ Dichiarazione di Helsinki II, paragrafo 30, citata in Francesca Graziani, *op. cit.*, pp. 459-460

d) meccanismi a disposizione dell'OSCE

L'OSCE ha anche a disposizione degli specifici *meccanismi* per la gestione di controversie, conflitti, situazioni di crisi o di emergenza; si tratta di procedure da applicare in determinate situazioni, rispettando scadenze prefissate, e gestite da organi appositi⁷⁵.

Il *meccanismo di preallarme (early warning)*, istituito dal documento di Helsinki del 1992, punta a incrementare la capacità di prevenzione dei conflitti. A tal fine, il Presidente in Esercizio ha il compito di riferire al Consiglio superiore circa qualsiasi situazione potenzialmente in grado di evolvere in uno stato di crisi. Tale meccanismo è attivabile da qualsiasi Stato coinvolto, o da almeno undici Stati non direttamente coinvolti, o dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali, o infine dal Consiglio permanente⁷⁶.

Il *meccanismo per le situazioni di emergenza*, stato approvato dalla riunione del Consiglio dei Ministri di Berlino del giugno 1991, è attivabile in caso di violazione grave degli impegni OSCE o di gravi disordini, suscettibili di mettere a rischio stabilità e sicurezza dell'intera regione. Esso consente il rapido avvio di una consultazione straordinaria a livello di Consiglio Superiore. Uno Stato partecipante può fare richiesta di chiarimenti agli Stati coinvolti, cui deve essere data risposta a tutti gli Stati partecipanti entro quarantotto ore; nei tre giorni successivi, almeno tredici Stati partecipanti possono richiedere la convocazione d'urgenza del Consiglio Superiore, per l'emanazione di raccomandazioni entro quarantotto ore⁷⁷.

Infine, il *meccanismo di consultazione e cooperazione circa attività militari insolite* venne ideato nel Documento di Vienna del 1990 e previsto nel Documento di Vienna del 1994. Esso può intervenire in caso di fondato sospetto che uno Stato partecipante stia compiendo o intenda compiere operazioni militari di dubbia finalità, «insolite», «non programmate» e «militarmente significative». Uno Stato può fare richiesta di spiegazione, specificando le cause dei propri timori, il tipo e l'area dell'attività; ottenuta risposta entro quarantotto ore, lo Stato richiedente può sollecitare un incontro bilaterale con lo Stato richiesto nelle quarantotto ore

⁷⁵ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 206

⁷⁶ Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 209; Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 117

⁷⁷ Il meccanismo è stato attivato per la prima volta nel luglio 1991 su richiesta dei paesi membri della Comunità Europea per imporre un cessate il fuoco alla Jugoslavia. Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 460; Maria Romana Allegri, *op. cit.*, pp. 208-209; Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 118

successive, con l'eventuale partecipazione di altri stati interessati all'evento. Infine, lo Stato può chiedere una riunione tra tutti gli Stati partecipanti per contribuire alla risoluzione della controversia⁷⁸.

e) misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza

L'OSCE dispone inoltre di un regime di *misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza (Confidence and Security Building Measures - CSBM)*; tale regime è stato introdotto al fine di «*eliminare le cause di tensione*»⁷⁹, rafforzando la fiducia tra gli Stati stessi, in modo da contribuire ad accrescere stabilità e sicurezza nell'area CSCE. Dopo la presentazione di due proposte britanniche nel 1974, la riunione sui seguiti di Madrid del 1983 ha convocato la Conferenza di Stoccolma sulle CSBM, che ha adottato misure vincolanti e militarmente significative, cui avrebbe dovuto far seguito una fase successiva di negoziati sul disarmo, mai avvenuti. Ulteriori perfezionamenti del sistema sono stati apportati dai documenti del Forum di Cooperazione per la Sicurezza nel 1990, 1992 e 1994. Il regime CSBM prevede un insieme di misure di informazione, notifica preventiva, osservazione, verifica e comunicazione, al fine di instaurare un clima di fiducia reciproca, trasparenza e distensione tra gli Stati partecipanti⁸⁰. La zona di applicazione delle misure, inizialmente limitata dal mandato di Madrid all'«intera Europa», comprensiva di spazio marittimo e aereo prossimo, è stata

⁷⁸ Il meccanismo non ha mai condotto ad una dichiarazione pubblica di condanna politica, e si è sempre chiuso con un semplice scambio di note scritte. Il meccanismo venne reso operativo, per la prima volta, il 27 gennaio 1991 su richiesta di Austria e Italia nei confronti delle prime attività militari in Jugoslavia. Il 26 agosto 1991 venne attivato dall'Ungheria verso la Jugoslavia per violazioni dello spazio aereo e movimenti di truppe alle frontiere; il documento congiunto frutto della riunione bilaterale presentava sostanzialmente le scuse da parte della Jugoslavia. L'8 aprile 1992 la Jugoslavia attivò la procedura nei confronti dell'Ungheria per attività militari magiaro-croate. Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 460; Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 209; Attila Tanzi, *op. cit.*, pp. 118-119

⁷⁹ Documento di lavoro presentato dalla Gran Bretagna il 5 luglio 1973, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 461

⁸⁰ Sono previsti, tra gli altri: scambi di dati relativi ai principali sistemi d'arma e di equipaggiamento; pianificazione della difesa; scambio di informazioni; chiarimenti, riesame e dialogo; eventuali informazioni supplementari; cooperazione militare, con la previsione di esercitazioni ed addestramento militari congiunti; informazioni sulle forze militari; informazioni sui piani di dispiegamento dei principali sistemi di arma e di equipaggiamento; informazioni sui bilanci militari; meccanismi di consultazione e cooperazione riguardante attività militari insolite; cooperazione riguardo incidenti pericolosi e di natura militare; visite a basi aeree; contatti militari; comunicazioni.

allargata dal 1992 ai territori ex-sovietici in Europa e Asia Centrale. Infine, dal 1995, l'area di applicazione delle misure è estesa «a tutto il mondo»⁸¹.

f) Codice di Condotta sugli aspetti politico-militari della sicurezza

Al di fuori dei meccanismi dell'OSCE, ma importante nella dimensione politica della sicurezza, il *Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza*, adottato al Vertice di Budapest del 1994 su iniziativa degli Stati dell'Unione Europea, intende disciplinare i comportamenti interni ed internazionali degli Stati OSCE in campo politico-militare⁸². Il Codice è ricognitivo dei principi del diritto internazionale in materia⁸³; tuttavia, in quanto frutto di negoziato, non è un documento lineare e completo, e soffre di alcune incongruenze⁸⁴, tra cui, nel giudizio di Di Stasi, «una efficacia più potenziale che reale e, in ogni caso, legata all'effettiva adesione da parte degli Stati».⁸⁵ In ogni caso, esso attua inoltre un riordino della normativa OSCE sulla sicurezza sviluppata dal 1975, chiarificando le norme sul controllo politico, la democraticità e l'uso delle forze militari, paramilitari e di sicurezza interna, dei servizi d'informazione e della polizia. Nell'ambito di codificazione progressiva, il Codice presenta l'impegno degli Stati partecipanti ad agire in solidarietà in caso di minaccia alla sicurezza dell'area

⁸¹ *Documento sullo scambio globale di informazioni militari*, in vigore dal 1° gennaio 1995, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 461

⁸² Il Codice di Condotta (Decisione n. 4 del Vertice di Budapest) sancisce una serie di principi a base delle relazioni di sicurezza, quali: il rispetto degli impegni OSCE, il concetto globale della sicurezza, l'indivisibilità della sicurezza, l'approccio cooperativo alla sicurezza, la complementarità tra organizzazioni e accordi nel campo della sicurezza, la solidarietà e la consultazione in caso di minaccia alla sicurezza. Gli Stati partecipanti si impegnano inoltre a: tenere consultazioni tempestive per rispondere alla richiesta di assistenza da parte di un altro Stato in caso di aggressione armata (sezione I); mantenere le sole capacità militari commisurate alle legittime esigenze di sicurezza individuale e collettiva e determinate in base a procedure democratiche nazionali, tenendo presenti le legittime preoccupazioni di sicurezza di altri Stati (sezione IV); assicurare che le proprie forze paramilitari non acquisiscano capacità per missioni di combattimento eccedenti quelle per cui sono istituite; istruire il personale delle forze armate sul diritto umanitario internazionale e sulle norme, convenzioni e impegni relativi, assicurando che i membri di tale personale siano consapevoli di essere individualmente responsabili delle proprie azioni in base alla legislazione nazionale e al diritto internazionale (sezione VII); assicurare che qualsiasi decisione di assegnare le loro forze armate a missioni di sicurezza interna venga adottata conformemente alle procedure costituzionali (sezione VIII).

⁸³ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 101

⁸⁴ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 462

⁸⁵ Angela Di Stasi, *La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo*, *op. cit.*, p. 247, citato in Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 463

OSCE, a non fornire assistenza o sostegno a quanti violino gli impegni OSCE, e infine contiene disposizioni sulla cooperazione nel contrasto al terrorismo⁸⁶.

g) misure per la risoluzione pacifica delle controversie

Infine, l'OSCE prevede *misure per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali*. La risoluzione pacifica delle controversie è prevista, nel sistema OSCE, dal principio V del c.d. Decalogo, la “*Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni internazionali tra gli Stati*” contenuta nell'Atto Finale di Helsinki del 1975, principio che rispecchia l'articolo 33, paragrafo 1, dello Statuto ONU.

Il *meccanismo per la risoluzione delle controversie*, ideato alla riunione di esperti a La Valletta l'8 febbraio 1991 e introdotto formalmente dal Consiglio dei Ministri di Berlino del 19-20 giugno 1991, prevedeva un procedimento *atipico* di soluzione delle controversie incentrato su un organismo *ad hoc* composto da individui terzi rispetto agli Stati in lite. Tuttavia tale meccanismo non è mai stato messo in atto⁸⁷.

Il Consiglio dei Ministri di Stoccolma (14-15 dicembre 1992) ha quindi rielaborato il rapporto di La Valletta, aprendo alla firma una *Convenzione di conciliazione e di arbitrato nel quadro della CSCE*, e adottando due documenti intitolati “Disposizioni per la Commissione di conciliazione della CSCE” e “Disposizioni per la conciliazione sotto direzione”. La Convenzione impone agli Stati aderenti in lite l'obbligo di ricorrere alla conciliazione, producendo effetti giuridici vincolanti, pur mantenendo un carattere di sussidiarietà rispetto ad altri impegni assunti precedentemente dagli Stati riguardo alla soluzione pacifica delle controversie. La procedura di conciliazione è svolta da Commissioni *ad hoc*; se la conciliazione fallisce, la Commissione redige un rapporto con proposte di soluzione che, se non accolto dagli Stati in lite entro trenta giorni, è trasmesso al Consiglio ministeriale.

La Convenzione istituisce inoltre una *Corte di conciliazione ed arbitrato*. Anche gli Stati OSCE non parti della Convenzione hanno la possibilità di interagire, tramite accesso agli strumenti di conciliazione e arbitrato, intervento

⁸⁶ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 465

⁸⁷ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 466; Maria Romana Allegri, *op. cit.*, p. 207-208

volontario e possibilità di essere informati. La *Commissione di conciliazione della CSCE*, prevista dall'allegato 3 alle decisioni di Stoccolma, può essere istituita solo in caso di accordo tra le Parti o di vincolo preventivo all'accettazione della competenza della Commissione, in caso di controversie rilevanti per «la pace, la sicurezza o la stabilità degli Stati partecipanti». Il parere sul merito diviene obbligatorio solo in caso di accordo tra le Parti. Mancando l'obbligatorietà del ricorso alla conciliazione, tale previsione non sembra risultare particolarmente incisiva.

Infine, la *conciliazione sotto direzione* (allegato 4) prevede alcune varianti alle altre procedure di conciliazione. Dove una controversia non risulti componibile entro un «ragionevole» lasso di tempo, Consiglio o Comitato superiore possono «prescrivere» agli Stati in lite di ricercare la soluzione tramite conciliazione (in base all'allegato 3 o alla Convenzione), mediante la regola del *consensus meno due*⁸⁸.

2.4 La dimensione economica e ambientale

La cooperazione economica, commerciale, scientifica e tecnica, così come prevista dal secondo cesto dell'Atto Finale di Helsinki, ha di fatto ricevuto poca attenzione sino al termine della Guerra Fredda⁸⁹. Tali tematiche non sono mai state configurate come finalità autonome dell'OSCE, ma solo in quanto in correlazione indivisibile alle altre, prevalenti, componenti della sicurezza globale⁹⁰.

a) economia

A seguito della fine dei sistemi ad economia pianificata, l'OSCE si è rivolta ad azioni di promozione e sostegno della transizione verso l'economia di mercato, quale contributo alla costruzione della democrazia. Nel 1992 è stato istituito il Foro Economico, nell'ambito del Consiglio Superiore, già Comitato degli Alti Funzionari, al fine di dibattere le tematiche economiche tra rappresentanti

⁸⁸ Francesca Graziani, *op. cit.*, p. 465-470

⁸⁹ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 103

⁹⁰ *Ibidem*, p. 125

governativi, parlamentari, rappresentanti della comunità degli affari e di altre ONG⁹¹.

L'OSCE si focalizza in special modo su quegli aspetti economici collegati alla sicurezza e alla stabilità, quali la corruzione, il riciclaggio di denaro, il traffico di esseri umani, e il finanziamento ai gruppi terroristici, così come la gestione delle migrazioni e il trasporto dell'energia. Tutte le attività OSCE in materia economica sono condotte in stretta collaborazione con altre organizzazioni partner, quali le agenzie ONU, il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale e l'OCSE.

b) ambiente

L'OSCE persegue inoltre la promozione di forme di sviluppo economico e infrastrutturale sostenibili rispetto alla conservazione dell'ambiente. L'Atto Finale di Helsinki codifica infatti, ad appena tre anni di distanza dalla Conferenza ONU di Stoccolma sull'ambiente umano, il principio di sviluppo sostenibile, secondo cui sviluppo economico e progresso tecnologico devono avvenire in modo compatibile con la protezione dell'ambiente e la conservazione dei valori storici e culturali. Solo nel 1992 tale principio verrà enunciato universalmente nella Conferenza ONU di Rio su ambiente e sviluppo.

L'OSCE, negli anni, ha elaborato e sviluppato le priorità paneuropee in materia ambientale, dalla riduzione della fascia di ozono alla prevenzione e controllo dell'impatto transfrontaliero degli incidenti industriali. Tuttavia l'attività degli Stati partecipanti si è svolta prevalentemente in fori internazionali esterni; l'Atto Finale incoraggiava infatti gli Stati membri a promuovere la regolamentazione internazionale sulla tutela ambientale in altri fori, tra cui l'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), che ricalca nella sua partecipazione la dimensione paneuropea dell'OSCE.

Al fine di dedicare comunque maggiori attenzioni in futuro alle cause economiche e ambientali di destabilizzazione della sicurezza regionale, il Consiglio Permanente OSCE ha istituito dal 1998 un ruolo di Coordinatore delle Attività Economiche e Ambientali, nel quadro del Segretariato.⁹²

⁹¹ Attila Tanzi, *op. cit.*, p. 103

⁹² *Ibidem*, pp. 103-104

2.5 La dimensione umana

Tutti gli strumenti della dimensione umana della sicurezza si risolvono nell'accertamento della violazione dei principi OSCE. L'unica misura a carattere sanzionatorio prevista nel sistema della dimensione umana riguarda l'eventualità di gravi e palesi violazioni degli impegni OSCE: in tal caso il Consiglio o il Comitato superiore hanno il potere di adottare misure appropriate senza il consenso dello Stato responsabile (*consensus* meno uno), comunque unicamente di carattere politico, tra cui la sospensione dello *status* di membro.⁹³

Le procedure di carattere preventivo relative alla dimensione umana dell'OSCE comprendono il *meccanismo sulla dimensione umana*, l'*Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani* e l'*Alto Commissario per le minoranze nazionali*.

a) il meccanismo sulla dimensione umana

Il *meccanismo sulla dimensione umana*, messo a punto dalla Conferenza di riesame di Vienna del 1989 e dalla Conferenza sulla dimensione umana di Mosca del 1991, può essere attivato sia dallo Stato partecipante interessato, sia da uno o più altri Stati dell'OSCE, circa l'attuazione delle disposizioni OSCE sulla dimensione umana o presunte violazioni degli impegni presi. Lo Stato richiesto deve rispondere entro dieci giorni, la documentazione è sottoposta a tutti gli Stati partecipanti, e la *Conferenza sulla dimensione umana* è convocata per l'esame della questione. Dal 1991, l'ODIHR ha facoltà di inviare una missione di esperti sul campo per fornire assistenza allo Stato interessato, sollecitato dallo Stato stesso o da almeno sei Stati partecipanti. Il meccanismo ha l'obiettivo di portare una situazione di instabilità interna all'attenzione globale degli Stati partecipanti, tramite una richiesta di informazioni, l'invito a incontri bilaterali e l'invio di missioni d'inchiesta sul territorio, che si concludono con la stesura di un rapporto in cui vengono formulate proposte per la soluzione delle crisi⁹⁴.

⁹³ Documento sugli sviluppi futuri del Consiglio ministeriale di Praga, 30-31 gennaio 1992, sezione IV: "*Misure di salvaguardia dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto*", par. 16. Grazie a questa previsione il Consiglio superiore ha potuto procedere alla sospensione della *membership* della Repubblica di Jugoslavia (Serbia-Montenegro), dopo le ripetute condanne per le violazioni dei diritti umani commesse da tale Stato.

⁹⁴ Francesca Graziani, *op. cit.*, pp. 463-465; Maria Romana Allegri, *op. cit.*, pp. 206-207

b) l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR*), istituito dalla Carta di Parigi del 1990, ha il compito di promuovere e controllare lo svolgimento di elezioni politiche e sostenere i governi democratici. L'ODIHR è anche incaricato di gestire il *programma di supporto coordinato per gli Stati recentemente ammessi*, che prevede attività di formazione del personale statale, oltre che di diffusione di informazioni.

c) l'Alto Commissario per le minoranze nazionali

L'*Alto Commissario per le minoranze nazionali (High Commissioner on National Minorities)*, nato per volontà della Conferenza di Helsinki del 1992, ha funzione di strumento di preallarme, col compito di valutare e intervenire, se possibile, nelle fasi iniziali di una crisi interna motivata dalle rivendicazioni politiche di minoranze o gruppi etnici, fornendo consigli e raccomandazioni per la ricerca di una soluzione politica non violenta. Nonostante la formula italiana della denominazione dell'ufficio, è da rilevare che l'iniziativa non mira a privilegiare sempre e comunque gli interessi delle minoranze nazionali nei confronti di quelli dei governi.

3. L'OSCE DI FRONTE AL CONFLITTO JUGOSLAVO

3.1 Le operazioni CSCE nel quadro della guerra in Jugoslavia

La crisi jugoslava, prima grave crisi dell'Europa post-comunista, coinvolse la CSCE in quanto rappresentò una sfida diretta alla maggior parte dei Principi Fondamentali dell'Atto Finale di Helsinki: non ricorso alla forza, composizione pacifica delle controversie, integrità territoriale, diritto dei popoli all'autodeterminazione, rispetto dei diritti dell'uomo - comprese le minoranze nazionali.

In realtà la CSCE fu la prima organizzazione internazionale a intervenire nella crisi, con la Dichiarazione sulla Jugoslavia da parte del Consiglio dei Ministri di Berlino, il 20 giugno 1991. Successivamente, nel solo 1991, venne attivato per ben cinque volte il meccanismo delle riunioni di emergenza del CAF; nello stesso anno venne richiesto all'ONU l'embargo sulle forniture d'armi e deciso l'invio di una missione d'inchiesta sul rispetto degli impegni CSCE in materia di dimensione umana. Il 7 luglio 1992 la CSCE decideva la sospensione della Federazione Jugoslava, e nello stesso anno venivano create le missioni CSCE di lunga durata in Kosovo, Vojvodina e Sangiaccato, interrotte poi nel luglio 1993. Un'ulteriore missione di lunga durata venne stabilita in Macedonia nel settembre 1993 per prevenirvi la propagazione del conflitto. Infine, sette missioni di assistenza per l'applicazione dell'embargo ONU (*Sanction Assistance Missions* - SAM) vennero dislocate negli stati confinanti⁹⁵.

Secondo Ghebali, tuttavia, la reazione della CSCE può essere qualificata come di «non risposta» nel 1991 e di «mezze risposte» nel 1992⁹⁶, una reazione «per tentativi»⁹⁷. Il contributo della CSCE, sempre secondo Ghebali, fu il più simbolico tra le varie organizzazioni internazionali che si sono occupate della crisi jugoslava (CE, ONU, NATO, UEO); anche nella sfera della dimensione umana, il

⁹⁵ Ettore Greco, "Ex-Jugoslavia", in Ettore Greco (a cura di), *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*, Roma: Franco Angeli, 1995, p. 110

⁹⁶ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", in Giovanni Barberini e Natalino Ronzitti (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Roma: Franco Angeli 1994, p. 166

⁹⁷ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles: Bruylant 1996, pp. 372-373

ruolo della CSCE fu originale e utile, ma non esclusivo. La CSCE fu battuta sul tempo dalla CE e dall'ONU, non riuscendo a superare l'handicap iniziale dovuto alla mancanza degli strumenti necessari per rispondere ad una situazione di crisi, neppure dopo le decisioni adottate ad Helsinki nel luglio 1992, che hanno dotato la CSCE di mezzi operativi e ne hanno fatto un "accordo regionale" ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite⁹⁸.

3.2 1991

Nonostante l'attenzione tempestiva rivolta dalla CSCE alla crisi jugoslava, l'organizzazione paneuropea non riuscì a condurre un'azione diplomatica compiuta, soprattutto a causa del fatto che fino al Vertice di Helsinki del 1992 essa non disponeva degli strumenti necessari per rispondere ad una situazione di crisi⁹⁹. Come sottolineano Ramelot e Remacle, «la CSCE nel 1991 era nell'incapacità di fare fronte a qualsiasi crisi maggiore in Europa»¹⁰⁰.

Ancora poco prima dell'inizio del conflitto interno, il 20 giugno 1991, il Consiglio dei Ministri CSCE, a Berlino, adottò una Dichiarazione sulla Jugoslavia che ne ribadiva «l'unità ed integrità territoriale». La preoccupazione principale, allora, era evitare una disintegrazione che potesse incoraggiare un processo simile nel caso dell'URSS¹⁰¹. Ma allo scoppio della guerra, la CSCE si trovò impossibilitata a rispondere. In primo luogo, ancora non possedeva competenze espresse in materia di gestione delle crisi e dei conflitti. In secondo luogo, si trovava presa nel conflitto tra le stesse disposizioni del c.d. Decalogo, tra i principi di integrità territoriale e di autodeterminazione dei popoli, senza poter esprimere una posizione accettabile per tutti gli Stati partecipanti¹⁰²; l'interdipendenza tra i dieci principi, già garanzia contro l'interpretazione sovietica del diritto internazionale, impediva lo stesso utilizzo dell'Atto Finale di Helsinki come strumento per una soluzione politica del conflitto¹⁰³. Infine, i dodici paesi

⁹⁸ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p. 166

⁹⁹ Ettore Greco, *op. cit.*, p. 111

¹⁰⁰ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Bruxelles: Grip 1995, p. 71

¹⁰¹ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, *op. cit.*, p. 373

¹⁰² Tra i sostenitori dell'integrità territoriale si trovavano Francia, Grecia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti; tra i sostenitori dell'autodeterminazione dei popoli Austria, Belgio, Cecoslovacchia, Danimarca, Germania, Italia e Ungheria.

¹⁰³ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 73

dell'Unione Europea, allora impegnati nelle negoziazioni del Trattato di Maastricht, intendevano fare della crisi jugoslava il test della propria capacità di intraprendere una politica estera e di sicurezza comune¹⁰⁴.

All'inizio del conflitto la CSCE si trovò perfettamente allineata alla Comunità Europea nel sostenere il mantenimento dell'unità e dell'integrità territoriale della Federazione Jugoslava¹⁰⁵. La prima procedura CSCE venne attivata da Austria ed Italia, all'avvio degli scontri interetnici: prima attraverso la procedura bilaterale del Meccanismo sulle attività militari insolite, quindi, da parte dell'Austria, attraverso la fase multilaterale dello stesso. Il 1° luglio 1991 il Centro per la Prevenzione dei Conflitti adottò una blanda dichiarazione in cui si chiedeva in modo neutro la cessazione delle ostilità.¹⁰⁶ Da allora, e fino all'estate del 1992, la CSCE non fece che «ritirarsi davanti alle altre istanze internazionali: la Comunità Europea e quindi le Nazioni Unite»¹⁰⁷, probabilmente anche a causa della preoccupazione per le possibili strumentalizzazioni della CSCE da parte della Germania¹⁰⁸ e per l'azione di blocco della Russia.

a) il passaggio dell'iniziativa alla Comunità Europea

Per il successivo aggravarsi del conflitto, i paesi CE e l'Austria chiesero il 3-4 luglio 1991 l'attivazione del Meccanismo di Emergenza di Berlino¹⁰⁹, con la convocazione del Comitato degli Alti Funzionari. Il Comitato esaminò la possibilità di istituire due missioni: una Missione di monitoraggio sul rispetto degli accordi per il cessate il fuoco e una Missione di buoni uffici per negoziare una soluzione pacifica al conflitto. Nessuna delle due ipotesi poté tuttavia essere messa in atto: in primo luogo per il blocco del consenso a causa dell'opposizione della Russia e della Jugoslavia, che ribadivano il principio di non-ingerenza negli affari interni contenuto nell'Atto finale di Helsinki, e per la posizione di cautela adottata da altri

¹⁰⁴ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, op. cit., p. 373

¹⁰⁵ Dichiarazione del Consiglio dei Ministri degli Affari esteri della CSCE, Berlino, 20 giugno 1991, riportato nell'annesso 3 al *Giornale* n. 2 della Riunione di Berlino, citato in Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", op. cit., p.147

¹⁰⁶ Giorgio Sacerdoti, *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano: Giuffrè 1995, pp. 597-598

¹⁰⁷ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, op. cit., p. 374

¹⁰⁸ Vincent Ramelot e Eric Remacle, op. cit., p. 78

¹⁰⁹ Il Meccanismo di Emergenza di Berlino si applica, su richiesta di almeno 13 stati, a situazioni che implicano la "violazione di uno dei principi dell'Atto Finale" o "gravi disordini che pregiudichino la pace, la sicurezza o la stabilità".

stati, tra cui gli Stati Uniti, volta a sostenere Gorbačëv e a non incoraggiare la disintegrazione dell'URSS; in secondo luogo per la volontà dei dodici paesi CE di svolgere un ruolo primario diretto nella risoluzione del conflitto, al fine di cancellare il ricordo delle recenti divisioni sulla guerra del Golfo ed attivare la dinamica politica di Maastricht, precorrendo l'azione del Comitato degli Alti Funzionari della CSCE e realizzando un cessate il fuoco e l'invio di una missione in loco per il suo controllo. La CSCE dovette quindi farsi da parte, trovandosi paralizzata dalle proprie regole procedurali, e di fronte al fatto compiuto da parte dei paesi CE, che costituivano ormai il suo nocciolo duro politico, a seguito del venir meno del gruppo est-europeo e del disimpegno di neutrali e non allineati¹¹⁰.

L'iniziativa passò dunque alla Comunità Europea, che decise l'istituzione di una missione di monitoraggio. La CSCE si limitò a dare un avallo formale all'azione della CE, ratificandola e tentando di stabilire una collaborazione con essa. Con la convocazione della *Conferenza sulla Jugoslavia*, da parte della CE, a L'Aja, anche l'ipotesi di una missione CSCE di buoni uffici venne a cadere, mentre la Conferenza venne adottata come «l'istanza nel quadro della quale la crisi jugoslava dovrà essere risolta»¹¹¹.

Si venne così a creare «una collaborazione pragmatica, non prevista dai redattori della Carta di Parigi, tra la CSCE e la CE»¹¹², che in quel momento monopolizzava gli sforzi di *peace-keeping* e di *peace-making*.

Nel quadro della collaborazione tra CE e CSCE, e degli accordi tra CE e autorità jugoslave, quattro paesi della CSCE (Canada, Svezia, Polonia e Cecoslovacchia)¹¹³ poterono partecipare alle attività della Missione CE sul controllo del cessate il fuoco, mentre la Conferenza trasmetteva regolarmente informazioni alla CSCE, ed apriva le sue porte ad alcuni stati CSCE interessati. La cooperazione CE-CSCE, in questo caso, costituì una collaborazione politica originale, non prevista dalla Carta di Parigi, e prefigurò una possibile rivalità tra le

¹¹⁰ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p.149

¹¹¹ "Sostegno all'azione delle Nazioni Unite riguardante la Jugoslavia", par. 14, Annesso al *Giornale* della 4ª riunione supplementare del Comitato degli Alti Funzionari, 29 novembre 1991, citato in Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p.150

¹¹² Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, *op. cit.*, p. 375

¹¹³ Paesi che - condizione importante per Belgrado - non avevano partecipato all'occupazione della Jugoslavia durante la seconda guerra mondiale.

due organizzazioni internazionali, a causa della vocazione della CE all'allargamento e allo sviluppo di una politica estera di sicurezza comune.¹¹⁴

Neanche la CE riuscì a risolvere la crisi, dovendo quindi appellarsi all'ONU. Secondo Ghebali, «la CSCE ha agito saggiamente cedendo il passo alla Comunità per la semplice ragione che essa non era in quel momento dotata di strumenti operativi tali da permetterle di affrontare una crisi di questo tipo. (...) Non si può quindi affermare che la CSCE abbia mancato di cogliere un possibile successo; piuttosto, non ha fatto che evitare uno scacco di cui fu poi la Comunità a doverne sopportare l'onere».¹¹⁵

b) il passaggio dell'iniziativa all'ONU

L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi jugoslava fece seguito al fallimento dei tentativi di pace CE, e all'evoluzione delle posizioni delle parti sul terreno, giunte alla conclusione che un coinvolgimento dell'ONU poteva tornare a loro vantaggio¹¹⁶.

Tra settembre e dicembre 1991, in tre risoluzioni (713, 721, 724), il Consiglio di Sicurezza decretava: un «embargo generale e completo su tutte le forniture di armi e di equipaggiamento militare alla Jugoslavia», in base al cap. VII della Carta ONU - che in concreto favorì le autorità di Belgrado, in controllo dell'esercito federale - con un Comitato speciale plenario, incaricato di sovrintendere al suo rispetto; l'assistenza del Segretario Generale alle parti interessate, con la conseguente firma del 14° cessate il fuoco a Ginevra il 23 novembre; l'invio sul terreno di un piccolo gruppo di civili e militari, per preparare un'eventuale futura operazione di mantenimento della pace, nel quadro dei progressi della Conferenza CE sulla Jugoslavia.

La CSCE espresse il suo sostegno alle azioni dell'ONU, approvando le tre risoluzioni e auspicando misure supplementari, pur sottolineando il ruolo centrale che doveva mantenere la Conferenza CE sulla Jugoslavia¹¹⁷. L'intervento ONU

¹¹⁴ Victor-Yves Ghebali, «La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)», *op. cit.*, p.151

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ Per i serbi, per ratificare i vantaggi politico-militari acquisiti sul terreno; per i croati, per fermare uno scontro impari da riprendere successivamente in condizioni migliori.

¹¹⁷ Victor-Yves Ghebali, «La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)», *op. cit.*, pp. 152-153

rendeva infatti il ruolo della CSCE, già subordinato alla CE, ancora più marginale, e meramente di sostegno formale.¹¹⁸ Tuttavia l'intervento dell'ONU nella crisi jugoslava rappresentava anche «un vero segno dei tempi, poiché i problemi Est-Ovest in generale e quelli dell'Europa in particolare avevano sempre costituito fino a quel momento (a causa della Guerra Fredda e soprattutto dell'avvento della CSCE) un campo tabù per l'ONU»¹¹⁹.

c) prese di posizione della CSCE su questioni di principio

Pur lasciando alla CE e all'ONU un ruolo operativo diretto (controllo del cessate il fuoco e risoluzione politica del conflitto), la CSCE non rinunciò a prendere posizione su alcune questioni fondamentali di principio, e ad adottare alcune misure concrete specifiche, attraverso le dichiarazioni adottate dal Comitato degli Alti Funzionari nel 1991.

La prima presa di principio della CSCE concernette la delegittimazione di qualsiasi modificazione dello *status quo* territoriale attraverso l'uso della forza, mettendo sullo stesso piano frontiere esterne e frontiere interne¹²⁰; la CSCE arrivò ad una tale determinazione attraverso successive messe a punto, ed in ritardo rispetto alla Comunità Europea. In sintesi, la CSCE affermava che la soluzione del conflitto non poteva trovarsi in una risuddivisione arbitraria delle frontiere delle repubbliche jugoslave¹²¹.

La seconda presa di posizione si occupò delle «questioni relative ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali e alle minoranze nazionali, alla democrazia e allo stato di diritto», che «non riguardano esclusivamente gli affari interni dello Stato in questione»: in particolare, il Comitato insistette sulla responsabilità politica delle parti sulle proprie forze armate, regolari e irregolari; sulla responsabilità personale degli autori di crimini di guerra contro la popolazione; e sulla necessità di non utilizzare il conflitto per modificare la composizione etnica delle regioni del

¹¹⁸ Victor-Yves Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, pp. 597-598

¹¹⁹ Victor-Yves Ghebali, «La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)», *op. cit.*, p. 154

¹²⁰ Tale reinterpretazione dei principi II (non utilizzo della forza) e III (inviolabilità delle frontiere) dell'Atto Finale non va intesa come riconoscimento di un diritto generale alla secessione, ma solamente come sanzione della trasformazione di frontiere interne in nuove frontiere internazionali, e della loro conseguente inviolabilità, nel caso particolare della dissoluzione di una federazione. Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 74

¹²¹ Victor-Yves Ghebali, «La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)», *op. cit.*, p. 155

paese¹²². Si trattò dell'affermazione di un limitato principio di ingerenza umanitaria, secondo cui le questioni relative ai diritti umani non potevano essere confinate all'interno della sfera degli affari interni di uno Stato¹²³. Tale restrizione al principio VI dell'Atto Finale di Helsinki (non intervento negli affari interni) si estende, peraltro, non solo ai diritti umani e alle libertà fondamentali, ma anche ai diritti delle minoranze, alla democrazia e allo stato di diritto¹²⁴.

d) le misure concrete adottate dalla CSCE

I- l'embargo sulle armi

La prima misura concreta adottata dalla CSCE fu un embargo sulle armi: qualche mese dopo la CE, ma qualche settimana prima dell'ONU, la CSCE raccomandò agli Stati partecipanti di interrompere o vietare la fornitura di armi e materiale bellico a tutte le parti in conflitto, e di impedire ogni trasferimento di armi. Il Centro di Prevenzione dei Conflitti doveva fungere da centro di raccolta delle informazioni trasmesse dai governi. L'embargo CSCE costituì in ogni caso una misura «essenzialmente simbolica»¹²⁵.

II- l'invio di una missione di *rapporteur* sui diritti dell'uomo

A seguito della presa di posizione sul principio dell'ingerenza umanitaria, il 22 ottobre 1991 il Comitato degli Alti Funzionari istituì una *Missione investigativa sulla situazione del diritto umanitario nell'ex Jugoslavia*, su proposta degli Stati Uniti, a condizione dell'assenso di ciascuna Repubblica alla visita e alla data. La Missione venne poi svolta in due tempi (17-20 dicembre 1991 e 7-10 gennaio 1992). Il rapporto del Relatore speciale della Missione, il professore svizzero Thomas Fleiner-Gerster, fece un bilancio molto critico della situazione dei diritti umani nelle repubbliche jugoslave, mettendo in luce le gravi violazioni che

¹²² Dichiarazione del Comitato degli Alti Funzionari su "La situazioni in Jugoslavia", par. 8, 10 ottobre 1991, Annesso al *Giornale* della 3° riunione supplementare del Comitato, citato in Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p. 155. La questione delle minoranze rientrava già nel mandato della Commissione di Arbitrato della Conferenza CEE.

¹²³ Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, pp. 597-598

¹²⁴ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 74

¹²⁵ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, pp. 156-157

venivano compiute in Bosnia, e il ruolo nefasto dei mezzi di comunicazione nel fomentare l'odio interetnico. Ciò spinse il Comitato a dichiarazioni sempre più accese nei confronti della Federazione Jugoslava, fino all'avvertimento che la conservazione dello status di membro richiedeva il rispetto totale dei principi contenuti negli atti della CSCE¹²⁶. In un campo, quindi, in cui la situazione si presentava già come un vero disastro umanitario, la CSCE precedette tanto l'ONU che la CE¹²⁷.

3.3 1992

Il 1992 vide un intervento a vuoto del Consiglio dei Ministri degli Affari esteri della CSCE (Praga, 29-30 gennaio), oltre che la continuazione delle riunioni regolari del Comitato degli Alti Funzionari sul tema, e una seconda riunione d'emergenza (Helsinki, 6-12 maggio 1992): aumentavano i segnali di riprovazione nei confronti dell'esercito jugoslavo e delle politiche della Serbia.

Pur continuando a lasciare l'iniziativa alla Conferenza sulla Jugoslavia, ormai a conduzione congiunta CE-ONU, e alla Forza di protezione delle Nazioni Unite (UNPROFOR), la CSCE fornì nell'arco del 1992 quelle che Ghebali definisce «delle “mezze risposte” specifiche»¹²⁸: alcune prese di posizioni fondamentali su questioni di principio (compresa la sospensione dello status di membro della Jugoslavia) e l'inizio di una strategia politico-umanitaria tramite l'invio di missioni di breve e lunga durata.

a) prese di posizione della CSCE su questioni di principio

I- la sospensione dello status di membro della Jugoslavia

Nella prima metà del 1992 la CSCE accolse come membri la Slovenia e la Croazia (24 marzo) e quindi la Bosnia (30 aprile), lasciando fuori la sola

¹²⁶ Dichiarazione annessa al Documento finale della riunione sui seguiti della CSCE di Helsinki, del 15 aprile 1992, citato in Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, p. 598-599

¹²⁷ Victor-Yves Ghebali, “La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)”, *op. cit.*, pp. 157-158; Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, pp. 598-599

¹²⁸ Victor-Yves Ghebali, “La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)”, *op. cit.*, pp. 158-159

Macedonia. La Jugoslavia continuava a fare formalmente parte dell'organizzazione, essendo il suo seggio occupato dai delegati di Serbia e Montenegro¹²⁹.

Un primo avvertimento alla Jugoslavia circa la conservazione del suo status di membro CSCE venne a conclusione della sessione plenaria della Riunione di Helsinki sui seguiti della CSCE, il 15 aprile 1992, con l'adozione di un testo di condanna delle violazioni commesse dall'esercito jugoslavo e dalle forze irregolari serbe contro l'indipendenza e l'integrità della Bosnia-Erzegovina e contro i diritti umani della popolazione del paese¹³⁰.

A seguito della proclamazione della Repubblica Federale Jugoslava (RFJ), il 27 aprile seguente, la CSCE dibatté sulla questione della successione della nuova Federazione nel seggio della ex Jugoslavia: per alcuni la RFJ avrebbe dovuto riproporre la sua candidatura alla CSCE, su un piano di parità con gli altri stati post-jugoslavi; per altri si imponeva un periodo di riflessione, essendo la questione oggetto di negoziati nell'ambito della Conferenza dell'Aja (USA, paesi CE); la Russia si opponeva invece a qualsiasi esclusione o sospensione della Jugoslavia. Il Consiglio degli Alti Funzionari, riunitosi il 29 aprile, non poté, per l'opposizione russa, accordarsi su un testo proposto dai paesi CE che raccomandava di legare la politica della CSCE verso la nuova RFJ agli accordi di successione alla Jugoslavia, in via di definizione alla Conferenza dell'Aja tra le sei repubbliche.¹³¹

Per raggiungere una decisione, il 12 maggio 1992 il Comitato degli Alti Funzionari, dopo aver imputato alle autorità di Belgrado e all'esercito jugoslavo l'*escalation* del conflitto, annunciò l'utilizzo delle procedure deliberative secondo la regola del "*consensus* meno uno" riguardo il conflitto in ex Jugoslavia, in conformità al paragrafo 16 del Documento di Praga¹³².

Il 7 luglio 1992 il Comitato decise di non ammettere nessuna rappresentanza jugoslava al Vertice di Helsinki, decisione ribadita il 10 luglio dal Vertice stesso, riservandosi di riesaminare il caso di mese in mese. La decisione rispecchiava le raccomandazioni giuridiche emanate dalla Commissione Badinter il 4 luglio¹³³. La

¹²⁹ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, p. 380

¹³⁰ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p. 159

¹³¹ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p. 160

¹³² Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, p. 160; Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, p. 599

¹³³ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, p. 383

CSCE aprì così la strada alla decisione analoga, per quanto più ambigua, adottata dall'ONU in settembre¹³⁴.

II- la qualificazione della guerra in Bosnia come “aggressione”

Nella stessa decisione di sospensione della *membership* della RFJ, il Comitato degli Alti Funzionari qualificò la guerra in Bosnia come «aggressione continua»¹³⁵ condotta dalla Serbia e dall'Esercito Nazionale Jugoslavo (JNA), attraverso il sostegno alle forze irregolari serbe. I termini «aggressione in Bosnia-Erzegovina e in Croazia»¹³⁶ sono stati utilizzati anche nelle dichiarazioni finali del Vertice di Helsinki del luglio 1992 e del Consiglio di Stoccolma del dicembre 1992. La CSCE ha in tale occasione sottolineato la responsabilità primaria dei serbi, rinunciando a parlare del ruolo delle altre comunità nel conflitto o a parlare di guerra civile. Una posizione così radicale mostra l'evoluzione della CSCE a partire dal suo approccio anti-secessionista del giugno 1991, in linea con l'evoluzione dell'attitudine occidentale verso il conflitto in quell'anno¹³⁷.

III- il riconoscimento dei nuovi Stati indipendenti

Slovenia e Croazia vennero accettate come osservatori a partire dalla riunione del Consiglio di Praga del 30-31 gennaio 1992, e come Stati partecipanti alla riunione aggiuntiva del Consiglio a Helsinki il 24 marzo, a seguito del riconoscimento dell'Unione Europea (15 gennaio) e dell'ammissione all'Assemblea Generale dell'ONU (22 maggio). La Bosnia-Erzegovina divenne Stato partecipante alla 10° riunione del Comitato degli Alti Funzionari il 29 aprile 1992, a seguito del suo riconoscimento da parte dell'UE e degli Stati Uniti (6 e 7 aprile) e prima della sua ammissione all'Assemblea Generale dell'ONU (22 maggio).

La controversia con la Grecia sulla questione del nome impedì alla Macedonia di seguire lo stesso iter, venendo accettata come osservatore sotto il nome di FYROM nel 1993, quindi come Stato partecipante dal 1995.

¹³⁴ Victor-Yves Ghebali, “La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)”, *op. cit.*, p. 161; Giorgio Sacerdoti, *op. cit.*, p. 599, riporta come data di sospensione della *membership* l'8 settembre.

¹³⁵ “Declaration on Bosnia-Herzegovina”, Annesso 4 al *Journal* n.2, par. 7a 10° riunione del CAF, 1° maggio 1992, citato in Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 75

¹³⁶ “Decisions of the Committee of Senior Officials”, par. 3, Helsinki, 10 giugno 1992, citato in Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 75

¹³⁷ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, pp. 75-76

IV- la nascita del gruppo “Amici della Bosnia”

A seguito del riconoscimento internazionale della Bosnia-Erzegovina nacque, in seno alla CSCE, il gruppo degli “Amici della Bosnia” (*Friends of Bosnia - FoB*)¹³⁸. Si trattò del primo gruppo di Stati creato ad hoc nella storia della CSCE, al fuori dei gruppi tradizionali (NATO, UE, Patto di Varsavia, neutrali e non allineati). Esso costituì, nell’analisi di Ramelot e Remacle, «un tentativo americano di utilizzare la CSCE come contrappeso di fronte all’insistenza francese e britannica per il coinvolgimento dell’UE e dell’ONU nel processo di gestione della crisi». Nel 1992 e 1993 il gruppo mantenne una funzione di lobby in favore delle posizioni ufficiali bosniache, per la qualifica della guerra come aggressione e la condanna e l’esclusione della RFJ. Ma a partire dal 1994 divenne strumento di persuasione da parte degli Stati Uniti verso la Bosnia-Erzegovina e la Croazia perché accettassero la proposta di pace del Gruppo di Contatto¹³⁹.

Al gruppo degli “Amici della Bosnia” non poterono prendere parte quei paesi, come la Germania e l’Italia, favorevoli di principio, ma legati alla disciplina comune dei paesi dell’Unione Europea¹⁴⁰.

b) le missioni CSCE

Grazie allo sblocco delle procedure decisionali, la CSCE poté agire in maniera più flessibile e concreta, istituendo una serie di missioni sul terreno. Innanzitutto venne istituita una serie di Missioni per indagare sulle violazioni dei diritti umani e negoziare la liberazione dei prigionieri. Quindi tre Missioni di lunga durata in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina, le tre regioni a presenza minoritaria della Serbia, e in Macedonia, con funzione preventiva per far da tramite tra le autorità di governo e le minoranze, impedendo l’acuirsi delle tensioni e l’estensione del conflitto. Infine, vennero istituite Missioni di Assistenza per il controllo delle rispetto delle sanzioni, presso i governi degli Stati danubiani, in collaborazione con le missioni UEO, CEE e ONU presenti in loco¹⁴¹.

¹³⁸ Stabilito su iniziativa statunitense, il gruppo riuniva otto stati: Albania, Austria, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Stati Uniti, Turchia, Ungheria.

¹³⁹ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, pp. 78-79

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 79-80

¹⁴¹ Victor-Yves Ghebali, “La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)”, *op. cit.*, p.161

I- la missione Thomson sulle violazioni dei diritti umani in Bosnia-Erzegovina

Il 14 agosto 1992 il Comitato degli Alti Funzionari decise che fosse necessaria una valutazione in campo umanitario delle parti in conflitto, per l'accertamento delle responsabilità e l'elaborazione di possibili soluzioni. La missione di valutazione umanitaria, guidata dall'ambasciatore britannico Sir John Thomson, cui presero parte Gran Bretagna, Canada, Svizzera, Turchia e Stati Uniti, si svolse dal 29 agosto al 4 settembre 1992, col compito di indagare sulle violazioni dei diritti umani e controllare, di concerto con ONU e Croce Rossa, che tutti i luoghi di detenzione fossero ispezionati. Il rapporto Thomson provò l'esistenza di politiche di pulizia etnica e reinsediamento forzato, rilevando l'«estrema gravità» delle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale in Bosnia-Erzegovina, ed evidenziando la responsabilità dei leader politici, in grado di controllare le forze paramilitari. Dal rapporto vennero alla luce due serie di raccomandazioni. In primo luogo, l'evacuazione totale del campo di detenzione di Trnopolje; quindi la creazione di una commissione quadripartita (le tre parti in campo più la CSCE) per la liberazione unilaterale simultanea dei prigionieri, la protezione e la registrazione delle denunce dei prigionieri liberati presso la Croce Rossa. Inoltre il rapporto suggerì il mantenimento della missione e la sua estensione al territorio della Serbia. Pur non adottando la prima serie di raccomandazioni, il Comitato espresse la sua «ripugnanza» per le pratiche di pulizia etnica, dichiarò nulla e non avvenuta «qualsiasi vendita forzata o donazione di proprietà che avesse avuto luogo nelle zone di conflitto» e riaffermò il suo «rifiuto delle modifiche di frontiere o della composizione etnica» dei territori in conflitto¹⁴².

II- la Missione Corell-Türk-Thune

Parallelamente alla Missione Thomson, Regno Unito (sostenuto dalla quasi totalità della CE) e Stati Uniti attivarono il meccanismo di Mosca, riguardante i casi di minacce particolarmente gravi di violazione degli impegni della dimensione umana, nei confronti della Bosnia-Erzegovina e della Croazia. La missione,

¹⁴² «Decisioni relative alle questioni umanitarie», 18 settembre 1992, par. 8, Annesso 1 del *Giornale* n. 3 della 16° riunione del CAF, p. 4, citato in Victor-Yves Ghebali, «La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)», *op. cit.*, p. 163; Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, pp. 387-388

composta dai diplomatici Hans Corell, Helmut Türk e Gro Hillestad Thune, si limitò ad indagare sulla Croazia, essendo la Bosnia-Erzegovina inaccessibile a causa del conflitto. La missione confermò l'esistenza delle atrocità contro i civili e della pulizia etnica; pur riconoscendo l'esistenza di violazioni da parte di tutti i belligeranti, sottolineò come «da parte serba, tali violazioni (...) sembrano far parte di una politica sistematica tollerata o addirittura sostenuta dalle autorità». Il rapporto sottolineò la necessità di istituire un Tribunale internazionale speciale adibito a giudicare sui crimini di guerra commessi in ex-Jugoslavia; tale tribunale verrà istituito l'anno successivo dall'ONU, all'Aja¹⁴³.

III- la Missione Blackwell

Il 6 novembre 1992 alcuni membri della missione Thomson vennero incaricati di indagare sulle accuse relative alla detenzione di prigionieri musulmani in Serbia¹⁴⁴. Effettuata dal 13 al 18 gennaio in clima di ostilità, la Missione, affidata all'ambasciatore statunitense J. Kenneth Blackwell, non fu in grado di verificare le accuse, sottolineando comunque di «non poter[ne] escludere interamente la possibilità». La missione Blackwell segnò la fine della forma di intervento CSCE sul piano della dimensione umana basata sull'invio di *rapporteur ad hoc*. In effetti, tale funzione era passata al *rapporteur* ONU per la ex-Jugoslavia, Tadeusz Mazowiecki¹⁴⁵.

IV- l'invio di missioni di lunga durata in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina

Altre missioni erano state dispiegate per cercare di prevenire l'estensione della guerra ad altre regioni jugoslave a forti probabilità di degenerazione delle tensioni. Il Centro di Prevenzione dei svolse una missione d'inchiesta in Kosovo (27 maggio - 2 giugno 1992), mentre l'ambasciatore svedese Jan af Sillén diresse una missione esplorativa in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina (2-8 agosto 1992), a cui la Serbia acconsentì solo dopo molte resistenze.

¹⁴³ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, pp. 389-390

¹⁴⁴ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, pp. 162-163

¹⁴⁵ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, pp. 390-391

Il 14 agosto 1992 il Comitato degli Alti Funzionari decise di assicurare una presenza permanente in Kosovo, Sangiaccato e Vojvodina, attraverso missioni di lunga durata. Tali missioni avevano quattro obiettivi: la promozione di un dialogo tra le autorità competenti e le popolazioni o comunità delle tre regioni serbe; la raccolta di informazioni sulle violazioni dei diritti umani; la creazione di “punti di contatto” per la risoluzione dei problemi; la trasmissione alle autorità competenti delle informazioni riguardanti le legislazioni nazionali in materia di diritti umani, protezione delle minoranze nazionali, libertà dei mezzi di comunicazione, libere elezioni¹⁴⁶. Le missioni compresero anche personale del Giappone (in quanto partecipante alla Conferenza CE-ONU sull'ex Jugoslavia) e personale della missione di controllo della Comunità Europea, autorizzata a distaccare, all'occorrenza, cinque suoi funzionari; lo scopo delle missioni CSCE fu infatti di sostenere gli sforzi della Comunità nel quadro della Conferenza CE-ONU sull'ex Jugoslavia. Le missioni vennero interrotte nel luglio 1993, quando il governo di Belgrado rifiutò di prorogare il Memorandum d'Intesa sull'attività delle missioni per rappresaglia contro la sua sospensione dalla CSCE¹⁴⁷. Di fatto, le missioni erano state dispiegate dopo la sospensione della RFJ, grazie all'accettazione da parte del governo federale di Milan Panić, dalla cui sopravvivenza politica dipendevano¹⁴⁸. In assenza delle missioni, una qualche forma di monitoraggio sulla situazione nelle tre province serbe venne garantita dai rappresentanti diplomatici dei paesi della *troika* CSCE accreditati a Belgrado, nonostante la contrarietà e l'opposizione delle autorità serbe¹⁴⁹.

III- la Missione d'osservazione in Macedonia e la Missione OSCE a Skopje

La strategia CSCE di diplomazia preventiva tendeva anche ad evitare l'internazionalizzazione del conflitto jugoslavo, ossia l'estensione della guerra ai paesi limitrofi. La CSCE venne tuttavia in questo anticipata dalla CE, che firmò accordi per l'estensione del raggio d'azione della sua missione di controllo al

¹⁴⁶ “Decisioni relative a missioni di lunga durata”, par. 4, Annesso 1 al *Giornale* n. 2 della 15° riunione del CAF, p. 6, citato in Victor-Yves Ghebalì, “La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)”, *op. cit.*, p. 164

¹⁴⁷ Ettore Greco, *op. cit.*, p. 113

¹⁴⁸ Victor-Yves Ghebalì, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, pp. 400-401

¹⁴⁹ Ettore Greco, *op. cit.*, p. 115

territorio di alcuni stati confinanti (Ungheria, Bulgaria, Albania). La CSCE concentrò quindi la sua azione, con decisione del 14 agosto 1992, sul caso cruciale della Macedonia, unica repubblica post-jugoslava ancora non riconosciuta a livello internazionale. Dal 10 al 14 settembre, l'ambasciatore americano Robert Frowick condusse così una missione d'osservazione, nel cui rapporto sottolineò che il rischio di internazionalizzazione del conflitto era reale, e raccomandò l'installazione di una missione di lunga durata a Skopje, che operasse particolarmente alle frontiere con la Serbia e nelle zone a maggioranza albanese¹⁵⁰.

La Missione OSCE a Skopje¹⁵¹ venne così stabilita nel settembre 1992, a fini di diplomazia preventiva, con il compito di osservare la frontiera con la Serbia e seguire l'evoluzione delle relazioni interetniche nel paese. L'accordo formale OSCE-ONU dell'aprile 1993 garantì alla missione anche la copertura da parte dell'UNPROFOR¹⁵².

IV- le misure di assistenza per l'applicazione delle sanzioni (SAM)

Come ultimo elemento della sua strategia politico-umanitaria, la CSCE mirò a rafforzare l'efficacia delle sanzioni ONU contro la RFJ (ris. 713, 757, 787, 820, 943), aiutando i paesi frontalieri, soprattutto dell'ambito del Danubio, nell'applicazione dell'embargo, attraverso l'invio di esperti. Tra 1992 e 1993, missioni d'assistenza per l'applicazione delle sanzioni vennero insediate in Croazia, Macedonia, Ungheria, Romania, Bulgaria e Ucraina, in coordinamento con la Comunità Europea, secondo i dettami della Conferenza di Londra sull'ex Jugoslavia. Le missioni avevano la funzione di aiutare le autorità statali a fronteggiare le violazioni dell'embargo, e insieme ridurre le distorsioni al commercio internazionale lecito sul Danubio. Nel febbraio 1993 venne infine creato a Bruxelles un ufficio di comunicazioni e coordinamento tra la Comunità Europea e la CSCE per l'applicazione delle sanzioni (*SammComm*). Le SAM costituirono una forma particolarmente visibile di stretta cooperazione tra CSCE,

¹⁵⁰ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, pp. 164-165

¹⁵¹ Missione "a Skopje" e non "in Macedonia", a causa della controversia sul nome con la Grecia, tuttora in corso.

¹⁵² Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, pp. 407-409

UE e ONU¹⁵³, rappresentando «uno sviluppo qualitativo dell'articolazione tra universalismo (ONU) e regionalismo (OSCE, UE, UEO)»¹⁵⁴. Dal punto di vista tecnico, il loro funzionamento è considerato globalmente positivo; tuttavia il loro impatto politico è rimasto limitato¹⁵⁵.

3.4 1993-95

Per il resto della guerra, l'OSCE mantenne un atteggiamento di basso profilo, continuando la cooperazione con le altre organizzazioni internazionali investite della gestione diplomatica, militare e umanitaria del conflitto (ONU, NATO, UE). I successivi piani di pace da queste elaborati non presero in considerazione l'OSCE nel quadro delle attività di *peace-building*, demandate all'ONU e all'UE¹⁵⁶.

a) nomina dei tre Ombudsman della Federazione croato-musulmana

Il 1° marzo 1994, a Washington, venne firmato da parte di Bosnia-Erzegovina, Croazia e croato-bosniaci l'Accordo istitutivo della Federazione croato-musulmana. Tale accordo prevedeva anche la nomina da parte della CSCE di tre *Ombudsman*, per il gruppo etnico bosniaco-musulmano, i croato-bosniaci e gli "altri" (serbo-bosniaci, rom e gruppi etnici minori), al fine di favorire l'attuazione dei diritti e delle libertà specificati nella futura Costituzione della Federazione, firmata il 18 marzo a Washington. L'entrata in funzione degli *Ombudsman* tuttavia slittò, per mancanza di accordo delle parti, fino al gennaio 1995¹⁵⁷.

b) stabilimento della Missione OSCE a Sarajevo

Nel contesto della nomina degli *Ombudsman* della Federazione, la delegazione USA propose anche lo stabilimento di una Missione OSCE a Sarajevo,

¹⁵³ Victor-Yves Ghebali, "La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)", *op. cit.*, pp. 165-166; Ettore Greco, *op. cit.*, pp. 119-120

¹⁵⁴ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, p. 417

¹⁵⁵ *Ibidem*

¹⁵⁶ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 92

¹⁵⁷ Ettore Greco, *op. cit.*, pp. 116-117

incontrando la sorpresa e la contrarietà della delegazione russa. Ridimensionatesi tali perplessità, il 2 giugno 1994 il Comitato Permanente decideva formalmente l'istituzione della Missione, col mandato di assistere e fornire consulenza agli *Ombudsmen*, incoraggiare la loro cooperazione e dare supporto logistico, oltre che di riferire alla CSCE su questioni attinenti alla dimensione umana¹⁵⁸.

A parte l'abituale sostegno dell'ODIHR al consolidamento della democrazia e della società civile, e all'eventuale convocazione di negoziati sul disarmo e le CSBM da parte del Forum di cooperazione per la sicurezza, sembrava difficile immaginare un impegno più significativo per l'OSCE nella ricostruzione della Bosnia-Erzegovina. In un tale contesto, nell'autunno 1994 venne stabilita la Missione OSCE a Sarajevo, con ramificazioni a Tuzla e Mostar a partire dal 1995. La missione non aveva l'abituale funzione di prevenzione del conflitto, ma doveva contribuire alla riconciliazione e alle attività di consolidamento della pace. Lo stabilimento di una Missione OSCE a Sarajevo rispondeva a tre obiettivi: sviluppare il coinvolgimento dell'OSCE nelle attività di *peace-building*; evitare il monopolio dell'UE e dell'ONU in tale campo (probabile obiettivo delle diplomazie americana e bosniaca); costruire delle nuove relazioni di partenariato tra OSCE e ONU sul terreno¹⁵⁹. La decisione di istituire una Missione di *peace-building* a Sarajevo nel 1994 poteva apparire «in un certo senso derisoria», secondo la visione di Ghebali. Tuttavia essa fu concepita come «una sorta di cambiale sul futuro»¹⁶⁰.

In ogni caso l'OSCE dovette subito constatare la propria «paralisi politica e impotenza pratica», alla fine dell'anno 1994, nel momento dell'assalto serbo alle «aree protette» ONU¹⁶¹. Il 28 novembre 1994 il Comitato degli Alti Funzionari veniva convocato in maniera straordinaria dalla Presidenza italiana, secondo il meccanismo di Berlino, per discutere della situazione nell'area di Bihać, su richiesta del governo bosniaco. Il Comitato decideva la nomina di un *rapporteur* sull'area e l'invio di una missione investigativa (*fact-finding*) per indagare sullo stato dei diritti umani e sulla condizione della popolazione civile in loco¹⁶². Tuttavia il Consiglio Permanente, nel gennaio 1995, si limitò a salvare le

¹⁵⁸ Ettore Greco, *op. cit.*, p. 117

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 92-93

¹⁶⁰ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, p. 422

¹⁶¹ *Ibidem*

¹⁶² Ettore Greco, *op. cit.*, p. 112

apparenze, esprimendo l'intenzione di inviare la missione investigativa a Bihać «non appena le circostanze lo permetteranno e, soprattutto, non appena potrà essere assicurata la sicurezza persona dei membri della missione»¹⁶³.

3.5 Conclusioni

a) l'assenza della diplomazia preventiva

Va constatato come i tentativi di mediazione precedenti le dichiarazioni d'indipendenza slovena e croata non siano stati presi in considerazione dalla CSCE in quanto tale, ma solo da parte di alcuni Stati partecipanti, come l'Austria e il gruppo "Pentagonale". L'impotenza della CSCE (così come dell'ONU e della Comunità Europea) a prevenire lo scoppio del conflitto si spiega non solo con le divergenze tra gli interessi nazionali degli Stati partecipanti, ma anche con la debolezza organizzativa della CSCE stessa. La crisi jugoslava ha costituito un tragico incentivo allo sviluppo e al miglioramento degli strumenti della CSCE nel campo della prevenzione dei conflitti e della diplomazia preventiva¹⁶⁴.

b) la riforma delle strutture CSCE

Ramelot e Remacle individuano cinque direzioni di riforma delle strutture della CSCE a seguito dell'esperienza di *impasse* durante il conflitto jugoslavo. In primo luogo, lo stabilimento di due nuovi meccanismi di preallarme: il Meccanismo di consultazione e cooperazione riguardo a situazioni d'urgenza, adottato alla riunione di Berlino del Consiglio dei Ministri ed utilizzato in due occasioni, a seguito dello scoppio del conflitto in Slovenia e in Bosnia-Erzegovina; e il Meccanismo di preallarme e azione preventiva, adottato dal Vertice di Helsinki del luglio 1992. Tuttavia l'utilizzo di tali disposizioni non è stato frequente, in quanto esse implicano azioni intrusive e possono impedire l'elaborazione del *consensus*, incoraggiando inoltre la formazione di gruppi di Stati *ad hoc*. In secondo luogo, la creazione di un posto di Segretario Generale e lo stabilimento di un Consiglio

¹⁶³ PC.DEC/7 del 12 gennaio 1995, citato in Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, p. 425

¹⁶⁴ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, pp. 83-84

Permanente a Vienna hanno rafforzato le istituzioni permanenti della CSCE. In terzo luogo, il Consiglio dei Ministri di Stoccolma del dicembre 1992 ha proposto l'adozione di una Convenzione paneuropea per la creazione di una Corte di Conciliazione e Arbitrato in sede CSCE, ivi firmata da 33 paesi, nonostante la contrarietà statunitense a vincolarsi a qualsiasi convenzione paneuropea. In quarto luogo, il Vertice di Helsinki del luglio 1992 ha deciso di stabilire un nuovo Forum per la Cooperazione per la Sicurezza come organo permanente per il negoziato sulla riduzione degli armamenti, con la possibilità di sviluppare misure regionali. Infine, sono considerate come ulteriori decisioni efficaci del Vertice di Helsinki la creazione del posto di Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, dotato di un mandato di investigazione e preallarme, e l'estensione della possibilità d'invio di missioni investigative e di *rappporteur* in tutte le situazioni di crisi¹⁶⁵.

c) le missioni CSCE, strumenti di diplomazia preventiva

Di fatto, gli strumenti più efficaci a disposizione della CSCE per la sua funzione di diplomazia preventiva sono state le missioni, sia di breve sia di lunga durata. Esse, dotate della necessaria competenza, di un mandato flessibile, e avvantaggiate dalla presenza in loco, hanno potuto offrire i propri servizi di mediazione alle parti in campo nelle diverse circostanze, aiutando a stemperare le tensioni ed evitare l'allargamento del conflitto a regioni a rischio come la Macedonia e le province autonome serbe.

d) l'assenza della CSCE nel ristabilimento e mantenimento della pace

La CSCE ha cercato di giocare un ruolo di mediazione e di stabilimento della pace nelle prime fasi del conflitto, ma il suo meccanismo organizzativo si è dimostrato troppo lento per stare al passo con gli avvenimenti, nonostante i nuovi meccanismi d'urgenza. Allo stesso tempo, la Comunità Europea e le sue ambizioni politiche hanno rubato la scena alla CSCE, che si è limitata a fornire sostegno alle iniziative dei Dodici, garantendo loro una legittimazione paneuropea. Di conseguenza, la CSCE non ha partecipato alla direzione del processo di pace, attraverso le Conferenze dell'Aja e di Ginevra. Ciò ha spinto la CSCE a cercare un

¹⁶⁵ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, pp. 84-86

proprio ruolo in altri teatri (quali il Nagorno-Karabakh), e a puntare al ruolo di “accordo regionale” in base al Capitolo VIII dello Statuto ONU, in modo da dotarsi di capacità di mantenimento della pace¹⁶⁶.

e) la partecipazione della CSCE alle misure coercitive

La CSCE ha contribuito alla messa in atto delle misure coercitive civili, ossia delle sanzioni, stabilite dall'ONU. Tale partecipazione si è caratterizzata in tre modi. In primo luogo per un'efficacia limitata nell'impedire il contrabbando attraverso il Danubio. In secondo luogo per una nuova cooperazione istituzionale diretta con l'UE e l'UEO. In terzo luogo per un ampliamento delle competenze della CSCE grazie alla sua partecipazione alla messa in atto delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza¹⁶⁷.

f) la CSCE e il peace-building post-bellico

I piani di pace proposti dalla Conferenza di Ginevra e dal Gruppo di Contatto non hanno accordato all'OSCE un ruolo particolare nel quadro delle attività di *peace-building*, ascrivendo un ruolo di direzione all'ONU e all'UE.

L'OSCE ha ricominciato ad operare sul campo a seguito dell'Accordo di Washington per la creazione della Federazione croato-musulmana, della quale era intitolato alla nomina dei tre *Ombudsman*; e a seguito dello stabilimento della Missione OSCE a Sarajevo, che puntava a sviluppare il coinvolgimento dell'OSCE nelle attività di *peace-building*, evitare il monopolio UE e ONU nel settore e costruire nuove relazioni di partenariato tra OSCE e ONU sul campo¹⁶⁸.

g) la CSCE e le organizzazioni internazionali nel contesto jugoslavo

Eric Remacle analizza il conflitto jugoslavo in senso ampio (1991-1999) in funzione delle azioni delle organizzazioni internazionali, individuando cinque fasi, sia cronologiche sia rappresentative di un diverso modello d'intervento internazionale¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, pp. 88-89

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 89-92

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 92-93

¹⁶⁹ Eric Remacle, “The Co-operation between International Organisations in the Management of the Third Yugoslav War”, in Victor-Yves Ghebali e Daniel Warner (a cura di), *The Operational Role of*

Il primo modello corrisponde al periodo giugno-ottobre 1991, caratterizzato dal tentativo dell'UE di monopolizzare l'azione internazionale, col supporto della CSCE. La Comunità Europea riuscì a guadagnarsi un ruolo di *peace-maker*, ma fallì nel conseguire un accordo sul dispiegamento in loco di una forza di *peace-keeping* della UEO.

Il secondo modello corrisponde al periodo ottobre 1991 - dicembre 1993, caratterizzato dal tandem tra Comunità Europea e Nazioni Unite, con due varianti. Nella prima variante, l'ONU si occupa degli aspetti militari, mentre gli europei conducono il processo diplomatico verso le repubbliche post-jugoslave, utilizzando sanzioni e riconoscimenti dell'indipendenza; ciò caratterizza il periodo del termine della guerra in Croazia, tra ottobre 1991 e febbraio 1992. Nella seconda variante le Nazioni Unite condividono con la Comunità Europea il ruolo diplomatico di co-presidente della Conferenza di pace, prendendo posizione rispetto ai belligerenti; le altre organizzazioni, CSCE, NATO e UEO, convergono per l'applicazione e il monitoraggio delle sanzioni; ciò avviene tra la Conferenza di Londra dell'agosto 1992 e la fine del 1993.

Il terzo modello è quello in cui il Gruppo di Contatto e la NATO, sostenuti dal Consiglio di Sicurezza ONU, controllano le operazioni, attraverso una politica diplomatica di premi e sanzioni e una politica militare di *peace-enforcement*, con l'attuazione di "no-fly zones" e "safe areas". L'ONU rimane sul terreno come teoricamente neutrale, mentre UE e CSCE vengono relegate ad un ruolo secondario, focalizzato sulle sanzioni e sull'aiuto umanitario. Ciò si applica dall'inizio del 1994 agli Accordi di Dayton.

Il quarto modello corrisponde all'amministrazione internazionale, o al protettorato, risultante dalla cooperazione tra istituzioni coordinate. Il *peace-keeping* viene garantito dalla NATO, i compiti amministrativi, di ricostruzione e di polizia civile sono assunti da un Alto Rappresentante civile, scelto de facto dall'UE che fornisce sostegno finanziario. L'OSCE vede rafforzato il suo ruolo per quanto riguarda affari elettorali, stabilizzazione militare, diritti umani e democratizzazione. Tale modello si applica all'amministrazione della Bosnia-Erzegovina e del Kosovo.

Infine, il quinto modello è quello dell'azione coercitiva condotta dalla NATO, da sola, contro una delle parti, senza il mandato del Consiglio di Sicurezza, come avvenuto per la guerra contro la Federazione Jugoslava del 1999.

La scelta di un modello piuttosto che di un altro, nell'analisi di Remacle, è il risultato delle agende politiche di attori esterni e della distribuzione del potere. Secondo Remacle, «l'azione delle organizzazioni internazionali può essere interpretata solo se teniamo in conto la volontà dei loro stessi Stati membri di strumentalizzarle»¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Eric Remacle, *op. cit.*, p. 73

4. GLI ACCORDI DI PACE DI DAYTON E IL RUOLO DELL'OSCE

4.1 Gli Accordi di Pace di Dayton

Gli Accordi di Pace di Dayton, raggiunti il 21 novembre 1995 in Ohio e firmati formalmente a Parigi il 14 dicembre, misero fine a 43 mesi di guerra in Bosnia-Erzegovina. Il conflitto aveva causato almeno 250.000 morti, 1.100.000 rifugiati all'estero e 800.000 rifugiati interni, oltre alla distruzione di un'abitazione su tre; l'uso della pulizia etnica, dei campi di concentramento, dello stupro di massa e dei massacri di civili lo avevano reso il conflitto più brutale in Europa da 50 anni¹⁷¹.

Il compromesso per l'accordo di pace venne raggiunto dopo i bombardamenti NATO sulle postazioni serbe, che portarono la situazione sul campo a coincidere con quella prevista sulla carta. Le parti dell'accordo - la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, la Repubblica di Croazia e la Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ) - rinunciarono ciascuna ad una parte dei propri obiettivi di guerra - dividere la Bosnia, per Serbia e Croazia; mantenerla unita, per i bosniaco-musulmani e per la comunità internazionale.

La Repubblica di Bosnia ed Erzegovina fu quindi riconosciuta internazionalmente nelle sue frontiere pre-belliche, ma suddivisa in due "Entità", dotate di un amplissimo margine di autonomia: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (FBiH), composta da croati e musulmani, sul 51% del territorio; la Republika Srpska (RS), per la maggior parte abitata da serbo-bosniaci, sul restante 49%. Venne quindi previsto l'ulteriore decentramento della Federazione in 10 cantoni, permettendo di fatto la separazione etnica anche tra croati e musulmani.

Gli Accordi di Pace di Dayton sono più di un tradizionale trattato di pace: sono stati definiti un atto di «ingegneria politica»¹⁷², al fine di ricreare uno stato dalle rovine di una guerra, finanche contro il consenso popolare¹⁷³.

¹⁷¹ Marcel Stoessel, *The role of the OSCE in Bosnia and Herzegovina*, Ginevra: Graduate Institute of International Studies 2001, p.1

¹⁷² Christophe Solioz, *Prospects for Balkan Stability: Ownership, Transitional Process and Regional Integration in Bosnia and Herzegovina*, Ginevra: PSIO Occasional Paper, 2000, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 4

¹⁷³ David Chandler, *Bosnia: Faking democracy after Dayton*, Londra: Pluto Press, 2000, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 4

a) contenuti

Parti contraenti del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Erzegovina* sono la Repubblica di Bosnia-Erzegovina, la Repubblica di Croazia e la Repubblica Federale di Jugoslavia. Queste ultime due partecipano agli accordi anche in quanto garanti delle forze croato-bosniache e serbo-bosniache in campo. Il dispositivo dell'accordo si compone di 11 articoli e 12 annessi¹⁷⁴.

L'art. I esplicita che le Parti si obbligano a rispettare la Carta delle Nazioni Unite, l'Atto Finale di Helsinki e gli altri documenti OSCE. In particolare, vengono in rilievo gli obblighi relativi al rispetto della sovranità delle Parti, alla soluzione pacifica delle controversie e alla rinuncia ad ogni azione contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica della Bosnia-Erzegovina o di altro Stato.

L'art. II riguarda gli aspetti militari, meglio definiti dagli Annessi 1-A e 1-B (rispettivamente "*Agreement on Military Aspects of the Peace Settlement*" e "*Agreement on Regional Stabilization*").

L'art. III concerne la linea di demarcazione tra le due Entità, i cui dettagli sono specificati nell'Annesso 2 ("*Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues*")

L'art. IV rimanda all'Annesso 3 ("*Agreement on Elections*") sulle elezioni.

L'art. V rinvia all'Annesso 4 ("*Constitution*"), che include la Costituzione della Repubblica di Bosnia-Erzegovina.

L'art. VI riguarda lo stabilimento di vari enti ed istituti, meglio disciplinati dai relativi annessi: l'Annesso 5 ("*Arbitration*") per il tribunale arbitrale, l'Annesso 6 ("*Agreement on Human Rights*") per la Commissione sui diritti umani, l'Annesso 7 ("*Refugees and displaced persons*") per la Commissione per rifugiati e sfollati interni, l'Annesso 8 ("*Agreement on the Commission to Preserve National Monuments*") per la Commissione per la tutela dei monumenti nazionali, l'Annesso 9 ("*Agreement on Bosnia and Herzegovina Public Corporation*") per la gestione delle società pubbliche.

¹⁷⁴ Mario Molignoni, "L'attività dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa in materia di assistenza e osservazione elettorale: alcune considerazioni", in Romano Orrù e Lucia G. Sciannella, *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino: Giappichelli 2004, pp. 59-60

L'art. VII obbliga le Parti al rispetto degli impegni relativi ai diritti umani dettagliati negli Annessi (Annesso 6, cap. 1 e Annesso 7, cap.1), riconoscendo l'importanza del rispetto dei diritti umani e della tutela di rifugiati e sfollati interni ai fini di una pace duratura.

L'art. VIII concerne gli impegni di attuazione dell'Accordo, in particolare rispetto agli aspetti civili (Annesso 10, "*Agreement on Civilian Implementation*" e Annesso 11, "*Agreement on International Police Task Force*").

L'art. IX include un obbligo di cooperazione delle Parti con gli altri attori coinvolti nell'attuazione degli Accordi e con gli attori autorizzati dal Consiglio di Sicurezza ONU, e un'ulteriore obbligo di cooperazione riguardo alle indagini e al perseguimento dei crimini di guerra e delle altre violazioni del diritto internazionale umanitario.

L'art. X prevede il reciproco riconoscimento tra Repubblica di Bosnia-Erzegovina e Repubblica Federale di Jugoslavia, all'interno dei propri confini internazionali, e nella propria qualità di Stati sovrani e indipendenti.

L'art. XI riporta le disposizioni finali.

b) ruolo delle organizzazioni internazionali

Il coinvolgimento internazionale in Bosnia-Erzegovina è stato massiccio. Sessantamila soldati, sotto comando NATO, vennero impiegati come *Implementation Force* (IFOR), rinominata dal dicembre 1996 *Stabilization Force* (SFOR), per garantire l'attuazione dei trattati, mentre l'attuazione della parte civile degli Accordi di pace veniva affidata all'*Ufficio dell'Alto Rappresentante* (OHR). Il *Peace Implementation Council* (PIC) era l'autorità intergovernamentale che coordinava il coinvolgimento internazionale¹⁷⁵.

Gli Accordi di Pace di Dayton configurano infatti una vera e propria "divisione del lavoro" tra organizzazioni internazionali al fine di favorire l'adempimento dei trattati. Ogni parte degli Annessi al Trattato di Dayton fa riferimento ad una particolare organizzazione internazionale:

¹⁷⁵ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 3

<i>Annesso</i>	<i>Area</i>	<i>Organizzazioni Internazionali</i>
1-A	Aspetti militari	NATO (IFOR, SFOR)
1-B	Stabilizzazione regionale	OSCE
2	Linea di confine inter-entità (IEBL)	NATO (IFOR, SFOR)
3	Elezioni	OSCE
art. II.3	Commissione Elettorale Provvisoria (PEC)	
4	Costituzione	Alto Rappresentante (OHR)
art. IV	Corte Costituzionale	Corte Europea dei Diritti Umani
art. V	Banca Centrale	Fondo Monetario Internazionale (FMI)
5	Arbitrato	(entità)
6 parte B	<i>Ombudsman</i> sui diritti umani	OSCE
parte C	Camera dei Diritti Umani	Consiglio d'Europa
7	Rifugiati e sfollati interni	UNHCR
8	Commissione sulle Società Pubbliche	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS)
10	Attuazione civile	Alto Rappresentante (OHR)
11	<i>Task-force</i> internazionale di polizia (IPTF)	Nazioni Unite (ONU): UNMiBH

Fonte: Stoessel, *op. cit.*, p. 3

Marcus Cox distingue tre fasi per quanto riguarda il coinvolgimento internazionale in Bosnia¹⁷⁶. In primo luogo, dal 1995 all'inizio del 1998 la fase di «*contenimento e ricostruzione*». Quindi, dall'inizio del 1998 all'inizio del 2000 «*la crescita del protettorato*». In base ai c.d. «*poteri di Bonn*»¹⁷⁷, l'Alto Rappresentante acquisì il potere di «*prendere azioni contro quelle persone trovate (...) in violazione degli obblighi legali derivanti dagli Accordi di Pace o dalla loro attuazione*». Superando i veti reciproci, l'Alto Rappresentante impose quindi una bandiera, un inno, un passaporto, una moneta e targhe automobilistiche comuni. Poté far dimettere dozzine di pubblici ufficiali ostruzionisti e imporre circa 90 leggi e regolamenti su questioni quali mezzi di comunicazione, industria, diritti di proprietà e ritorno dei rifugiati, fino ad arrivare alla rimozione del presidente eletto della

¹⁷⁶ Marcus Cox, *State-building and post-conflict reconstruction: Lessons from Bosnia*, 2000, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 3

¹⁷⁷ Riunioni periodiche del *Peace Implementation Council* hanno emendato i poteri della comunità internazionale. La riunione di Bonn del dicembre 1997 ha visto approvare un'importante aumento dei poteri dell'Alto Rappresentante (c.d. «*Poteri di Bonn*»).

Republika Srpska, Nikola Poplasen, nel 1999. Infine, a partire dal 1999, la fase di «*state-building*» vero e proprio, con la creazione di istituzioni statali effettive.

c) aspetti consociativi e integrativi

Nina Caspersen, nell'indagare quale tipo di istituzioni sia più efficace nel promuovere la stabilità a seguito di un conflitto etnico, compie un'analisi degli aspetti consociativi e degli aspetti integrativi presenti nel modello costituzionale degli Accordi di Pace di Dayton¹⁷⁸. Nel fare ciò mette a confronto le disposizioni costituzionali della Bosnia-Erzegovina con il modello consociativo di Lijphardt e con il modello integrativo di Horowitz. Gli Accordi di Dayton contengono elementi di entrambi, e durante il processo di attuazione l'equilibrio tra gli elementi consociativi e gli elementi integrativi si è modificato.

I- la democrazia consociativa di Lijphardt gli Accordi di Dayton

Secondo l'approccio di Arend Lijphardt¹⁷⁹, la composizione delle differenze etniche è possibile solo attraverso una cooperazione inter-etnica delle *élite* in istituzioni che riconoscono esplicitamente le divisioni etniche e ne fanno la base delle regole di *decision-making*, autonomia territoriale e politiche pubbliche. Ciò garantisce la protezione dei diritti dei gruppi e riconosce la legittimità delle richieste di autodeterminazione nazionale all'interno dello Stato. Il modello di democrazia consociativa si caratterizza perciò per quattro elementi: un governo di “grande coalizione” che include rappresentanti di tutti i gruppi primari; poteri di veto delle minoranze su questioni di interesse nazionale; un sistema elettorale e di *spoils-system* proporzionale; autonomia etnica. La cooperazione tra *élite* sarebbe sospinta dalla “*self-negating prophecy*” dei gravi danni che i leader etnici possono infliggersi a vicenda¹⁸⁰.

Si rifanno al modello consociativo gli elementi più visibili degli Accordi di Dayton, i più forti al momento della firma dei trattati. In primo luogo le istituzioni comuni, con la Presidenza tripartita, il Consiglio dei Ministri e il Parlamento

¹⁷⁸ Nina Caspersen, “Good Fences Make Good Neighbours? A Comparison of Post-Conflict Regulation Strategies in Postwar Bosnia”, in *Journal of Peace Research*, vol. 41, n. 5 (Settembre 2004), <http://www.jstor.org/stable/4149614>, pp.569-588

¹⁷⁹ Arend Lijphardt, *Democracy in Plural Societies*, 1977, citato in Nina Caspersen, *op. cit.*, p. 570

¹⁸⁰ Nina Caspersen, *op. cit.*, pp. 570-571

bicamerale: vi si ritrovano una grande coalizione, i poteri di veto delle minoranze e la rappresentanza paritaria dei gruppi. Quindi, l'autonomia etnica garantita dall'alto livello di decentramento delle due Entità: di fatto il potere gravita attorno ad istituzioni maggioritarie ed omogenee¹⁸¹.

II- il modello integrativo di Horowitz e gli Accordi di Dayton

Il modello integrativo di Donald Horowitz¹⁸² si distacca dall'approccio di Lijphardt in due dimensioni. Da una parte, Horowitz sottolinea come le élite non possono essere considerate alla naturale ricerca della cooperazione, in quanto la competizione intra-etnica toglie loro libertà d'azione per la ricerca del compromesso. Dall'altra, l'identità etnica è fluida, e le differenziazioni non-etniche possono essere rese salienti. L'approccio integrativo punta pertanto a delineare meccanismi d'incentivo alla moderazione e alla multietnicità. In primo luogo, attraverso sistemi elettorali in cui l'elezione di un candidato dipenda dall'attrazione di voti dall'esterno del proprio gruppo etnico. In secondo luogo, attraverso un federalismo basato su unità politiche etnicamente eterogenee, in modo da favorire dinamiche integrative, attitudini moderate e identità fluide. Infine, promuovendo politiche pubbliche indifferenti all'etnia («*ethnically-blind*»), in modo da ridurre le divisioni anziché approfondirle. Il modello di Horowitz segue un approccio minimalista focalizzato sulle dinamiche d'interazione volte a promuovere le attitudini al compromesso; la protezione dei gruppi non è in tal modo garantita *a priori*, in quanto l'obiettivo finale è di abbattere le differenze e integrare i gruppi¹⁸³.

Nonostante siano meno visibili, numerosi elementi integrativi sono inseriti nelle disposizioni degli Accordi di Dayton. In primo luogo, l'autonomia etnica delle Entità è basata sulla congruenza tra etnicità e territorio, e non sull'etnicità in sé. In tal modo, le previsioni del diritto al ritorno e del diritto di voto nelle municipalità pre-belliche mantengono il potenziale per aumentare l'eterogeneità territoriale ed elettorale, minando l'autonomia etnica. In secondo luogo, diverse istituzioni possono essere qualificate come integrative, in quanto non contengono poteri di

¹⁸¹ Nina Caspersen, *op. cit.*, p. 573

¹⁸² Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, 1985, citato in Nina Caspersen, *op. cit.*, p. 570

¹⁸³ Nina Caspersen, *op. cit.*, p. 571

veto e decidono a maggioranza semplice¹⁸⁴: per quanto non si tratti di istituzioni legislative, esse detengono comunque un potere considerevole.

Gli elementi integrativi sono inoltre andati aumentando durante il processo di attuazione, specialmente a seguito dell'espansione dei poteri dell'OHR dal 1997, assieme alla strategia di maggiore coercizione applicata verso i partiti nazionalisti. Ciò è avvenuto inoltre, ad esempio, attraverso la sentenza della Corte Costituzionale del 2000 sull'uguaglianza dello *status* di serbi, croati e bosgnacchi in ciascuna Entità, che ha fornito l'opportunità per una revisione dell'autonomia etnica¹⁸⁵.

III- conclusioni

Il caso particolare della Bosnia-Erzegovina consente di aggiungere due variabili ulteriori. In primo luogo, la dimensione internazionale: la garanzia degli accordi da parte di potenze esterne influenza gli incentivi delle parti, favorendo l'accettazione del modello integrativo e ponendo a rischio di rottura le strutture consociative; tuttavia ciò lascia aperto il problema della sostenibilità. In secondo luogo, la dimensione temporale: le identità sono tendenzialmente più fluide nel medio-lungo termine, di nuovo favorendo l'approccio integrativo¹⁸⁶. Infine, una terza variabile è data dall'intensità del conflitto: le esperienze locali di violenza influenzano le divisioni risultanti dal conflitto¹⁸⁷.

Infine, la stessa commistione di elementi consociativi ed integrativi prevista dagli Accordi di Dayton crea un sistema complesso in cui gli effetti estremi di ciascun modello vengono ridotti: gli elementi consociativi vengono influenzati dalla maggiore fluidità che emana dall'approccio integrativo, mentre gli elementi integrativi sono incastonati in un sistema di garanzie consociative e internazionali che rendono più plausibile la loro accettazione da parte delle minoranze¹⁸⁸.

Nell'analisi di Nina Caspersen, nel caso bosniaco il modello consociativo è risultato più efficace nel promuovere la stabilità, nonostante la presenza

¹⁸⁴ Tali sono la Corte Costituzionale, la Banca Centrale, la *Joint Interim Commission*, la Camera dei Diritti Umani, la Commissione per i Rifugiati e gli Sfollati Interni, la Commissione per la Tutela dei Monumenti Nazionali e la Commissione sulle Aziende Pubbliche

¹⁸⁵ Nina Caspersen, *op. cit.*, pp. 573-574

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 572

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 585

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 574

internazionale. Ciò è stato dovuto alle profonde divisioni nella popolazione, al predominio delle richieste di autodeterminazione durante il conflitto e all'assenza di un gruppo di maggioranza. Le istituzioni integrative hanno lavorato più serenamente rispetto alle istituzioni consociative, e il loro stabilimento non ha suscitato particolari problemi; tuttavia ciò sembra essere dovuto in gran parte al ruolo di controllo in ultima istanza da parte della comunità internazionale. In conclusione, secondo Caspersen, «un cambiamento verso una struttura integrativa sembra chiaramente prematuro, ma un mix degli approcci ha dimostrato di essere in grado di promuovere la moderazione. (...) I due approcci possono essere considerati compatibili»¹⁸⁹.

4.2 Il mandato di Dayton per l'OSCE

a) la scelta dell'OSCE

La CSCE/OSCE aveva avuto un ruolo nel denunciare le atrocità e le aggressioni sin dalle prime fasi del processo di dissoluzione della Jugoslavia; ma il ruolo affidatole dal Trattato di Dayton, l'organizzazione e la supervisione delle prime elezioni nazionali del dopoguerra, avrebbe aperto un nuovo capitolo nella storia dell'organizzazione¹⁹⁰. La Bosnia sarebbe stato il test delle capacità dell'OSCE di riabilitazione post-conflitto su larga scala.

Perché proprio l'OSCE? Nonostante l'organizzazione avesse una notevole *know-how* in disarmo e controllo degli armamenti, la sua esperienza nella dimensione operativa dei diritti umani (in contrasto con le dichiarazioni di principio) era decisamente limitata, e praticamente inesistente per quanto riguarda assistenza e supervisione elettorale. Alcuni fattori, come riporta Mario Sica, furono cruciali nella scelta¹⁹¹:

¹⁸⁹ Nina Caspersen, *op. cit.*, p. 585

¹⁹⁰ James Goldston, "The role of the OSCE in Bosnia: Lessons from the first year", in *Helsinki Monitor*, 3/1997, p. 14, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 4

¹⁹¹ Mario Sica, "The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement", in Michael Bothe, Natalino Ronzitti, Allan Rosas (a cura di), *The OSCE in the maintenance of peace and security*, L'Aja: Kluwer 1997, pp. 482-483

- a) il fatto che il coinvolgimento della Russia nell'attuazione di Dayton fosse cruciale, e che l'OSCE costituisse l'unica struttura in grado di consentire tale coinvolgimento, su un piano di parità, nel campo civile;
- b) il fatto che l'OSCE fosse una struttura pan-europea in cui gli Stati Uniti godono di partecipazione completa;
- c) il fatto che l'OSCE non fosse stato associato a fondo con le prime fasi del conflitto bosniaco e quindi, a differenza dell'ONU, avesse mantenuto un'immagine "pulita" nei Balcani;
- d) il fatto che, essendo un'organizzazione basata solo su impegni politici, potesse garantire una grande flessibilità.

Dall'altra parte, l'OSCE presentava anche qualche svantaggio:

- a) dal 1992 la partecipazione della Repubblica Federale di Jugoslavia (RFJ) era sospesa; tuttavia ciò poteva essere superato dall'accettazione da parte del presidente serbo Slobodan Milosević del ruolo dell'OSCE a Dayton, e di conseguenza dalla sua acquiescenza rispetto alla situazione della RFJ all'OSCE. La RFJ e la Russia si astennero da chiedere l'immediata reintegrazione nell'OSCE, e si accordarono per un sufficiente livello di cooperazione nel quadro dell'attuazione degli Accordi di Dayton;
- b) la necessità di ottenere il consenso di 53 stati poteva far dubitare della capacità dell'OSCE di portare avanti il lungo e difficoltoso processo di adempimento degli Accordi di Pace. A tal fine vennero in aiuto le recenti evoluzioni della struttura OSCE, con la maggiore autorità e capacità operative del Presidente in Esercizio, e il diminuito ruolo del *consensus* nell'operatività delle missioni OSCE¹⁹². Nel caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina, si preferì prendere una decisione iniziale generale (la decisione "*OSCE Actions for peace, democracy and stability in Bosnia and Herzegovina*", del Consiglio ministeriale di Budapest dell'8 dicembre 1995), per evitare di dover tornare ad altre decisioni basate sul *consensus* (ad esclusione di quelle sul bilancio) durante il corso della missione.

¹⁹² Tramite le procedure di consenso-meno-uno, utilizzabili in caso di gravi violazioni degli impegni OSCE, introdotte dal Documento di Praga nel gennaio 1991.

b) contenuti del mandato di Dayton per l'OSCE

Gli Accordi di Pace di Dayton affidano all'OSCE un ruolo cruciale su due piani: per quanto riguarda la dimensione umana e per quanto riguarda la stabilizzazione militare.

I- stabilizzazione militare

Per quanto riguarda gli aspetti militari della sicurezza, l'Annesso 1-B delinea l'obbligo per le Parti di negoziare, sotto gli auspici dell'OSCE, un regime di misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza (CSBM) tra le due Entità, e un bilanciamento e stabilizzazione delle forze di difesa a livello sub-regionale tra gli Stati successori della Jugoslavia.

II- Procedimento elettorale

L'Annesso 3 affida all'OSCE il ruolo di organizzazione *leader* nell'attuazione civile del Procedimento elettorale. Le Parti dell'Annesso (Repubblica di Bosnia-Erzegovina, Federazione di Bosnia-Erzegovina e Republika Sprska) si impegnano a promuovere elezioni libere, corrette e democratiche per assicurare la base di un governo rappresentativo¹⁹³. I sei articoli dell'Annesso specificano il ruolo a cui è chiamato l'OSCE.

L'art. I include le condizioni per lo svolgimento di elezioni democratiche, prevedendo che le Parti si impegnino al fine di assicurare l'esistenza di tali condizioni, e in particolare un'atmosfera politica neutrale, il voto segreto e senza intimidazioni, la libertà di espressione e di stampa, la libertà di associazione (partiti inclusi) e la libertà di movimento. Le Parti devono inoltre richiedere all'OSCE di verificare l'esistenza di tali condizioni e fornire assistenza ove necessario, oltre che sentirsi vincolate dai paragrafi 7 e 8 del Documento della Conferenza sulla dimensione umana di Copenhagen del 1990, riportati in allegato all'Annesso.

L'art. II specifica il ruolo dell'OSCE; esso comprende l'adozione di un *elections program* per la Bosnia-Erzegovina, la supervisione delle elezioni, in eventuale cooperazione con altre organizzazioni internazionali, lo stabilimento di

¹⁹³ Mario Molignoni, *op. cit.*, p. 61

una Commissione Elettorale Provvisoria, e la tenuta delle elezioni entro sei o al più tardi nove mesi dall'entrata in vigore dell'Annesso.

L'art. III stabilisce le caratteristiche della Commissione Elettorale Provvisoria, per quanto riguarda norme e procedure, mandato, composizione, privilegi e immunità.

L'art. IV si occupa delle questioni relative all'eleggibilità; l'art. V impegna le Parti ad accordarsi per la creazione di una Commissione Permanente; l'art VI, infine, stabilisce l'entrata in vigore dell'Annesso alla firma delle Parti.

III- diritti umani

L'Annesso 6 enumera i diritti umani garantiti dagli Accordi e dalla Costituzione ivi contenuta. Il dispositivo messo in atto per assicurarne il rispetto, la Commissione sui Diritti Umani, si compone di un Ufficio dell'*Ombudsman* e di una Camera dei Diritti Umani. In questo settore all'OSCE, nella persona del Presidente in esercizio, è ascrivito il compito di nominare l'*Ombudsman*, a seguito della consultazione delle Parti. In seguito, tale funzione di nomina sarebbe passata alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina¹⁹⁴.

IV- l'OSCE e le altre disposizioni degli Accordi di Dayton

Va comunque sottolineata la totale assenza di riferimento all'OSCE nel resto degli Accordi di Dayton, come riportano Ramelot e Remacle. L'insieme degli elementi militari legati al cessate il fuoco, al mantenimento della pace, al disarmo delle milizie, al raggruppamento delle armi pesanti è di competenza esclusiva dell'IFOR, dopo esserlo stato dell'UNPROFOR. La questione della possibile partecipazione delle forze armate russe non ha tuttavia spinto a trovare un ruolo per l'OSCE. Dall'altra parte, il controllo delle disposizioni civili legate alla ricostruzione, così come la polizia internazionale dell'ONU, sono stati affidati all'Alto Rappresentante del Consiglio di Sicurezza, Carl Bildt. Infine, le disposizioni relative ai rifugiati sono state naturalmente affidate all'UNHCR. Secondo Ramelot e Remacle, «se si può considerare che gli Accordi di Dayton legittimino le funzioni anteriori dell'OSCE, non si può al contrario stimare che essi

¹⁹⁴ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, pp. 96-97

ne espandano l'accezione o il campo d'applicazione. Essi s'inscrivono all'interno di una concezione della divisione del lavoro tra organizzazioni internazionali che corrisponde a ciò che si è svolto durante l'insieme della crisi jugoslava»¹⁹⁵.

c) la Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina

La Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina venne stabilita il 18 dicembre 1995, e iniziò a lavorare il 29 dicembre, basandosi sulle strutture della preesistente Missione a Sarajevo. Si decise che la Missione OSCE sarebbe rimasta in Bosnia per almeno un anno. La missione ha puntato da allora alla presenza sul campo come ad uno dei suoi aspetti di forza, arrivando a vantare cinque centri regionali (Tuzla, Mostar, Bihać, Banja Luka e Sokolac) e 27 uffici locali¹⁹⁶.

L'OSCE decise di affidare alla missione in Bosnia-Erzegovina tutti i compiti dell'organizzazione nell'attuazione del trattato di Dayton. Essi potevano riassumersi secondo tre linee:

- a) organizzare libere elezioni¹⁹⁷, gettare le fondamenta per un governo rappresentativo, assicurare il progressivo raggiungimento degli obiettivi di democrazia¹⁹⁸;
- b) monitorare i diritti umani, assieme ad altre organizzazioni, e riportarne le violazioni¹⁹⁹;
- c) incoraggiare misure di costruzione della fiducia e della sicurezza, così come il disarmo delle parti.

A tal fine il Capo Missione (l'ambasciatore statunitense Robert Frowick) si dotò di un Assistente (*Deputy*) per ognuna delle tre aree di responsabilità dell'OSCE: elezioni, diritti umani e stabilizzazione regionale²⁰⁰. L'OSCE veniva così incaricata della responsabilità di processi *top-down*, come la condotta delle elezioni, tanto quanto di processi *bottom-up*, come la promozione della cultura politica attraverso il rafforzamento della società civile²⁰¹.

¹⁹⁵ Vincent Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 97

¹⁹⁶ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 4

¹⁹⁷ GFAP, Annesso 3

¹⁹⁸ GFAP, Annesso 3, Preambolo

¹⁹⁹ GFAP, Annesso 6

²⁰⁰ Mario Sica, *op. cit.*, p. 484

²⁰¹ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 4

Per il dispiegamento in loco la Missione OSCE poté basarsi sulla *European Community Monitoring Mission* (ECMM), presente sin dal 1991 con 80 membri, che firmò con l'OSCE un accordo di cooperazione a Vienna il 21 dicembre 1995. Il personale ECMM, dotato di lunga esperienza e ottima conoscenza degli sviluppi politici e militari in Bosnia, fu cruciale nell'assistere l'OSCE a realizzare alcuni dei suoi compiti, quali il dispiegamento sul campo delle delegazioni e l'inizio delle attività sistematiche di monitoraggio il 15 gennaio 1996.

Il dispiegamento della missione fu lento a causa di due fattori: l'OSCE poté impiegare solo funzionari civili nominati (*secunded*) dai governi degli Stati membri, non in grado di rispondere velocemente tanto quanto i militari; inoltre, i funzionari vennero selezionati personalmente per ogni specifico compito, allungando così i tempi.

Come per altri casi di attuazione civile, la missione si trovò sotto il coordinamento generale dell'Alto Rappresentante (in quel momento Carl Bildt, già primo ministro svedese e rappresentante UE). In ogni caso il Capo Missione, Robert Frowick, emerse come un interlocutore chiave delle tre parti degli Accordi di pace²⁰².

4.3 Il *peace-building* OSCE e i limiti dell'internazionalismo liberale

In quale paradigma delle relazioni internazionali e della gestione dei conflitti si situa l'azione di *peace-building* dell'OSCE? Secondo Roland Paris, la quasi totalità delle agenzie internazionali lavora secondo i principi dell'internazionalismo liberale, fondato sull'assunzione che il miglior fondamento per la pace siano la democrazia e il libero mercato²⁰³. Il *peace-building* si configura in ciò come «un enorme esperimento d'ingegneria sociale - un esperimento che implica la trasposizione dei modelli occidentali di organizzazione sociale, politica ed economica in stati distrutti dalla guerra per controllare il conflitto civile; in altre

²⁰² Milosevic ricevette Frowick per colloqui sostanziali, nonostante il fatto che la RFJ fosse ancora sospesa dalla partecipazione all'OSCE; citato in Mario Sica, *op. cit.*, p. 485

²⁰³ Roland Paris, "Peace-building and the limits of liberal internationalism", in *International Security*, vol. 22, n. 2 (Autunno 1997), pp. 54-89

parole, la pacificazione attraverso la liberalizzazione economica e politica»²⁰⁴. Tuttavia, tale paradigma di internazionalismo liberale ha prodotto anche effetti collaterali destabilizzanti: in Bosnia, uno degli otto casi presi in considerazione da Paris, «le elezioni hanno rafforzato la separazione tra i partiti anziché facilitare la loro riconciliazione».

Per quali motivi l'approccio corrente al *peace-building* è problematico? Paris rileva come principale difetto «la convinzione che l'evoluzione naturale degli stati in via di sviluppo sia verso la democrazia di mercato, e che pertanto sia sufficiente prescrivere tali istituzioni come rimedio ai conflitti civili, senza anticipare adeguatamente o agire per limitare gli effetti collaterali destabilizzanti»²⁰⁵.

Un approccio più realistico, nella visione di Paris, consisterebbe nel partire dall'assunto opposto: creare una stabile democrazia di mercato è un processo lungo, tumultuoso e conflittuale, particolarmente in un fragile ambiente post-bellico. Democrazia e capitalismo, infatti, incoraggiano entrambi paradossalmente la competizione intra-societaria come mezzo per il raggiungimento della stabilità politica e della prosperità economica. «Tuttavia gli stati in situazioni post-belliche sono tipicamente mal equipaggiati per gestire la competizione intra-societaria indotta dalla liberalizzazione economica e politica: non solo per la loro recente storia di violenza, ma perché solitamente sono sprovvisti di strutture istituzionali in grado di risolvere pacificamente le dispute interne. In tali circostanze, gli sforzi di trasformazione degli stati in situazione post-bellica in democrazie di mercato possono servire ad esacerbare più che a moderare il conflitto intra-societario»²⁰⁶.

Paris non mette in dubbio il ruolo positivo delle operazioni di *peace-keeping* nell'impedire la continuazione e il rinnovamento dei conflitti civili, ma si concentra nella critica all'obiettivo post-bellico di costruzione di una pace sostenibile. Pur riconoscendo che il processo di liberalizzazione economica e politica non è certo l'unico responsabile della continua instabilità degli stati in situazione post-bellica, sottolinea come le tensioni create da tali politiche abbiano impedito il consolidamento della pace.

²⁰⁴ Roland Paris, *op. cit.*, p. 56

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 56-57

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 57

Gli approcci alternativi al *peace-building*, tuttavia, secondo lo stesso Paris, non sono praticabili: un'alternativa potrebbe essere l'autoritarismo, ossia «abbandonare l'internazionalismo liberale e promuovere lo stabilimento di autorità politiche effettive in grado di mantenere l'ordine»; un'altra è la strategia di partizione, «per eliminare le cause del conflitto rimodellando gli stati in situazione post-bellica in entità politiche separate»²⁰⁷. Entrambe le alternative sembrano creare più problemi di quanti non ne risolvano: per tale motivo Paris suggerisce che le agenzie di *peace-building* mantengano il proprio obiettivo di trasformazione degli stati in situazione post-bellica in democrazie di mercato, ma ripensino la propria strategia, al fine di limitare gli effetti collaterali destabilizzanti della liberalizzazione politica ed economica.

L'approccio di Paris, denominato “liberalizzazione strategica”, si basa su alcuni elementi:

- 1- lo sviluppo di un processo di democratizzazione più graduale e controllato, ritardando le elezioni fino al raffreddamento delle passioni, promuovendo le associazioni civiche interetniche, escludendo gli estremisti dalla vita politica e controllando la presenza di propaganda infiammatoria;
- 2- lo stabilimento di meccanismi elettorali in grado di premiare la moderazione anziché l'estremismo;
- 3- la promozione di politiche di aggiustamento volte all'equità e alla crescita, anziché politiche di *austerity* destabilizzanti;
- 4- la creazione di organismi effettivi di coordinamento centrale delle attività di *peace-building*;
- 5- l'estensione della durata delle operazioni di *peace-building* ad un periodo realisticamente più lungo, dagli attuali 1-3 anni a 7-9 anni²⁰⁸.

²⁰⁷ Roland Paris, *op. cit.*, p. 58

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 58

5. L'OSCE E L'ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI DAYTON, 1995-2001

Il mandato OSCE prevedeva un ruolo di *democratizzazione*, intesa come promozione dei valori e delle strutture democratiche come preconditione per elezioni libere, corrette e democratiche; un ampio ruolo riguardo le *elezioni*, ambito di dominio quasi esclusivo dell'OSCE; una responsabilità larga ma non esclusiva nel campo dei *diritti umani*; un ruolo riguardo ai *mezzi di comunicazione*, non solo nel contesto delle elezioni, ma in generale per una società democratica; infine, un contributo per la *stabilizzazione regionale*.

5.1 Democratizzazione

Secondo la definizione di David Chandler, «il processo di Dayton è un esperimento di supporto alla democratizzazione attraverso strategie imposte dall'esterno»²⁰⁹. In base ad una definizione ampia, praticamente tutte le attività dell'OSCE sono state finalizzate alla democratizzazione. La definizione formale di democrazia si focalizza su libere elezioni, che l'OSCE ha organizzato e supervisionato; ma l'OSCE si è occupato anche delle condizioni per le elezioni, quali lo stato di diritto, la separazione dei poteri, le libertà d'espressione, associazione e movimento, l'indipendenza dei mezzi di comunicazione, e un'attiva società civile. Cristophe Solioz afferma che «il consolidamento democratico è correlato alla sostenibilità delle istituzioni democratiche»²¹⁰.

Douglas Davidson rileva come l'approccio della Missione alle questioni della democratizzazione e della *governance* abbia seguito l'evoluzione del ruolo elettorale della stessa. L'obiettivo centrale del dipartimento è sempre rimasto la promozione della buona *governance* e lo sviluppo della società civile, secondo due modalità: rafforzando da una parte gli strumenti e le strutture di governo, dall'altra la capacità dei cittadini di influenzarne gli organi formali²¹¹.

Il focus immediato della Missione fu sulle elezioni. Dopo la tornata elettorale del 1996 e i suoi risultati insoddisfacenti, venne data più attenzione ai

²⁰⁹ David Chandler, *op. cit.*, p. 36, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p.6

²¹⁰ Cristophe Solioz, *op. cit.*, p. 9, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 6

²¹¹ Douglas Davidson, "Ten Years of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Reflections on a Decade and Thoughts on the Future", in OSCE, *OSCE Yearbook 2005*, p. 126

processi *bottom-up* e alle condizioni sostanziali per le elezioni, quali una società civile attiva, partiti politici funzionanti, una buona *governance* e lo stato di diritto²¹².

a) società civile

A seguito del conflitto, i contatti inter-etnici e inter-Entità erano rari. L'OSCE ha provato a sviluppare alcune di misure di rafforzamento della fiducia promuovendo il dialogo tra gruppi etnici e tra le due Entità, ad esempio attraverso tavole rotonde di intellettuali bosniaci sullo "sviluppo democratico".

L'OSCE ha anche promosso lo sviluppo di organizzazioni non governative (ONG), viste come "terza forza" tra il governo e l'economia. Le ONG sono state incoraggiate a prendere un ruolo politico e di *advocacy*: «C'è un crescente consenso oggi che elezioni senza società civile non producano democrazia»²¹³. L'OSCE si è concentrato sul supporto alle ONG locali, sullo sviluppo di centri giovanili e sulla promozione delle donne in politica.

Nel 1998 l'OSCE ha istituito sei "*Democracy Centers*", specialmente nella Republika Srpska, in cui la popolazione potesse incontrarsi, reperire informazioni, aver accesso ai media, e in cui le ONG locali potessero trovare supporto; 159 ONG locali hanno inoltre fornito più di 3.000 osservatori elettorali, formati dall'OSCE e dispiegati per le elezioni politiche del 1998. Rispetto alle elezioni municipali del 1997, il numero di osservatori locali è così aumentato di 10 volte.

La metodologia dell'OSCE ha previsto l'identificazione di individui o gruppi aperti al supporto e all'influenza esterni; la loro formazione e l'assistenza nel processo di definizione dell'agenda politica; la mobilitazione di ONG attive come voci politiche, con l'implicito supporto all'opposizione civile ai partiti nazionalisti.

La valutazione di questo tipo di intervento è molto difficile. Marcel Stoessel delinea i possibili problemi e rischi²¹⁴: le ONG sono di solito condotte da intellettuali, con scarso seguito, mentre la gente comune si sente più vicina ai partiti nazionalisti; i membri delle ONG hanno spesso paura di parlare in pubblico;

²¹² Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 6-7

²¹³ David Chandler, *op. cit.*, p. 136, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 7

²¹⁴ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 7

l'assistenza, nel primo dopoguerra, è stata spesso ineffettiva e troppo breve, a causa dell'enfasi sulle elezioni e dell'ostruzionismo dei pubblici ufficiali; ancora manca un quadro legale definito per l'attività di ONG nazionali; attività inter-Entità non necessariamente si trasformano in un movimento politico; in uno stato debole come la Bosnia-Erzegovina, le ONG rischiano di trasformarsi in organizzazioni para-governative, ossia in un servizio economico di consegna degli aiuti per i donatori; la costruzione di una società civile non dovrebbe implicare l'esternalizzazione di attività essenziali del governo centrale.

Come sottolinea Roberto Belloni, «uno sforzo collaborativo delle ONG locali non si è mai materializzato». Belloni imputa ciò al fatto che i gruppi di cittadini bosniaci non riconoscono la Legge sulle Associazioni e Fondazioni in grado di riflettere le loro preferenze, o al fatto che semplicemente assumano che la comunità internazionale sia in una migliore posizione per un'azione di *lobby* a livello politico²¹⁵.

In ogni caso, le ONG esistono e si fanno sentire anche in Bosnia. Come sostiene Solioz, «l'esperienza dell'OSCE prova che è possibile coinvolgere ONG regionali e locali non come subappaltatori, ma come partner e partecipanti legittimi in un processo di democratizzazione e integrazione regionale»²¹⁶.

b) partiti politici

Il programma OSCE sui partiti politici ha sollevato maggiori controversie. Il suo scopo era di sviluppare ed assistere partiti politici multietnici effettivi e favorire l'azione delle donne in politica. I *Political Party Service Centres*, stabiliti nel 1998, hanno fornito a tutti i partiti libero accesso alle dotazioni d'ufficio e alle informazioni. Durante la campagna elettorale del 1998, vi furono tenute più di 300 conferenze stampa.

Di fatto, l'OSCE non si è occupato solo dell'organizzazione, supervisione e certificazione delle elezioni, ma ha anche specificato quale partiti avrebbe preferito che fossero eletti: partiti moderati, democratici, multietnici e, soprattutto, pro-Dayton. Dall'altra parte, tutti i partiti politici hanno dovuto essere certificati

²¹⁵ Roberto Belloni, "Civil society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", in *Journal of Peace Research*, vol. 38, n. 2 (Marzo 2001), p. 171

²¹⁶ Cristophe Solioz, *op. cit.*, p. 16, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 8

dall'OSCE per poter presentare dei candidati, presentando una dichiarazione di impegno al rispetto del trattato di Dayton, del codice di condotta elettorale e delle altre norme PEC, condizione che è stata vista da molti bosniaci, specie serbi e croati, come paternalistica²¹⁷.

Per quanto riguarda la partecipazione femminile alla politica, dal 1998 una coalizione di gruppi di donne e politici, con il supporto OSCE, ha ottenuto la modifica delle norme PEC: tre dei primi nove candidati in lista devono essere donne. Nelle elezioni municipali dell'aprile 2000, il 18% degli eletti erano donne.

Il programma OSCE per i partiti politici ha continuato la sua azione, per contrastare il vantaggio strategico dei tre partiti nazionalisti sui nuovi partiti di alternativa, spesso dovuto all'importanza delle reti informali sul terreno a loro disposizione.

c) governance

Il programma sulla *governance* ha fornito un intenso addestramento per ufficiali municipali nel finanziamento e nella realizzazione di progetti infrastrutturali municipali sostenibili (*Municipal Infrastructure Finance and Implementation Programme*).

d) stato di diritto

Concepito lo stato di diritto come un principio democratico di base, l'OSCE si è impegnato, tra l'altro, nella creazione di una rete di aiuto legale (*Legal Aid Network*) sostenibile. Inoltre ha contribuito alla formazione dei giudici, alla fornitura di materiali alle corti, alla produzione di un commentario sulle leggi bosniache e di una strategia di riforma giudiziaria; infine ha convinto i giudici di entrambe le entità ad adottare un codice deontologico comune²¹⁸. L'OSCE si è anche speso contro la corruzione, che rimane tuttavia endemica.

Lo stato di diritto in Bosnia, tuttavia, rischia di non apparire credibile finché il trattato di Dayton resterà largamente inattuato, e finché i criminali di guerra resteranno in libertà.

²¹⁷ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 9

²¹⁸ *Ibidem*

e) conclusioni

L'azione di democratizzazione dell'OSCE in Bosnia ha portato con sé alcune idee implicite che possono essere problematiche.

La prima, nelle parole di Chandler, è l'«assunzione che la democrazia possa essere insegnata o imposta da organi internazionali sulla base che alcune culture non siano abbastanza razionali o civili per autogovernarsi»²¹⁹. A tale critica Stoessel risponde che il periodo «1992-1995 non è stato un buon esempio di comportamento civile, e che il conflitto ha lasciato ferite profonde che possono essere guarite solo con l'assistenza esterna»²²⁰.

La seconda idea implicita e problematica è l'assunzione che l'odio etnico possa essere in qualche modo contrastato dalla democratizzazione, mentre il processo democratico-elettorale può rinforzare nei fatti la segregazione etnica. A tal proposito, sempre nelle parole di Stoessel, «non ci sono alternative effettive alla democrazia. Sia un protettorato internazionale totale, sia un ritiro totale, sono politicamente inaccettabili per l'Occidente»²²¹.

Una terza seria critica si è focalizzata sulla posizione centrale delle istituzioni internazionali. Più la “democratizzazione” è avanzata in Bosnia, più potere è passato dai bosniaci alla comunità internazionale, fino al punto in cui OSCE e OHR sono divenuti «pilastri centrali dell'ordine costituzionale»²²². «La democratizzazione non è stata compiuta in modo molto democratico», secondo Stoessel. Per quanto giustificabile, ciò ha comportato che la popolazione abbia sentito di aver poco da dire nel processo di pace, e abbia potuto delegare la responsabilità di tutti i problemi ad organismi internazionali privi di *accountability* diretta.

²¹⁹ David Chandler, *op. cit.*, p. 5, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 10

²²⁰ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 10

²²¹ *Ibidem*

²²² Gerald Knaus, Marcus Cox, “Whither Bosnia?”, in *NATO Review*, vol. 48, Inverno 2000-2001, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 10

5.2 Procedimento elettorale

L'OSCE fu incaricato della responsabilità primaria per l'organizzazione e la supervisione delle elezioni²²³, un compito senza precedenti per scala e responsabilità. Tra il 1996 e il 2000, l'OSCE organizzò sei turni elettorali: le elezioni generali del settembre 1996; le elezioni municipali del settembre 1997; le elezioni speciali in Republika Srpska del novembre 1997; le elezioni municipali dell'aprile 2000 e le elezioni generali del novembre 2000.

L'OSCE aveva il compito di «certificare che le elezioni potessero essere effettive sotto le correnti condizioni sociali in entrambe le Entità... e, se necessario, fornire assistenza alle Parti nel creare tali condizioni»²²⁴. Le condizioni richieste erano «un'atmosfera politica neutrale, il diritto di voto in segreto senza paura di intimidazione, libertà di espressione e dei media, libertà di associazione, libertà di movimento»²²⁵. Inoltre, all'organizzazione era richiesto «di supervisionare... la preparazione e la condotta delle elezioni»²²⁶, incluso il processo di registrazione. Infine, l'OSCE avrebbe certificato le elezioni e aiutato nella loro messa in atto.

A tali fini venne istituita la *Provisional Election Commission* (PEC), organismo misto locale-internazionale, presieduto dal Capo Missione OSCE e composto da altri sei membri, tre esperti e tre rappresentanti dei partiti bosniaci (escludendo così i partiti di opposizione non nazionalisti). Il *quorum* di validità era di quattro, prevenendo così ogni possibile boicottaggio da parte dei partiti²²⁷. La PEC era responsabile per la regolazione del Procedimento elettorale e stabiliva norme e regole sulla registrazione dei partiti politici, il diritto di voto attivo e passivo, il ruolo degli osservatori elettorali, la natura della campagna elettorale e la pubblicazione dei risultati. La prima seduta della PEC si tenne il 1° febbraio 1996, e il 22 febbraio venne adottata la prima serie di norme PEC, che da allora hanno avuto un'evoluzione costante. La PEC è stata l'istituzione multi-etnica in funzione continuativa per più lungo tempo in Bosnia, e ha continuato ad operare fino all'adozione della legge elettorale.

²²³ GFAP, Annesso 3, artt. II e III

²²⁴ GFAP, Annesso 3, art. I, paragrafo 2

²²⁵ GFAP, Annesso 3, art. III, paragrafo 2

²²⁶ GFAP, Annesso 3

²²⁷ Mario Sica, *op. cit.*, p. 486

Nel maggio 1996 la PEC ha istituito l'*Election Appeals Sub-Commission* (EASC), presto cresciuta in un potente organismo di investigazione e giudizio della violazione delle norme elettorali, con il potere di imporre sanzioni effettive, tra cui l'esclusione di candidati e partiti dalla competizione elettorale e il rimedio e la punizione delle frodi elettorali.

Oltre alle azioni in Bosnia, i compiti elettorali dell'OSCE si sono svolti anche all'estero, dove l'organizzazione è stata incaricata di organizzare il voto dei bosniaci censiti nel 1991 e residenti all'estero²²⁸.

a) le elezioni politiche del 1996

I- le norme elettorali PEC

La prima serie di norme PEC venne adottata il 23 febbraio 1996. Tali norme includevano, in primo luogo, le modalità di votazione per la presidenza tripartita, in due circoscrizioni: l'elezione di un membro bosgnacco e di un membro croato nella Federazione, l'elezione di un membro serbo in Republika Srpska. In secondo luogo, esse delineavano le modalità di registrazione degli elettori: la lista elettorale del 1991, aggiornata in base ai neo-maggiorenni e alle morti, sarebbe stata pubblicata, e gli elettori avrebbero potuto indicare la volontà di votare in una municipalità diversa da quella in cui risultavano registrati.

La PEC adottò successivamente anche altre norme relative alla registrazione degli elettori e al voto *in abstentia*. La frase, presente negli Accordi di Dayton, secondo cui «L'esercizio del diritto di voto da parte di un rifugiato sarà interpretato come conferma della sua intenzione di ritornare in Bosnia»²²⁹ aveva infatti creato timori riguardo alla registrazione e al voto dei rifugiati. La PEC dovette in ciò affrontare un dilemma: nelle parole di Mario Sica, «era preferibile, o anche solo possibile, cercare di cancellare la pulizia etnica e ricostruire il tessuto etnico del paese, o era preferibile accettare la situazione presente?»²³⁰ Se pure appariva moralmente e politicamente ripugnante l'accettare o condonare la pulizia etnica, il voto *in abstentia* non seguito da un ritorno avrebbe potuto portare a distorsioni e a situazioni impossibili, specialmente a livello locale. In conclusione la PEC adottò

²²⁸ GFAP, Annesso 3

²²⁹ GFAP, Annesso 3, art. IV

²³⁰ Mario Sica, *op. cit.*, p. 488

regole che diedero ai rifugiati la scelta se votare di persona o *in abstentia* nella municipalità in cui risiedevano nel 1991, o se votare di persona in una differente municipalità in cui intendevano risiedere. Tali norme raccolsero numerose critiche da parte di autorità e partiti musulmani, che accusarono l'OSCE di legalizzare la pulizia etnica. Ovviamente, le norme PEC non potevano da sole ribaltare il risultato di quattro anni di conflitto e pulizia etnica. L'opzione di voto di persona in una municipalità a scelta del votante poteva, di fatto, alterare considerabilmente la scena politica locale, se i rifugiati si fossero registrati in massa nelle municipalità di residenza temporanea. La regola si prestava ad abusi da parte degli stessi rifugiati, particolarmente quelli residenti nei paesi vicini; è riconosciuto che circa 120.000 rifugiati in RFJ e 10.000 rifugiati in Croazia furono "istruiti" a registrarsi in alcune municipalità della Republika Srpska (specialmente Brčko e Srebrenica) e dell'Erzegovina rispettivamente, dove furono trasportati in bus nel giorno delle elezioni appositamente per votare²³¹.

A causa di questi abusi che, nelle sue parole, minacciavano «l'integrità generale del Procedimento elettorale», il presidente della PEC, Frowick, decise il 27 agosto 1996 (quando i rifugiati in 54 stati esteri stavano già votando) di posporre le elezioni municipali. Venne successivamente deciso che le elezioni si sarebbero tenute entro la fine dell'anno, e che a tal fine il mandato della PEC e di Frowick stesso sarebbero stati prorogati.

II- le operazioni OSCE di supervisione e osservazione

Per rafforzare l'integrità del processo, l'OSCE creò due altre operazioni su larga scala. Quasi 1.200 supervisori elettorali da 30 paesi membri e due paesi non membri vennero dispiegati in Bosnia-Erzegovina, con il compito di supervisionare la dislocazione dei materiali elettorali, lo stabilimento dei seggi, il voto e le operazioni di conteggio. Venne inoltre stabilito che il giorno delle elezioni i supervisori sarebbero stati affiancati da circa 1.000 osservatori provenienti da 50 paesi e organizzazioni, tra cui l'Assemblea Parlamentare OSCE e l'ODIHR. Tali operazioni avrebbero prodotto due valutazioni separate, sulla cui base il Capo Missione OSCE, Frowick, da cui dipendevano i supervisori, avrebbe verificato la

²³¹ Mario Sica, *op. cit.*, p. 488

regolarità delle elezioni e certificato i loro risultati. Il Coordinatore del Monitoraggio Internazionale, l'ex ministro dell'Interno olandese e sindaco di Amsterdam, Eduard van Thijn, avrebbe verificato se e in che misura le elezioni fossero state «libere, corrette e democratiche». Sulla base di tali rapporti, il Presidente in Esercizio Flavio Cotti avrebbe informato l'Alto Rappresentante Carl Bildt, il quale a sua volta avrebbe fatto rapporto al Consiglio di Sicurezza ONU, l'organo responsabile per la possibile cancellazione delle sanzioni contro la RFJ e la Republika Srpska in base alla Risoluzione 1022 del Consiglio di Sicurezza ONU, dieci giorni dopo le prime elezioni libere in Bosnia²³².

III- la certificazione delle condizioni per le elezioni

Le due decisioni sulla certificazione delle condizioni necessarie e sufficienti per tenere le elezioni, e la decisione della data delle elezioni stesse, vennero prese, in accordo con la decisione del Consiglio ministeriale di Budapest, dal Presidente in Esercizio dell'OSCE, il ministro degli esteri svizzero Flavio Cotti²³³. La Missione OSCE aveva stabilito dodici obiettivi concernenti le condizioni per le elezioni, principalmente in base agli Accordi di Dayton e ai paragrafi 7 e 8 del Documento OSCE di Copenhagen. Tali obiettivi - da raggiungersi, in base al documento, in un grado ragionevole entro le elezioni - includevano, tra gli altri: un'atmosfera politica neutrale, libertà di espressione e di accesso ai mezzi d'informazione, libertà di associazione, libertà di movimento, il diritto di formare liberamente partiti politici, e il diritto di ogni cittadino bosniaco di occupare i pubblici uffici²³⁴.

Alla vigilia delle elezioni, tuttavia, la prima condizione - un'atmosfera politica neutrale - era ancora assente nella maggior parte delle località; si registravano ancora controlli di polizia arbitrari, casi di discriminazione etnica, intimidazioni ed aggressioni, espulsioni e detenzioni arbitrarie. Né poteva dirsi garantita la libertà di espressione ed associazione: la propaganda nazionalista veniva veicolata da mezzi di comunicazione controllati etnicamente, cui i partiti di opposizione non avevano accesso e che portavano avanti propaganda nazionalista, infiammatoria ed isolazionista. I tentativi internazionali di incoraggiare o anche

²³² Mario Sica, *op. cit.*, p. 489

²³³ *Ibidem*, p. 487

²³⁴ *Ibidem*

creare direttamente media indipendenti ottennero magri risultati. La libertà di movimento continuava ad essere ostacolata: mentre individui e piccoli gruppi potevano attraversare la IEBL in maniera crescente, il movimento di gruppi più grandi poteva creare incidenti se non portato avanti sotto la protezione dell'IPTF o della IFOR. Le autorità locali erano acquiescenti a tali violenza, quando non addirittura loro istigatrici.

Per quanto riguarda il ritorno dei rifugiati, solo 80.000 ritornarono su circa 2 milioni, e praticamente solo in quelle aree in cui si trovavano etnicamente in maggioranza. Allo stesso tempo, la pulizia etnica continuò a livello locale, producendo nuovi flussi di rifugiati, probabilmente in eccesso rispetto ai ritornati.

Infine, contrariamente agli Accordi, numerosi criminali di guerra ricercati rimanevano liberi, e taluni di essi continuavano ad esercitare influenza politica. Come simbolo del progresso limitato e dolorosamente lento in questo campo si ebbe il ritiro dal governo del primo ministro della Republika Srpska, Radovan Karadžić, il 18 luglio, sotto la più grande pressione internazionale, e più tardi anche dalle cariche di partito. Ma Karadžić, così come altri ben noti signori della guerra come Ratko Mladić in Republika Srpska e Dario Kordić in Erzegovina, rimaneva nel paese, e la loro stessa presenza continuava a minare l'attuazione degli Accordi di Pace.

Flavio Cotti si trovò a dover prendere una delle decisioni più difficili e con larghe implicazioni da parte dell'OSCE. Il rischio, espresso da Cotti come da Carl Bildt, era che le elezioni portassero alla legittimazione pseudo-democratica delle strutture esistenti (tra cui la Republika Srpska) e della pulizia etnica²³⁵.

Tuttavia, quando il Presidente in Esercizio Cotti prese la decisione di certificare l'esistenza delle condizioni per le elezioni, il 25 giugno, sostenne il punto di vista che le elezioni dovevano essere viste in un contesto più globale. Tra gli aspetti in considerazione vennero menzionati: che le elezioni non fossero un fine in sé, ma solo un passo sulla lunga strada per la riconciliazione e la democratizzazione; che la presenza dell'IFOR non sarebbe stata garantita in caso di posposizione delle elezioni; che, poiché gli Accordi di Pace non fornivano alternative, l'intero processo di pace sarebbe deragliato e avrebbe potuto fermarsi se

²³⁵ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 12

le elezioni non si fossero tenute; che le elezioni avrebbero consentito almeno un inizio simbolico di democratizzazione e la ricostruzione del tessuto etnico della Bosnia; che la grande maggioranza dei partiti e delle forze politiche bosniache erano a favore delle elezioni; che l'intera comunità internazionale era a favore delle elezioni²³⁶.

In favore delle elezioni era infatti soprattutto la comunità internazionale, e non vi erano estranee motivazioni di politica interna americana: nella campagna elettorale presidenziale del 1996, Bill Clinton aveva promesso una rapida soluzione («*a quick fix*») per il problema bosniaco. Mettendo sulla bilancia tanto le considerazioni fattuali quanto quelle politiche, Flavio Cotti concluse che non c'erano «alternative convincenti alla tenuta delle elezioni presidenziali e parlamentari»²³⁷. L'opinione del capo Missione OSCE e presidente della PEC, Robert Frowick, è stata definita, a tal fine, «decisiva»²³⁸. Ad ogni modo, il 27 agosto Frowick decise di posporre le elezioni municipali, confermando così implicitamente l'assenza delle condizioni necessarie, almeno in alcune regioni²³⁹.

La tenuta delle elezioni costringeva ad un cambiamento anche la strategia dell'OSCE. Secondo James Goldston, il potere di rimandare le elezioni fino al miglioramento di determinate condizioni rappresentava «la più potente arma a disposizione dell'OSCE per il miglioramento dei diritti umani, prima della tornata elettorale»²⁴⁰. Dal momento della decisione di tenere le elezioni nella data prestabilita, l'OSCE e l'OHR dovettero iniziare a «sedurre i nazionalisti per la cooperazione, anziché fare pressioni su di loro per l'adempimento», nelle parole di Marcel Stoessel²⁴¹.

L'OSCE aveva anche il potere di escludere i ricercati per crimini di guerra da ogni ufficio pubblico o elettivo. Radovan Karadžić negoziò il proprio ritiro dalla presidenza del partito SDS; la sua presenza fu bandita dalle apparizioni televisive, radiofoniche o in pubblico, così il suo nome e la sua immagine furono banditi dai

²³⁶ Mario Sica, *op. cit.*, p. 490

²³⁷ OSCE, *OSCE Annual Report 1996*, p. 9, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 12

²³⁸ Mario Sica, *op. cit.*, p. 487

²³⁹ OSCE, *OSCE Annual Report 1996*, p. 9, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 12

²⁴⁰ James Goldston, *op. cit.*, p. 25, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 12

²⁴¹ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 12

materiali elettorali. L'SDS dovette anche pagare una multa di 50.000 \$ per dichiarazioni di minaccia all'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina²⁴².

IV- svolgimento e certificazione delle elezioni

Le elezioni ebbero infine luogo il 24 settembre 1996, alla presenza di più di 1.200 supervisori e osservatori OSCE. Cinque giorni dopo, la PEC certificò che le elezioni si erano svolte «in accordo con gli standard internazionalmente accettati di eleggibilità, accesso, partecipazione e trasparenza»²⁴³. Non vennero utilizzate le parole «libere, corrette e democratiche». I partiti nazionalisti guadagnarono l'80% dei seggi nel parlamento statale.

A causa delle limitazioni nella disponibilità di tempo, risorse ed esperienza nell'organizzazione di elezioni, fu inevitabile il presentarsi di alcuni problemi. Tra questi, Marcel Stoessel²⁴⁴ riporta: la mancanza di personale adeguato fornito dagli Stati membri OSCE, il che ritardò il processo di registrazione, ed impedì a migliaia di rifugiati di votare; la mancanza di personale ed esperienza da parte della *Media Experts Commission* (MEC); dati diversi riportati dalle fonti ufficiali rispetto alla partecipazione al voto, in un caso risultante addirittura maggiore del 100%, che fece sorgere dubbi di frodi massicce - le schede elettorali furono distrutte dall'OSCE una sola settimana dopo la certificazione; la possibilità, offerta dalle norme PEC, di scegliere, in base a vari criteri, il luogo di voto, il che rese possibile la creazione di maggioranze in luoghi che avevano subito pulizia etnica. E ciò nonostante la previsione del trattato di Dayton secondo cui «un cittadino che non viva più nella municipalità in cui risiedeva nel 1991 dovrebbe, come regola generale, votare in persona o *in absentia* in quella municipalità»²⁴⁵.

L'analisi delle osservazioni riportate dal personale OSCE dispiegato sul campo mostrò che il Procedimento elettorale venne condotto in maniera adeguata («*properly*») nel 97% dei seggi²⁴⁶. Non furono osservati problemi seri o irregolarità su larga scala. In ogni caso, vennero riportati diversi incidenti. La maggior parte dei

²⁴² Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 12

²⁴³ OSCE, *OSCE Annual Report 1996*, p. 8, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 13

²⁴⁴ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 13

²⁴⁵ GFAP, Annesso 3, art. IV

²⁴⁶ Hans Schmeets e Jeanet Exel, *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections. An analysis of the Observations*, Dordrecht: Kluwer 1997, p. 97

problemi aveva a che fare con la registrazione degli elettori e i seggi per elettori *in absentia*. Nel primo caso, vennero riportati problemi di registrazione del 46% dei seggi, dovuti alla mancanza di registrazione degli elettori sulle liste elettorali elaborate in base al censimento del 1991; in ogni caso, i problemi di registrazione «non furono così seri da influenzare in modo sostanziale il Procedimento elettorale»²⁴⁷. Nel secondo caso, i problemi riguardarono il sovraffollamento dei seggi e le difficoltà di logistica e mobilità. Per quanto riguarda i procedimenti di conteggio, le osservazioni indicarono che «non avvennero grandi violazioni, in generale» e «indizi di possibili frodi si videro raramente»²⁴⁸. L'opinione generale fu «fondamentalmente positiva»²⁴⁹ per quasi tutti i centri di conteggio.

V- conclusioni

I risultati delle urne sembrarono dare ragione ai critici della scelta elettorale, che avevano sottolineato come esse avrebbero meramente consolidato e legittimato il potere degli estremisti nazionalisti, e rafforzato la divisione *de facto* della Bosnia in tre enclavi etniche²⁵⁰. Ciò era sottolineato dalla stessa teoria politica di Dahl, che considera un dilemma fondamentale della democrazia pluralista il come agire quando l'attività politica genera richieste che non possono essere canalizzate attraverso le istituzioni esistenti, ossia come gestire situazioni in cui associazioni di cittadini promuovono l'esclusivismo sciovinistico a spese del più ampio bene pubblico²⁵¹. In tali situazioni, secondo Dahl, incoraggiare l'attività politica può polarizzare la popolazione in comunità separate e potenzialmente ostili. Quando una società è così divisa, tenere elezioni democratiche - per definizione momenti di intensa attività politica - può rafforzare le differenze e impedire lo sviluppo di un sistema democratico stabile, particolarmente se i politici locali sfruttano deliberatamente le differenze tra i gruppi per costruirsi un seguito²⁵². Proprio in Bosnia, nel 1990, le elezioni avevano inasprito le relazioni etniche ed aiutato a

²⁴⁷ Hans Schmeets e Jeanet Exel, *op. cit.*, p. 98

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 100

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 101

²⁵⁰ Tra questi, Anthony Borden, Slavenka Drakulic e George Kenny, "Bosnia's Democratic Charade", *The Nation*, vol. 263, n. 8 (23 settembre 1996), citato in Roland Paris, *op. cit.*, p. 72

²⁵¹ Robert Alan Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, p. 1, citato in Roland Paris, *op. cit.*, p. 75

²⁵² Alvin Rabushka e Kenneth A. Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory Of Democratic Instability*, Columbus OH: Charles E. Merrill 1972, pp. 83, 151, citato in Roland Paris, *op. cit.*, p. 75

creare le condizioni per la guerra civile²⁵³. La politica avversariale tipica della democrazia può infatti acuire il confronto e il conflitto all'interno di società già divise²⁵⁴.

L'impressione a chiaroscuri data dalle prime elezioni bosniache venne rilevata anche dal *New York Times*, che a due giorni dalla tornata elettorale scriveva: «Misurate contro il conflitto militare distruttivo che ancora infuriava meno di un anno fa, le elezioni nazionali di sabato in Bosnia segnano un chiaro passo avanti. Ma misurate contro le promesse di riconciliazione e democrazia contenute nell'accordo di pace di Dayton (*sic*), le elezioni sono state deludenti ed insufficienti»²⁵⁵.

b) le elezioni municipali del 1997

Dopo tre rinvii e alcune tensioni dell'ultimora, le elezioni municipali si tennero il 13-14 settembre 1997. L'obiettivo primario dell'OSCE era di «raggiungere più elevati standard di *accountability* e trasparenza». La registrazione di 2,5 milioni di votanti prese otto settimane e richiese centri di registrazione in Croazia e RFJ, nonché registrazioni per posta da tutto il mondo.

Gli elettori poterono scegliere se votare nella loro municipalità di prima della guerra o nel luogo di residenza corrente, con alcune condizioni. Nella Republika Srpska, il 65% degli elettori rifugiati decisero di votare nella propria municipalità corrente, contro il 45% nella Federazione, per controbilanciare i voti *in absentia* degli altri gruppi etnici. La “regola generale” del trattato di Dayton di voto nella municipalità d'origine non venne rispettata. L'OSCE venne pertanto criticata per un'interpretazione del trattato di Dayton che lasciava spazio alla legittimazione della pulizia etnica.

Le elezioni furono seguite da un numero record di 2.500 supervisori internazionali; il voto *in absentia* si fece sentire, con la vittoria di seggi municipali e di intere maggioranze (5 in Federazione e una in Republika Srpska, a Srebrenica).

²⁵³ James A. Schear, “Bosnia’s Post-Dayton Traumas”, *Foreign Policy*, n. 104 (Autunno 1996), p. 96, citato in Roland Paris, *op. cit.*, p. 75

²⁵⁴ Dennis Austin, *Democracy and Violence*, p. 3, citato in Roland Paris, *op. cit.*, p. 75

²⁵⁵ *The New York Times*, 16.09.1995, citato in Elmira Bayraslı, “Elections in Bosnia and Herzegovina”, in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf, p. 104

I partiti nazionalisti vinsero in pressoché tutte le municipalità sotto il loro controllo militare, nonostante i finanziamenti ai partiti di opposizione²⁵⁶.

L'analisi dei risultati del monitoraggio OSCE mostrò come il Procedimento elettorale fosse stato condotto in modo adeguato («*properly*») nel 97% dei casi, lo stesso dato del 1996. I maggiori problemi riportati riguardarono la mancanza di schede elettorali in numero sufficiente (8% dei seggi), il sovraffollamento dei seggi (7%) e i problemi di accesso fisico ai seggi (8%). Fenomeni di voto di gruppo e «*family-voting*» vennero rilevati in un seggio su quattro. Nonostante il miglioramento nei problemi di identificazione (dall'11% del 1996 al 4%), permasero i problemi di registrazione: in tre seggi su quattro degli elettori non comparivano sul registro, e nel 47% dei seggi degli elettori si videro rifiutato il diritto di voto. In ogni caso non ci fu «praticamente nessuna evidenza che i problemi di identificazione e registrazione fossero tanto severi da influenzare in modo sostanziale l'opinione generale degli osservatori sul Procedimento elettorale»²⁵⁷. Le osservazioni indicarono inoltre una conduzione adeguata del procedimento di conteggio in quasi tutti i casi (121 su 129 centri di conteggio)²⁵⁸.

c) le elezioni speciali in Republika Srpska

Nel 1997 la Republika Srpska affrontò una crisi costituzionale a causa della frattura tra la componente estremista di Karadžić e la fazione moderata di Biljana Plavšić. L'OSCE supportò la decisione di Plavšić di sciogliere l'assemblea nazionale della RS e supervisionò le nuove elezioni del 22-23 novembre 1997. Nonostante la buona amministrazione della tornata elettorale, l'OSCE stesso riconobbe la presenza di «un ambiente politico lontano dagli standard democratici»²⁵⁹. L'SDS uscì male dalle elezioni, mentre i voti croati e musulmani *in abstentia* guadagnarono 18 seggi. A Banja Luka si installò così un governo moderato.

²⁵⁶ Marcel Stoessel, *op. cit.*, pp. 13-14

²⁵⁷ Hans Schmeets, *op. cit.*, p. 198

²⁵⁸ Hans Schmeets, *op. cit.*, p. 207

²⁵⁹ OSCE, *OSCE Annual Report 1998*, p. 3, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 14

d) le elezioni generali del 1998

I partiti nazionalisti riportarono un'ulteriore vittoria alle elezioni generali del 12-13 settembre 1998. Le liste elettorali prodotte dall'OSCE contenevano errori massicci, ed errori tecnici ritardarono l'apertura di alcuni seggi, ma il voto venne descritto come pacifico.

In Republika Srpska, l'ala estremista dell'SDS giunse al potere, anche a causa del sostegno internazionale a Biljana Plavšić. Il neoeletto presidente della Republika Srpska, Nikola Poplasen, venne rimosso dall'OHR nel febbraio 1999: le truppe NATO occuparono i palazzi pubblici di Banja Luka, in un'operazione da molti descritta come un colpo di stato²⁶⁰.

Il 24 giugno 1999 la PEC decise di rimandare le elezioni municipali, programmate per novembre, «a causa di una combinazione di ragioni politiche, amministrative e legali», di nuovo ammettendo implicitamente la mancanza delle necessarie condizioni per le elezioni.

e) la stesura della Legge Elettorale

Le Entità avrebbero dovuto produrre una legge elettorale permanente per tutte le elezioni dopo il 1996. Poiché ciò non era avvenuto, l'OSCE e l'OHR iniziarono la stesura della legge elettorale nell'aprile 1999, annunciandone il testo il 5 agosto. Nonostante i partiti continuassero a giocare il ruolo principale nel nuovo sistema elettorale, le principali modifiche includevano in primo luogo la necessità per i candidati di raccogliere il supporto di elettori o di una municipalità di un'altra entità (senza specificarne un requisito etnico); in secondo luogo la possibilità per gli elettori di scegliere da una lista aperta di candidati (richiesta presentata da un ampio numero di cittadini durante la campagna di informazione pubblica sulla legge elettorale).

Nel febbraio 2000 il Parlamento bosniaco rigettava la proposta di legge elettorale, e l'OSCE estendeva pertanto il proprio ruolo nella preparazione e condotta delle elezioni di aprile e novembre 2000. La PEC, in ogni caso, aveva già nel 1999 adeguato le proprie norme provvisorie in conformità col nuovo progetto di

²⁶⁰ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 14

legge, introducendo un requisito di residenza per i candidati, che non potevano occupare un'abitazione già posseduta da un rifugiato²⁶¹.

f) le elezioni municipali dell'aprile 2000

Le elezioni municipali dell'8 aprile 2000 si svolsero serenamente; vennero riportati solo pochi problemi tecnici con la registrazione degli elettori e con elettori non in grado di individuare il proprio seggio. Le elezioni vennero definite «libere e corrette» dal capo Missione OSCE, Robert Barry, e dall'Alto Rappresentante, Wolfgang Petrisch.

Alle elezioni non poté presentarsi il Partito Radicale Serbo (SRS), che aveva rifiutato di rimuovere diversi pubblici ufficiali ostruzionisti da posizioni di leader di partito e pertanto, assieme ad un altro piccolo partito serbo, era stato bandito dalle elezioni con una decisione senza precedenti della PEC del 25 ottobre 1999.

I risultati elettorali segnarono la sconfitta del partito nazionalista musulmano SDA, nelle municipalità a maggioranza musulmana, a favore del multietnico Partito Socialdemocratico SDP. I nazionalisti continuarono a governare nella maggioranza delle municipalità, e l'SDS riguadagnò terreno in Republika Srpska.

L'OSCE attirò alcune critiche per non aver rimandato le elezioni in base agli sviluppi democratici nella vicina Croazia; la registrazione elettorale aveva chiuso infatti nel 1999 prima della sconfitta di Tuđman. Tuttavia, come dimostrato dalle elezioni di novembre, i croato-bosniaci non sembrarono particolarmente colpiti dalla diminuzione del supporto da parte di Zagabria²⁶².

g) le elezioni politiche del novembre 2000

L'evoluzione democratica di Croazia e RFJ, con le elezioni presidenziali di Stipe Mesić e Vojislav Kostunica, sembrò avere l'unico effetto di fomentare ancor più i nazionalisti in Bosnia-Erzegovina. SDS e HDZ riportarono buoni risultati nel proprio campo, mentre nell'ambito musulmano il vincitore fu il Partito per la Bosnia (*Stranka za BiH* - SBiH) di Haris Silajdžić, già premier durante la guerra, che richiedeva energicamente l'attuazione del trattato di pace, «il primo politico

²⁶¹ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 15

²⁶² *Ibidem*

bosniaco ad additare alla comunità internazionale la sua parte di responsabilità per l'inadempimento di Dayton»²⁶³.

La campagna elettorale vide l'HDZ costretto dall'EASC a ritirare ogni materiale con lo slogan "autodeterminazione o sterminio". La partecipazione dell'SDS venne messa in discussione a causa della persistente influenza di Karadžić, ma l'OSCE decise di non mettere al bando il partito, per evitare la potenziale ricaduta nell'astensione degli elettori dell'SDS. Comunque, l'EASC rimosse un certo numero di candidati. La campagna OSCE "*Vote down corruption*", invece, riscosse ben poco successo.

h) l'attuazione dei risultati elettorali e l'intervento dell'OSCE

La cattiva attuazione dei risultati elettorali rappresentò un'ulteriore fonte di frustrazione per la comunità internazionale. In numerosi casi, gli eletti subirono ostruzionismo nel prendere ufficio, o furono bypassati nel processo decisionale.

L'OSCE ha potere di de-certificare i risultati, dove l'attuazione non sia sufficiente. Può de-certificare una municipalità fino a sei mesi dalla certificazione, in base a condizioni quali la cooperazione tra partiti di maggioranza e di minoranza e il rispetto di alcuni «principi democratici di base». Ad esempio, minacce contro consiglieri eletti o giuramenti etnici possono costituire motivo di de-certificazione.

Il potere di de-certificazione venne utilizzato in maniera crescente. Nel 1996, vennero tagliate alcune linee di finanziamento; nel 1997, l'OSCE *de facto* annullò i risultati delle elezioni a Brčko, dove i serbi avevano conquistato la maggioranza. In 35 città contese, tra cui Novi Travnik, Gornji Vakuf, Žepče, Foča e Srebrenica, l'OSCE creò amministrazioni multietniche *ad interim*. Dopo le elezioni municipali del 1997, ci fu un accordo di spartizione del potere in 126 municipalità, e 10 richiesero l'arbitrato OSCE/OHR. Srebrenica costituisce un caso particolare, in quanto nella prima elezione municipale i voti *in absentia* dei rifugiati bastarono a costituire una maggioranza, grazie al boicottaggio della maggioranza dei serbi; l'OSCE vi governò per decreto, finché nel maggio 1999 riuscì a convincere i serbi a partecipare ad un'amministrazione multietnica, installatasi in giugno.

²⁶³ International Crisis Group (ICG), *Bosnia's Novembre Elections: Dayton Stumbles*, 18.12.2000, www.crisisweb.org, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 16

Marcel Stoessel riepiloga le critiche ricevute dall'OSCE a questo proposito: in primo luogo, il mancato riguardo alle opinioni della maggioranza²⁶⁴; in secondo luogo, il fatto che «anche amministrazioni distruttive riuscirono a guadagnare la certificazione per un certo tempo, come a Drvar», dove gli scontri portarono ad una seconda fuga dei serbi e al ritiro delle agenzie internazionali²⁶⁵; in terzo luogo che l'imposizione della spartizione di potere imposta ha fatto poco per scoraggiare le politiche nazionaliste²⁶⁶.

i) il passaggio dei poteri alle autorità nazionali

Il passaggio dell'amministrazione elettorale alle autorità locali avrebbe dovuto creare fondamenta sicure per il Procedimento elettorale. L'obiettivo dell'OSCE era giungere ad un punto in cui l'amministrazione elettorale potesse essere efficiente, effettiva e sostenibile con le capacità e risorse del governo bosniaco: «una volta che la nuova legge elettorale sarà approvata e le istituzioni bosniache pronte, la Missione OSCE ridurrà il suo ruolo in modo significativo»²⁶⁷. L'OSCE avrebbe comunque mantenuto la possibilità di intervenire nel processo, se necessario. Ma a causa del rigetto della legge elettorale, il trasferimento di responsabilità ai bosniaci fu limitato.

L'OSCE puntò quindi a porre le fondamenta per il passaggio dei poteri attraverso la creazione di una banca dati nazionale centralizzata dei registri degli elettori, e lavorando con le Commissioni Elettorali Locali per la nazionalizzazione delle infrastrutture elettorali. L'OSCE reclutò in modo crescente cittadini bosniaci in posizioni chiave e ne curò la formazione presso la *University of Essex*. A partire dal 1999, l'obiettivo centrale fu di preparare lo staff locale e fornire risorse per un passaggio di consegne effettivo e sostenibile²⁶⁸.

Nell'agosto 2001 venne approvata la Legge Elettorale; *Electoral Commission Secretariat* e *BiH Election Commission* divennero operativi, anche grazie al trasferimento del personale locale già operante nel Dipartimento Elezioni

²⁶⁴ David Chandler, *op. cit.*, p. 89, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 17

²⁶⁵ Michael Pugh, 'Protectorate Democracy' in *South-East Europe*, Copenhagen Peace Research Institute, www.copri.dk, 2000, p. 12, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 17

²⁶⁶ David Chandler, *op. cit.*, p. 125, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 17

²⁶⁷ Cristophe Solioz, *op. cit.*, p. 22, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 17

²⁶⁸ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 18

OSCE. L'OSCE annunciò che le successive elezioni sarebbero state amministrare da tali organi interni della Bosnia-Erzegovina²⁶⁹.

Il 5 ottobre 2002, la *BiH Electoral Commission* condusse le elezioni generali, monitorate dall'ODIHR e trovate «largamente in linea con gli standard internazionali», le prime elezioni post-belliche non organizzate dall'OSCE. A fine 2002, l'OSCE chiuse l'*Election/Implementation Department*, mantenendo una più piccola *Election Support Unit* per fornire sostegno e consiglio alla *BiH Electoral Commission*, in cui continuò ad occupare due seggi fino al 2005²⁷⁰. Come membro della Commissione, l'OSCE continuò a monitorare l'applicazione della legge sul conflitto d'interessi e il processo in corso di riforma della legge elettorale²⁷¹. Il futuro delle operazioni elettorali è oggi delle mani degli esperti e degli ufficiali locali, e la responsabilità per questo processo democratico chiave forma oggi parte dell'ambiente politico e sociale bosniaco²⁷².

l) conclusioni

Alla vigilia delle prime elezioni libere e democratiche in Bosnia, l'OSCE e l'intera comunità internazionale dovettero affrontare un dilemma in apparenza insolubile: senza le elezioni, la Bosnia prevista, negoziata ed accettata a Dayton non sarebbe divenuta una realtà; ma anche con le elezioni, nonostante ogni sforzo, la situazione nel paese era tale per cui la Bosnia non lo sarebbe diventata ugualmente. La conclusione poté solo essere quella che emerge dalle dichiarazioni di molti tra gli attori principali, da Frowick e Holbrooke²⁷³ a Cotti e Bildt. Le elezioni dovettero essere portate avanti, ma il loro significato fu drasticamente ridotto. Esse erano un passo necessario, ma non quello che avrebbe prodotto una Bosnia multi-etnica e multiculturale. Ciò non significa che quest'ultimo obiettivo venisse abbandonato, ma semplicemente che la comunità internazionale avrebbe dovuto compiere uno sforzo di ben più lungo periodo²⁷⁴.

²⁶⁹ Valery Perry, Miladin Bogetic, Elmira Bayrashi, *op. cit.*, p. 75-76

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 79

²⁷¹ *Ibidem*, p. 82

²⁷² Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 126

²⁷³ Richard Holbrooke fu Assistente Segretario di Stato USA tra il 1994 e il 1996, giocando un ruolo fondamentale nei negoziati di Dayton.

²⁷⁴ Mario Sica, *op. cit.*, p. 493

Organizzare le elezioni in Bosnia non è stato un compito invidiabile per l'OSCE. L'organizzazione ha dovuto fronteggiare circostanze estremamente difficili, specialmente a causa degli sforzi di ostruzionismo attivo e passivo dei nazionalisti serbi e croati. Il solo fatto che le elezioni abbiano avuto luogo, generalmente con un alto tasso di partecipazione, può essere visto come un successo. Le irregolarità tecniche devono essere valutate tenendo conto dell'inesperienza dell'OSCE.

Il problema riguarda i risultati elettorali; le elezioni hanno fornito ai partiti nazionalisti un'ulteriore fonte di legittimazione: come dice Pugh, «il collegamento tra elezioni e ultranazionalismo è forte»²⁷⁵. La democratizzazione è un prerequisito necessario per la pace sostenibile; ma cosa succede se una democrazia formale legittima l'ultra-nazionalismo? Le dinamiche di base del conflitto bosniaco restano immutate. L'OSCE deve prendersi parte della responsabilità? Diversi autori traggono alcune conclusioni a riguardo:

- 1) la decisione di tenere le prime elezioni “democratiche” del dopoguerra nonostante le cattive condizioni ha probabilmente dato ai partiti nazionalisti un vantaggio iniquo. Ma gli elettori non hanno modificato le proprie scelte di base quando, più avanti, i partiti di opposizione hanno guadagnato un supporto massiccio della comunità internazionale. A tal proposito, secondo Stoessel, «bisogna anche accettare il fatto che il trattato di Dayton è un compromesso basato sull'idea di etnia. E' il prezzo che è stato pagato per mettere fine alla guerra»²⁷⁶;
- 2) sono state ben più problematiche le norme PEC sul voto *in absentia*. Dove le milizie etniche hanno avuto il controllo, il voto per i partiti nazionalisti è stato pressoché sicuro. La PEC, presieduta dall'OSCE, avrebbe dovuto rendere ben più difficile il votare in una municipalità diversa da quella di residenza dei rifugiati. Se la “regola generale” dell'art. IV dell'Annesso 3 fosse stata messa in pratica, ampi blocchi di minoranze etniche si sarebbero sparse nelle due Entità. Ciò avrebbe potuto forzare il compromesso politico e facilitare i ritorni minoritari²⁷⁷. L'ICG fu

²⁷⁵ Michael Pugh, *op. cit.*, p.4, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 18

²⁷⁶ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 18

²⁷⁷ *Ibidem*

molto duro a proposito: «l'attuale sistema di voto e di ridisegno etnico dei collegi elettorali rende il concetto di società multietnica una farsa»²⁷⁸.

3) alcuni critici raccomandano «un più coerente e frequente uso dei poteri dell'OHR ed una più chiara applicazione dei poteri OSCE nell'escludere dai pubblici uffici quei partiti e quegli individui che lavorano in modo dimostrabile contro l'attuazione degli Accordi di pace di Dayton»²⁷⁹. Secondo Stoessel, tuttavia, il rischio è che escludere i partiti nazionalisti possa aumentare in modo considerevole l'astensione e fare della democrazia «poco più di una farsa»²⁸⁰;

4) una critica rivolta spesso all'OSCE dagli attori locali riguardò la mancanza di imparzialità. Mentre l'OSCE ha amministrato le elezioni in maniera più o meno professionale, essa aveva chiaramente le sue preferenze riguardo ai risultati elettorali, specialmente in Republika Srpska. «L'Occidente ... ha cercato di installare la democrazia tramite una manipolazione del processo democratico»²⁸¹, secondo Friedman.

5) infine, le elezioni in sé potrebbero essere state sovra-enfatizzate dalla comunità internazionale, a detrimento della creazione delle condizioni necessarie per le elezioni stesse. Ma attaccare «le cause economiche e politiche della tenacia del nazionalismo in Bosnia»²⁸² è più facile a dirsi che a farsi. Oggi, sembra che la parte della comunità internazionali guardi al Procedimento elettorale come «più o meno un esercizio necessario più che un'opportunità in buona fede per i bosniaci di esercitare il proprio mandato all'autodeterminazione»²⁸³.

L'OSCE è tuttora l'unica organizzazione europea che introduce un forte collegamento tra democrazia e sicurezza. Democrazia non è solo elezioni, ma non ci può essere democrazia senza elezioni. La Missione OSCE è riuscita ad organizzare le elezioni a meno di un anno dalla fine dei combattimenti in Bosnia. L'esteso programma del settore Democratizzazione ha aiutato a porre le fondamenta per la democrazia, anche se queste sono rimaste a lungo molto deboli.

²⁷⁸ International Crisis Group (ICG), *Is Dayton Failing? Bosnia Four Years After the Peace Agreement*, 28.10.1999, www.crisisweb.org, citato in Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 26

²⁷⁹ International Crisis Group, *op. cit.*, p. 17, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 18

²⁸⁰ *Ibidem*

²⁸¹ Francine Friedman, *op. cit.*, p. 26, citato in Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 26

²⁸² *Ibidem*

²⁸³ Francine Friedman, "Dayton, Democratization and Governance: Electoral Dilemmas in Bosnian Peace and Security", in *International Relations*, Volume XV/1, 2000, p.27, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 18

Sfortunatamente, l'OSCE e la comunità internazionale non possono bandire il nazionalismo. Musulmani, croati e serbi sembrano intrappolati in una situazione da "dilemma del prigioniero", in quanto voterebbero per partiti non nazionalisti, se potessero essere assicurati che anche gli altri gruppi etnici farebbero lo stesso²⁸⁴. Il Coordinatore per il Monitoraggio Internazionale, Eduard van Thijn, dichiarò riguardo alla tornata elettorale del 1996 che «queste elezioni sono al massimo un primo passo oltre il periodo di profondo e violento conflitto, verso le aspirazioni di un futuro democratico per la Bosnia-Erzegovina»²⁸⁵. Nelle parole di Michael Pugh, «le elezioni non hanno creato uno stato»²⁸⁶.

5.3 Diritti Umani

La protezione e promozione dei diritti umani è generalmente considerata un requisito essenziale per una società democratica, tanto più in un paese che ha visto le più gravi violazioni di diritti umani in Europa sin dalla seconda guerra mondiale.

Gli Accordi di Dayton si sono caratterizzati per un' enfasi inusuale sul tema dei diritti umani, assicurando ai cittadini bosniaci «il più alto livello di diritti umani e libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti»²⁸⁷. La legge bosniaca ha incorporato 16 convenzioni internazionali sui diritti umani, tra cui la Convenzione Europea sui Diritti Umani²⁸⁸. Di questi, gli Stati Uniti sono parte senza riserve solo di tre, il Regno Unito di 10. Tuttavia, la pratica in Bosnia è ben altra cosa: la primazia dell'etnia su tutti gli altri aspetti di vita si scontra con il concetto stesso di diritti umani.

L'OSCE ha condiviso la responsabilità di monitorare e promuovere lo sviluppo dei diritti umani con l'UNHCR e con altre organizzazioni governative e ONG. Nel 2000, l'OSCE poteva contare su 30 *Human Rights Officers* (HRO) e 12 *National Human Rights Monitors*, in cinque centri regionali e 27 uffici locali.

²⁸⁴ Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 27

²⁸⁵ Hans Schmeets, *The 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Observations*, Dordrecht: Kluwer 1998, p. 196

²⁸⁶ Michael Pugh, *op. cit.*, p.7, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 18

²⁸⁷ GFAP, Annesso 4, art. II, 1° paragrafo.

²⁸⁸ Nonostante la Bosnia-Erzegovina sia membro del Consiglio d'Europa solo dal 24 aprile 2002.

a) creazione di istituzioni locali per i diritti umani

L'OSCE ha assistito anche le istituzioni nazionali bosniache per i diritti umani²⁸⁹. L'organismo chiave per la promozione dei diritti umani è stata la *Commissione sui Diritti Umani*, un organismo nazionale con carattere internazionale temporaneo, invitato ad assistere le parti nell'attuazione dei propri obblighi in base al Trattato.

L'Annesso 6 degli Accordi di Dayton (c.d. Accordo sui Diritti Umani), ha assegnato all'OSCE alcune responsabilità a questo proposito, tra cui il potere da parte del Presidente in Esercizio di nomina dei primi *ombudsman*. Inoltre, la Missione è stata il principale sponsor dell'*ombudsman* nelle due entità²⁹⁰.

La Commissione sui Diritti Umani si componeva di:

1) *Ufficio dell'Ombudsman*: ha accesso a tutti i documenti ufficiali, e investiga accuse individuali di violazione dei diritti umani da parte di organi statali, pubblica documenti e ricerche, e riferisce casi alla Camera dei Diritti Umani. E' nominato dal Presidente in Esercizio dell'OSCE per un periodo di cinque anni, e non può essere un cittadino bosniaco o di uno stato confinante. Per poter agire efficacemente, tuttavia, ha bisogno di potersi basare sulla buona volontà delle autorità locali; inoltre, poichè opera in segreto, è difficile valutare l'osservanza delle sue raccomandazioni²⁹¹.

2) *Camera dei Diritti Umani*: è un organismo giudiziario sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, e può emettere decisioni finali e vincolanti. Venne istituita nella primavera del 1996, con un ufficio a Banja Luka, ed è composta da 14 membri, di cui quattro nominati dalla Federazione, due dalla Republika Srpska e otto dal Consiglio d'Europa. Venne previsto che la Camera, nel decidere un caso, avrebbe dovuto inviare un rapporto all'OSCE, così come ad altre organizzazioni²⁹². Purtroppo la Camera può impiegare anni per decidere su un caso, disincentivando così gli osservatori a riportare notizia delle violazioni²⁹³.

²⁸⁹ GFAP, Annesso 6, Capitolo 2, parti B e C.

²⁹⁰ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 128

²⁹¹ OSCE, *OSCE Annual Report 2000*, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 20

²⁹² Mario Sica, *op. cit.*, p. 491

²⁹³ OSCE, *OSCE Annual Report 2000*, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 20

b) promozione del ritorno dei profughi

A partire dal 1997, le questioni di proprietà direttamente connesse al ritorno dei rifugiati ricaddero nell'interesse dell'OSCE per quanto riguarda i diritti umani. La Missione OSCE contribuì all'approvazione della legislazione sulla proprietà, che consentì a centinaia di migliaia di persone di reclamare le proprie abitazioni. Vennero tuttavia alla luce anche numerosi casi di ostruzionismo da parte di pubblici ufficiali, che costrinsero all'intervento degli HRO. Una nuova legge sulla proprietà fu stata approvata anche nella Republika Srpska, ma le autorità ne sabotarono spesso l'applicazione. Nel 1999 vennero istituite delle “*double occupancy commissions*” per identificare gli occupanti abusivi e stilare liste prioritarie di sfratto. Il compito di informare i diretti interessati venne affidato ad una campagna di consapevolezza pubblica. Lo *Human Rights Department* intervenne in migliaia di casi per rettificare le violazioni dei diritti umani. Tuttavia, siccome gli HRO non avevano il potere di costringere a rimuovere le violazioni dei diritti umani, vennero largamente ignorati, e molto di ciò che poterono concludere fu merito di talento personale.

In vista di maggiori ritorni, l'OSCE cercò anche di migliorare l'accesso alle carte d'identità, ai servizi, alle pensioni e al lavoro. Tuttavia, assieme ai ritorni, crebbero anche le violenze. Per i ritornati, le discriminazioni sul lavoro e nell'educazione divennero uno dei maggiori problemi²⁹⁴.

c) conclusioni

Nel 2000, i diritti umani erano ancora largamente violati in Bosnia-Erzegovina, e la discriminazione etnica da parte delle autorità era sistematica. David Chandler ed altri si sono chiesti se la situazione fosse davvero così malvagia, o se le violazioni siano sovrariportate a causa del monitoraggio sistematico²⁹⁵. In ogni caso, la maggior parte della letteratura non pone in dubbio la realtà degli abusi sui diritti umani²⁹⁶.

Poiché il potere dell'*Ombudsman* è più simbolico che reale, l'osservanza delle sue raccomandazioni è stata debole. Tuttavia c'è qualche evidenza della

²⁹⁴ OSCE, *OSCE Annual Report 2000*, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 20

²⁹⁵ David Chandler, *op. cit.*, p. 98, citato in Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 21

²⁹⁶ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 21

crescita dell'osservanza della Commissione sui Diritti Umani nel 1999, probabilmente in relazione con il tentativo della Bosnia di accedere al Consiglio d'Europa. Ulteriori problemi sono la mancanza di coinvolgimento di cittadini bosniaci nel lavoro sui diritti umani, e la mancanza di consapevolezza di avvocati e politici in materia.

Un'altra questione è posta dalla molteplicità di istituzioni sui diritti umani, e dalla loro effettività. Di fatto, gli Accordi di Pace non hanno ricondotto i compiti relativi ai diritti umani ad una sola organizzazione, e nessuna delle organizzazioni presenti ha acquisito un ruolo leader. In ogni caso la Missione OSCE è stata profondamente coinvolta nel campo dei diritti umani, poiché gli sforzi della comunità internazionale per rafforzare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali erano direttamente collegati alla creazione delle condizioni propizie per le elezioni. In particolare venne stabilito un Gruppo di Coordinamento OSCE che lavorasse assieme ai rappresentanti delle organizzazioni internazionali e delle ONG²⁹⁷.

5.4 Mezzi d'informazione

Il *Media Development Office* (MDO) fu tra i primi programmi lanciati dalla missione OSCE in Bosnia-Erzegovina nel dicembre 1995²⁹⁸. Nel momento in cui tutto in Bosnia era ancora diviso lungo linee etniche, compresa la percezione della verità storica, lo sviluppo di una rete di mezzi d'informazione di massa pluralistici e indipendenti costituì un importante obiettivo a lungo termine di democratizzazione²⁹⁹.

Nei suoi sei anni di attività, tra 1995 e 2001, il *Media Development Office* (dal 1999 *Department for Media Affairs*) si focalizzò su due obiettivi principali: assicurare formazione e risorse ai giornalisti e garantire l'accuratezza delle notizie e delle informazioni disponibili a tutti i cittadini bosniaci³⁰⁰.

²⁹⁷ Mario Sica, *op. cit.*, p. 491

²⁹⁸ Marjana Popović, "Covering Bosnia and Herzegovina. Media Reform", in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf, p. 126

²⁹⁹ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 21

³⁰⁰ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 126

a) formazione dei giornalisti e sostegno ai media locali

Dal 1996 la Missione ha intrapreso un progetto di sostegno ai media indipendenti ³⁰¹, attraverso programmi di sostegno finanziario, formazione professionale, miglioramento delle relazioni con la polizia, protezione attraverso una *Help Line* e l'istituzione di un ufficio di *Ombudsman* per i Media.

I- small grants program

All'inizio del 1999 il Dipartimento lanciò un'iniziativa a diretto sostegno dei piccoli media indipendenti, che poterono ricevere fino a 5000 KM per lo sviluppo dell'infrastruttura e il miglioramento della professionalità. Centoventi *small grants* vennero distribuiti fino a fine 2001, per un totale di 500.000 \$³⁰².

II- BORAM

Il Dipartimento sostenne lo sviluppo di una rete di radio indipendenti sul territorio nazionale, denominata BORAM (*Bosanskohercegovačka Mreža - BiH Radio Marketing Network*). Tale sforzo di cooperazione volontaria coinvolse 24 stazioni radio di entrambe le Entità, che per un anno svilupparono una programmazione e un piano di marketing comune, per aumentare le proprie quote d'ascolto e le entrate pubblicitarie. Dal 2002, BORAM lavora come società privata indipendente.

III- Free Media Helpline

Un sondaggio del 1999 rivelò che il 90% dei giornalisti aveva subito uno o più casi seri di minacce, molestie o interferenze nell'anno precedente, al 70% dovute a ufficiali pubblici o di partito³⁰³. Nel novembre 1999 venne perciò istituita una *Free Media Help Line* per promuovere la protezione dei diritti dei giornalisti e la libertà d'espressione e mettere fine alla serie di violenze e minacce volte a minare la libertà e l'indipendenza dei mezzi d'informazione³⁰⁴. Nei due anni di

³⁰¹ Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 61

³⁰² Marjana Popović, *op. cit.*, p. 128

³⁰³ *Ibidem*

³⁰⁴ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 22; Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 71

operazione in ambito OSCE, la linea riportò 255 casi di minacce, attacchi fisici e diniego di accesso alle informazioni³⁰⁵. La *Free Media Helpline* non solo registrò e monitorò i casi, ma fornì anche assistenza diretta ai giornalisti coinvolti³⁰⁶. A fine 2001, la *Free Media Helpline* venne trasferita all'OHR, ed è oggi parte dell'Associazione dei Giornalisti BHN³⁰⁷.

IV- Media Ombudsman

In collaborazione con l'ufficio dell'*Ombudsman* della Federazione croato-musulmana, l'OSCE istituì la posizione dello *Special Assistant on Media to the Federation Ombudsman*, per proteggere i diritti dei giornalisti e assicurare l'adempimento della futura legislazione in materia. Una posizione simile venne istituita nell'ufficio dell'*Ombudsman* della Republika Srpska a partire dal 2002³⁰⁸.

V- linee-guida per mezzi d'informazione e polizia

Una serie di incontri vennero condotti nel 2000 con ufficiali dell'IPTF, giornalisti ed editori focalizzati sui doveri legali e le responsabilità di giornalisti e polizia nel proprio lavoro. L'OSCE pubblicò quindi due documenti, "*Police Guidelines for dealing with the Media*" e "*Journalists' Guidelines for dealing with the Police*"³⁰⁹.

VI- formazione professionale

Infine, il Dipartimento OSCE organizzò specifici corsi di formazione professionale per giornalisti, editori e proprietari di mezzi d'informazione, nonché per ufficiali governativi e ONG. Nel 2000 e 2001 venne organizzato un corso di formazione per portavoce della polizia, alla luce del *Freedom of Access to Information Act*³¹⁰.

³⁰⁵ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 129

³⁰⁶ Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 74

³⁰⁷ Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 78; Marjana Popović, *op. cit.*, p. 129

³⁰⁸ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 23; Marjana Popović, *op. cit.*, p. 129

³⁰⁹ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 129

³¹⁰ *Ibidem*

b) accuratezza dell'informazione

I- promozione delle comunicazioni tra le Entità

Subito dopo il conflitto, l'OSCE promosse lo scambio di informazioni e il contatto tra giornalisti delle due Entità; sostenne la formazione di associazioni di giornalisti, la creazione di un codice bosniaco della stampa, e garantì la distribuzione di copie di giornali e riviste da entrambi i lati della IEBL³¹¹.

II- Radio FERN

L'OSCE venne anche coinvolta nello sviluppo della sola stazione radio indipendente con diffusione nazionale in Bosnia, “*Free Elections Radio Network*” (FERN), lanciata nel luglio 1996 con l'assistenza del governo svizzero³¹². L'obiettivo principale di Radio FERN era di divenire una stazione radio in grado di fornire un'informazione professionale, bilanciata e multi-etnica per formare gli elettori bosniaci sulle questioni correlate; durante il suo sviluppo, il focus di Radio FERN si allargò poi lentamente ad altre notizie ed informazioni rilevanti³¹³. Tuttavia i dati di ascolto rimasero deludenti (attorno al 5% a Banja Luka), così come quelli dell'*Open Broadcast Network* (OBN), una televisione a finanziamento internazionale. Ciò fu dovuto al fatto che le attività della comunità internazionale nel settore dei mezzi d'informazione vennero generalmente viste come un ulteriore tentativo di fare pressione sui cittadini per il voto a favore dei partiti multietnici³¹⁴. Nell'aprile 2001, Radio FERN fu trasferita alla radio pubblica bosniaca PBS, da cui iniziò ad operare come *BH Radio 1*³¹⁵.

III- Monitoraggio dei mezzi d'informazione (MEC)

Per garantire il rispetto del codice di condotta PEC sui media, nel maggio 1996 venne istituita una *Media Experts Commission* (MEC), al fine di assicurare una cronaca equa e libero ed equo accesso ai mezzi di informazioni per tutte le

³¹¹ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 22

³¹² Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, “A short history of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina”, in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf, p. 77

³¹³ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 126

³¹⁴ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 22

³¹⁵ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 127

Parti. La MEC monitorò i mezzi d'informazione durante le campagne elettorali, agendo da deterrente contro l'uso di un linguaggio infiammatorio da parte dei mezzi di comunicazione dei partiti nazionalisti³¹⁶.

Nel maggio 1997, la Dichiarazione di Sintra diede all'OHR il potere di restringere o sospendere qualsiasi mezzo d'informazione o programma che contravvenisse allo spirito o alla lettera degli Accordi di pace di Dayton³¹⁷. La MEC iniziò un monitoraggio della campagna elettorale per le elezioni speciali in Republika Srpska, al fine di identificare i messaggi abusivi incitanti all'odio etnico. Lo stesso tipo di monitoraggio fu messo in atto in occasione delle elezioni generali del 1998, accogliendo i reclami dei mezzi d'informazione, dei partiti e dei cittadini. La MEC aveva il potere di deferire i casi più gravi all'EASC per un giudizio che poteva comportare dal richiamo, alle contravvenzioni, alle azioni correttive. La MEC gestì 201 casi, di cui sei furono deferiti all'EASC e quattro all'IMC (*Independent Media Commission*)³¹⁸. Durante le elezioni del 1998, 1999 e 2000, il monitoraggio dei media diede un contributo significativo alla riduzione delle violazioni delle norme d'informazione elettorale³¹⁹.

In occasione delle elezioni generali del 1998 e del 2001, l'OSCE organizzò dei dibattiti presidenziali trasmessi in diretta da una serie di stazioni radio e televisive collegate, coprendo così l'intero territorio nazionale³²⁰.

IV- Press Code e Press Council

Il Codice della Stampa bosniaco (*Press Code*) venne redatto dall'OSCE in collaborazione con l'IMC e il *Press Council Working Group*, ed infine adottato dalle associazioni dei giornalisti nell'aprile 1999. Esso contiene meccanismi di autoregolazione della categoria, standard di comportamento professionale e meccanismi di reclamo da parte del pubblico contro articoli inaccurati. Il Consiglio della Stampa (*Press Council*), composto di 12 membri della stampa e del pubblico bosniaco e di un presidente internazionale, assicura l'aderenza da parte dei mezzi d'informazione alle norme del Codice della Stampa. Il Consiglio della Stampa è

³¹⁶ Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 22

³¹⁷ *Ibidem*, p. 23

³¹⁸ Marjana Popović, *op. cit.*, pp. 127-128

³¹⁹ *Ibidem*, p. 130

³²⁰ Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 67

operativo dal 2001, ed opera oggi in autonomia come regolatore indipendente della stampa bosniaca³²¹.

V- Leggi e standard sui mezzi d'informazione

Nel 1999 l'OSCE diede il via ad una iniziativa per una Legge sui Media e per una Legge sulla Libertà d'Informazione, al fine di proteggere i diritti dei giornalisti, assicurare la libertà d'espressione, e permettere lo stabilimento e l'operatività di media indipendenti e trasparenti³²². Il Dipartimento stabilì un *Media Law Advisory Group*, che redasse le leggi su richiesta dell'OHR. La Legge sulla Libertà d'Accesso all'Informazione e la Legge sulla Protezione contro la Diffamazione entrarono quindi in vigore nelle due Entità tra il 2000 e il 2002³²³.

c) conclusioni

L'impegno della Missione OSCE rispetto ai mezzi di comunicazione venne inizialmente considerato come strumentale alla conduzione di elezioni libere e democratiche, divenendo successivamente sempre più rilevante nello sviluppo di un dialogo pubblico accurato e responsabile su questioni di importanza nazionale e locale³²⁴. Le attività della Missione OSCE legate ai mezzi d'informazione hanno avuto termine nel 2001, quando il Dipartimento *Media Affairs* della Missione venne chiuso³²⁵. Dalla fine del programma, la Missione è rimasta coinvolta nella promozione dell'attuazione del *Freedom of Access to Information Law*³²⁶.

5.5 Stabilizzazione regionale

Gli Accordi di Dayton incaricarono l'OSCE anche dell'attuazione di alcuni aspetti militari dei trattati. L'Annesso 1-B chiedeva all'OSCE, in cooperazione con altre organizzazioni internazionali, di fornire assistenza per l'attuazione di misure

³²¹ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 130

³²² Marcel Stoessel, *op. cit.*, p. 22; Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, *op. cit.*, p. 70

³²³ Marjana Popović, *op. cit.*, p. 131

³²⁴ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 127

³²⁵ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, "A short history of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina", in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf, p. 75

³²⁶ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 127

di rafforzamento della fiducia e della sicurezza (CSBM, *confidence- and security-building measures*) e di assistere le Parti nel controllo degli armamenti. L'obiettivo fondamentale era quello di «stabilire le condizioni in cui la forza militare potesse essere abbandonata come mezzo di risoluzione dei conflitti in Bosnia-Erzegovina»³²⁷.

I tre tipi di negoziato previsti dagli Accordi di Pace delineavano una costruzione fatta di tre cerchi concentrici. In primo luogo, Croazia, Bosnia e RFJ avrebbero dovuto accordarsi su una serie iniziale di CSBM (Annesso 1-B, art. II). Quindi, in maniera consequenziale, avrebbero negoziato limitazioni degli armamenti e delle forze militari (art. IV). Tali negoziati si sarebbero dovuti concludere entro giugno 1996, o sarebbe scattato un «*fall back mechanism of agreed ceilings*». L'ultimo stadio del processo sarebbe stato un round di negoziati regionali di controllo degli armamenti, condotti da un Rappresentante Speciale e sotto gli auspici dell' *OSCE Forum for Security Cooperation* (art. V)³²⁸.

a) confidence- and security-building measures

I primi due round di negoziati, affidati rispettivamente all'ambasciatore ungherese Istvan Gyarmati e all'ambasciatore norvegese Kai Eide, sarebbero stati condotti «sotto gli auspici» (anziché «all'interno del quadro») dell'OSCE: oltre al Rappresentante Personale e alle Parti vi presenziarono altri sei stati (i cinque del Gruppo di Contatto e l'Italia come Presidente di turno UE) e la troika OSCE (Svizzera, Ungheria e Danimarca). L'Accordo prevedeva che il Consiglio permanente OSCE dovesse essere informato regolarmente dei negoziati, ma senza discuterne. Ciò al fine di venire incontro alla situazione delle Parti, due delle quali non erano membri OSCE, mentre la RFJ aveva ancora *status* di membro sospeso³²⁹.

I delicati negoziati sulle CSBM in base all'art. II vennero conclusi all'ultimo minuto il 26 gennaio 1996: la Bosnia-Erzegovina, la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Republika Srpska firmarono a Vienna, sotto gli auspici del Rappresentante Speciale del Presidente in Esercizio, ambasciatore Gyarmati, l'«Accordo sulle misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza in Bosnia-

³²⁷ GFAP, Annesso 1-B, artt. II e IV

³²⁸ Mario Sica, *op. cit.*, p. 491

³²⁹ *Ibidem*

Erzegovina”. Tale accordo prevedeva una serie di misure per rafforzare la fiducia reciproca e ridurre il rischio di conflitto, prendendo spunto dal Documento di Vienna del 1994 sulle CSBM³³⁰. Tra queste rientravano le restrizioni sul dispiegamento di certi armamenti, lo scambio di dati sugli armamenti pesanti, la temporanea proibizione di tutte le manovre militari e la mutua ispezione delle installazioni militari; inoltre la Federazione e la Republika Srpska avrebbero dovuto aprire uffici di collegamento per migliorare la comunicazione reciproca. Il regime di verifica venne in gran parte mutuato dal Trattato CFE del 1990³³¹. Mutue ispezioni iniziarono a metà marzo 1996³³².

Le tre parti si incontrarono di nuovo nel 1998 per una revisione dell’attuazione, e si accordarono su una versione aggiornata del protocollo sugli armamenti e sugli equipaggiamenti convenzionali. Alla seconda conferenza di revisione, nel 1999, «le parti hanno notato con soddisfazione che lo scambio di informazioni è migliorato, e il protocollo sulle visite alle fabbriche di armamenti è stato approvato»³³³.

Tra le attività per la promozione di trasparenza, cooperazione e fiducia tra le forze armate delle due Entità sono rientrate la facilitazione e l’esecuzione di ispezioni di controllo sugli armamenti, la verifica delle informazioni, e comunicazioni tra le forze armate delle Entità. L’OSCE ha contribuito a vari seminari, incluso sul controllo democratico delle forze armate. Ha anche dato assistenza per l’introduzione di un codice di condotta militare per ufficiali di medio e alto livello. La *Joint Consultative Commission* (JCC), presieduta dal Presidente in Esercizio, ha supervisionato lo scambio di informazioni su strutture militari, budget e attività tra le forze armate delle Entità.

L’OSCE giocò un ruolo chiave nello stabilimento di *Military Liaison Missions* (MLM) tra i capi delle forze armate nel 1996, che intrapresero attività di promozione di trasparenza, cooperazione e costruzione della fiducia. Superate le difficoltà, uno scambio permanente di MLM prese il via nel giugno 1998. In dicembre vennero scambiate le operazioni standard di procedura. Le MLM

³³⁰ Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 24

³³¹ Heinz Vetschera, “From Regional Stabilization to Security Co-operation in Bosnia-Herzegovina - The Role of the OSCE Mission”, in OSCE, *OSCE Yearbook 2004*, p. 384

³³² Mario Sica, *op. cit.*, p. 491

³³³ OSCE, *OSCE Annual Report 1999*, p. 16, citato in Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 24

continuarono ad operare anche quanto le altre relazioni bilaterali erano sospese, come durante la crisi di Brčko e la rimozione di Poplasen.

Il gran numero di ispezioni condotte costituì uno dei maggiori successi nel settore; comunque, le ispezioni dovevano essere preannunciate, e le parti si accordarono solo nel 1998 su come ispezionare le fabbriche di armamenti³³⁴.

b) riduzione della forza militare

L' "Accordo sul controllo sub-regionale degli armamenti" venne firmato a Firenze, il 14 giugno 1996, tra Bosnia-Erzegovina, Federazione di Bosnia-Erzegovina, Republika Srpska, Croazia e RFJ, sotto gli auspici dell'ambasciatore norvegese Kei Eide, come Rappresentante Speciale del Presidente in Esercizio³³⁵.

Come previsto dall'art. IV degli Accordi di Dayton, tale accordo aveva l'obiettivo di stabilire una situazione militare stabile tramite un bilanciamento e una riduzione numerica delle forze armate nella regione e lo stabilimento di un regime di mutue ispezioni e verifiche. Nell'obiettivo di un equilibrio regionale, gli Accordi di Dayton prevedono un disarmo parziale del più forte (la RFJ e la Republika Srpska) accompagnato da un riarmo limitato del più debole (la Croazia e la Federazione di Bosnia-Erzegovina)³³⁶. Un tale equilibrio avrebbe obbligato Belgrado a ridurre una parte dei suoi armamenti, messo la Republika Srpska in una posizione di debolezza rispetto alla Federazione e di dipendenza militare rispetto a Belgrado, e permesso il riarmo dei bosgnacchi, obbligandoli a mantenere l'alleanza con i croati³³⁷. Durante il processo di adempimento, alcune difficoltà si vennero a creare per il tentativo della Republika Srpska di sottoriportare il numero degli armamenti, in particolare di artiglieria. Un'altra occasione di preoccupazione fu data dal programma statunitense "Train and Equip", finalizzato a rafforzare il potenziale deterrente e le capacità difensive della Federazione croato-musulmana; malgrado il programma non contravvenisse alle clausole di Dayton e rimanesse nei limiti dell'accordo sul controllo degli armamenti, esisteva comunque il rischio che esso potesse provocare la Republika Srpska, spingendola ad una nuova corsa agli

³³⁴ Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 24

³³⁵ Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 24; Mario Sica, *op. cit.*, p. 492

³³⁶ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, *op. cit.*, p. 428

³³⁷ Vincen Ramelot e Eric Remacle, *op. cit.*, p. 95

armamenti³³⁸. I limiti convenuti di armamenti vennero raggiunti, dopo qualche ritardo, nel novembre 1997; un totale di 6.580 armamenti pesanti vennero distrutti³³⁹.

c) bilanciamento militare regionale

Per giungere ad un accordo regionale di bilanciamento militare «*in and around the former Yugoslavia*»³⁴⁰, come previsto dall'articolo V dell'Annesso 1-B, la Missione OSCE stabilì un *Office for Regional Stabilization and Arms Control*³⁴¹. Tuttavia, gli accordi non specificavano chi dovessero essere i partecipanti regionali all'accordo, in quale cornice temporale e con quali linee-guida; di fatto, l'articolo V era deliberatamente vago in quanto frutto di una richiesta all'ultimo minuto da parte della RFJ per un regime regionale di controllo degli armamenti³⁴².

L'obiettivo dei negoziati, condotti a Vienna, era di «istituire misure per ridurre l'instabilità localizzata, al fine di rafforzare la stabilità nella regione e rafforzare il concetto della sua indivisibilità»³⁴³. Dopo diversi tentativi, fu raggiunto nel novembre 1998 il consenso per l'apertura dei negoziati dal gennaio 1999; tuttavia, in dicembre, il massacro di Racak e la conseguente crisi del Kosovo costrinse a rimandare i negoziati, che presero ufficialmente l'avvio in marzo, ma di fatto iniziarono solo a settembre, dopo la cessazione delle ostilità. La parte sostanziale dei negoziati si svolse in tutto l'arco dell'anno 2000 e del primo semestre del 2001, a seguito del processo di adattamento dell'accordo CFE al Summit di Istanbul nel novembre 1999; l'accordo fu raggiunto appena prima della scadenza limite, a luglio³⁴⁴.

Il 18 luglio 2001, le 20 nazioni partecipanti ai negoziati raggiunsero un consenso su un Documento Conclusivo, contenente una lista di CSBM volontarie di natura regionale. Il contenuto del documento riflette i cambiamenti nella situazione di sicurezza della regione, a seguito del conflitto in Kosovo e dei processi di

³³⁸ Mario Sica, *op. cit.*, p. 492

³³⁹ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 384

³⁴⁰ Michael Stoessel, *op. cit.*, p. 24

³⁴¹ Victor-Yves Ghebali, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996, op. cit.*, p. 568

³⁴² Jan Peter Fladeboe, "Finalizing the Dayton Peace Accords: The Concluding Document of the Negotiations under Article V of Annex 1-B of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina", in OSCE, *OSCE Yearbook 2003*, p. 251

³⁴³ Jan Peter Fladeboe, *op. cit.*, p. 252

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 253

democratizzazione in Croazia e FRJ³⁴⁵, che riacquisì lo status di membro OSCE nell'autunno 2000. Il Documento, politicamente vincolante ed in vigore dal 1° gennaio 2002, non contiene limitazioni agli armamenti e non richiede agli stati di compiere misure specifiche; ha una natura esortatoria, spronando gli stati a superare le misure CSBM stabilite dal documento di Vienna del 1999. Tra le altre cose, il Documento prevede l'estensione volontaria delle CSBM alla trasparenza dei bilanci della difesa, a misure di riduzione del rischio, alla riduzione delle soglie di attività militare soggette a notifica ed osservazione, alle ispezioni; viene previsto un sostegno reciproco nelle azioni di sminamento e nella lotta al traffico d'armi, istituendo infine una Commissione di revisione, come previsto dall'art. V dell'Annesso 1-B³⁴⁶. Rispetto alle grandi aspettative all'inizio dei negoziati, il Documento Conclusivo è meno stringente. Ciò riflette in primo luogo il cambiamento positivo delle circostanze politiche e di sicurezza nella regione, che ha ridotto la necessità di un regime stringente di controllo militare, facendo lievitare i costi dell'azione collettiva in comparazione ai benefici; in secondo luogo la difficoltà nel trovare una posizione comune ai venti stati partecipanti. Il Documento può comunque essere considerato un successo, in quanto ha portato a compimento il percorso negoziale previsto a Dayton e ha risposto agli obiettivi stabiliti all'inizio del mandato negoziale³⁴⁷.

d) conclusioni

Nella sua prima fase, la Missione OSCE eseguì i compiti ad essa assegnati nell'ambito della dimensione politico-militare da parte dell'Annesso 1-B, fornendo assistenza all'attuazione e alla verifica degli Accordi sottoscritti in base ad esso. A partire dai cambiamenti politici in Croazia e RFJ nell'anno 2000, la politica di difesa della Bosnia-Erzegovina poté entrare in una nuova fase, e la Missione OSCE modificò di conseguenza i propri obiettivi e le proprie attività³⁴⁸.

³⁴⁵ Jan Peter Fladeboe, *op. cit.*, p. 249

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 254-255

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 256-257

³⁴⁸ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 386

5.6 Conclusioni

Dal 1995 ai primi anni 2000 l'OSCE condusse una serie di attività a tutto campo: partendo dai compiti relativi alla gestione e supervisione del procedimento elettorale, l'organizzazione si spinse poi alla promozione delle condizioni sostanziali per la democrazia, dei diritti umani, della libertà d'informazione e, infine, della stabilizzazione politico-militare sub-regionale.

Dopo periodi di attività diversi a seconda dei settori, l'OSCE poté iniziare il processo di passaggio dei poteri e delle istituzioni agli attori locali, secondo un principio di *ownership* e di sostenibilità delle istituzioni democratiche.

Secondo Mario Sica, «la lotta per il pluralismo democratico e per lo stato di diritto in ciascuna delle entità, e per la loro integrazione avrebbe preso ancora molti anni ed avrebbe richiesto un considerevole impegno di risorse politiche, organizzative e finanziarie. In questa lotta, l'OSCE avrebbe giocato un ruolo cruciale: nel breve termine l'OSCE ha provato il suo valore e acquisito esperienza e prestigio con l'azione intensa portata avanti nel 1996»³⁴⁹. Ancora restava da vedere se altrettanto avrebbe potuto fare nel lungo periodo.

³⁴⁹ Mario Sica, *op. cit.*, p. 493

6. IL RUOLO DELL'OSCE DAL 2001: DALL'ASSISTENZA ALL'OSSERVAZIONE

Dai primi anni 2000 il ruolo dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina ha iniziato a mutare. La stabilizzazione regionale causata dall'avvio della democrazia in Croazia e nella Repubblica Federale Jugoslava consentì una lenta normalizzazione anche in Bosnia-Erzegovina. Il ruolo dell'OSCE, e delle organizzazioni internazionali, mutò così da un ruolo di supervisione e assistenza - ossia da una oggettiva intrusione nella sfera interna dello Stato - ad un ruolo di osservazione e monitoraggio - ossia di raccolta ed elaborazione di dati ed informazioni da parte di soggetti che non intervengono nel processo³⁵⁰.

L'OSCE poté così, a scadenze diverse, abbandonare alcune attività - quali quelle legate ai mezzi d'informazione e alla supervisione elettorale, passate alla gestione locale in base ai criteri di *ownership* - per intraprenderne altre, più legate a metodologie di osservazione e monitoraggio - così com'è avvenuto riguardo il settore dell'istruzione.

6.1 Democratizzazione

a) programmi di supporto a donne e partiti politici

Mentre il ruolo dell'OSCE nel Procedimento elettorale declinava, l'organizzazione aumentava i suoi sforzi nel campo della democratizzazione, per rafforzare la società civile e le amministrazioni locali.

In primo luogo undici *Political Resource Centre* vennero aperti nel 2002, per sostenere lo sviluppo dei partiti politici e migliorare la consapevolezza civile; nel 2004, a seguito del successo delle autorità bosniache nel condurre e finanziare le elezioni municipali di ottobre, i centri vennero chiusi³⁵¹; ciò rifletteva la fine del

³⁵⁰ Mario Molignoni, *op. cit.*, pp. 51-52

³⁵¹ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, *op. cit.*, p. 86

periodo di sostegno politico “di emergenza” e la maturazione della politica bosniaca³⁵².

In secondo luogo il programma *Women In Politics*, chiuso nel 2002, mirava a sostenere la visibilità delle donne in politica e la capacità post-elettorale delle donne elette consigliere municipali³⁵³.

b) Parliamentary Support Project

Il *Parliamentary Support Project* lavorò a partire dall’inizio del 2001 a livello statale per incoraggiare la trasparenza, responsabilità e professionalità dell’Assemblea Parlamentare bosniaca, fornendo supporto tecnico e formazione per migliorare la conoscenza delle questioni procedurali e sostanziali da parte dei Parlamentari nazionali³⁵⁴. Per quanto riguarda l’obiettivo dello sviluppo di un effettivo sistema di commissioni parlamentari, nel 2003 entrambe le Camere approvarono la costituzione di commissioni bicamerali su economia, integrazione europea, amministrazione, etica e pari opportunità³⁵⁵. Nel 2004, con il sostegno OSCE, vennero emendati i regolamenti parlamentari, mentre a livello municipale la Missione lavorò per l’attuazione della legge sul diritto di accesso (*Freedom of Access to Information Act* - FOIA), in osservanza dell’*European Charter of Local Self-Government*, e per l’introduzione di un Codice Etico per gli eletti³⁵⁶. Nel 2006 si avviò un Programma di Rafforzamento della Legislazione, con la redazione di un Manuale delle Udienze Pubbliche³⁵⁷.

c) progetti di supporto alle amministrazioni locali: MIFI e CAP

Il progetto *Municipal Infrastructure Finance and Implementation* (MIFI) continuò a lavorare su 34 municipalità, introducendo un ampio raggio di buone pratiche; parallelamente il *Cantonal Administration Project* (CAP) venne introdotto in risposta alle inefficienze rilevate a livello cantonale, per promuovere efficienza,

³⁵² Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 127

³⁵³ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 86

³⁵⁴ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 76; Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 126

³⁵⁵ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 83

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 86

³⁵⁷ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.55

trasparenza e *accountability* delle amministrazioni cantonali³⁵⁸. La Missione OSCE ha così cercato di promuovere la gestione professionale e trasparente dei fondi pubblici, attraverso un miglioramento delle pratiche di bilancio e di pubblico impiego³⁵⁹.

Nel 2003, per la prima volta, le autorità nazionali bosniache si impegnarono ad una riforma della pubblica amministrazione e ad un miglioramento del funzionamento, dell'efficienza e della trasparenza di governo ad ogni livelli. I programmi MIFI e CAP iniziarono quindi una transizione ad una nuova fase, meno centrata su procedure burocratiche e riforme strutturali, ma con l'obiettivo di fornire le competenze necessarie per snellire i bilanci e migliorare la gestione. Nel corso del 2003 la Missione completò una valutazione di tutte le 148 amministrazioni locali bosniache, rivelando una seria mancanza di coordinamento tra i vari livelli di governo e una mancanza di *accountability* di fronte ai contribuenti. Di conseguenza furono impiegate risorse al fine di snellire le burocrazie attraverso emendamenti legislativi sui bilanci e sul personale, oltre che attraverso formazione gestionale. Ciò portò alla creazione del *Public Administration Reform Department* della Missione³⁶⁰, con il quale il *Democratization Department* si fuse tra 2005 e 2006.

d) Property Law Implementation Project (PLIP)

Dei 4.400.000 abitanti della Bosnia-Erzegovina in base al censimento del 1991, circa 2.300.000 abbandonarono le proprie case durante il conflitto, ossia più di metà della popolazione, rendendo la guerra in Bosnia la peggiore crisi europea di rifugiati dalla Seconda Guerra Mondiale³⁶¹.

La pulizia etnica fu inoltre rafforzata da un complesso sistema di misure legali volte a rendere impossibile il ritorno alle popolazioni espulse dalle proprie case. In tal modo, le leggi vennero usate come strumento di segregazione delle popolazioni. Tra gli obiettivi stabiliti a Dayton, nell'Annesso 7 agli Accordi di

³⁵⁸ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 76

³⁵⁹ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 126

³⁶⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 83

³⁶¹ Miladin Bogetić, "Property Law Implementation Programme", in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf, p. 108

Pace, vi fu il ritorno dei rifugiati e degli sfollati interni³⁶² alle proprie abitazioni pre-belliche, e la restituzione dei diritti di proprietà.

I- disposizioni dell'Annesso 7 agli Accordi di Pace di Dayton

L'art. I dell'Annesso 7 garantisce a rifugiati e sfollati interni il diritto al ristabilimento delle proprietà pre-belliche, o a ricevere compensazione ove ciò fosse impossibile. Le Parti firmatarie dell'Annesso si impegnarono a garantire il ritorno a casa dei rifugiati e degli sfollati in sicurezza, senza molestie, intimidazioni o discriminazioni. L'art. II impegna le Parti a fare del proprio meglio per creare le condizioni politiche, economiche e sociali per il ritorno volontario e l'integrazione armoniosa di rifugiati e sfollati interni. L'art. III stabilisce il ruolo *leader* dell'UNHCR nel settore. L'art. IV assicura l'assistenza per il rimpatrio ai rifugiati bisognosi. Gli artt. V e VI si occupano dei dispersi e dell'amnistia. I restanti articoli dell'Annesso definiscono la Commissione per i Rifugiati e gli Sfollati (*Commission for Displaced Persons and Refugees - CDPR*), organo misto composto di personale bosniaco e internazionale e intitolato a decidere in modo definitivo sui reclami di proprietà immobiliare.

L'obiettivo delle disposizioni dell'Annesso 7, che garantiscono ai rifugiati e agli sfollati un «diritto al ritorno e alla proprietà» era di sfidare la partizione etno-territoriale della Bosnia-Erzegovina, cancellando gli effetti della pulizia etnica³⁶³.

II- i primi ritorni

I primi anni del dopoguerra videro il più alto numero di ritorni: più di 250.000 nel solo 1996, in base all'UNHCR. Per la quasi totalità, si trattò di “semplici” ritorni maggioritari: ritorni di persone appartenenti alla maggioranza etnica di una particolare area, non politicamente sensibili³⁶⁴.

In questo periodo, i politici locali al lavoro con l'UNHCR e le altre organizzazioni internazionali tendevano a favorire i ritorni dei membri del proprio gruppo etnico, in modo da mantenere il più possibile l'omogeneità etnica dei

³⁶² S'intendono, per “rifugiati”, quanti hanno trovato riparo in altri paesi. S'intendono, per “sfollati interni” (*Internally Displaced Persons - IDPs*) quanti hanno abbandonato le proprie case, pur restando all'interno dei confini nazionali.

³⁶³ Miladin Bogetić, *op. cit.*, p. 109

³⁶⁴ Miladin Bogetić, *op. cit.*, p. 109

territori ed assicurarsi una base demografica ed elettorale. Progetti differenti da questa strategia fallirono: tra questi l'iniziativa ONU "*Open Cities*", volta a sostenere i ritorni minoritari. Secondo Miladin Bogetić, la comunità internazionale aveva avuto l'idea vagamente distorta che, finita la guerra, la popolazione sarebbe tornata alle proprie case. Ma il motivato timore di persecuzioni fisiche, violenze e intimidazioni, le discriminazioni sul lavoro e nell'istruzione, l'ostruzionismo delle autorità e l'indisponibilità delle proprie abitazioni pre-belliche resero minimo il numero dei ritorni minoritari nel primo dopoguerra³⁶⁵.

III- i ritorni minoritari

A partire dalla fine del 1997, la comunità internazionale iniziò a porre maggiore enfasi sui ritorni minoritari, visti come unica strada per ricostruire una società multietnica e ribaltare i risultati della pulizia etnica. Allo stesso tempo, la Germania ed altri stati occidentali iniziarono il processo di rimpatrio dei rifugiati. Nel novembre 1997, la riunione del *Peace Implementation Council* accordò poteri straordinari all'OHR (c.d. "poteri di Bonn"). Le organizzazioni internazionali iniziarono un processo di coordinamento che portò UNHCR, OHR, OSCE e *Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees* (CRPC) a formare la *Reconstruction and Return Task Force* (RRTF) per fornire sostegno sul campo, dare informazioni e indirizzare gli aiuti dei donatori in maniera efficace.

L'anno 2000 vide un significativo incremento nel numero dei ritorni minoritari, e il 2001 e il 2002 furono gli anni del loro picco. Nonostante i rifugiati fossero chiaramente incoraggiati al ritorno dall'offensiva della comunità internazionale (attraverso l'*Action Plan 1999* della RRTF e l'imposizione della Legge sulla Proprietà), la maggior parte dei ritorni furono individuali e spontanei³⁶⁶.

IV- il *Property Law Implementation Plan* (PLIP) e il ruolo dell'OSCE

Nell'anno 2000 un *Property Law Implementation Plan* venne redatto da parte di OSCE; OHR, UNHCR e UNMIBH, con l'obiettivo di accelerare il processo di ritorno e incoraggiare i ritorni minoritari. L'OHR impose una Legge

³⁶⁵ Miladin Bogetić, *op. cit.*, pp. 109-110

³⁶⁶ *Ibidem*, pp. 110-111

sulla Proprietà in entrambe le Entità, rendendo possibile il processo di reclamo amministrativo delle proprietà prebelliche da parte dei rifugiati.

Nonostante il ruolo delle organizzazioni internazionali, le normative PLIP furono gestite dalle autorità locali, responsabili a ricevere i reclami, decidere sui casi, e restituire le proprietà.

La missione OSCE giocò un ruolo chiave nel processo PLIP. Essendo dotata della maggiore presenza sul campo, furono affidate all'OSCE le attività di monitoraggio e di raccolta dei reclami, al fine di incoraggiare l'attuazione della legge da parte della polizia e il rispetto delle leggi sulla proprietà da parte degli ufficiali pubblici.

Il 12 settembre 2002 OSCE, UNHCR, Commissione sui Reclami di Proprietà Reale (*Commission for Real Property Claims - CRPC*) e UNMIBH annunciarono una nuova strategia per l'attuazione della legge sulla proprietà. Secondo i dati dell'OHR, a più di 110.000 famiglie veniva ancora negato il diritto di rientrare in possesso delle loro proprietà; il problema era dovuto ad un'applicazione selettiva, inefficiente e non trasparente della legge. In base alla nuova strategia, la comunità internazionale avrebbe considerato ogni deviazione dalla stretta applicazione della legge sulla proprietà come ostruzione al pieno adempimento degli Annessi 6 e 7 degli Accordi di Pace di Dayton³⁶⁷. Nel settembre 2003 si poterono vedere progressi tangibili: si potevano dire risolte l'86% delle richieste, mentre oltre 50 municipalità stavano sostanzialmente completando il processo. Al fine di superare gli ultimi ostacoli e garantire il ritorno sostenibile dei profughi, la Missione OSCE, assieme al Ministero bosniaco per i Diritti Umani e i Rifugiati, all'UNHCR e all'OHR, mise in atto una serie di incontri con le autorità locali come mezzo di pressione politica per l'attuazione della legge sulla proprietà³⁶⁸. La nuova strategia OSCE mirava ad incoraggiare le autorità locali a sfrattare chiunque occupasse una proprietà in violazione della legge, rendendo possibile utilizzare le proprietà statali liberate e non reclamate come alloggi alternativi. Per accelerare il processo, la Missione mise in atto anche una campagna di scambio di informazioni tra municipalità sulle proprietà reclamate³⁶⁹.

³⁶⁷ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 81

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 84

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 76

e) programmi per i giovani (SGI, YES)

Dal 2003 il Programma Democratizzazione si focalizzò sul miglioramento di determinati aspetti cruciali della performance istituzionale a tutti i livelli, e sull'affrontare le cause del disimpegno e dell'apatia dei cittadini, a partire dalle comunità locali³⁷⁰.

Per fermare la fuga di cervelli e incoraggiare i giovani a riconoscere di poter fare la differenza nelle proprie comunità, negli affari e nella vita pubblica si introdussero attività specifiche³⁷¹. Tra queste vi furono la *Successor Generation Initiative*, per la formazione di una classe di giovani leader dotati di competenza e volontà politica (due dei quali subito eletti consiglieri municipali nelle elezioni di ottobre 2004), e la *Young Entrepreneurial Spirit (YES)*, per la formazione dell'imprenditorialità giovanile, rivolta ad oltre 1400 giovani, in collaborazione con la *World Bank*³⁷². Infine dal 2005 la *Youth Information Agency* ha organizzato visite giovanili al parlamento nazionale³⁷³.

f) programmi per la partecipazione (COPI, Ugovor)

Nel 2004 venne lanciata la *Citizen Outreach and Participation Initiative (COPI)*, al fine di incrementare la partecipazione dei cittadini all'amministrazione; cittadini ed eletti locali di circa 30 municipalità ricevettero formazione sui processi locali di *decision-making*, la preparazione di proposte progettuali, la gestione dei conflitti³⁷⁴; 60 progetti in 56 municipalità vennero realizzati nel 2005, assieme a 28 rilevazioni di opinione pubblica³⁷⁵.

Nel 2005 il Dipartimento Democratizzazione lanciò il programma nazionale sul governo locale "*Ugovor*" ("contratto"), al fine di sviluppare le capacità delle municipalità e dei cittadini di lavorare insieme per migliorare la *governance* a livello locale, coinvolgendo e informando i cittadini e promuovendo trasparenza e *accountability*³⁷⁶. Il programma *Ugovor* aveva come scopo l'attuazione del *Freedom of Information Act (FOIA)*, lo stabilimento di *Municipal Development*

³⁷⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 82

³⁷¹ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 127

³⁷² Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 83

³⁷³ *Ibidem*, p. 91

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 87

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 91

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 90

Planning Committees (MDPC), l'adozione di codici etici municipali, l'attuazione di leggi in linea con l'*European Charter on Local Self-Government*, e la creazione di un ampio spettro di iniziative di partenariato tra cittadini e municipalità³⁷⁷. Dodici municipalità hanno concluso le attività previste entro fine 2007, e altre 60 entro il termine del progetto nel giugno 2008³⁷⁸.

La Missione ha anche introdotto, con l'assistenza del Consiglio d'Europa e dei governi svizzero e britannico, il *BiH Beacon Scheme*, al fine di innalzare gli standard di governo locale riconoscendo e premiando l'eccellenza e l'innovazione³⁷⁹. Cento municipalità hanno partecipato tra 2005 e 2007³⁸⁰.

g) supporto elettorale

In vista delle elezioni generali dell'ottobre 2006, la Missione OSCE sostenne la campagna "Vota e scegli" promossa da organizzazioni della società civile, e continuò l'iniziativa "Parlamento Aperto", attraverso cui i giovani hanno potuto discutere di questioni specifiche con esponenti politici nel corso di dibattiti televisivi e visite al Parlamento³⁸¹.

Su richiesta della Commissione Elettorale, inoltre, la Missione offrì il suo supporto per la redazione di alcuni emendamenti alle Legge Elettorale sul sistema di registrazione degli elettori e sulla tutela dei diritti elettorali. In ottobre l'ODIHR concluse che le elezioni generali, tenutesi per la prima volta sotto la completa responsabilità dei funzionari locali, risultavano «in generale conformi agli standard internazionali»³⁸².

Nel 2007 la Missione ha continuato a fornire consulenza alla Commissione Elettorale a proposito di questioni elettorali, finanziamento dei partiti e conflitto d'interessi³⁸³.

³⁷⁷ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 127

³⁷⁸ OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, p.60

³⁷⁹ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 90

³⁸⁰ OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, p.60

³⁸¹ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.55

³⁸² Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p.56

³⁸³ OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, p.61

6.2 Riforma della Pubblica Amministrazione

Dal 2004 il *Public Administration Reform Department* fornì supporto a 90 municipalità nel migliorare la gestione finanziaria e del personale e istituire capacità di controllo interno. I *field advisors* OSCE aiutarono le amministrazioni locali a modificare l'organizzazione istituzionale, correggere la dimensione della struttura amministrativa, migliorare la selezione del personale e condurre esercitazioni di pianificazione strategica. La Missione fornì assistenza alle municipalità nella pianificazione strategica e nell'attuazione di una gestione e valutazione effettiva e trasparente del bilancio e della spesa pubblica³⁸⁴. Nel 2005 venne adottato un libro bianco sull'organizzazione interna e la sistematizzazione delle municipalità, che hanno iniziato a snellire le procedure di selezione del personale, enfatizzando i caratteri di apertura, trasparenza e merito del processo. Il Dipartimento iniziò anche l'installazione di *software* informatici per la gestione delle risorse umane, in alternativa ai sistemi cartacei³⁸⁵.

Nel marzo 2005 il *Democratization Department* e il *Public Administration Reform Department* sono stati posti sotto un unico *Programme Manager*, per poi essere ufficialmente unificati nel 2006³⁸⁶.

6.3 Diritti Umani

a) programmi generali

Lo *Human Rights Department* lavorò su più fronti a partire dal 2001:

- supporto finanziario venne fornito agli *Ombudsman* delle Entità, in vista di una loro futura integrazione a livello nazionale;
- in previsione della fusione tra Camera dei Diritti Umani e Corte Costituzionale, il Dipartimento collaborò con OHR e Consiglio d'Europa;
- sotto l'egida della *International Judicial Commission*, gli esperti legali OSCE parteciparono a varie iniziative per la riforma del sistema legale e giudiziario³⁸⁷;

³⁸⁴ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 87

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 90

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 90

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 77

- venne condotto una valutazione delle barriere incontrate dai cittadini nell'accesso ai servizi quali la sanità, l'assistenza sociale e gli alloggi, al fine di assistere le autorità locali nell'assicurare i diritti economici e sociali dei cittadini bosniaci³⁸⁸.

La Missione è solitamente passata dall'azione su casi singoli ad un approccio più sistematico, basato sull'assicurare l'esistenza di meccanismi locali di rimedio come elemento importante di normalizzazione delle strutture per i diritti umani in Bosnia-Erzegovina³⁸⁹.

b) programmi per la comunità Rom

Nel 2002 venne introdotto un programma di *capacity-building* rivolto alle comunità e organizzazioni Rom, facilitando l'istituzione di un Consiglio dei Rom e del *National Advisory Council of Roma*, con funzione di collegamento tra il governo bosniaco e le comunità Rom. Il parlamento poté così approvare il *National Action Plan on Roma and Other National Minorities*³⁹⁰. Nel 2003 il lavoro con i Rom continuò con una campagna di incoraggiamento alla registrazione dei bambini alla nascita, per poter garantire loro i diritti sociali di base, quali educazione, sanità e alloggi³⁹¹. Una *National Strategy for Roma* venne adottata dal Consiglio dei Ministri bosniaco nel luglio 2005³⁹².

c) Fair Employment Project

Il *Fair Employment Project*, lanciato nel 2003, fornì assistenza a dieci tra le più grandi compagnie bosniache per l'adozione di politiche di *fair employment* e l'applicazione di una gestione non discriminatoria delle risorse umane. Nel 2004 il progetto venne trasferito al Dipartimento Democratizzazione³⁹³.

d) competenza della Corte Costituzionale sui diritti umani

A fine 2003 ebbe luogo il trasferimento della Camera dei Diritti Umani alle autorità nazionali bosniache, in base all'Annesso 6 degli Accordi di Pace. La

³⁸⁸ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 129

³⁸⁹ *Ibidem*

³⁹⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 80

³⁹¹ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 84; Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 129

³⁹² Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 92

³⁹³ *Ibidem*, p. 84

Camera cessava di operare, mentre la Corte Costituzionale istituiva una sezione speciale, composto dai giudici della Camera, per giudicare i casi relativi ai diritti umani³⁹⁴. Nel 2004, la Missione ha lavorato assieme all'OHR nel monitorare ed assistere il passaggio di poteri³⁹⁵.

e) riforma dei Codici di Procedura Penale

La Missione OSCE ha separato il sostegno allo stato di diritto dalle altre attività relative ai diritti umani, al fine di segnare una chiara distinzione tra il ruolo dell'OSCE come sostenitore dei diritti umani in Bosnia-Erzegovina, ed il ruolo di osservazione e monitoraggio imparziale dei processi legali e giudiziari del paese³⁹⁶.

Sempre nel 2003, l'OHR emise una decisione sull'attuazione dei nuovi Codici di Procedura Penale. Ciò portò ad un cambiamento fondamentale nelle procedure che governano le investigazioni criminali e l'amministrazione della giustizia nei tribunali³⁹⁷. La missione intraprese perciò un progetto di valutazione dell'attuazione dei nuovi codici, attraverso un gruppo di lavoro sullo stato di diritto, composto da quaranta esperti locali e internazionali, che si occupò di monitorare i casi di traffico di esseri umani, violenze sui ritornati e crimini di guerra. Ciò costituì la base per il programma di monitoraggio dei processi negli anni successivi. Centri di formazione per giudici e avvocati vennero istituiti in entrambe le Entità per aiutare il personale giudiziario ad adeguarsi ai nuovi codici³⁹⁸. A fine 2004, a seguito del monitoraggio di più di 1.000 procedimenti penali, la Missione pubblicò un *Trial Monitoring Report*, che evidenziava i progressi sostanziali delle corti nell'attuazione dei nuovi codici, cui seguì nel 2006 un rapporto sulle procedure di patteggiamento³⁹⁹.

Un aspetto di accresciuta importanza riguardava la prosecuzione dei crimini di guerra, specialmente a seguito dell'annuncio della chiusura dell'ICTY entro il 2008 e il trasferimento dei casi alle autorità nazionali⁴⁰⁰. Il rapporto "*War crimes trials before the domestic courts of Bosnia and Herzegovina: progresses and*

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 84

³⁹⁵ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 129

³⁹⁶ *Ibidem*

³⁹⁷ *Ibidem*

³⁹⁸ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 84

³⁹⁹ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 129; OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.54

⁴⁰⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 87-88

obstacles” venne pubblicato nel 2005⁴⁰¹, sottolineando gli ostacoli che mettevano a rischio l’equa ed effettiva prosecuzione di tali casi⁴⁰², e nel 2006 la Missione monitorò otto processi per crimini di guerra deferiti dall’ICTY alle corti nazionali. A ciò hanno fatto da contorno le azioni di sensibilizzazione per creare sostegno e fiducia nella magistratura da parte dei cittadini, e il sostegno al Procuratore di Stato nell’elaborazione di una strategia nazionale per la prosecuzione dei casi di crimini di guerra⁴⁰³. Gli esperti OSCE in diritti umani sostennero le autorità locali e l’OHR nello stabilimento di una Camera dei Crimini di Guerra della Corte Costituzionale, ed oggi partecipano attivamente ad iniziative volte a migliorare la cooperazione regionale nell’investigazione e nella prosecuzione dei crimini di guerra. Con il trasferimento di sempre maggiori casi dall’ICTY alle corti della Bosnia-Erzegovina, tale attività assumerà sempre maggiore rilevanza⁴⁰⁴.

f) lotta contro la tratta di esseri umani

A partire dal 2003 la missione lavorò anche intensamente con le autorità nazionali, le ONG locali ed altre organizzazioni internazionali per combattere la tratta di esseri umani, in particolare sostenendo le autorità locali con il *National Plan of Action for the Prevention of Trafficking in Human Beings*, e la nomina di un *National Co-ordinator on Anti-trafficking and Illegal Immigration*⁴⁰⁵, oltre che con campagne pubbliche di consapevolezza negli anni successivi. Nell’aprile 2005 il Consiglio dei Ministri adottò un rinnovato *State Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings 2005-2007* e un distinto *Action Plan to Combat Trafficking in Children*. Alla fine di luglio 2005 lo *State Co-ordinator* pubblicò le “*Procedures for Dealing with Victims of Human Trafficking in BiH*”⁴⁰⁶.

g) conclusione del Property Law Implementation Plan (PLIP)

Nel 2004 passò sotto il controllo dello *Human Rights Department* anche il progetto PLIP volto a favorire il ritorno dei profughi. Alla fine del 2005 il tasso di

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 92

⁴⁰² Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 129-130

⁴⁰³ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.55

⁴⁰⁴ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 130

⁴⁰⁵ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 84

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 92

attuazione delle leggi sulla proprietà (il numero di casi risolti sul totale delle domande) raggiungeva circa il 93% a livello nazionale. Tale successo fu notevole, considerato che nel 2000 si stimava un tempo di attuazione di 22 anni nella Federazione e 40 anni in Republika Srpska. Le *PLIP Municipal Guidelines for Substantial Completion of Property Law Implementation* delineavano i principali requisiti perchè una municipalità potesse completare il processo. La maggior parte delle municipalità poté completarlo entro la fine del 2005⁴⁰⁷. L'imminente completamento del processo di attuazione della legge sulla proprietà rappresentava un successo senza precedenti⁴⁰⁸. La Missione si concentrò quindi sulla sostenibilità delle comunità locali, e sui diritti economici e sociali dei ritornati, cercando di migliorare l'accesso dei cittadini non solo agli alloggi, ma anche alla salute, all'assistenza sociale e ai servizi, fornendo assistenza per l'integrazione dei ritornati nella società locale⁴⁰⁹.

All'inizio del 2006, si contavano 1.020.000 ritorni, di cui il 45% di sfollati interni e il 55% di rifugiati, circa la metà del totale della popolazione fuoriuscita dalle proprie case. Degli altri, più di 310.000 restavano sfollati interni, probabilmente ristabiliti altrove in Bosnia. Circa 200.000 rifugiati si erano ristabiliti nei paesi confinanti. Il maggior numero, più di 500.000, sembrano aver trovato asilo, residenza permanente o nuova cittadinanza altrove nel mondo, in maggioranza in Europa Occidentale, Nord America e Australia⁴¹⁰.

Metà degli sfollati durante il conflitto sono tornati in possesso delle proprie case a dieci anni dalla fine dei combattimenti. Il processo di ritorno ha avuto successo nel rendere possibile a quanto volessero ritornare nelle proprie case di farlo. Ancora non ci sono dati affidabili riguardo la sostenibilità dei ritorni, e al numero di quanti sono rimasti nelle proprietà di cui hanno ripreso possesso, anziché venderle ad altri sfollati in situazioni di maggioranza etnica⁴¹¹.

Sembra tuttavia possibile un cauto ottimismo: da nessuna altra parte nel mondo il diritto al ritorno e alla restituzione delle proprietà sono stati applicati e

⁴⁰⁷ Miladin Bogetić, *op. cit.*, pp. 112-113

⁴⁰⁸ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 87

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 91

⁴¹⁰ Miladin Bogetić, *op. cit.*, pp. 112-113

⁴¹¹ Miladin Bogetić, *op. cit.*, pp. 112-113; Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 128; OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.54

attuati con successo in una situazione post-bellica⁴¹². Gli scettici dubitavano che il processo di restituzione delle proprietà potesse anche solo avviarsi in un paese profondamente diviso dalla guerra. Al contrario, il ritorno delle proprietà ha costituito un successo brillante, «creando un nuovo diritto umano», nelle parole dell'Alto Rappresentante Paddy Ashdown⁴¹³.

h) accordo regionale per il ritorno dei rifugiati

Il processo PLIP ha costituito inoltre parte di uno sforzo regionale su più vasta scala, volto, attraverso la “iniziativa 3 x 3” (OSCE, OHR e Commissione Europea, per Croazia, Serbia-Montenegro e Bosnia-Erzegovina), all’attuazione dell’Annesso 7 degli Accordi di Pace di Dayton, che prescrive lo stabilimento di un accordo sui rifugiati⁴¹⁴.

A seguito della firma della Dichiarazione di Sarajevo sul Ritorno dei Rifugiati nel gennaio 2005, Bosnia-Erzegovina, Croazia e Serbia-Montenegro si impegnarono per completare i piani nazionali per consentire a tutti i rifugiati nella regione che lo desiderassero di ritornare in sicurezza nelle proprie case di prima del conflitto⁴¹⁵. Tuttavia i progressi compiuti durante il 2006, anno termine stabilito dalla Dichiarazione, furono scarsi, a causa del mancato consenso sulle azioni da intraprendere⁴¹⁶.

i) riforma degli Ombudsman

Infine, la Missione promosse la riforma degli *Ombudsman*, in base ai principi stabiliti dalla Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa, la quale richiedeva l’adozione di una legislazione statale per la fusione dei tre *Ombudsman* separati in un solo organo a livello statale, con procedure di nomina trasparenti⁴¹⁷. A tal fine venne approvata una legge nel marzo 2006, la cui attuazione venne posta sotto la cura di un gruppo di lavoro cui prese parte anche la Missione OSCE⁴¹⁸.

⁴¹² Miladin Bogetić, *op. cit.*, p. 114; Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 128

⁴¹³ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 93

⁴¹⁴ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 128

⁴¹⁵ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 93

⁴¹⁶ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.54

⁴¹⁷ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 91

⁴¹⁸ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.54

6.4 Cooperazione per la sicurezza

I cambiamenti politici in Croazia e RFJ nell'anno 2000 modificarono profondamente la situazione della sicurezza nel paese, in quanto lo scenario di un nuovo conflitto interno o internazionale perdeva credibilità. In tal modo le relazioni tra le Entità e tra le loro forze armate poterono migliorare, e la presenza della SFOR fu ridotta di conseguenza⁴¹⁹.

Il *Regional Stabilization Department*, a partire dal 2001, si focalizzò sulla trasparenza, cooperazione e *confidence-building* tra le forze armate delle Entità, e sul disarmo e la riduzione delle truppe in Bosnia-Erzegovina, Croazia e RFJ. L'obiettivo era di promuovere una maggiore trasparenza e controllo civile sulle strutture militari, e mostrare la natura gonfiata dei bilanci militari. Ciò portò ad una sostanziale riduzione delle forze militari e alla smobilitazione di migliaia di soldati⁴²⁰. Il successo di queste riduzioni creò un bisogno di ridurre l'eccesso di armi e munizioni. Col tempo risultò chiaro come, nonostante gli sforzi, la Bosnia-Erzegovina non potesse divenire uno stato stabile e sostenibile senza una significativa riforma della difesa⁴²¹. Per riflettere meglio la natura in evoluzione del suo lavoro, nel 2002 il nome del Dipartimento cambiò in *Department of Security Cooperation*. L'obiettivo primario divenne infatti il sostegno allo sviluppo di strutture di difesa sostenibili e responsabili di fronte agli organi democratici. A tal fine la Missione lavorò per l'adozione di procedure di miglioramento del controllo legislativo, così come per la creazione di commissioni parlamentari sulla difesa⁴²².

a) sviluppo di piattaforme tra organizzazioni internazionali

La comunità internazionale iniziò a sviluppare una serie di piattaforme per coordinare le attività delle varie organizzazioni nel settore.

La prima piattaforma fu il *Common Security Policy Working Group* (CSPWG), nato a seguito dell'incontro PIC di Madrid il 15-16 dicembre 1998, con la presenza di OHR, SFOR e OSCE,. Tra gennaio e marzo 1999, il CSPWG elaborò

⁴¹⁹ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 386

⁴²⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 77

⁴²¹ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 131

⁴²² Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 77

un primo approccio comune volto all'obiettivo di rafforzare il livello statale e creare delle politiche di sicurezza comuni per l'intera Bosnia-Erzegovina.

Il secondo caso fu quello dell'*Institution Building Task Force (IBTF)*, istituita dall'OHR ad inizio 2002, con la presenza di OHR, OSCE, SFOR, UE e UNMIBH. L'IBTF portò avanti un ampio programma volto allo stabilimento di istituzioni nazionali in aree quali l'amministrazione pubblica, la democratizzazione e la partecipazione civile; la sicurezza e la difesa; lo sviluppo dei mezzi di comunicazione, e infine l'istruzione. Il gruppo di lavoro dell'IBTF relativo alla difesa coincideva con i partecipanti al CSPWG; quest'ultimo fu infine trasformato in *Defence and Security Steering Group (DSSG)* e subordinato all'IBTF⁴²³.

b) ambizioni di accedere al Partenariato per la Pace NATO

Nel luglio 2001, il Segretario Generale della NATO indirizzò un messaggio alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina, delineando i criteri per l'ammissione del paese al programma NATO di Partenariato per la Pace (*Partnership for Peace - PfP*). Tali ambizioni catalizzarono gli sforzi per la creazione di istituzioni di difesa a livello statale. I criteri delineati dalla NATO comprendevano infatti: l'esistenza di una struttura civile di controllo e comando effettiva a livello statale, compreso un ministero responsabile per gli affari della difesa; il controllo democratico parlamentare sulle forze armate; la trasparenza dei piani e dei bilanci della difesa; lo sviluppo di dottrine e standard comuni di formazione ed equipaggiamento delle forze armate; e lo sviluppo di una politica di sicurezza nazionale. La fusione tra le forze armate delle entità e lo stabilimento di un ministero nazionale della difesa divennero i criteri chiave, per quanto al tempo espressi cautamente per ragioni politiche⁴²⁴.

c) sforzi per stabilire un esercito e un Ministero della Difesa nazionali

I- riduzione delle forze armate delle Entità

La comunità internazionale richiese la riduzione delle forze armate delle Entità per due ragioni: primo, a causa dell'onere finanziario dovuto alle eccessive spese militari di queste; secondo, poiché si riteneva che ridurle ad un livello minore

⁴²³ Heinz Vetschera, *op. cit.*, pp. 386-387

⁴²⁴ *Ibidem*, pp. 387-388

di quanto militarmente ragionevole avrebbe spinto verso la fusione delle forze rimanenti in un solo esercito, come unico modo di mantenere una forza militare effettiva. La gestione del processo di riduzione venne affidata alla Missione OSCE, in base alla sua precedente esperienza nell'assistenza alla riduzione dei bilanci militari delle Entità. Le attività del Dipartimento iniziavano così a superare le funzioni accordategli dall'Accordo di Vienna sulle CSBM⁴²⁵.

Il processo di riduzione, iniziato nella primavera del 2002, venne portato a termine nei tempi prestabiliti. Tuttavia l'ipotizzato effetto di sostegno alla fusione delle forze armate in un solo esercito non si materializzò⁴²⁶.

II- stabilimento di un Ministero della Difesa a livello statale

La strategia della comunità internazionale puntò a trasformare in un Ministero della Difesa l'esistente Segretariato dello *Standing Committee on Military Matters* (SCMM), al tempo costituzionalmente incaricato di fare da coordinamento tra la Presidenza tripartita e le Entità. Il progetto incontrò il sostegno di bosgnacchi e croati, ma si scontrò con l'opposizione dei serbi di fronte ad ogni proposta di redistribuzione delle competenze tra Stato ed Entità differente da quanto previsto dalla Costituzione di Dayton⁴²⁷. Le posizioni serbe si ammorbidirono col tempo; pur insistendo nella volontà di mantenere le proprie forze armate, i serbi accettarono di discutere ogni altra questione che avrebbe potuto portare la Bosnia-Erzegovina all'ammissione al programma PfP. Il 29 agosto 2002, la Presidenza poté emettere la "Decisione sull'Organizzazione e il Funzionamento delle Istituzioni di Difesa in Bosnia-Erzegovina", che definì la riforma dello SCMM sulla linea di un ministero della difesa, e lo stabilimento di una commissione di coordinamento delle forze armate delle Entità per quanto riguarda di «difesa, sovranità, e integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina»⁴²⁸.

⁴²⁵ *Ibidem*, pp. 388-389

⁴²⁶ *Ibidem*, pp. 397-398

⁴²⁷ *Ibidem*, pp. 389-390

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 398

d) nuova strategia OSCE dal 2002

Nella prima fase, gli sforzi di riforma del settore della difesa non fecero mai riferimento alla dimensione politico-militare dell'OSCE; essi erano infatti promossi dall'OHR e dalla SFOR, e l'OSCE aveva solo una funzione di supporto nel gestire il processo di riduzione delle forze armate.

A partire dal 2002, il Dipartimento sviluppò una nuova strategia. Il nuovo approccio rimarcava che la Bosnia-Erzegovina, in quanto Stato partecipante OSCE, aveva assunto l'impegno di adempiere a tutti i documenti CSCE/OSCE. Rafforzare tale processo di adempimento era pertanto una questione di urgenza, anche in termini di credibilità internazionale dello Stato. L'adempimento degli impegni riguardanti la dimensione politico-militare OSCE, inoltre, poteva essere inquadrata come una questione di politica estera, e come tale assunta tra le competenze esclusive dello Stato. In tale compito, le Entità erano pertanto costituzionalmente obbligate ad assistere il governo statale nel processo di adempimento. Infine, poiché il Codice di Condotta OSCE richiedeva esplicitamente che gli Stati partecipanti ne assicurassero l'adempimento, il governo statale aveva il diritto e il dovere di agire, in caso le Entità di dimostrassero incapaci o prive di volontà politica. Si può notare come, secondo una tale visione, ogni sforzo per la creazione di un quadro statale di sicurezza e difesa rientrasse tra gli impegni internazionali, nell'ambito della Costituzione di Dayton.

Attraverso l'adozione di tale strategia, l'OSCE raggiunse due obiettivi insieme. In primo luogo, poté legittimare, con riferimento agli impegni OSCE, le attività volte alla creazione di strutture nazionali di difesa e alla riduzione delle forze armate delle Entità. In secondo luogo, poté riorientare le attività del Dipartimento al fine di rafforzare i livelli di adempimento della Bosnia-Erzegovina dei propri impegni internazionali⁴²⁹.

Nell'agosto 2002 il Dipartimento per la Cooperazione per la Sicurezza della Missione OSCE si fuse con la *Military Cell* dell'OHR; la fusione non fu delle più fortunate, e ridusse l'abilità di azione del Dipartimento almeno nei primi tempi⁴³⁰.

Il Dipartimento definì una serie di obiettivi, derivanti dal Codice di Condotta, il cui adempimento in Bosnia-Erzegovina era ostacolato dalla mancanza

⁴²⁹ Heinz Vetschera, *op. cit.*, pp. 392-393

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 397

di un adeguato controllo a livello statale: tra questi, la neutralità politica delle forze armate, il loro controllo democratico e parlamentare, e l'esistenza di capacità militari commisurate ai legittimi interessi di sicurezza dello Stato. La divisione militare del paese, inoltre, impediva l'adempimento di ulteriori impegni di natura tecnica.

I- neutralità politica delle forze armate

Le forze armate delle Entità erano state stabilite come forze armate dei diversi gruppi etnici, ed erano pertanto più o meno mutualmente esclusive, rendendole di fatto più simili a milizie di partito che non a regolari forze armate di uno Stato partecipante OSCE. Ciò, peraltro, impediva che avessero un carattere di neutralità politica, com'era invece richiesto dal Codice di Condotta⁴³¹.

II- controllo democratico e parlamentare

Un controllo parlamentare delle forze armate era completamente assente a livello statale, a causa della tradizionale percezione di separatezza tra gli ambiti militare e civile in Jugoslavia, ma anche a causa della divisione delle forze armate in unità etnicamente omogenee. Per tali motivi, le forze armate assorbivano livelli sproporzionatamente alti di risorse finanziarie. Mancava inoltre qualsiasi controllo da parte di autorità dotate di legittimazione democratica. I ministeri della difesa della Entità rispondevano ai parlamenti delle stesse, che non erano dotati di sufficienti competenze in materia per poter esercitare un controllo politico adeguato. Lo stesso schema di azione incontrollata ed esterna ai circuiti di controllo democratico si poteva applicare ai servizi di intelligence delle Entità, che potevano rappresentare un fattore di rischio per lo stesso Stato⁴³².

Il Dipartimento lavorò per rafforzare il controllo democratico delle forze armate a livello delle Entità, così come per stabilire un controllo parlamentare a livello statale, negoziando con le Commissioni Difesa dei parlamenti di entrambe le Entità. Un *Joint Defence and Security Policy Committee* venne istituito a fine 2003⁴³³. Nel gennaio 2004 il Dipartimento, con il supporto dell'OHR, stabilì una

⁴³¹ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 393

⁴³² *Ibidem*, pp. 393-394

⁴³³ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, *op. cit.*, p. 77

Intelligence Reform Implementation Section per sostenere la riforma dei servizi segreti civili del paese, attraverso la creazione di una nuova Agenzia unificata⁴³⁴.

III- capacità militari commisurate ai legittimi interessi di sicurezza

L'implicito orientamento delle forze armate delle Entità alla difesa di ciascuna Entità contro l'altra aveva portato inizialmente ad una corsa interna al riarmo, successivamente contenuta dall'Accordo di Firenze. Tuttavia, gli "interessi di sicurezza" erano ancora concepiti come riferiti alle Entità, anziché allo Stato come previsto dal Codice di Condotta. In riferimento allo Stato, infatti, le capacità militari delle Entità potevano apparire decisamente eccessive⁴³⁵.

IV- armi leggere (SALW) e trasferimenti di armi convenzionali (CAT)

Le forze armate delle Entità detenevano ampi quantitativi di armamenti piccolo calibro e armi leggere (*Small Arms and Light Weapons* - SALW) a favore dei propri riservisti. Tali dotazioni, malamente sorvegliate, costituivano un facile rifornimento per le organizzazioni criminali. Costituendo pertanto dotazioni «destabilizzanti» ai sensi del Documento OSCE sulle armi leggere, esse dovevano essere eliminate⁴³⁶. Le industrie di armamenti della Bosnia-Erzegovina, inoltre, erano sottoposte all'esclusivo controllo delle Entità in quanto parte degli affari militari, potendo in pratica esportare armi senza alcun controllo effettivo. Ciò aveva prodotto casi di tensioni nelle relazioni internazionali dello Stato, nonostante la responsabilità primaria delle Entità⁴³⁷.

L'IBTF istituì, entro il giugno 2002, una *Weapon Export Control Commission* congiunta, formata da rappresentanti statali bosniaci e rappresentanti internazionali, per assicurare l'adempimento dei criteri di esportazione definiti nel Documento OSCE del 1993 relativo al *Conventional Arms Transport* (CAT) e nel Documento OSCE sulle armi leggere (SALW). Tuttavia durante l'estate 2002 scoppiò lo scandalo dell'industria aeronautica serbo-bosniaca *Orao*, che venne trovata coinvolta in esportazioni illegali di armi all'Iraq, in violazione dell'embargo

⁴³⁴ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 88

⁴³⁵ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 394

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 394

⁴³⁷ *Ibidem*, pp. 394-395

ONU. L'OHR richiese pertanto lo stabilimento di un controllo statale sul settore dell'esportazione di armamenti, mentre diveniva chiara la necessità di un controllo statale effettivo sull'intero settore militare al fine di stabilizzare le relazioni internazionali del paese. L'OHR affidò al Ministero statale per il Commercio Estero il compito di redigere una legge statale sull'esportazione di armi, che venne approvata dal Parlamento statale nel febbraio 2003. Tale legge rappresentò una pietra miliare, in quanto per la prima volta una materia prima considerata "militare", e quindi di competenza delle Entità, veniva regolata a livello statale, in quanto inquadrata all'interno di una materia di competenza statale. La stessa comunità internazionale passò dall'idea di trasferire la competenza sulle materie militari allo Stato all'idea che l'esplicita competenza statale sulle "relazioni esterne" poteva essere presa come punto di partenza per rivolgersi alle materie militare e di difesa⁴³⁸.

Infine, il Parlamento nazionale adottò nel marzo 2003 una legge sulla produzione e l'esportazione di armi, nella cui elaborazione l'OSCE giocò un ruolo primario⁴³⁹. Nel 2004 la Missione OSCE prestò assistenza ad un progetto pilota dell'UNDP per la distruzione di 20.000 armi leggere in surplus, preso poi a modello per future distruzioni di armi nella regione dell'Europa sud-orientale⁴⁴⁰. Il processo di distruzione delle armi leggere è proseguito negli anni successivi, benché rallentando. Il numero di siti di immagazzinamento di armi e munizioni è stato ulteriormente ridotto nel 2006⁴⁴¹ e nel 2007, benché il tasso di distruzione si sia ridotto, a causa di ritardi nell'assunzione di personale qualificato e di problemi relativi al trasferimento allo stato delle proprietà militari delle Entità⁴⁴². Tuttavia, l'adempimento dei documenti OSCE relativi a CAT e SALW potrà essere assicurato solo dallo stabilimento di istituzioni statali effettive e funzionanti⁴⁴³.

⁴³⁸ Heinz Vetschera, *op. cit.*, pp. 399-400

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 403

⁴⁴⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 88

⁴⁴¹ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.53

⁴⁴² OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, p.59

⁴⁴³ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 409

V- regime OSCE di ispezioni

Nell'incontro del maggio 2000 a Bruxelles, il PIC richiese alle competenti autorità nazionali bosniache di creare le condizioni per l'adempimento al Documento di Vienna del 1999 sul regime di ispezioni⁴⁴⁴. Tale regime obbliga ciascuno Stato partecipante a sottoporsi fino a tre ispezioni all'anno. Gli ispettori in Bosnia-Erzegovina fecero in modo di selezionare un'area comprendente territori di entrambe le Entità, affinché le ispezioni non potessero essere prese come prove indirette di sovranità. Il Dipartimento OSCE riuscì a convincere la SFOR a consentire la pratica delle ispezioni aeree, in accordo con il Documento di Vienna del 1999; la SFOR infatti impediva i voli attraverso la IEBL, secondo il proprio mandato di base di separazione degli antichi belligeranti. Ciò tuttavia si era dimostrato sempre più controproducente nel nuovo contesto di cooperazione tra le forze armate delle Entità⁴⁴⁵. Nel 2006 sono state condotte 10 ispezioni ai sensi dell'art. IV dell'Annesso 1-B; la Bosnia-Erzegovina ha guidato la prima ispezione multinazionale presso una base militare montenegrina⁴⁴⁶. Così come per CAT e SALW, anche per quanto riguarda il regime delle ispezioni un completo adempimento degli impegni OSCE potrà essere assicurato solo dallo stabilimento di istituzioni statali effettive e funzionanti⁴⁴⁷.

VI- rete di comunicazioni OSCE

La Bosnia-Erzegovina restava uno dei pochi Stati partecipanti ancora esterni alla Rete di Comunicazioni OSCE. L'adempimento non aveva avuto luogo a causa delle pressanti richieste delle Entità di essere direttamente connesse alla rete, bypassando il livello statale, rifiutate in quanto passibili di interpretazione a favore della sovranità delle Entità, in specie della Republika Srpska⁴⁴⁸. A seguito dello scandalo *Orao*, la Bosnia-Erzegovina fu infine connessa a tale rete a livello statale nell'ufficio del Ministero degli Esteri⁴⁴⁹.

⁴⁴⁴ Heinz Vetschera, *op. cit.*, p. 395

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 399

⁴⁴⁶ OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, p.59

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 409

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 395

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 403

e) riforma della difesa

Lo scandalo *Orao* diede l'impeto finale alla riforma della difesa, indebolendo la posizione della Republika Srpska e presentando un'occasione irripetibile per istituire un comando militare a livello statale, prerequisito non negoziabile per l'ammissione al Partenariato per la Pace.

L'8 maggio 2003 l'OHR annunciò l'istituzione di una Commissione per la Riforma della Difesa, cui prese parte anche l'OSCE, e che presentò un proprio rapporto il 25 settembre. Tale rapporto si occupava delle misure legali necessarie alla creazione di un ministero statale della difesa e al controllo parlamentare e di bilancio delle forze armate. Il 1° dicembre 2003 l'Assemblea Parlamentare statale adottò la Legge sulla Difesa, redatta sulla base del documento della Commissione per la Riforma. Un ministero statale venne istituito nel marzo 2004.

Il 24 marzo 2004 la Presidenza tripartita, in base alla Legge sulla Difesa, adottò una decisione sulla dimensione e l'organizzazione delle forze armate. Tale decisione implicava un'ulteriore riduzione delle forze armate, sempre secondo la proporzione di 2:1 tra Federazione e Republika Srpska⁴⁵⁰. Entro il 2006 le forze armate in Bosnia-Erzegovina si erano ridotte a 15.000 militari professionisti e riservisti. Il servizio militare obbligatorio, un tempo considerato un fatto per tradizione e necessità, venne abolito a fine 2005⁴⁵¹.

A partire dalla fine del 2004, il compito di facilitare l'ammissione al Partenariato per la Pace passò all'ufficio NATO stabilito a Sarajevo. Nel novembre 2006 la NATO invitò la Bosnia-Erzegovina ad aderire al Partenariato per la Pace e da allora la responsabilità primaria per la promozione della riforma della difesa nel paese è passata all'organizzazione militare euro-atlantica⁴⁵².

f) conclusioni

A partire dal 2002, il Dipartimento per la Cooperazione per la Sicurezza ha portato avanti un ambizioso piano di ristrutturazione delle istituzioni militari e di difesa della Bosnia-Erzegovina. Tali azioni, condotte attraverso una reinterpretazione legale degli Accordi di Dayton alla luce della partecipazione della

⁴⁵⁰ Heinz Vetschera, *op. cit.*, pp. 403-404

⁴⁵¹ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 92

⁴⁵² OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.53

Bosnia-Erzegovina all'OSCE, hanno ricevuto una notevole spinta dallo scandalo *Orao*, così come dalla volontà della classe politica bosniaca di essere ammessa al Partenariato per la Pace NATO.

Secondo Heinz Vetschera, quanto compiuto dalla Missione nel campo politico-militare va comunque considerato nelle sue luci ed ombre. Dal lato positivo, si ha l'istituzione di strutture a livello statale e di un controllo democratico e parlamentare, definibile come un successo sia in sé sia in riferimento all'adempimento degli impegni del Codice di Condotta OSCE. Inoltre, la riforma ha creato gli organi necessari per andare verso l'ulteriore adempimento degli impegni OSCE nella dimensione politico-militare. Dal lato negativo, al contrario, la Commissione per la Riforma ha ignorato nel suo lavoro molti aspetti che rientravano nel suo mandato, dalla protezione dei diritti umani dei soldati, alla neutralità politica delle forze armate, che rimangono ancor oggi etnicamente separate⁴⁵³.

Il passaggio ad un comando e controllo totale a livello statale ha costituito un passo significativo in allontanamento dalle strutture di difesa etnocentriche del passato, con la sparizione di tre ministeri della difesa separati (uno per Entità e uno statale), tre capi di stato maggiore e tre bilanci. Dal 2006 la Bosnia-Erzegovina ha, per la prima volta dalla guerra, un singolo Ministero della Difesa a livello statale (nemmeno previsto dagli Accordi di Pace), un solo bilancio militare e un comando e controllo a livello statale esercitato senza ambiguità dalla Presidenza e dal Ministero della Difesa. Una tale riforma ha aperto la strada per la candidatura della Bosnia-Erzegovina al programma NATO di Partenariato per la Pace e ad una eventuale *membership* completa nell'Alleanza e nelle altre strutture euro-atlantiche. Gli ostacoli rimasti a tal fine sono costituiti dai fallimenti nella cattura dei maggiori criminali di guerra⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Heinz Vetschera, *op. cit.*, pp. 407-408

⁴⁵⁴ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, *op. cit.*, p. 92

6.5 Istruzione

Il Dipartimento per l'Istruzione (*Education Department*) venne istituito dalla Missione OSCE nel luglio 2002, su richiesta dell'OHR, estendendo i propri compiti relativi ai diritti umani⁴⁵⁵. Tale ruolo, praticamente unico tra le Missioni OSCE, è un ulteriore elemento importante e ad alta visibilità nelle attività relative alla dimensione umana. Negli anni immediatamente successivi alla guerra, la comunità internazionale non aveva considerato l'istruzione una priorità. Ma con il passare degli anni divenne chiaro che l'istruzione si era trasformata in uno strumento politico in mano ai nazionalisti per spingere alla segregazione e alla divisione etnica anziché allo sviluppo di un sistema educativo al passo con gli standard europei di accesso e qualità⁴⁵⁶. La scuola era infatti ampiamente utilizzata come uno strumento politico ed ideologico per rinforzare i pregiudizi etnici, l'intolleranza, la segregazione e la discriminazione, condizionando l'accesso all'istruzione per le minoranze e i ritornati⁴⁵⁷. Soprattutto in talune parti del paese, i giovani risultavano emarginati a causa della loro appartenenza etnica, e i programmi di studio variavano a seconda delle etnie⁴⁵⁸.

L'OHR chiese all'OSCE di prendersi carico del settore dell'istruzione, con un ruolo di coordinamento degli sforzi della comunità internazionale⁴⁵⁹, in quanto l'organizzazione possedeva la necessaria esperienza e competenza, copertura politica e rispetto sul campo⁴⁶⁰. Il personale OSCE sul campo si occupò di identificare in primo luogo i problemi relativi ai diritti umani nel campo dell'istruzione e di redigere alcune linee-guida per assicurare un equo accesso all'educazione, così come una riforma del settore⁴⁶¹, focalizzandosi quindi in particolare sull'obiettivo di depoliticizzazione dell'istruzione⁴⁶².

Nel novembre 2002, al *Peace Implementation Council* di Bruxelles, venne presentata l'Agenda per la Riforma dell'Istruzione, focalizzata su cinque punti: educazione primaria e secondaria, educazione vocazionale e superiore, accesso e

⁴⁵⁵ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 78

⁴⁵⁶ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 130

⁴⁵⁷ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 81

⁴⁵⁸ OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, p.56

⁴⁵⁹ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 130

⁴⁶⁰ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 81

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 80

⁴⁶² Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 130

non discriminazione, finanziamento, gestione. Durante il suo primo anno, il Programma Educazione si focalizzò sul monitoraggio dell'*Interim Agreement on Accommodation of the Specific Needs and Rights of Returnees Children*, approvato nel 2002, per sostenere il ritorno di studenti e maestri alle proprie comunità pre-belliche attraverso l'incremento del numero dei ritorni minoritari⁴⁶³. A tal fine vennero sviluppate nel 2004 una serie di linee guida su nomi e simboli appropriati, non-politici e non-divisivi da utilizzare nelle scuole, e venne istituita in cooperazione con il Consiglio d'Europa una Commissione Indipendente sui Libri di Testo, incaricata di sviluppare linee guida per gli autori dei libri di storia e geografia⁴⁶⁴. Infine, un gruppo di lavoro co-presieduto dall'OSCE redasse un *National Action Plan on the Educational Needs of Roma and Other National Minorities*, concordato nel febbraio 2004 da tutti i ministri dell'istruzione delle entità e dei cantoni⁴⁶⁵.

Nel giugno 2003 venne approvata la Legge-Quadro sull'Istruzione Primaria e Secondaria, che assicurò standard minimi ed equità di accesso all'istruzione, oltre ad una maggiore mobilità degli studenti all'interno della Bosnia-Erzegovina, una maggiore autonomia degli istituti e un maggior coinvolgimento tra docenti e famiglie, e un *Common Core Curriculum*, che fornì una base per l'armonizzazione dei programmi scolastici nell'educazione primaria e secondaria generale, e per un'ulteriore modernizzazione del sistema⁴⁶⁶. A ciò fece seguito, nel 2004, uno sforzo di armonizzazione delle leggi sull'educazione a livello municipale e cantonale, che incontrò una rigida resistenza, così come l'unificazione amministrativa e legale delle "due scuole sotto lo stesso tetto"⁴⁶⁷.

Nel settembre 2003 la Bosnia-Erzegovina firmò la Dichiarazione di Bologna, impegnandosi ad unirsi agli altri paesi europei nella creazione di un'area comune di educazione superiore, che avrebbe aumentato la mobilità degli studenti universitari attraverso il mutuo riconoscimento degli esami e una migliore qualità degli insegnamenti. Come risultato, la Missione OSCE coinvolse i propri partner e le autorità statali per la redazione di una legge statale sull'istruzione superiore, per

⁴⁶³ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 81

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. 89

⁴⁶⁵ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 130

⁴⁶⁶ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 85; Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 131

⁴⁶⁷ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 89

riformare il sistema educativo bosniaco in accordo con il *Bologna Process*. Tuttavia, a causa di considerazioni politiche, tale legge non è stata ancora approvata⁴⁶⁸.

Nei primi tre anni dalla presentazione della Strategia di Riforma dell'Istruzione, i progressi furono lenti. L'assenza di un effettivo meccanismo statale di coordinamento impedì il velocizzarsi della riforma. L'obiettivo principe del programma della Missione relativo all'educazione fu di incoraggiare ed assistere le autorità bosniache nell'adeguamento agli impegni volontariamente assunti. Nel 2005 l'OSCE puntò al coinvolgimento attivo delle famiglie, dei docenti e degli studenti nella riforma del sistema educativo. In primavera venne pubblicato il rapporto "*Raising debate: is BiH living up to its international obligations in the field of education?*"⁴⁶⁹, cui fece seguito nel 2006 un rapporto tematico sui consigli scolastici.

Tra 2006 e 2007 la Missione realizzò e rese pubblici cinque rapporti sulla riforma dell'istruzione, per sensibilizzare la cittadinanza, sottolineando le prassi diffuse di non tener conto della percentuale di iscrizioni obbligatorie a favore di scuole mono-etniche, e degli esperimenti-pilota di formazione multi-etnica nel Distretto di Brčko, preso a modello per l'intera Bosnia-Erzegovina.

Altri punti d'interesse della Missione furono la promozione della frequenza scolastica dei gruppi di bambini svantaggiati (rom, bambini poveri e bambini con bisogni particolari) e la diffusione di informazioni sulle conseguenze deleterie dell'allocazione inefficiente e iniqua delle risorse finanziarie sull'istruzione⁴⁷⁰.

Numerose sfide sono ancora aperte per la Missione OSCE nel campo dell'istruzione: dalla ratifica della legge sull'Istruzione Superiore, alla fine delle pratiche segregative delle "due scuole sotto un tetto", alla previsione di risorse finanziarie ed umane effettive per le istituzioni educative, ad una maggiore enfasi sull'educazione vocazionale e degli adulti. La maggior parte degli ostacoli deriva ormai, più che da effettive obiezioni alla costruzione di un sistema educativo di

⁴⁶⁸ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayrash, *op. cit.*, p. 85

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 92-93

⁴⁷⁰ OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, p. 61

migliore qualità, dalla volontà di mantenere il controllo da parte degli attori politici dei finanziamenti che all'istruzione sarebbero necessari⁴⁷¹.

6.6 Conclusioni

L'inizio degli anni 2000 ha portato grandi cambiamenti politici nell'area sub-regionale dei Balcani Occidentali. L'avvio dei processi di democratizzazione in Croazia e nella Repubblica Federale Jugoslava ha avuto una profonda influenza in Bosnia-Erzegovina, garantendo un ambiente regionale non più ostile e l'apertura di un dibattito sugli assetti costituzionali di Dayton.

Nel contempo, le organizzazioni internazionali, compresa l'OSCE, hanno potuto procedere nel passaggio dei poteri alle istituzioni locali. Una volta chiusi i dipartimenti relativi al Procedimento Elettorale e ai Mezzi d'Informazione, l'OSCE si è concentrata su nuovi obiettivi (quali la riforma della Pubblica Amministrazione e il settore dell'Istruzione) e sull'attuazione dei processi in corso nel campo dei Diritti Umani, della Democratizzazione e della stabilizzazione politico-militare regionale, ridenominata Cooperazione per la Sicurezza, che ha incluso la riforma del settore della Difesa.

Il ruolo delle organizzazioni internazionali e dell'OSCE nella promozione del cambiamento è stato primario. Lo dimostrano il successo nel processo di ritorno delle proprietà ai rifugiati, così come l'effettivo passaggio della responsabilità del procedimento elettorale alle autorità nazionali bosniache. Ciò ha costituito la prova che la fondazione della democrazia ha avuto inizio con le elezioni, e che il *capacity-building*, in una società post-bellica, è possibile. Allo stesso modo, la riforma della difesa ha condotto ad una struttura militare unificata, esito inimmaginabile all'uscita dal conflitto.

In tutti questi casi, la Bosnia-Erzegovina e le istituzioni internazionali avrebbero potuto facilmente mollare la spugna. Al contrario, «il processo ha continuato, spinto da una combinazione di interessi nazionali e internazionali, e fortemente sostenuto dalla popolazione della Bosnia-Erzegovina»⁴⁷².

⁴⁷¹ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 131

⁴⁷² Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, *op. cit.*, pp. 93-94

7. L'OSCE E IL CAMMINO DI INTEGRAZIONE REGIONALE ED EUROPEA DELLA BOSNIA-ERZEGOVINA

7.1 I rischi per la stabilità politica in Bosnia-Erzegovina

Le prospettive politiche di breve periodo per la Bosnia-Erzegovina non sono univoche. A visioni preoccupate - come quella di Paddy Ashdown e Richard Holbrooke - se ne contrappongono altre più serene, come l'opinione di Wolfgang Petrisch.

In un articolo sul *Guardian* di fine ottobre 2008⁴⁷³ Paddy Ashdown, già Alto Rappresentante della comunità internazionale e rappresentante speciale dell'UE, e Richard Holbrooke, diplomatico americano artefice degli Accordi di Dayton, hanno lanciato l'allarme sul «pericolo di collasso» della Bosnia-Erzegovina, a causa delle divisioni etniche e della mancanza di uno spirito riformista tra l'élite politica locale. La preoccupazione è destata dagli opposti leader delle due Entità: Milorad Dodik in Republika Srpska e Haris Silajdžić nella Federazione. «Dodik professa il rispetto di Dayton e Silajdžić vorrebbe invece rivederlo, ma entrambi stanno violando il suo principio base: un sistema federale all'interno di un unico stato». Ashdown e Holbrooke mettono in guardia contro la politica di lungo termine di Dodik, il mettere l'entità serba, la Republika Srpska, in condizione di secedere se ve ne sarà l'opportunità; in due anni, sostengono, Dodik «ha rovesciato buona parte dei progressi degli scorsi tredici anni», sospinto dall'incoraggiamento e dai petrol-dollari russi. Dall'altra parte, Silajdžić ha sottolineato il bisogno di abolire le due Entità per creare una Bosnia centralizzata.

Secondo i due autori, essere arrivati ad un tale punto è il risultato di una comunità internazionale distratta. La presidenza Bush ha voltato la schiena alla Bosnia, mentre l'UE si è impegnata più profondamente. L'ammissione all'UE è divenuta la leva fondamentale per far pressioni per le riforme in Bosnia, a partire dalla sua prospettazione nel 2003. Tuttavia l'UE non avrebbe sviluppato una politica coerente, e proclamando progressi anche dove non ve n'erano avrebbe indebolito non solo la sua influenza nel paese, ma anche l'OHR e la presenza militare internazionale (EUFOR). La degenerazione nell'influenza dell'OHR

⁴⁷³ Paddy Ashdown, Richard Holbrooke, "A Bosnian Powder Keg", in *The Guardian*, 22.10.2008

avrebbe coinciso con il ritiro delle truppe USA e la sottovalutazione delle necessità di EUFOR da parte dei paesi europei, Francia e Spagna in testa. L'UE avrebbe anche fallito nel sostenere il suo uomo sul campo, l'abile diplomatico slovacco Miroslav Lajčák, in un momento cruciale, minandone fatalmente l'autorità. Come Dodik, la Russia starebbe sfruttando la debole volontà dell'UE, spingendo per la chiusura dell'OHR. Secondo i due autori, tali tentativi devono essere rigettati, e gli Stati Uniti devono tornare ad impegnarsi in Bosnia: «un collasso degli Accordi di Pace di Dayton sarebbe un problema addizionale, non voluto e non necessario, per la nuova Casa Bianca».

«La politica estera europea sarà, soprattutto, una politica balcanica». Secondo Ashdown e Holbrooke, il declino del paese può essere arrestato, ad alcune condizioni: che l'UE si svegli, che la nuova amministrazione USA si impegni a tal fine, e che entrambi rinnovino l'impegno alla sopravvivenza statale della Bosnia, mantenendo una presenza militare effettiva e a lungo termine e coinvolgendo a lungo termine l'intera comunità internazionale, trovando un modo per superare l'*impasse* costituzionale bosniaca.

La visione di Wolfgang Petrisch, già Alto Rappresentante della comunità internazionale per la Bosnia e capo negoziatore europeo durante i colloqui di Rambouillet e Parigi sul Kosovo, è più serena⁴⁷⁴. Secondo Petrisch, dalla questione bosniaca la comunità internazionale ha tratto negli anni tre lezioni: che i processi di democratizzazione e transizione sono assai complessi; che tali dinamiche hanno i loro alti e bassi; e che la democrazia non può essere semplicemente esportata, ma dev'essere creata dall'interno, e ciò richiede tempo. Per superare lo stallo della Bosnia, vi sono dunque due condizioni:

- a) sviluppare una forte cooperazione regionale con i paesi vicini; dal febbraio 2008 Sarajevo ospita il Segretariato del *Regional Cooperation Council*, successore del Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale, e la Bosnia-Erzegovina fa parte della comunità energetica regionale, accordo siglato ad Atene il 25 ottobre 2005;
- b) procedere verso l'integrazione europea. A tal fine, la Bosnia-Erzegovina ha firmato il 16 giugno 2008 l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione.

⁴⁷⁴ Matteo Tacconi, "Ma il futuro è solo l'Europa", intervista a Wolfgang Petrisch, *Reset*, 16.09.2008, www.resetdoc.org

Secondo Petrisch, gli impressionanti risultati della cooperazione regionale dovrebbero convincere i leader europei ad aprire le sue porte ai Balcani Occidentali, e non drammatizzare i propri sforzi di allargamento, nascondendosi dietro i problemi di ratifica dei trattati di riforma. Allo stesso tempo, i paesi della regione dovranno essere attivi nel promuovere le riforme e mostrare ai propri cittadini le opportunità dell'integrazione europea.

L'assetto costituzionale bosniaco, nella visione di Petrisch, dovrà essere modificato, ma nel rispetto del trattato di Dayton. La Bosnia dovrà avere un governo centrale forte, per poter funzionare, pur nel rispetto delle istituzioni regionali. La secessione della Republika Srpska, secondo Petrisch, non dovrebbe costituire una visione preoccupante: una tale ipotesi porterebbe la Republika Srpska ad essere «una regione economicamente depressa, una mera provincia della Serbia. E Dodik diventerebbe un politico provinciale». Dall'altra parte, «la RS è internazionalmente riconosciuta dal trattato di Dayton, e dire "Dayton è morta" significherebbe che la RS non ha più legittimità internazionale». Sarebbero dunque tali considerazioni pragmatiche a sconsigliare una tale evoluzione.

Allo stesso tempo, Petrisch ammette che la Republika Srpska «deve avere la possibilità di cooperare strettamente con la Serbia», in quanto diretto riferimento culturale e nazionale dei serbo-bosniaci. «Perché no? La Serbia è un vicino, i serbo-bosniaci e i serbi parlano la stessa lingua, fanno parte dello stesso ceppo culturale. I serbi di Bosnia guardano a Belgrado come il loro centro di gravità culturale, perché Belgrado è la capitale storica dei serbi, in ogni senso. Che c'è di male in tutto questo?».

7.2 Il cammino della Bosnia-Erzegovina verso l'integrazione europea

A più di dieci anni dagli Accordi di Pace di Dayton, è opinione comune che la partecipazione della Bosnia-Erzegovina all'Unione Europea costituirà il maggiore meccanismo per la stabilità e la crescita del paese. La questione non è se, ma quando tale integrazione avverrà. Di certo, dovranno avvenire molti cambiamenti impegnativi prima di allora. Oltre al dibattito costituzionale, la Bosnia-Erzegovina ha solo che da guardare all'esperienza degli altri paesi UE di

recente ammissione per vedere che il cambiamento può essere difficile, e che esso può essere effettivamente attuato solo attraverso una combinazione di volontà politica e consapevolezza civile⁴⁷⁵.

Nel 2005 l'Unione Europea aveva richiesto alla Bosnia-Erzegovina progressi in quattro aree-chiave come condizioni per la firma di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA):

- 1- l'attuazione della riforma della polizia, in osservanza dell'accordo dell'ottobre 2005 sulla ristrutturazione della polizia;
- 2- piena cooperazione con l'ICTY
- 3- adozione e attuazione della necessaria legislazione sulla televisione pubblica;
- 4- sviluppo di un quadro legislativo e di capacità amministrative per consentire una adeguata attuazione dell'accordo ASA.

Confermati tali progressi, l'accordo ASA è stato firmato nel giugno 2008, stabilendo ulteriori criteri politici, economici e di standard per la futura ammissione all'Unione.

a) criteri politici

La Bosnia-Erzegovina ha compiuto alcuni progressi riguardo ai criteri politici di ammissione nella prima metà del 2008. La Bosnia ha continuato l'attuazione della strategia di riforma della Pubblica Amministrazione e ha adottato un piano nazionale per lo sviluppo del settore giustizia. La Corte Costituzionale ha continuato a perseguire i crimini di guerra, e i processi sono stati in genere tenuti all'interno di un lasso di tempo ragionevole e in accordo con i principi riconosciuti internazionalmente. Le elezioni municipali dell'ottobre 2008 sono state tenute in accordo con gli standard internazionali.

Tuttavia le riforme hanno rallentato e il funzionamento delle istituzioni è stato colpito dalla mancanza di consenso sulle principali caratteristiche dello stato, dalle frequenti sfide agli Accordi di Pace di Dayton, e dalla retorica infiammatoria, in particolare dalla metà del 2008. Le autorità non hanno ancora dimostrato sufficiente capacità di prendere le necessarie responsabilità politiche. Il ruolo giocato dall'identità etnica in politica ostacola il funzionamento delle istituzioni

⁴⁷⁵ Valery Perry, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, *op. cit.*, pp. 93-94

democratiche e la *governance* del paese. Nessun progresso è stato compiuto verso una riforma costituzionale. La corruzione resta diffusa e costituisce un serio problema.

b) criteri economici

L'economia della Bosnia-Erzegovina ha continuato ad espandersi rapidamente e il paese ha compiuto alcuni passi verso un'economia di mercato funzionante. Tuttavia la stabilità macroeconomica si è indebolita come risultato di una bilancia commerciale in peggioramento, di un'alta inflazione e di una politica fiscale espansiva. Il persistere di un'ampia disoccupazione rimane una delle maggiori fonti di preoccupazione. Comunque, il coordinamento fiscale è migliorato, e il *National Fiscal Council* è stato inaugurato nel settembre 2008. Il settore delle piccole e medie imprese ha beneficiato di un accresciuto accesso al credito, ma lo spostamento verso una struttura produttiva a maggiore valore aggiunto resta molto lento, e l'impegno a riforme strutturali è ineguale nel paese.

c) standard europei

Per quanto riguarda gli standard europei, sono stati compiuti progressi nei settori dogane, tassazione, agricoltura, trasporti, amministrazione dei visti, controllo delle frontiere, asilo politico e immigrazione. Gli sforzi devono ancora essere intensificati per quanto riguarda la libera circolazione di merci, persone e servizi, occupazione e politiche sociali, aiuti di stato, energia, ambiente e statistiche, oltre che nella lotta al crimine organizzato, al traffico di stupefacenti e al riciclaggio di denaro sporco⁴⁷⁶.

Come dichiarato dal Commissario europeo all'allargamento Olli Rehn, «condividiamo tutti la stessa visione (...): una Bosnia-Erzegovina stabile, prospera e di successo all'interno dell'Unione Europea. (...) Sta ai suoi leader oggi conseguire questa aspirazione e spostare le riforme europee in cima all'agenda politica»⁴⁷⁷. Nella prima metà del 2008, la comunità internazionale ha testimoniato

⁴⁷⁶ *EU Enlargement: Key findings of progress reports on Albania, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Kosovo*, 05.11.2008, www.europa.eu.int

⁴⁷⁷ Olli Rehn, "EU Enlargement policy and South-East Europe progress in a changing context", intervento al Crans Montana Forum, 10.10.2008, www.europa.eu.int

importanti progressi in Bosnia-Erzegovina, che hanno portato alla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA) e all'inizio del dialogo sui visti in giugno. «Sfortunatamente, ciò non ha prevenuto il deterioramento della situazione politica nel paese nei mesi recenti»⁴⁷⁸.

7.3 La cooperazione regionale nei Balcani Occidentali

Quale ruolo dunque per l'OSCE, in un contesto regionale avviato all'integrazione europea nel giro dei prossimi decenni? Una possibile risposta viene dall'imporre delle categorie del regionalismo e della cooperazione regionale.

a) UE, NATO e cooperazione regionale

Dal luglio 2003, NATO e UE hanno concordato su un approccio concertato e un partenariato stretto per la stabilità e la sicurezza dei Balcani Occidentali. L'UE ha assunto l'approccio di cooperazione interregionale come colonna portante: il processo di allargamento richiede oggi dimostrabili progressi nella cooperazione regionale. Per i Balcani Occidentali, la cooperazione regionale è uno stretto mandato che non può essere eluso. Include, senza limitarsi a, l'adozione di un'area di libero scambio, la facilitazione del sistema dei visti personali, il trasporto dell'energia, un'area comune di aviazione, il diritto al ritorno e alla proprietà dei rifugiati. L'intento della Commissione è di creare un ambiente in cui la cooperazione regionale divenga un prerequisito per la cooperazione, e l'eventuale ingresso, nell'Unione Europea.

La *ratio* di un tale approccio è che le nazioni dei Balcani Occidentali devono imparare a superare da sole le differenze con i propri vicini, anziché portare le proprie dispute all'interno dell'Alleanza Atlantica o dell'Unione Europea. La prospettiva di partecipazione all'UE può fornire un nuovo obiettivo per le società della regione e focalizzare una chiara serie di compiti pratici verso la ricostruzione economica e la stabilità politica. In tal modo, istituzioni democratiche fragili possono essere "ancorate", vicini riluttanti possono essere spinti a cooperare, e un ambiente

⁴⁷⁸ Olli Rehn, *Presentation Speech of the Enlargement Package in AFET*, Parlamento Europeo, Commissione Affari Esteri, Bruxelles, 05.11.2008

regionale più stabile può aiutare il lungo e difficile processo di riconciliazione postbellica. Sarebbe irrealistico attendersi che, singolarmente e di propria iniziativa, ciascuna delle nazioni dei Balcani Occidentali abbia la volontà politica, senza incentivi esterni, di rappacificarsi e cooperare con gli antichi nemici. Il movimento verso la cooperazione può avvenire solo con il forte incoraggiamento e la pressione concertata dell'Unione Europea e della NATO.

Di fatto, ci sono stati solo pochi concreti passi avanti nella creazione di una comunità regionale dei Balcani Occidentali. L'UE dovrebbe a tal fine applicare più rigorosamente i propri criteri, e introdurre degli obiettivi intermedi verificabili.

Per quanto riguarda l'economia, la richiesta UE di sviluppare un'economia regionale può apparire mal posta e forse ingenua. Gli stati dei Balcani Occidentali non risultavano integrati neppure prima delle guerre degli anni '90, e risulta oggi per ciascuno di loro ben più conveniente rivolgersi economicamente ai paesi del blocco UE. L'ipotesi del mercato regionale può inoltre creare il sospetto di costituire, intenzionalmente o meno, un'istituzione-ghetto per le nazioni dei Balcani Occidentali, per poterne giustificare il ritardato ingresso nell'UE. L'approccio di cooperazione economica regionale dovrà dunque essere ripensato per evitare ambizioni eccessive e aggiustarsi ai bisogni reali dei mercati della regione.

La situazione dei rifugiati sembra avviarsi in modo decisamente lento alla risoluzione, tanto più che le pressioni UE sono condotte su basi bilaterali. Sembra infatti essere chiaro che un aumento della pressione pubblica sul tema avrebbe effetti controproducenti e porterebbe solo ad infiammare le tensioni. L'UE è al contrario molto ferma nella sua insistenza sulla piena collaborazione di ciascuna nazione con l'ICTY. Il dilemma di fronte all'UE è che, in questo caso, l'intransigenza verso una sola nazione (ad esempio la Serbia) rallenterebbe il movimento verso l'integrazione regionale. Il livello di integrazione e interoperabilità militare non ha ancora raggiunto gli standard NATO. L'esercito bosniaco mantiene una struttura etnica a livello delle unità operative, mentre gli eserciti di Serbia e Croazia sono ancora configurati prevalentemente per la deterrenza reciproca. La situazione è peggiorata dal virtuale abbandono della regione da parte degli USA e dall'assegnazione di fatto delle responsabilità di

sicurezza nell'area alla PESD dell'UE. Infine, il crimine e la corruzione nell'area sono molto al di sopra degli standard UE.

Di fatto, gli stati dei Balcani Occidentali stanno ricevendo segnali misti. Da parte dell'UE, il messaggio è che l'integrazione regionale è essenziale per l'ingresso nell'Unione. Dalla prospettiva di alcuni membri NATO e particolarmente dagli USA, c'è un impegno molto minore all'integrazione regionale come prerequisito per la piena ammissione all'Alleanza, rispetto all'UE.

Degli stati della regione, solo la Croazia ha il potenziale per superare i criteri di ammissione all'UE fuori da un approccio regionale. L'ammissione della sola Croazia lascerebbe così il resto dei Balcani Occidentali come una zona di insicurezza innestata nel mezzo dell'Europa. Dall'altra parte, l'esclusione della Croazia sarebbe ingiusta e indebolirebbe l'autorità morale dell'Unione e la sua abilità di influenzare il comportamento dei propri vicini. Secondo alcuni, sarebbe il caso per l'UE di sviluppare una categoria di ammissione parziale, sull'esempio del Partenariato per la Pace della NATO⁴⁷⁹.

b) L'approccio paneuropeo alla cooperazione regionale

Nella prima decade del dopo-guerra il maggiore incentivo alle riforme nei paesi dei Balcani Occidentali è stato costituito dal processo di integrazione verso l'Unione Europea, paese per paese. Successivamente le iniziative regionali - come la *South East Economic Cooperation Initiative* (SECI), il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale (SP), lanciato nel 1999 sotto gli auspici dell'OSCE, e il rinnovato *Central European Free Trade Agreement* (CEFTA) - hanno ricevuto una crescente attenzione, mentre la dimensione regionale, inizialmente negletta, è ora vista come una questione cruciale. Nella prima fase, si può dire che l'Unione Europea abbia preso la parte del leone dell'attenzione internazionale, a detrimento delle organizzazioni paneuropee quali l'OSCE, il Consiglio d'Europa e l'UNECE (*United Nations Economic Committee for Europe*). In futuro, secondo la visione di

⁴⁷⁹ Jim Seroka, "Issues with Regional Reintegration of the Western Balkans", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 10, issue 1, Aprile 2008, pp. 15-29

Christophe Solioz, le organizzazioni paneuropee faranno da complemento all'approccio dell'UE⁴⁸⁰.

In primo luogo, un vero approccio paneuropeo collega sistematicamente le prospettive nazionali e regionali, globali e locali in uno schema multilaterale di cooperazione, muovendo in modo deciso oltre le strategie nazionali e gli approcci bilaterali. In secondo luogo, esso comprende aspetti politici e socio-economici, la dimensione della sicurezza e le sfide dello sviluppo. In terzo luogo, esso copre l'intera Europa orientale e sud-orientale, la regione del Caucaso e la Russia, spingendosi ad est ad includere la regione del Caspio e l'Asia Centrale.

Un tale approccio può contribuire a superare le nuove divisioni e contraddizioni introdotte dagli ultimi *round* di allargamento. Oggi infatti, ancor più che in passato, l'Europa sud-orientale e la regione del Mar Nero sono aree eterogenee che comprendono paesi membri UE, paesi candidati e paesi esclusi (come l'Ucraina, la Russia e gli stati caucasici). Due casi mostrano l'accresciuta complessità dell'area:

- a) Romania e Bulgaria, come nuovi membri UE, sono tenute a rafforzare le proprie frontiere; ma in tal modo si contraddice e mina la promozione della cooperazione regionale;
- b) la creazione di nuove aree di libero scambio, come tale, è benvenuta, ma esse devono tener conto degli impegni UE dei paesi membri, incapaci di partecipare autonomamente a schemi regionali di libero scambio.

Infine, la complessità strutturale e la tensione sono aumentate dall'esistenza simultanea di molteplici programmi di cooperazione regionali e tra la regione e l'UE, come gli schemi di pre-ammissione, la Politica Europea di Vicinato (ENP)⁴⁸¹, il partenariato strategico con la Russia, accordi bilaterali e piani d'azione.

Un rinnovato approccio paneuropeo avrebbe perciò come conseguenza:

- il rafforzamento dell'identità europea di tali paesi;

⁴⁸⁰ Cristophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe through a pan-European perspective", *South-East Europe Review*, 2/2007, p. 67

⁴⁸¹ La *European Neighbourhood Policy* (ENP) intende prevenire l'emergere di nuove linee di divisione sul continente europeo e stabilire strette relazioni di partenariato, concentrate sul rafforzamento della sicurezza e della stabilità, con gli stati non membri UE. La copertura regionale dell'ENP è molto larga, comprendendo tutti gli stati europei della CSI, incluso il Caucaso, e tutti gli stati mediterranei del processo di Barcellona. L'ENP non costituisce una politica di allargamento, e non punta all'apertura di una prospettiva di ammissione, per quanto non la pregiudichi.

- un contributo allo sviluppo di un approccio comune tra UE, USA e Russia sulle questioni aperte;
- la promozione di un'integrazione economica e un processo di cooperazione paneuropea⁴⁸².

I- le sfide dell'Europa sud-orientale alla prospettiva paneuropea

Di fronte ad una tale prospettiva paneuropea, l'Europa sud-orientale pone alcune sfide particolari. In primo luogo, va affrontato il problema dello *state-building*, che ha considerabilmente rallentato il processo d'integrazione. Ironicamente oggi nei Balcani, nelle parole di Ivan Krastev, «ci sono più democrazie che stati sovrani»⁴⁸³. La maggior parte degli stati dell'area sono infatti stati deboli, in termini di legittimità, autorità e istituzionalizzazione, oltre che in termini di stato di diritto. Lo *state-building* richiede un processo di cambiamento e una politica di riforma basata sullo sviluppo delle società e dei mercati, in una prospettiva strategica di lungo termine. In secondo luogo va affrontato il problema del *nation-building*, per chiudere ferite ancora aperte, assicurare stabilità a lungo termine, consolidare la democrazia e consentire crescita economica e prosperità⁴⁸⁴.

II- le iniziative regionali nell'Europa sud-orientale.

A partire dalla fine della Guerra Fredda, molteplici iniziative regionali si sono susseguite nell'Europa sud-orientale⁴⁸⁵: nel 1988 venne istituito il *Summit of Foreign Ministers of South-Eastern Europe* (SFMSEE), rinominato nel 1996 *South-East European Cooperation Process* (SEECP)⁴⁸⁶; nel 1989 vennero poste le basi della *Central European Initiative* (CEI) tramite l'accordo di Budapest tra Italia, Austria, Ungheria e Jugoslavia (*Quadrilateral Cooperation*), cui si aggiunsero poi Cecoslovacchia, Polonia, e gli stati successori della Jugoslavia. La CEI costituiva una piattaforma per la cooperazione politica, economica, scientifica e culturale; il segretariato CEI iniziò ad operare nel 1993 presso la EBRD a Londra e opera oggi

⁴⁸² Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, pp.73-74

⁴⁸³ Ivan Krastev, "The Balkans: Democracy without choices", *Journal of Democracy*, 13(93), 2000, p. 39, citato in Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, p. 76

⁴⁸⁴ Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, pp.75-76

⁴⁸⁵ Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, pp.77-78

⁴⁸⁶ Sono membri SEECP: Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Turchia. La Moldavia ha chiesto status di osservatore.

da Trieste; dal 1994 ha sede ad Istanbul la *Black Sea Economic Cooperation* (BSEC), un'iniziativa multilaterale politica ed economica⁴⁸⁷; nel 1995, dopo il conflitto bosniaco, il Consiglio Europeo diede inizio al Processo di Royaumont, per promuovere la stabilità e il buon vicinato nella regione; nel dicembre 1996 gli Stati Uniti aprirono la *South-East European Initiative* (SECI) per incoraggiare la cooperazione tra i paesi della regione per facilitare l'integrazione europea⁴⁸⁸; il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale venne stabilito il 10 giugno 1999, a seguito della crisi del Kosovo e dell'intervento NATO, al fine di rimpiazzare le precedenti politiche di reazione alla crisi nella regione con una strategia di prevenzione dei conflitti a lungo termine e di rafforzare gli sforzi dei singoli paesi per la pace, la democrazia, i diritti umani e la crescita economica.

Tali iniziative regionali hanno ovvi punti di contatto, con una generale sovrapposizione di obiettivi e di stati partecipanti. Secondo Solioz, le loro attività consistono principalmente di *meeting*; i bilanci sono ridotti e coprono solo i costi di infrastruttura; i progetti attuati sono in numero limitato, e i risultati sono modesti. Due eccezioni sono costituite dalla SECI, che si è focalizzata sui progetti transfrontalieri, e dal Patto di Stabilità. Quest'ultimo, talvolta visto solo come un foro aggiuntivo per lo scambio di opinioni, è riuscito con successo a coordinare programmi e progetti su un ampio spettro di iniziative. Va infine notato che il SEEPIC è l'unica forma originale di cooperazione tra gli stati della regione, lanciata di propria iniziativa. Al di fuori di esso, la stessa nozione di cooperazione regionale è stata parte degli sforzi di stabilizzazione postbellica della comunità internazionale, anziché un genuino processo endogeno.

A nove anni dall'avvio del Patto di Stabilità, ne va tracciato un bilancio, constatando come esso non abbia potuto esercitare un ruolo politico forte né in Bosnia-Erzegovina, né in Kosovo, né altrove nella regione. E nonostante le attese e i 5 miliardi di euro messi a disposizione, esso non ha potuto mantenere le promesse di un piano Marshall per i Balcani, ma si è limitato a contribuire, attraverso un migliore coordinamento dei molteplici attori e programmi nella regione, a sostituire

⁴⁸⁷ Sono membri BSEC: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Romania, Russia, Serbia, Turchia, Ucraina. Hanno status di osservatore sette stati europei più Croazia, Bielorussia, Egitto, Israele, Tunisia e Stati Uniti.

⁴⁸⁸ Sono membri SECI: Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Moldavia, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovenia, Turchia.

alle abituali logiche di concorrenza delle logiche di complementarità⁴⁸⁹. In questo contesto, il processo in corso di trasformazione del Patto di Stabilità nel *Regional Cooperation Council* (RCC)⁴⁹⁰ indica una maggiore evoluzione verso una maggiore *ownership* regionale. Fino ad oggi, i paesi dell'area hanno opposto resistenza alla maggior parte delle iniziative regionali in quanto viste come riproposizione del modello jugoslavo, e le hanno portate avanti solo in quanto poste come condizionali dall'UE⁴⁹¹.

La cooperazione regionale dev'essere intesa come un processo, da cui la pertinenza del termine *region-building* come caratterizzazione della regionalizzazione, definita da Neumann come «le idee, le dinamiche e i mezzi che contribuiscono a cambiare un'area geografica in una comunità politicamente costruita»⁴⁹². La sfida del RCC sarà di aumentare i processi endogeni di cooperazione regionale e dare all'Europa sud-orientale un senso di identità comune basato sulla costruzione del consenso più che su norme e standard stabiliti da attori esterni. In termini di contesto regionale, la regione dei Balcani Occidentali sta evolvendo da “regione periferica” in “regione intermedia”, nella prospettiva d'integrazione alla “regione centrale” europea⁴⁹³.

Le conclusioni per le organizzazioni internazionali sono due:

- 1) le organizzazioni regionali e paneuropee devono rafforzare la coordinazione tra di loro, secondo i principi di pragmatismo ed efficienza. Il RCC deve concentrarsi su obiettivi realizzabili e competenza professionale, coinvolgendo le organizzazioni paneuropee esistenti, come il Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'UNECE;
- 2) i paesi dell'area devono intraprendere un processo di più ampia cooperazione regionale, includendo i paesi non membri UE dell'Europa orientale (Russia

⁴⁸⁹ Christophe Solioz, “Une nouvelle coopération s'invente en Europe du Sud-Est”, *Le Temps*, Genève, 27.02.2008, p. 17

⁴⁹⁰ A partire da febbraio 2008, con lo spostamento della sede da Bruxelles a Sarajevo e il passaggio delle consegne, come Segretario Generale, al diplomatico croato Hido Bišćević. Sono membri RCC (*Regional Cooperation Council*): Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Romania, Serbia, Turchia, Unmik/Kosovo.

⁴⁹¹ Christophe Solioz, “Rethinking south-eastern Europe”, *op. cit.*, p.78

⁴⁹² Iver B. Neumann, “A region-building approach”, in Söderbaum e Shaw (a cura di), *Theories of new regionalism*, p.160, citato in Christophe Solioz, “Regionalism Redefined: the Western Balkans towards Interregionalism”, intervento alla conferenza internazionale su *The EU and the Western Balkans: the objectives of the Slovenian EU Presidency - Implementation and Continuation*, Berlino, 12.09.2008, p. 6

⁴⁹³ Christophe Solioz, “Regionalism Redefined...”, *op. cit.*, p. 6

inclusa), del Caucaso, dell'Asia Centrale e del Mediterraneo. Ciò fornirebbe alle organizzazioni paneuropee la necessaria legittimità per essere considerate attori chiave⁴⁹⁴.

III- conclusioni

Il processo di integrazione europea rappresenta una fonte particolarmente forte di interferenza esterna nei paesi dell'Europa sud-orientale. A differenza di quanto avvenuto con i paesi dell'Europa centrale, l'UE è direttamente coinvolta nello sviluppo istituzionale e nei processi di *decision-making*: una "condizionalità positiva *ownership-friendly*"⁴⁹⁵, nel caso migliore. Contro questo sfondo, lo stabilimento di un *Regional Cooperation Council* dà un forte segnale: i paesi dell'Europa sud-orientale stanno passando da un approccio passivo di *policy-tracking* ad un approccio attivo di *policy-making*. Un tale processo di cooperazione regionale *locally-owned* andrebbe sostenuto e completato con un approccio paneuropeo, per focalizzare i risultati pratici e dare priorità ad attività settoriali ben definite per il rafforzamento dello sviluppo economico regionale⁴⁹⁶.

Le modalità della cooperazione regionale nei Balcani Occidentali stanno cambiando. Fino a poco tempo fa, essa era largamente ascrivibile a forze esterne, percepita solo come condizione correlata al processo di integrazione comunitaria, e vista da una prospettiva nazionale come una costruzione interstatale focalizzata principalmente sulla cooperazione transfrontaliera. Oggi, il regionalismo nei Balcani Occidentali va ridefinito come una struttura politica multilivello manovrata dall'interno, e in termini di schemi di cooperazione che includano le dimensioni transfrontaliera, transnazionale e interregionale, in modo da essere complementare con l'integrazione comunitaria e il programma ENP⁴⁹⁷.

A tal fine, le organizzazioni paneuropee non dovrebbero essere considerate dai paesi dell'area come una "sala d'attesa" in vista dell'integrazione vera e propria nell'UE, ma come *partner* in grado di: fornire assistenza tecnica nell'applicazione

⁴⁹⁴ Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, p.79-80

⁴⁹⁵ Othon Anastakis e Dimitar Bechev, *EU Conditionality in South-Eastern Europe: Bringing Commitment to the Process*, Oxford: St Antony's College, European Study Centre, Aprile 2003, p. 3, citato in Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, p.80

⁴⁹⁶ Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, p.80

⁴⁹⁷ Christophe Solioz, "Regionalism Redefined...", *op. cit.*, p. 6

di norme e standard dell'*acquis communautaire*; aiutarli a superare all'interno di un contesto paneuropeo anziché puramente nazionale i propri problemi economici attraverso l'elaborazione di adeguate politiche; rinnovare la loro cooperazione regionale ad un vero livello paneuropeo.

In un senso più ampio, gli strumenti paneuropei già disponibili possono contribuire a superare le nuove divisioni tra stati membri UE, candidati ed esclusi, allargando il consenso politico ad un livello continentale.

Considerando l'importanza della dimensione paneuropea, sia a livello economico sia a livello geostrategico, le organizzazioni paneuropee dovrebbero rinvigorire il proprio approccio e lavorare ad una *roadmap*, focalizzandosi sulle questioni chiave della cooperazione regionale, per la definizione di politiche paneuropee che possano essere utilizzate come contesto strategico di lungo termine⁴⁹⁸.

c) il futuro della presenza OSCE nell'Europa sud-orientale

A partire dall'inizio della sua operatività negli anni '90, l'OSCE ha operato nell'Europa sud-orientale, coprendo l'intero spettro delle proprie attività: dall'*early warning*, la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, attraverso la riabilitazione post-conflitto e la ricostruzione delle relazioni inter-comunitarie, fino al sostegno al consolidamento democratico. Al 2007, l'OSCE spendeva nella regione il 69% del proprio budget operativo, con circa 2.000 operatori sul campo⁴⁹⁹. Allo stesso tempo, i cambiamenti intercorsi nella regione, le risorse sempre più scarse a disposizione dell'OSCE e il nuovo focus dell'organizzazione sull'Asia Centrale, sul Caucaso e sulle altre zone di instabilità dello spazio post-sovietico mettono a rischio la continuità di tale presenza.

Salber e Ackermannn individuano cinque sfide che tanto l'OSCE quanto i paesi dell'Europa sud-orientale dovranno affrontare nel prossimo futuro.

La prima sfida per i governi della regione è di continuare con successo sul cammino della transizione e del consolidamento democratico; a questo riguardo sono sorte preoccupazioni dovute al rallentamento dei processi di riforma. La

⁴⁹⁸ Christophe Solioz, "Rethinking south-eastern Europe...", *op. cit.*, p.80

⁴⁹⁹ Herbert Salber, Alice Ackermannn, "The Future of the OSCE Presence in South-Eastern Europe", in OSCE, *OSCE Yearbook 2007*, p. 143

cooperazione intergovernativa sarà fondamentale per la lotta al crimine organizzato, al traffico di stupefacenti e alla tratta di esseri umani. Per tali fini sarà necessaria l'assistenza delle organizzazioni internazionali e dell'OSCE.

La seconda sfida riguarda la riconciliazione dei nuovi stati con il proprio passato. La Serbia deve ancora dimostrare piena cooperazione con l'ICTY - anche se la cattura di Radovan Karadžić nel 2008 fa ben sperare a tale proposito - per poter riprendere a pieno titolo le relazioni con i propri vicini e con l'UE. La Bosnia-Erzegovina deve dimostrare l'efficienza dei propri tribunali interni nel perseguire e punire i casi di crimini di guerra ad essi deferiti dall'ICTY.

La terza sfida comprende le necessarie riforme politiche, economiche e sociali che gli stati della regione dovranno intraprendere nel proprio cammino verso l'integrazione europea. Il consolidamento di una buona *governance* è un argomento a favore di una rinnovata presenza OSCE nella regione, per quanto su scala minore.

La quarta sfida coinvolge l'assistenza allo sviluppo socio-economico. L'OSCE non ha le risorse per finanziare progetti infrastrutturali o di sviluppo su larga scala, ma ha una grande esperienza nell'assistenza su piccola scala, attraverso progetti di formazione alla piccola imprenditorialità. Gli alti livelli di disoccupazione nella regione restano fonte di preoccupazione, in quanto possono essere facilmente sfruttati a fini nazionalisti in tempi di insicurezza economica.

La quinta sfida è il bisogno di riconciliazione nella regione e nelle relazioni inter-comunitarie, in Bosnia-Erzegovina come in Kosovo. In tali casi le missioni OSCE dispongono di un repertorio ad ampio raggio e di un'esperienza a lungo termine nelle misure di rafforzamento della fiducia e nel facilitare l'instaurazione di relazioni inter-comunitarie costruttive.

Infine, due sfide ulteriori riguardano il processo di sganciamento (*phasing-out*) dell'OSCE da diversi territori della regione (Croazia *in primis*) e di riduzione dell'impegno in altri casi, con la possibile eccezione del Kosovo, e l'effettiva cooperazione e coordinazione con le altre organizzazioni internazionali operanti nella regione, a partire dall'UE, per un sostegno politico e finanziario. Il ruolo dell'UE sarà cruciale per l'OSCE: metà degli stati membri OSCE sono anche membri UE, e provvedono al 70% del bilancio dell'organizzazione paneuropea.

Per riassumere, l'OSCE in Europa sud-orientale si troverà a fronteggiare una serie di sviluppi, a partire dalla riduzione e potenziale chiusura di alcune missioni, fino all'assunzione di un ruolo di assistenza ad altre organizzazioni internazionali, quali l'UE, nel mantenimento della stabilità e della sicurezza nella regione. Tuttavia l'Europa sud-orientale resterà cruciale per l'OSCE e per la sua esperienza di *capacity-building* e *institution-building* e di successivo trasferimento di questi alle autorità locali. Alcune lezioni cruciali apprese sul campo riguardano la necessità per la comunità internazionali e i governi statali e locali della regione di lavorare insieme per costruire una pace sostenibile; anche il più grande sforzo nell'assistenza alla costruzione di società più democratiche e giuste non porterà a buoni risultati laddove manchi la volontà politica da parte dei riceventi⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ Herbert Salber, Alice Ackermann, *op. cit.*, pp. 146-148

8. CONCLUSIONI

8.1 Il rinnovamento della CSCE

La fine della Guerra Fredda e lo stabilimento di un diverso ordine mondiale spinse l'OSCE a riformarsi e a rinnovare i propri ambiti operativi. Quella che era una conferenza diplomatica permanente paneuropea, la CSCE, si trasformò in un'organizzazione, pur sempre atipica, finalizzata alla diplomazia preventiva e alla gestione delle crisi e dei conflitti nell'area euro-asiatica.

8.2 Il coinvolgimento della CSCE nei Balcani Occidentali

Durante questo stesso periodo di mutamento organizzativo, la CSCE fu coinvolta dallo scoppio della crisi jugoslava, rispetto alla quale tuttavia essa mancava ancora degli strumenti operativi in grado di metterla in condizione di attuare un'efficace azione di diplomazia preventiva. Inoltre, la mancanza di un consenso tra gli Stati partecipanti impedì all'organizzazione, almeno inizialmente, di prendere una posizione chiara sul conflitto. La CSCE dovette così lasciare l'iniziativa diplomatica e militare ad altre organizzazioni internazionali, quali l'UE, l'ONU e la NATO. La CSCE si è quindi limitata a fornire sostegno a tali iniziative, partecipando al processo di messa in atto delle sanzioni ONU e prendendo via via posizione in modo sempre più duro su questioni di principio, quali l'embargo e la qualifica della guerra come «aggressione», fino alla sospensione della *membership* della Repubblica Federale Jugoslava.

Il ruolo di secondo piano svolto durante la gestione della crisi jugoslava permise all'OSCE di presentarsi a fine conflitto con le «mani pulite», potendo così essere investita dagli Accordi di Pace di Dayton di alcuni compiti fondamentali, tra cui la messa in atto del procedimento elettorale.

8.1 I 13 anni della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina

La Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina venne stabilita l'8 dicembre 1995, sulla base del piccolo ufficio OSCE di Sarajevo. Nei tredici anni dalla sua fondazione, essa prese forma in base ai compiti affidatili nel *General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Erzegovina*, meglio noto come Accordi di Dayton.

All'OSCE vennero demandati i compiti di sostenere la stabilizzazione regionale (Annesso 1-B, articoli II, IV e V), organizzare le elezioni (Annesso 3) e monitorare i diritti umani (Annesso 6, Articolo XIII).

Inizialmente il focus della missione fu sull'organizzazione delle elezioni. Nelle prime tornate del 1996 e 1997 venne tuttavia alla luce come, per quanto necessarie, le elezioni non costituissero in sè stesse una strategia di democratizzazione. Si fece quindi strada un disegno più ampio, che includeva la promozione della società civile, l'*institution-building*, la riforma delle amministrazioni locali, e che rifletteva il concetto OSCE di indivisibilità della sicurezza, derivante dalle tre dimensioni OSCE: politico-militare, economico-ambientale, umanitaria. Le attività elettorali crebbero dalla conduzione fisica delle elezioni ad un'intero spettro di attività politiche e di democratizzazione, inclusi lo sviluppo dei partiti politici, della società civile, del ruolo delle donne in politica, la formazione degli elettori, la *governance* efficace. Le iniziative sui diritti umani vennero ad includere il monitoraggio costante, il supporto alle istituzioni sui diritti umani (gli *Ombudsman*), i programmi per i Rom e le altre minoranze, il sostegno allo stabilimento di uno stato di diritto, incluso il monitoraggio dei processi, e a partire dal 2002 un ruolo primario nella riforma dell'istruzione. La stabilizzazione regionale si focalizzò su una serie di compiti legati alle misure di rafforzamento della fiducia, al controllo degli armamenti e, infine, alla riforma della difesa⁵⁰¹.

a) il ruolo dell'OSCE tra aspetti consociativi e integrativi della struttura costituzionale di Dayton

Nell'analisi di Nina Caspersen⁵⁰², l'OSCE fa parte di quelle strutture internazionali dispiegate sul campo che costituiscono una garanzia rispetto alla sostenibilità degli aspetti integrativi della struttura costituzionale delineate dagli Accordi di Pace di Dayton.

Infatti, se gli Accordi di Pace di Dayton si erano preoccupati soprattutto di stabilizzare la situazione post-bellica, attraverso un approccio globalmente consociativo, essi contenevano anche alcuni elementi integrativi, volti a modificare

⁵⁰¹ Douglas Davidson, "Ten Years of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Reflections on a Decade and Thoughts on the Future", in OSCE, *OSCE Yearbook 2005*, pp. 125-138

⁵⁰² Nina Caspersen, *op. cit.*

la situazione, ribaltando i risultati della pulizia etnica. Tali erano, ad esempio, le disposizioni dell'Annesso 7 sul diritto dei rifugiati al ritorno e alla restituzione delle proprietà. L'OSCE, come organizzazione internazionale, si trovava così ad avere una duplice funzione: in primo luogo di garanzia delle minoranze; in secondo luogo, di promozione dello sviluppo degli elementi integrativi e dell'evoluzione del panorama polito-sociale bosniaco verso la (ri-)costruzione di un apparato statale effettivo e democratico e di una società civile aperta e multietnica.

b) le “lezioni” di Douglas Davidson

Riflettendo sui primi dieci anni della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina, Douglas Davidson, già Capo Missione OSCE dal 2004 al 2008, trae una serie di “lezioni”, in cui mostra quanto contino fattori come la presenza sul campo, il mandato, le capacità locali, la sostenibilità e l'impatto⁵⁰³.

I- presenza sul campo

La forte presenza sul campo della Missione OSCE ha costituito uno dei suoi punti di forza. Passata la prima fase post-bellica, la maggioranza delle organizzazioni internazionali ha ridotto la propria presenza, concentrando i propri operatori a Sarajevo ed agendo con un approccio “a paracadute”. Al contrario, la rete di esperti dispiegata sul campo dall'OSCE ha costituito una fonte primaria di informazioni sui contesti locali. Serie riforme strutturali necessitano di un impegno a lungo termine, e nonostante le inevitabili riduzioni di personale nei prossimi anni l'OSCE dovrà mantenere i suoi centri regionali e locali. La prima lezione, secondo Davidson, riguarda i benefici di una presenza, dove possibile, non limitata alla capitale e alle principali città.

II- mandato

Secondo Davidson, le missioni operano bene quando ciascuno, all'interno di esse, sa quali sono le motivazioni e gli scopi della propria presenza in loco. In questo senso, un mandato inserito in un accordo di pace o in un memorandum d'intesa con i governi può aiutare a definire chiaramente obiettivi e priorità,

⁵⁰³ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 135-136

garantendo l'aiuto, la coesione e l'impegno della comunità internazionale. Allo stesso tempo, un tale mandato deve essere abbastanza flessibile da permettere ad una missione di evolvere, all'interno di un ambiente post-bellico complesso ed esso stesso in evoluzione. La seconda lezione dice che una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità porta con sé una maggiore responsabilità e risparmia da possibili duplicazioni degli sforzi.

III- capacità locali

L'arrivo delle organizzazioni internazionali sui locali mercati del lavoro può avere un effetto negativo su aziende e istituzioni locali, impiegando e retribuendo i giovani locali più talentuosi e motivati. Ma allo stesso tempo, le organizzazioni internazionali possono sfruttare questo meccanismo per costruire capacità locali e sostenere lo sviluppo di istituzioni nazionali embrionali, promuovendo il ritorno dei manager locali, una volta formati, alle scene nazionali.

Allo stesso tempo, gli sforzi di *capacity-building* devono rivolgersi anche agli impiegati locali, spesso al proprio posto già da anni e destinati a rimanervi a lungo anche in tempi di transizione. Un meccanismo utile a tal fine, secondo Davidson, può essere il distacco diretto di esperti locali impiegati nelle organizzazioni internazionali alle istituzioni locali, al fine di attrarre giovani in queste ultime, ridurre i rischi di nepotismo e la dispersione delle competenze.

IV- sostenibilità

Le istituzioni locali, stabilite dalla forza trainante delle organizzazioni internazionali, devono divenire sostenibili, e le organizzazioni internazionali devono passare ad un ruolo di *partner*. Allo stesso tempo tali istituzioni devono ricevere dalle organizzazioni internazionali il passaggio delle responsabilità di governo. Il ruolo della comunità internazionale resta quello di mostrare prospettive future che possano catalizzare il consenso della maggior parte dei leader locali, quali la *membership* del Partenariato per la Pace NATO e dell'Unione Europea.

V- impatto

La valutazione dell'impatto a lungo termine dei progetti è talvolta vista come un lusso impossibile da concedersi; tuttavia essa è fondamentale perché le decisioni di pianificazioni siano prese in un ambiente informato, e perché le attività sul campo non diventino un fine in sé stesse.

VI- conclusioni

Nel prossimo futuro, l'evoluzione dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR) influenzerà inevitabilmente la composizione e il ruolo della presenza internazionale in Bosnia-Erzegovina. L'OHR dovrebbe divenire lo "Speciale Rappresentante dell'Unione Europea", e i suoi controversi ma talvolta necessari "poteri di Bonn" dovrebbero essere consegnati alla storia. In un tale ambiente, la Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina adotterà probabilmente un approccio più discreto, giocando un ruolo da consigliere piuttosto che di pressione; si tratta di un'evoluzione importante, che va di pari passo con l'assunzione, da parte degli organismi locali, di sempre maggiori responsabilità. Le iniziative *partnership-driven*, basate sulla relazione e il partenariato tra la Missione OSCE e i cittadini e i pubblici ufficiali bosniaci, non saranno colpite dalla fine dei "poteri di Bonn"⁵⁰⁴.

La ricostruzione e la riabilitazione post-conflitto devono procedere come parte di una strategia più ampia, all'interno del quadro fornito dalle tre dimensioni dell'OSCE. Il concetto di sicurezza cooperativa, per quanto articolato sulla carta, richiede un impegno sul campo per poter esser messo in pratica. La Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina ha intrapreso un grande esperimento per mettere in pratica l'approccio cooperativo alla sicurezza definito dall'Atto Finale di Helsinki del 1975 in una società che emerge da un conflitto. Nelle parole di Douglas Davidson, «in Bosnia-Erzegovina, e forse anche altrove, una Missione OSCE ha dimostrato di essere uno dei mezzi migliori per assistere un paese nel portare avanti i propri impegni, liberamente adottati nei tre cesti della Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa, trent'anni fa»⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ Douglas Davidson, *op. cit.*, p. 137

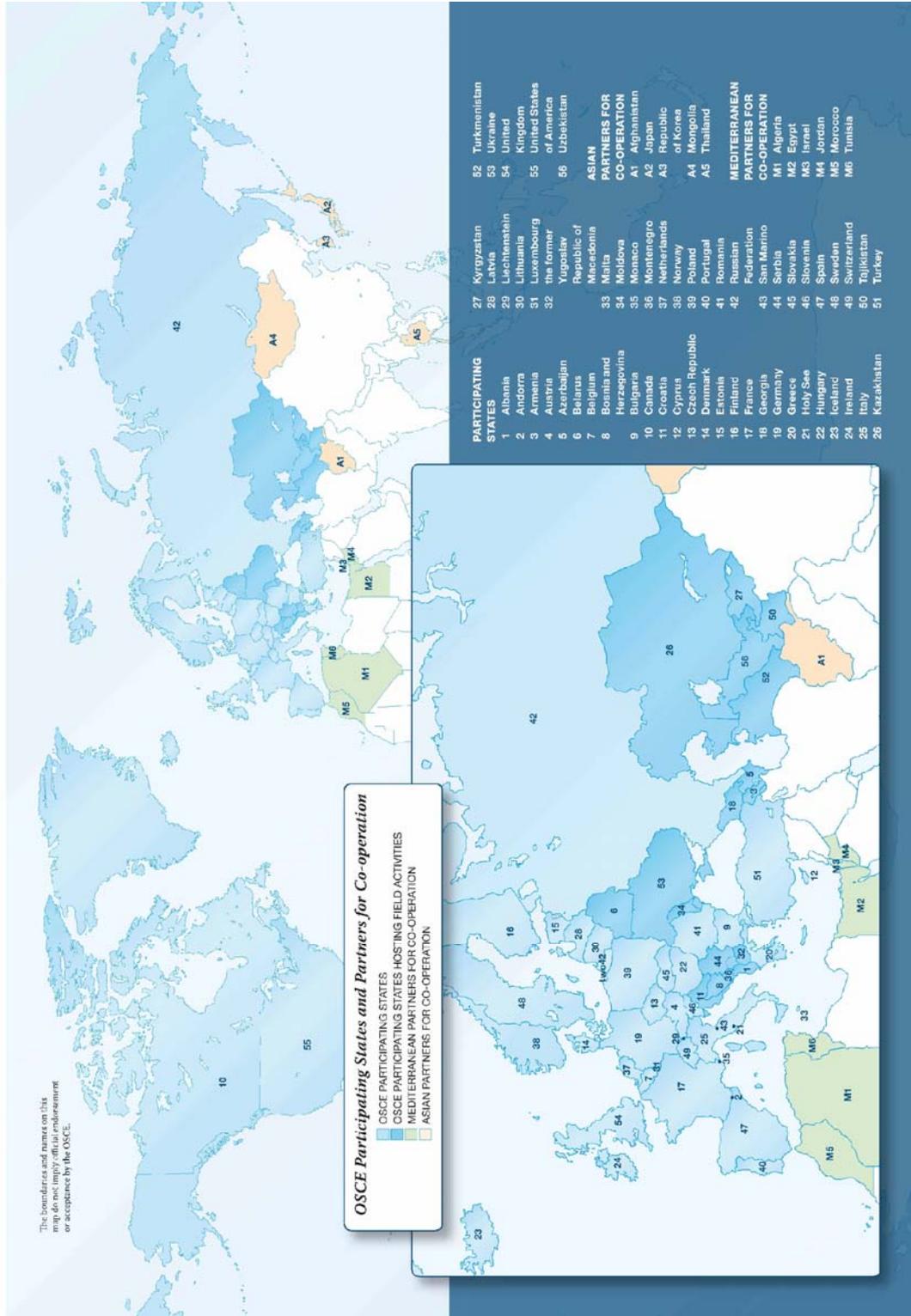
⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 138

ACRONIMI

BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i> - Bosnia ed Erzegovina
CE	Comunità Europea
CEE	Comunità Economiche Europee
CFE	<i>Conventional Forces in Europe (Treaty)</i>
CSBM	<i>Confidence and Security-Building Measures</i> - Misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza
CSI	Comunità di Stati Indipendenti
CSCE	Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
DPA	<i>Dayton Peace Agreement</i> - Accordi di Pace di Dayton
EUFOR	<i>European Force</i>
GFAP	<i>General Framework Agreement for Peace</i>
HRO	<i>Human Rights Officer</i> - Ufficiale dei Diritti Umani
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia</i>
IFOR	<i>Implementation Force</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo in Europa
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> - Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani
ONG	organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PEC	<i>Provisional Election Commission</i>
PESD	Politica Estera di Sicurezza e Difesa
RFJ	Repubblica Federale Jugoslava (Serbia e Montenegro)
SAM	<i>Sanction Assistance Missions</i> - Missioni di assistenza alle sanzioni
SDA	<i>Stranka Demokratske Akcije</i> - Partito di Azione Democratica
SDS	<i>Srpska Demokratska Stranka</i> - Partito Democratico Serbo
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SRS	<i>Srpska Radikalna Stranka</i> - Partito Radicale Serbo
UE	Unione Europea
UEO	Unione Europea Occidentale
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner on Refugees</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
USA	<i>United States of America</i> - Stati Uniti d'America

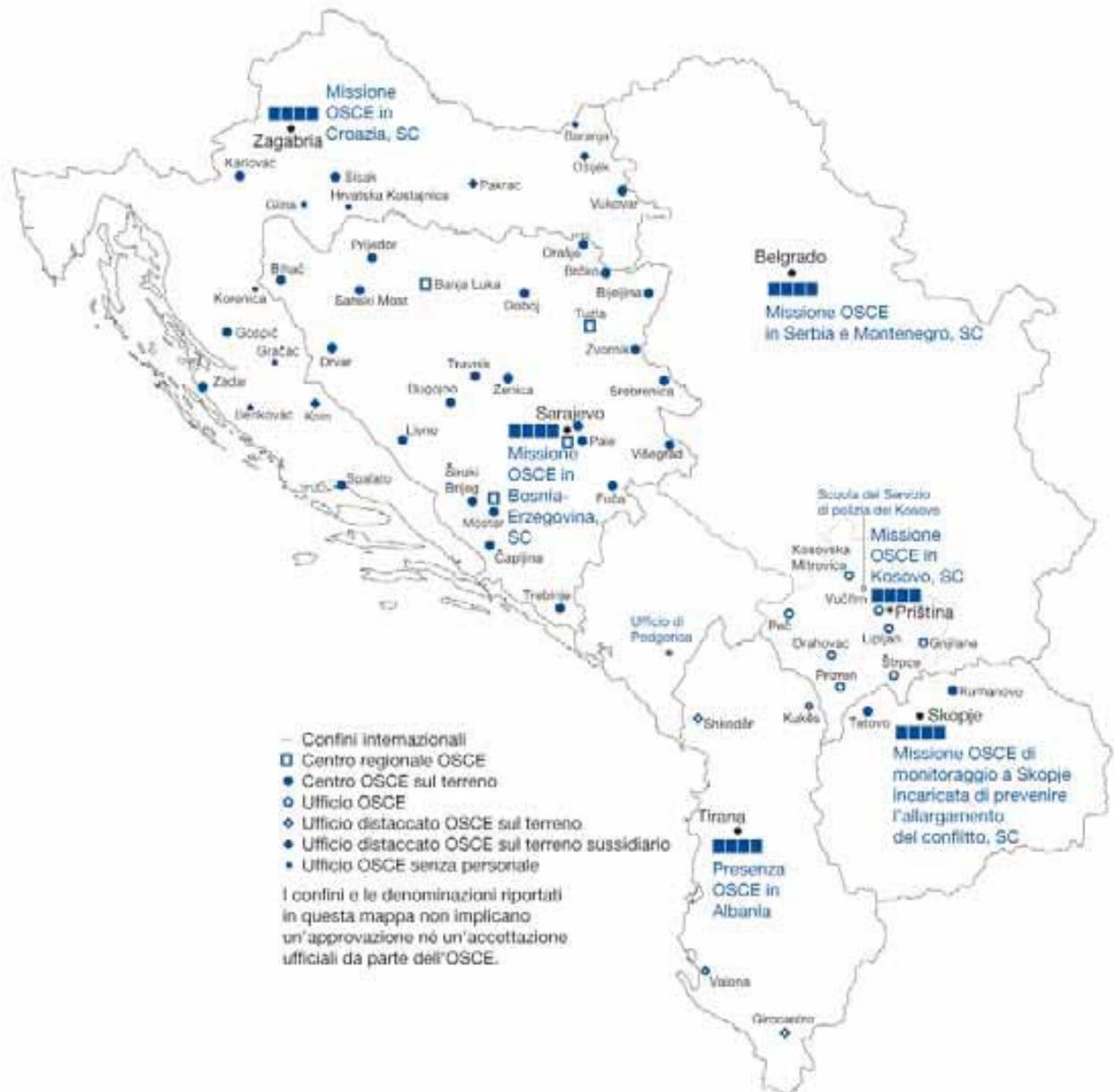
CARTOGRAFIA

Mappa degli Stati partecipanti OSCE



Fonte: www.osce.org

Mappa delle Missioni OSCE nei Balcani Occidentali



Fonte: www.osce.org

Mappa degli Uffici OSCE in Bosnia-Erzegovina



Fonte: www.osce.org

BIBLIOGRAFIA

Monografie

Allegri Maria Romana, *Le organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Padova: Cedam 2002, pp. 185-213

Ghebali Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles: Bruylant 1996, pp. 1-9, 112-114, 221-258, 371-430, 567-579

Graziani Francesca, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione Europea e i suoi rapporti con la NATO e l'OSCE*, Napoli: Ed. Scientifica 2006, pp.443-474

Sacerdoti Giorgio, *Diritto e Istituzioni della nuova Europa*, Milano: Giuffrè 1995, pp. 597-599, 613-619

Ramelot Vincent, Eric Remacle, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Bruxelles: Grip 1995, pp. 71-112

Roche Catherine e Daniel Thierry, *L'essentiel des Organisations européennes de coopération, OECD - AELE - Conseil de l'Europe - OTAN - UEO - OSCE*, Parigi: Gualino 2002, pp. 75-81

Schmeets Hans e Jeanet Exel, *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections. An analysis of the Observations*, Dordrecht: Kluwer 1997, pp. 97-102

Schmeets Hans, *The 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Observations*, Dordrecht: Kluwer 1998, pp. 195-212

Articoli da riviste e volumi

Belloni Roberto, "Civil society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", in *Journal of Peace Research*, vol. 38, n. 2 (Marzo 2001), pp. 163-180

Caspersen Nina, "Good Fences Make Good Neighbours? A Comparison of Post-Conflict Regulation Strategies in Postwar Bosnia", in *Journal of Peace Research*, vol. 41, n. 5 (Settembre 2004), pp.569-588, <http://www.jstor.org/stable/4149614>

Davidson Douglas, “Ten Years of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Reflections on a Decade and Thoughts on the Future”, in OSCE, *OSCE Yearbook 2005*, pp. 125-138

Ferraris Luigi Vittorio, “Il processo paneuropeo dall’era della guerra fredda al Vertice di Budapest”, in Ettore Greco (a cura di), *L’Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*, Roma: Franco Angeli, 1995, pp. 13-29

Fladeboe Jan Peter, “Finalizing the Dayton Peace Accords: The Concluding Document of the Negotiations under Article V of Annex 1-B of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina”, in OSCE, *OSCE Yearbook 2003*, pp. 249-258

Flynn Gregory e Henry Farrell, “Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms and the “Construction” of Security in Post-Cold War Europe”, in *International Organization*, vol. 53, n. 3 (Estate 1999), pp. 505-535, <http://www.jstor.org/stable/2601288>

Ghebali Victor-Yves, “L’idée de l’identité paneuropéenne, de la CSCE à l’OSCE”, in Marie Thérèse Bitsch, Wilfried Loth, Raymond Poideven (a cura di), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles: Bruylant 1998, pp. 259-272

Ghebali Victor-Yves, “L’evoluzione istituzionale della Csce nel 1994”, in Ettore Greco (a cura di), *L’Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*, Roma: Franco Angeli, 1995, pp. 31-40

Ghebali Victor-Yves, “La reazione della CSCE alla crisi jugoslava (1991-1992)”, in Giovanni Barberini e Natalino Ronzitti (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Roma: Franco Angeli 1994, pp. 147-166

Greco Ettore, “Ex-Jugoslavia”, in Ettore Greco (a cura di), *L’Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*, Roma: Franco Angeli, 1995, pp. 110-120

Molignoni Mario, “L’attività dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa in materia di assistenza e osservazione elettorale: alcune considerazioni”, in Romano Orrù e Lucia G. Sciannella, *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino: Giappichelli 2004, pp. 51-64

Paris Roland, "Peacebuilding and the limits of liberal internationalism", in *International Security*, vol. 22, n. 2 (Autunno 1997), pp. 54-89, <http://www.jstor.org/stable/2539367>

Rotfeld Adam Daniel, "Does the OSCE have a future?", in Carla Meneguzzi Rostagni (a cura di), *The Helsinki Process. A historical reappraisal*, Padova: Cedam 2004, pp.13-28

Remacle Eric, "The Co-operation between International Organisations in the Management of the Third Yugoslav War", in Victor-Yves Ghebali e Daniel Warner (a cura di), *The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe. Contributing to regional stability in the Balkans*, Aldershot: Ashgate 2001, pp. 69-76

Salber Herbert, Alice Ackermannn, "The Future of the OSCE Presence in South-Eastern Europe", in OSCE, *OSCE Yearbook 2007*, p. 143-148

Seroka Jim, "Issues with Regional Reintegration of the Western Balkans", in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 10, issue 1, April 2008, pp. 15-29

Solioz Cristophe, "Rethinking south-eastern Europe through a pan-European perspective", in *South-East Europe Review*, 2/2007, pp. 67-80

Tanzi Attila, "L'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa", in Lucia Serena Rossi (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano: Giuffrè 2006, pp. 95-131

Sica Mario, "The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement", in Michael Bothe, Natalino Ronzitti, Allan Rosas (a cura di), *The OSCE in the maintenance of peace and security*, L'Aja: Kluwer Law Int. 1997, pp. 479-493

Vetschera Heinz, "From Regional Stabilization to Security Co-operation in Bosnia-Herzegovina - The Role of the OSCE Mission", in OSCE, *OSCE Yearbook 2004*, pp. 381-412

Articoli da riviste online e siti web

Ashdown Paddy, Richard Holbrooke, “A Bosnian Powder Keg”, *The Guardian*, 22.10.2008, www.guardian.co.uk

Bayraslı Elmira, “Elections in Bosnia and Herzegovina, in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf , pp. 102-105

Bogetić Miladin, “Property Law Implementation Programme”, in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf , pp. 108-114

Commissione UE, *EU Enlargement: Key findings of progress reports on Albania, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Kosovo*, 05.11.2008, www.europa.eu.int

OSCE, *OSCE Annual Report 2006*, www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112_830_it.pdf , pp. 18, 26, 52-56

OSCE, *OSCE Annual Report 2007*, www.osce.org/publications/sg/2008/03/30454_1088_it.pdf , pp. 58-61

Perry Valery, Miladin Bogetić, Elmira Bayraslı, “A short history of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina”, in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf , pp. 58-94

Popović Marjana, “Covering Bosnia and Herzegovina. Media Reform”, in *Ten Years OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, OSCE: Sarajevo 2006, www.osce.org/documents/osce10years.pdf , pp. 126-131

Rehn Olli, *EU Enlargement policy and South-East Europe progress in a changing context*, intervento al Crans Montana Forum, 10.10.2008, www.europa.eu.int

Rehn Olli, *Presentation Speech of the Enlargement Package in AFET*, Parlamento Europeo, Commissione Affari Esteri, Bruxelles, 05.11.2008, www.europa.eu.int

Stoessel Marcel, *The Role of the OSCE in Bosnia and Herzegovina*, Ginevra: IUHEI 2001, www.stoessel.ch/bosnia/osce_bosnia_herzegovina.pdf, pp.1-33

Solioz Christophe, “Une nouvelle coopération s’invente en Europe du Sud-Est”, *Le Temps*, Genève, 27.02.2008, p. 17, www.christophesolioz.ch/papers/2008/doc/2008_02_27_temps.pdf

Solioz Christophe, “Regionalism Redefined: the Western Balkans towards Interregionalism”, intervento alla conferenza internazionale su *The EU and the Western Balkans: the objectives of the Slovenian EU Presidency - Implementation and Continuation*, Berlino, 12.09.2008, pp. 1-6 www.ceis-eu.org/events/2008/doc/solioz_berlin.pdf

Tacconi Matteo, “Ma il futuro è solo l’Europa”, intervista a Wolfgang Petrisch, *Reset*, 16.09.2008, www.resetdoc.org

RINGRAZIAMENTI

Grazie al dottor Mario Molignoni e ai professori Manlio Frigo e Mara Valenti, per il sostegno costante e la fiducia dimostratami durante la stesura di questa tesi.

Grazie alla mia famiglia, che mi ha dato sostegno e fiducia costanti. Grazie a Daniele ed Adriana, ad Andrea, a Luisa con Alessandro, Valentina e Federica, a mia zia Nice.

Grazie a Mary, scoperta d'agosto, dolce presente del presente.

Grazie ai miei amici di sempre, vicini e lontani: Rocco, Valentino, Luca R., Giorgio, Luca B., Paolo. Grazie a tutti i membri del gruppo scout Bergamo 5°.

Grazie ai miei compagni di corso e di avventura, in particolare a Giusy e Giuso e a Stefania. In bocca al lupo a tutti.

Grazie ai miei compagni d'avventura presso la Södertörns Högskola di Stoccolma, con cui ho attraversato per sei mesi l'esperienza della Svezia. Grazie in particolare a Ties, Riikka, Ela e Karolina per l'amicizia e gli spunti intellettuali.

Grazie ai miei compagni della *Summer School on Little States and European Integration* presso la Háskoli Íslands di Reykjavik, in particolare a Malthe, e ai miei compagni della *European Weekend School* presso la Boğaziçi Üniversitesi di Istanbul, in particolare a Gurkan, Ilia e Ilona.

Grazie ai miei compagni dei corsi di lingua svedese e lingua serbocroata.

Grazie a tutti quanto troveranno utile e interessante il mio lavoro.

Bergamo, 1° dicembre 2008