

CSCE/OSCE. DAGLI STATI NON-PARTECIPANTI AI PARTNER PER LA COOPERAZIONE

Paolo Trichilo¹

SOMMARIO: 1 Premessa. 2. Quadro d'insieme. 3. Mediterraneo. 3.1 L'intuizione di Aldo Moro per una CSCM. 3.2 De Michelis e il rilancio della CSCM del 1990. 3.3 La dimensione mediterranea nella CSCE nei due decenni a cavallo del secolo XXI. 3.4 De Michelis "persiste et signe" per la CSCM. 3.5 Gli sviluppi dell'ultimo decennio. 4. Paesi Partners Asiatici. 4.1 Giappone. 4.2 Mongolia. 5. Commento conclusivo

1. PREMESSA

Il titolo scelto per affrontare l'argomento delle relazioni tra "CSCE e il resto del mondo", per echeggiare una sezione della Carta di Parigi, indica l'evoluzione nel tempo di tale rapporto da una definizione volutamente anodina nell'Atto di Helsinki a quella attuale nel segno della collaborazione. In tale odierna categoria occorre distinguere tra due gruppi di paesi, quelli mediterranei e gli altri, tutti asiatici. Se i primi erano stati presi in considerazione sin dagli albori del processo CSCE, i secondi sono emersi proprio a Parigi dove venne lanciato "un invito a tutte le nazioni del mondo ... per tutelare e far progredire l'insieme dei valori umani fondamentali", inaugurando così quella che potrebbe essere definita la "dimensione esterna" della CSCE e sue possibili relazioni con Stati terzi. A Parigi invece la sezione dedicata ai paesi Mediterranei non contiene disposizioni innovative, limitandosi a ribadire un consolidato linguaggio. Appare quindi evidente l'esigenza di distinguere i paesi mediterranei non-OSCE dagli altri partner sia per la diversa origine storica e delle relative disposizioni, sia per la differente traiettoria che è stata seguita dai due gruppi.

In questo contributo, basato anche sui miei ricordi diretti dei negoziati tra il 1990 e il 1993, mi propongo di premettere un breve quadro d'insieme, per poi sviluppare il capitolo del Mediterraneo nella CSCE e il progetto di CSCM dalle sue origini, cioè Aldo Moro e il negoziato che portò all'adozione dell'Atto di Helsinki; passando poi per il rilancio della proposta nel 1990

¹ Paolo Trichilo è un diplomatico italiano. Tutte le valutazioni e le opinioni espresse nel testo sono da attribuirsi esclusivamente all'autore e non riflettono necessariamente analisi e posizioni ufficiali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

da parte dell'allora Ministro degli Esteri De Michelis, per favorire l'avvio di un processo politico sul modello della CSCE per la regione mediterranea e giungere così fino ai nostri giorni, anche ricordando l'azione svolta dalla presidenza italiana della OSCE nel 1994 e nel 2018. A dispetto, o forse proprio a causa, della sua mancata realizzazione, la nozione di CSCM merita di essere coltivata nella sua potenzialità ancora oggi in quanto serio e valido contributo alla possibile soluzione delle difficoltà della regione sotto il profilo del metodo negoziale, la vera lezione che Helsinki ha consegnato alla storia: quella del dialogo tra paesi nell'interesse comune sulla base di una filosofia egualitaria indipendentemente dal loro regime politico, non per il raggiungimento di scopi prefissati a priori, ma di quelli che un circolo virtuoso potrebbe innescare. L'Atto Finale è passato alla storia anche come sinonimo di diritti umani, ma Kissinger era tanto poco interessato a tale tematica, che riteneva marginale e forse anche potenziale fonte di complicazione per i rapporti tra le superpotenze, da dichiarare, secondo Jussi Hanimäke, "They can write it in Swahili for all I care." ["Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-75" *Journal of Transatlantic Studies* I 1:1 (2003), 37].

L'Italia può inoltre rivendicare il ruolo storico, coerentemente e tenacemente svolto, senza la cui influenza la CSCE sarebbe diversa da quella che è stata ieri ed è oggi. Dal valore del progetto di dichiarazione sul Mediterraneo in preparazione dell'Atto di Helsinki, all'intuizione della CSCM, a un'azione che anche attraverso la nostra recente presidenza ha inteso sempre lavorare per il rafforzamento della dimensione mediterranea nella CSCE. Se occorre riconoscere che siamo ancora lontani dall'aver raggiunto le nostre ambizioni e dall'obiettivo di maggiore integrazione della sponda sud in processi politici che contribuiscano efficacemente alla sua stabilizzazione, è nondimeno necessario realisticamente porre in rilievo che anche in altri fori le più che fondate proposte italiane di garantire una crescente attenzione a quella regione così importante per la sicurezza europea nel suo complesso continuano a essere perseguite, siano esse per rafforzare il fianco sud in seno all'Alleanza Atlantica ovvero la politica mediterranea nell'Unione Europea. Insomma, il problema non è porre in risalto la lungimiranza della posizione italiana, ma gli assetti complessivi delle relazioni internazionali che rendono così complesso il perseguimento di tale obiettivo.

All'Italia deve essere riconosciuto un ruolo di primo piano anche per l'apertura della CSCE ai paesi terzi non Mediterranei. La nostra iniziativa al Consiglio ministeriale di Berlino a favore del Giappone nel giugno 1991 fu particolarmente forte e coronata da successo, aprendo la strada a una fruttuosa collaborazione con quel paese e altri della regione, fino alla Mongolia

che è successivamente addirittura divenuto un nuovo paese partecipante all'OSCE. Di questo parlerò nell'ultima sezione.

Come Capo Missione in Slovenia ho fornito, memore della mia esperienza CSCE dal 1990 al 1993, un modesto contributo a questo percorso, organizzando il 10 settembre 2018, un panel dal titolo "La dimensione mediterranea dell'OSCE - I giovani e la sicurezza" nel quadro della presidenza italiana dell'OSCE, nell'ambito della 13a edizione del Bled Strategic Forum. Da parte slovena avevano preso parte all'iniziativa il Segretario di Stato agli Esteri Iztok Mirosič e il Presidente della Commissione esteri dell'Assemblea Nazionale, On. Matjaž Nemec. Tra i panelists dell'evento, il Prof. Ettore Greco, Vice Presidente dello IAI – Istituto Affari Internazionali, e il Dott. Matteo Pugliese, *Special Representative of the Chairperson-in-Office on Youth and Security* dell'OSCE. Desidero sottolineare che l'incontro ha avuto luogo nella sezione Young del Forum e quindi era rivolto ad un pubblico di giovani provenienti da tutto il mondo. Dato il successo riscontrato da quell'edizione ho quindi promosso l'anno successivo, insieme all'Istituto Affari Internazionali e al Centre for European Perspective, think tank strettamente associato al Ministero degli Affari Esteri sloveno, la New-Med Conference dal titolo "*Conflict and Cooperation in the Mediterranean: Mare Nostrum or Global Space?*" nell'edizione 2019 del Bled Strategic Forum. Ricordo anche il supporto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano, della Compagnia di San Paolo - International Affairs e dell'OSCE. IAI. Anche in questo caso vi è stata la partecipazione di qualificati esperti della materia, oltre che dell'Ambasciatore Logar e dell'On. Perič (capo della delegazione slovena all'Assemblea Parlamentare OSCE), in rappresentanza delle autorità slovene. Ci tengo a rivolgere un caloroso ringraziamento al Prof. Greco e allo IAI per l'interesse e il sostegno mostrato per un'operazione di dialogo rivolto in primo luogo alla gioventù.

2. QUADRO D'INSIEME

La categoria di paese Partner OSCE per la cooperazione è attualmente regolata come segue. Per acquisirla occorre presentare una richiesta formale alla Presidenza dell'OSCE cui fa seguito un processo di consultazione durante il quale i 57 Stati partecipanti prendono in considerazione fattori diversi, quali: l'esistenza di una stretta relazione tra il richiedente e l'OSCE; la condivisione di principi, valori e obiettivi dell'OSCE; la comunanza di interessi in materia di sicurezza; l'intenzione di partecipare attivamente ai lavori dell'Organizzazione; i vantaggi

del partenariato per l'OSCE. Tali fattori, pur non essendo esclusivi o cumulativi, rispecchiano l'idea di "affinità" che guida ogni decisione di accogliere un nuovo Partner in seno all'Organizzazione. Lo status di Partner è concesso unicamente attraverso una decisione formale basata sul consenso di tutti gli Stati partecipanti all'OSCE.

L'Atto finale di Helsinki (1975) affermava che "la sicurezza in Europa è da considerarsi nel più ampio contesto della sicurezza mondiale e che è strettamente connessa con la sicurezza nell'area del Mediterraneo nel suo insieme e che conseguentemente il processo di miglioramento della sicurezza non dovrebbe essere limitato all'Europa, ma dovrebbe estendersi ad altre parti del mondo, ed in particolare all'area del Mediterraneo". Il presupposto era quello della sicurezza nella regione dell'OSCE indissolubilmente legata a quella dei suoi vicini

Essendo stata individuata da subito la regione mediterranea, Algeria, Egitto, Israele, Marocco e Tunisia – sotto la definizione di Stati non-partecipanti -sono stati associati al processo di Helsinki sin dal suo avvio, mentre la Giordania dal 1998. I rapporti con i paesi asiatici sono iniziati nei primi anni '90: il Giappone è divenuto partner nel 1992, seguito dalla Repubblica di Corea (1994), dalla Thailandia (2000), dall'Afghanistan (2003), e dall'Australia (2009). La Mongolia ha aderito come Partner nel 2004 ed è diventata Stato partecipante nel 2012.

Tra gli atti che hanno segnato lo sviluppo di questo rapporto, la "Strategia dell'OSCE per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo" adottata al Consiglio dei ministri di Maastricht del 2003 ha un posto significativo, poiché con essa gli Stati partecipanti invitano i Partner mediterranei e asiatici ad "attuare volontariamente i principi e gli impegni dell'OSCE" e assicurano che "coopereranno con loro a tale riguardo, ove appropriato".

Successivamente, con la Dichiarazione del Consiglio dei ministri di Madrid sui Partner OSCE per la cooperazione (2007), gli Stati partecipanti incoraggiano i Partner ad "accrescere la loro interazione con gli Stati partecipanti e con le strutture esecutive dell'OSCE in tutte le tre dimensioni", ribadiscono l'ulteriore sostegno a "gli sforzi compiuti dai Partner per la cooperazione volti a promuovere le norme, i principi e gli impegni OSCE nelle loro regioni" e li incoraggiano "ad adottare ulteriori iniziative per attuarli su base volontaria". Dal 2007 i Partner siedono al tavolo principale insieme agli Stati partecipanti. Ulteriore conferma si rinviene nella dichiarazione commemorativa di Astana (2010) attraverso cui i Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti all'OSCE ribadiscono che "la sicurezza dell'area dell'OSCE è indissolubil-

mente legata a quella delle aree adiacenti, in particolare il Mediterraneo e l'Asia" e si impegnano a intensificare il livello di interazione con i Partner mediterranei e asiatici per la cooperazione.

Il coinvolgimento dei Partner nelle attività dell'OSCE è cresciuto nel corso degli anni. Oggi essi sono quasi completamente integrati nel lavoro dell'Organizzazione, avendo accesso ai documenti ufficiali dell'OSCE e in quanto invitati alle principali riunioni OSCE, tra cui i Vertici e le Conferenze di riesame (riunioni che si tengono prima dei Vertici al fine di valutare l'attuazione degli impegni OSCE) e le riunioni a livello ministeriale, tra cui le riunioni annuali del Consiglio dei ministri. Inoltre, i Partner per la cooperazione partecipano regolarmente alle sedute del Consiglio permanente e del Foro di cooperazione per la sicurezza dell'OSCE. A margine delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'OSCE si tengono riunioni regolari ad alto livello tra i Partner mediterranei e asiatici e la Troika dell'OSCE, il Segretario generale e l'Assemblea parlamentare.

I Partner sono inoltre invitati ai principali eventi annuali dell'OSCE nell'ambito delle tre dimensioni, come la Conferenza annuale di riesame sulla sicurezza, il Foro economico e ambientale e la Riunione sull'attuazione degli impegni nel quadro della dimensione umana, nonché a gruppi di studio e seminari. I Partner mediterranei e asiatici per la cooperazione partecipano attivamente al dialogo OSCE: intervengono in seno agli organi decisionali dell'OSCE, condividono con gli Stati partecipanti informazioni su pertinenti sviluppi nei loro paesi e regioni e scambiano idee ed esperienze.

3. MEDITERRANEO

3.1 L'intuizione di Aldo Moro per una CSCM

Il rapporto attuale tra l'OSCE e i paesi Mediterranei nasce in tempi lontani, mezzo secolo fa. La Dichiarazione sulle "Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo" nell'Atto di Helsinki (riproposta in calce¹) fu in ampia misura il risultato dell'abile negoziato condotto da parte italiana. Aldo Moro, in qualità di presidente di turno della CEE, aveva presentato l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea i

Ministri degli esteri dei Nove già in una riunione del 6 giugno 1972 a Lussemburgo. L'iniziativa, quindi venne lanciata ben prima che si fosse conclusa la prima fase della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, esponendola come un necessario successivo passo rivolto a favorire una soluzione al problema del Medio Oriente sia per garantire la pace anche in quella zona che per sostenerne lo sviluppo economico-sociale. Egli preconizzò una concezione unitaria della sicurezza e cooperazione, che venne fatta propria prima dalla CEE e poi dalla CSCE nell'Atto di Helsinki che avrebbe visto la luce tre anni dopo. Moro, questa volta come Presidente del Consiglio, di nuovo nella sua qualità di Presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità Europee, intervenne nella fase finale della Conferenza ad Helsinki, esprimendo soddisfazione per l'affermazione degli "stretti legami che uniscono la sicurezza e cooperazione in Europa alla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo". Confermò inoltre l'impegno italiano a ricorrere nelle relazioni mediterranee "ai principi enunciati dalla CSCE e di incoraggiare lo sviluppo della cooperazione in vari campi". (Nota 1).

Come descritto in "Testimonianze di un Negoziato" a cura dell'Amb. Luigi Vittorio Ferraris (SIOI, 1977), l'Italia fu *ab initio* chiamata a svolgere un ruolo propositivo e costruttivo di primissimo piano. Grazie all'impostazione "unitaria e globale" del nostro progetto di Dichiarazione sul Mediterraneo, cui si ispirò anche la successiva proposta dei paesi mediterranei non allineati della CSCE (Jugoslavia, Cipro e Malta), l'Italia contribuì in misura sostanziale alla costruzione del *volet* mediterraneo nell'atto Finale. Già nelle Raccomandazioni Finali (più note nel gergo CSCE come *blue book*), adottate dai Ministri degli Esteri all'inizio di luglio del 1973, erano state stabilite le procedure relative ai contributi dei paesi mediterranei non partecipanti in due paragrafi. Nel 56, si prevede che "la Conferenza e i suoi organi di lavoro prenderanno conoscenza, nella maniera che stabiliranno, delle opinioni degli Stati non partecipanti in merito ai diversi punti dell'ordine del giorno"; la definizione di "Stati non partecipanti" fu ottenuta dai paesi dell'Est per sminuire la componente mediterranea. Il par. 57 inoltre recita: "Gli Stati nelle regioni adiacenti all'Europa e ai quali si fa riferimento nelle disposizioni del Capitolo 2, e in particolare quegli Stati mediterranei che hanno già espresso il loro interesse a far conoscere il loro punto di vista, sono particolarmente contemplati in questo capitolo". Algeria e Tunisia erano i paesi che avevano già manifestato un interesse e in questo modo veniva riconosciuta a tali Paesi una loro specificità.

Quando la Spagna sollecitò una decisione su Algeria e Tunisia onde definire le modalità di attuazione di tale mandato, pervenne al Segretariato Esecutivo la comunicazione "di un altro

governo mediterraneo”, quello israeliano, ripetendosi in sostanza la situazione già vista nella riunione ministeriale. Infatti Malta aveva proposto di invitare i due paesi del Maghreb, ma una controproposta di uguaglianza di trattamento con Israele (che peraltro non aveva origine da un vero interesse di Israele verso la CSCE) valse a bloccare le procedure). Olanda, Danimarca e Canada riproposero pertanto una pregiudiziale a favore di Israele per avversare i paesi non disposti ad ammetterlo (Jugoslavia e Paesi dell’Est, tranne la Romania). Fu la delegazione italiana a individuare un compromesso (insieme ai Nove membri della CEE) per dare seguito al mandato dei suddetti par. 56-57 al fine di orientare la Conferenza “in senso positivo e non discriminatorio”. Tale sforzo ebbe successo e permise anche di superare i dissensi tra i Nove, resi manifesti dalla proposta di Danimarca e Olanda. Si poté quindi definire il calendario per gli interventi di 6 paesi mediterranei: Algeria, Tunisia, Egitto, Israele, Marocco e Siria.

Malgrado tali interventi intervenissero durante o subito dopo la guerra del Kippur, essi (con l’eccezione della Siria), smentendo anche molte previsioni pessimistiche secondo cui si sarebbero concentrati sulla questione palestinese, riguardarono il tema all’ordine del giorno, cioè i rapporti Europa-Mediterraneo, l’interdipendenza e l’indivisibilità storica, strategica e politica tra sicurezza e cooperazione in Europa e nel Mediterraneo. Per dare continuità al processo, l’Italia propose l’inclusione nel calendario di una riunione. Dopo l’iniziale opposizione sovietica, vennero ancora una volta ammessi i contributi dei sei Paesi e nel corso delle nuove audizioni venne mantenuta la corretta impostazione da essi già seguita.

A quel punto l’Italia si orientò verso la presentazione di un documento “autonomo e unitario” sul Mediterraneo, coerentemente con i contributi dei Paesi mediterranei non partecipanti attenutisi a valutazioni politiche globali e più in generale con l’approccio della indivisibilità della sicurezza in Europa. Si evitò invece ogni proposta di estensione degli impegni CSCE ai non partecipanti, non solo a fronte delle prevedibili difficoltà politiche, ma anche per evitare che ne approfittassero quelle delegazioni che avrebbero potuto cogliere l’occasione per delimitare la questione mediterranea a qualche clausola poco impegnativa. Il progetto di Dichiarazione sul Mediterraneo venne inquadrato dall’Italia nella politica globale della CEE e la proposta, presentata nel febbraio 1974, con il forte sostegno francese, venne approvato dal Comitato Politico il 13 marzo 1974, per essere poi introdotta anche in seno alla NATO. Le iniziali resistenze statunitensi vennero superate durante un incontro in giugno tra Genscher, in rappresentanza della presidenza di turno comunitaria, e Kissinger. Si poté quindi presentare un progetto a nome dei Nove dall’Italia al Comitato di Coordinamento (CSCE/CC/39, 13 giugno 1974). I

tre Paesi mediterranei non allineati (Cipro, Malta e Jugoslavia) presentarono un proprio progetto, in sostanza ispirato a quello italiano, e si costituì un organo di lavoro incaricato di esaminare la materia, anche con l'appoggio sovietico. Il lavoro di gruppo informale (Jugoslavia, Malta, Cipro, Spagna, Italia, Francia e UK) facilitò la fusione dei due progetti. Il dispositivo che ne risultò prevedeva al par. 1 la definizione dei rapporti di buon vicinato con i Paesi mediterranei non partecipanti, con il richiamo ai «fini e principi dello Statuto delle Nazioni Unite sui quali si basano anche i rapporti fra gli Stati partecipanti». Mentre il par. 2 riguardava la promozione della sicurezza nel Mediterraneo (con i non allineati inizialmente favorevoli all'adozione di una misura rilevante, ma di difficile praticabilità, come le CBM).

L'11 settembre 1974, Malta presentava al Comitato un progetto molto ambizioso che arrivava a immaginare il superamento dell'impostazione della CSCE! Esso infatti prevedeva: a) «che tale dialogo sia allargato in modo da comprendere tutti gli altri Stati mediterranei e l'Iran e che si proponga di costruire un processo concreto al quale tutti possono cooperare»; b) che la CSCE «stabilisca un comitato di controllo» per stimolare e orientare questo processo; c) il ritiro graduale delle forze di USA e URSS dalla regione. La Valletta ribadiva in questa maniera la propria posizione già esposta durante i lavori preparatori di Helsinki, quando si era dichiarata favorevole all'allargamento della CSCE a tutti i Paesi arabi. L'impostazione, che non era stata neanche condivisa con i paesi arabi, apparve del tutto irrealistica e Malta si ritrovò isolata anche all'interno dei paesi mediterranei. Nondimeno, superata la circospezione di USA e URSS, La Valletta riuscì a ottenere un risultato significativo, in virtù della mediazione offerta da alcuni paesi tra cui l'Italia, ottenendo garanzie sulla continuità del dialogo con i NPMS nell'ambito dei seguiti della CSCE.

Se un risultato di indubbio rilievo era stato ottenuto, è necessario al contempo tenere presente i limiti dell'esercizio. Come sottolinea il Prof. Barberini, di cui ricordo con piacere la collaborazione in seno alla nostra delegazione, in un suo contributo (“Diritti umani, democrazia, sicurezza, mediterraneo: questioni aperte in Europa” in *La dimensione internazionale della sicurezza*, Istituto di Studi Giuridici Internazionali e Istituto Diplomatico “Mario Toscano”, a cura di Giovanni Barberini e Sergio Marchisio, Roma 2003), “inizialmente si erano manifestate decise riserve americane al progetto nel timore, probabilmente, di possibili interferenze multilaterali sull'attività diplomatica americana che mirava a soluzioni controllate del conflitto medio-orientale”. Ad Helsinki infatti, la soluzione degli “Stati mediterranei non partecipanti” li

limitò alla presentazione di contributi orali e scritti quando era in agenda l'area del Mediterraneo. Come vedremo sotto, la posizione americana sarà confermata anche in seguito.

Nei limiti suddetti, nondimeno, una volta messo in moto il meccanismo, anche nelle successive Riunioni sui Seguiti di Madrid e di Vienna si ribadirono i principi di Helsinki nei rispettivi documenti conclusivi, pur senza far registrare grandi progressi. Si avviarono inoltre incontri dedicati alla cooperazione nel Mediterraneo, come la riunione di La Valletta del 1979 e il Seminario di Venezia del 1984 entrambi sulla cooperazione economica, scientifica e culturale. Nella città lagunare, il ministro degli Esteri Giulio Andreotti non perse l'occasione nel suo discorso inaugurale per ricordare il ruolo italiano e, nel riferirsi alle sfide alla sicurezza europea, citare anche il progetto di CSCM. «Tutti sanno, quanto l'Italia, unitamente a altri paesi mediterranei parte della CSCE, si sia adoperata affinché tale Capitolo figurasse nell'Atto Finale e perché grazie ad esso venisse in quella sede riconosciuto lo stretto legame che unisce in ogni campo Europa continentale e mediterranea. In virtù di tale Capitolo la tematica mediterranea è entrata a far parte integrante – a parità di titolo con le altre – della CSCE. (...) A noi sembra che occorra quanto prima far maturare le condizioni politiche favorevoli ad una prospettiva di dialogo mediterraneo cui si associno tutti — nessuno escluso — i soggetti politici operanti nel bacino di questo mare lungo le linee tracciate dalla CSCE. L'Italia, pensa da tempo ad una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo. Vorrei ricordare che è un'idea lanciata da Aldo Moro nel 1972, che il Governo italiano che allora avevo l'onore di presiedere fece propria. A nostro parere, una simile Conferenza dovrebbe favorire il dialogo diretto tra le varie parti dei grandi contenziosi locali e, inoltre, fornire una preziosa occasione per coinvolgere, nella ricerca collettiva di un ordine di pace, tutte le forze che operano per l'avvio e lo sviluppo di una cooperazione regionale efficace e duratura. In altri termini, pensiamo che sia necessario convenire anche nel contesto mediterraneo regole di comportamento analoghe a quelle sancite nell'ambito europeo dalla CSCE. Da questa convinzione discende l'esigenza che l'interdipendenza tra le due aree si rispecchi anche in una uniformità di comportamenti fra gli Stati che di esse fanno parte, oltre in sviluppi di cooperazione e di sicurezza paralleli e fra loro interconnessi. Occorre, inoltre, lavorare intensamente affinché questo obiettivo si realizzi: occorre lavorare insieme con realismo, europei e mediterranei, ogni qualvolta ciò sia possibile, utilizzando tutti gli strumenti volta a volta disponibili».

I rapporti adottati in quelle occasioni, non andarono però oltre considerazioni di carattere generale o pur significative proposte di natura settoriale, nel campo economico e ambientale,

scientifico e culturale. Del resto anche gli stessi Stati mediterranei non-partecipanti, non sempre mostrarono assiduità e entusiasmo (a Venezia per esempio parteciparono solo Egitto e Israele).

3.2 De Michelis e il rilancio della CSCM del 1990

Alla Riunione di Palma di Maiorca (1990), che all'ordine del giorno aveva il tema degli ecosistemi mediterranei, cui parteciparono tutti gli 8 NPMS, Italia e Spagna presero un'iniziativa politica che andava ben oltre l'agenda dell'incontro. Il Ministro degli Esteri De Michelis l'aveva annunciata sin dal dicembre 1989 e il collega spagnolo nel febbraio successivo, ritenendo che la "fine della guerra fredda" aprissero nuovi spazi e opportunità per la "Nuova Europa" su cui la CSCE stava negoziando a Vienna. Nella seduta di giovedì 14 giugno 1990 delle commissioni riunite III (affari esteri e comunitari) - IV (difesa), in occasione delle comunicazioni del governo sull'evoluzione delle relazioni internazionali e della sicurezza in Europa, egli intervenne come segue. "Perché l'Italia, oggi, si fa portatrice dell'ipotesi della CSCM, cioè di una conferenza, del tipo di quella di Helsinki, nel Mediterraneo? Perché ritiene assolutamente necessario dare oggi questo segnale. Nel momento in cui, a Parigi, sanciremo una fase nuova, dovremo avere la capacità politica di avviare un processo che estenda al di fuori dell'Europa di Helsinki queste logiche e questi processi. In tale quadro, l'Italia ha un enorme ruolo ed un enorme spazio d'azione". A Palma, quindi, il 24 settembre 1990, de Michelis presentò con l'omologo spagnolo Ordóñez una proposta di Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (CSCM), rilanciando il progetto di Aldo Moro. Secondo E. Barbé ("España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo", in CIDOB: Anuario Internacional 1990, Barcellona, 1991, p. 75-82), la valutazione congiunta delle autorità italiane e spagnole era che mentre in Europa prevalevano le condizioni che favorivano la cooperazione, nel Mediterraneo e nel Medio Oriente persistevano le tensioni e i conflitti, un fatto che poneva un serio pericolo per la stabilità dell'Europa e in generale per la stabilità internazionale in un mondo sempre più interdependente (*Italian-Spanish Paper on CSCM*, p. 1). L'obiettivo era quindi quello di creare un'interdipendenza positiva di tipo funzionalista tra l'equilibrio europeo e la sicurezza regionale.

Ma a fronte della disponibilità di Paesi come Cipro, Malta, Jugoslavia, Romania e Unione Sovietica, nonché della buona accoglienza del Presidente della Commissione Delors, Germania, Regno Unito e Stati Uniti mostrarono la loro contrarietà verosimilmente e rispettivamente per non distogliere l'attenzione dalla sua riunificazione, per possibili ricadute su Gibilterra e per evitare che si potesse rimettere in discussione il proprio ruolo nella regione (vedasi in pro-

posito anche “Un Mediterraneo di conflitti: storia di un dialogo mancato” di Franco Rizzi, Booleklet Milano, 2004). Pertanto, non si andò oltre un breve paragrafo nella prima parte del Rapporto: “Nel corso della Riunione è stato suggerito che, ove le circostanze lo permettano, si potrebbe tenere una riunione al di fuori della CSCE che, ispirandosi all’esperienza del processo CSCE, potrebbe discutere una serie di norme e principi generalmente accettati nel campo della stabilità, della cooperazione e della dimensione umana nel Mediterraneo”.

L’opposizione americana venne confermata anche in quell’occasione. Nel rapporto *From Vienna to Helsinki: Reports on the Intersessional Meetings of the CSCE Process* (p. 105-106, aprile 1992), della Commissione CSCE del Congresso USA, si ricorda che dopo la proposta iniziale di Moro quasi venti anni prima, la nozione di CSCM stava trovando maggiore accoglienza a seguito dell’invasione irachena del Kuwait, la guerra del Golfo e le crescenti disparità economiche tra le sponde del Mediterraneo. Prima dell’incontro di Palma, la questione era stata affrontata alla riunione di Algeri dei Ministri degli esteri dei NAM e poi a Tunisi da quattro paesi europei (Italia, Francia, Spagna e Portogallo) con quattro del Maghreb (Algeria, Libia, Marocco, Tunisia), cui seguì un ulteriore incontro a Roma nell’ottobre 1990. Il Congresso, nel definire *mixed* la risposta al progetto CSCM che De Michelis aveva illustrato in dettaglio a Palma, nota che la Francia, inizialmente parte, non l’appoggiò, limitandosi a chiedere una “apertura” verso il Mediterraneo; quanto agli Stati Uniti, si legge che essi si “opposero attivamente”, dal punto di vista formale per le limitazioni imposte dal mandato proveniente dal Documento conclusivo di Vienna e quindi dal toccare argomenti fuori dell’agenda.

Alla luce dei paralleli sviluppi sopra riferiti nel corso del 1990, non sorprende quindi che al Vertice di Parigi nel novembre di quell’anno il linguaggio della Carta sul Mediterraneo non presentasse elementi di particolare novità rispetto a quello esistente. Del resto, gli Stati Uniti non avevano neanche voluto immaginare l’invito ai NPMS per timore che al Summit potesse presentarsi un leader come Assad; anche la partecipazione ai lavori preparatori dei paesi mediterranei non-partecipanti fu modesta. Ma De Michelis non si diede per vinto e rilanciò l’iniziativa allo scoppio della Guerra del Golfo durante un suo intervento a una riunione “tecnica” della CSCE a Malta (dedicata a un tema specifico come la soluzione pacifica delle controversie). Come intitolava la Repubblica (31 gennaio 1991) De Michelis: “La CSCM negozierà la pace”. “È l’iniziativa più concreta, e quella forse più facilmente realizzabile per ricucire, dopo la guerra contro l’Iraq, i rapporti tra l’Occidente ed i paesi arabi: questa la motivazione che il ministro

degli Esteri Gianni De Michelis ha dato per il rilancio della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo, la CSCM. Un progetto non nuovo, in quanto l'Italia lo aveva presentato insieme con la Spagna già lo scorso anno ma che - ha detto De Michelis che ha partecipato ieri alla Valletta ad una riunione CSCE sul regolamento pacifico delle controversie - è ridiventato di estrema attualità in seguito alla crisi del Golfo. Non c'è alcun indizio ha affermato il ministro degli Esteri che Saddam Hussein abbia l'intenzione di recedere dai comportamenti con i quali ha violato la legalità internazionale. Ma bisogna impedire che la sconfitta militare del presidente iracheno sia percepita dall' Atlantico all' Eufrate come un'umiliazione inflitta dall' Occidente al mondo arabo. Per questo ha aggiunto sarà necessario trattare subito dopo la fine del conflitto tutte le crisi dell'area, a cominciare da quella arabo-israeliana, per dimostrare che l'Occidente non adotta due pesi e due misure rispetto alle violazioni dell'ordine internazionale”.

3.3 La dimensione mediterranea nella CSCE nei due decenni a cavallo del secolo XXI

Anche questa iniziativa non ebbe seguiti diretti. Nel **Documento di Helsinki “Le sfide del cambiamento”** del 1992, i paragrafi dedicati al Mediterraneo (37-39) non contengono disposizioni particolarmente innovative, mentre sono più significative, benché non rivoluzionarie, quelle contenute nelle Decisioni che alla sezione X (Mediterraneo) collegano la regione agli sviluppi istituzionali allora stabiliti. Ad esempio, è previsto che “il Comitato Alti Funzionari (CAF) cercherà di collegare le questioni concernenti la cooperazione nel Mediterraneo con gli obiettivi del processo CSCE ed esaminerà, come opportuno, le modalità pratiche per gli eventuali contributi apportati alla CSCE dagli Stati mediterranei non partecipanti” e che “il Presidente in carica del CAF è invitato ad intensificare i contatti ... al fine di instaurare un efficace scambio di informazioni”. Inoltre, “un Seminario CSCE sul Mediterraneo sarà convocato sotto gli auspici del CAF, ma ci si premura di specificare (sic!) che esso “non produrrà un documento con impegni vincolanti per gli Stati partecipanti alla CSCE”. Come ricorda Alexis Heraclides, in *Helsinki – II and its Aftermath* (Pinter Publishers, 1993), fu questo il risultato delle iniziative in primis di Malta, la cui proposta iniziale mirava addirittura a introdurre la tematica del conflitto mediorientale (*outstanding crucial problems in the Mediterranean region*), e Spagna, che puntava alla creazione di un Forum per il Mediterraneo (modellato su quello economico già attivato) nel contesto del neocostituito CAF. Si arrivò infine al testo sopra sintetizzato dopo vari negoziati nel gruppo degli Amici del Mediterraneo e soprattutto dei 12, il cui paper conteneva di fatto le previsioni infine adottate, annacquate soprattutto dagli Stati Uniti che fece prevalere

un compromesso al ribasso, prevedendo che i Ministri dei NPMS potevano essere invitati solo “as appropriate” e che il CAF non si occupasse di norma dei temi Mediterranei, ma solo cercando di collegare il tema alle questioni della CSCE.

L'Italia poté fornire un ulteriore contributo grazie alla **Quarta Riunione del Consiglio tenutasi a Roma il 30 novembre -1 dicembre 1993** (il mio ultimo impegno nella CSCE prima di partire per una sede estera) cui parteciparono Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e Israele. Il nostro paese, assumendo una prima volta la Presidenza in esercizio, forniva ulteriore impulso alla tematica mediterranea. Infatti nel documento “La CSCE e la nuova Europa - La nostra sicurezza è indivisibile” si stabiliva che “Saranno ulteriormente sviluppate le relazioni fra la CSCE e gli Stati mediterranei non partecipanti”. Il suo contenuto è apparentemente minimale, ma aveva valenza operativa e non meramente declaratoria, come confermato dal fatto che la sezione IX aveva pure un titolo indicante una direzione di marcia, cioè “relazioni fra gli stati mediterranei non partecipanti e la CSCE”. In esso, si invitava il Presidente in carica e, come appropriato, il Segretario Generale a promuovere la piena utilizzazione dello scambio di informazioni e di opinioni recentemente concordata dagli Stati partecipanti”.

Come risultato di questa azione, si registrarono progressi l'anno seguente nella **Dichiarazione di Budapest** del 6 dicembre 1994. Nel par. 17 in particolare, si nota che “la posizione comune adottata dall'Algeria, dall'Egitto, da Israele, dal Marocco e dalla Tunisia in merito alle relazioni fra la CSCE e gli Stati mediterranei ci incoraggia ad approfondire un rapporto di lunga data e a rafforzare la cooperazione fra la CSCE e gli Stati mediterranei non partecipanti”. Nella sezione X delle Decisioni di Budapest inoltre venne stabilito “in risposta all'interesse dimostrato dagli Stati mediterranei non partecipanti” (a) nell'ambito del Consiglio Permanente a Vienna l'istituzione di un gruppo di contatto informale (b) lo svolgimento nel 1995 di un seminario sul tema l'esperienza della CSCE nel campo delle misure miranti al rafforzamento della fiducia (c) la conduzione di consultazioni ad alto livello tra CSCE, e gli Stati mediterranei non partecipanti. Da allora, l'attività della CSCE si è sempre più concentrata verso i Paesi più interessati (Algeria, Tunisia, Marocco, Egitto e Israele, più la Giordania dal 1998) e la loro presenza nell'ambito dell'OSCE si è rafforzata, anche nel settore della sicurezza politico-militare (ad esempio a partire dal Seminario del 2000 a Portorose in Slovenia “Confidence-Building Measures and Confidence- and Security-Building Measures: the Osce experience and its relevance for the Mediterranean”). L'intento di dare un contributo al dialogo multilaterale in ambito politico e di sicurezza con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo trovò sbocco anche in altri sviluppi, ad

esempio in seno all'Unione europea, con l'avvio del 'processo di Barcellona' dal 1995, che neppure, tuttavia, è riuscito a imporsi come un *game changer*.

Quanto al **Vertice di Istanbul** del 1999 (in cui venni limitatamente coinvolto, trovandomi in quel periodo a servire in Turchia) si può parlare di un consolidamento della relazione con quelli che ormai venivano definiti partner e non più stati non-partecipanti. Venne quindi confermato l'impegno "a intrattenere relazioni e il dialogo con essi", evidenziando "in particolare le relazioni con Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco e Tunisia, riconoscendo il maggiore coinvolgimento e sostegno da loro prestato ai lavori dell'OSCE, nonché il loro desiderio di promuovere la realizzazione delle norme e dei principi dell'Organizzazione, incluso il principio fondamentale della risoluzione dei conflitti mediante mezzi pacifici. Si prevedeva pertanto di volerli invitare a "partecipare maggiormente e più regolarmente ai lavori dell'OSCE". Infine, si dichiarò la volontà di esplorare e utilizzare appieno il potenziale del Gruppo di Contatto e dei Seminari sul Mediterraneo.

Tra gli atti che hanno segnato in seguito lo sviluppo del rapporto tra CSCE e Mediterraneo, merita citazione la "Strategia dell'OSCE per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo" adottata al Consiglio dei ministri di Maastricht del 2003. Essa ha un posto significativo, poiché gli Stati partecipanti invitano i Partner mediterranei e asiatici ad "attuare volontariamente i principi e gli impegni dell'OSCE", assicurando che "coopereranno con loro a tale riguardo, ove appropriato".

Il passo successivo è stata la Dichiarazione del **Consiglio dei ministri di Madrid** sui Partner OSCE per la cooperazione (2007). Gli Stati partecipanti incoraggiano i Partner ad "accrescere la loro interazione con gli Stati partecipanti e con le strutture esecutive dell'OSCE in tutte le tre dimensioni", ribadiscono l'ulteriore sostegno a "gli sforzi compiuti dai Partner per la cooperazione volti a promuovere le norme, i principi e gli impegni OSCE nelle loro regioni" e li incoraggiano "ad adottare ulteriori iniziative per attuarli su base volontaria". Dal 2007 i Partner siedono al tavolo principale insieme agli Stati partecipanti. Al successivo **Vertice di Astana** del 2010, nella dichiarazione conclusiva non figurò una sezione specifica dedicata al Mediterraneo. Come accennato sopra, si confermò "che la sicurezza dell'area dell'OSCE è indissolubilmente legata a quella delle aree adiacenti, in particolare il Mediterraneo e l'Asia", affermando al contempo "la volontà di intensificare il livello di interazione con i nostri Partner per la cooperazione".

3.4 De Michelis *persiste et signe* per la CSCM

Ma l'obiettivo di una CSCM non è mai stato perso di vista dalla diplomazia italiana, che ha cercato di mantenere sempre vivo l'argomento, come conferma la Conferenza Internazionale **“L'OSCE e un nuovo contesto per la Cooperazione regionale nel Mediterraneo”** tenutasi a Roma il 28 maggio 2012 presso il Ministero degli Affari Esteri. All'evento, organizzato con IAI e OSCE, partecipò anche lo stesso Gianni De Michelis, in qualità di Presidente dell'IPALMO, che presentò una relazione dal titolo **“Mutatis mutandis: la riconfigurazione del ruolo dell'OSCE nel Mediterraneo problemi e prospettive”**, oltre che le conclusioni della giornata.

La problematica venne riproposta sostanzialmente nei termini già noti e non per mancanza di immaginazione, o creatività che all'Italia, inclusa la sua diplomazia, solitamente non fa difetto, ma perché il dato di fondo in questi anni non è mutato. Purtroppo, il Mediterraneo è di gran lunga l'area meno integrata dal punto di vista sia politico che economico del mondo e non si è riusciti a stabilire un solido meccanismo di integrazione regionale. Il processo di Barcellona, ispirato in parte proprio dall'idea di una CSCM, non è mai riuscito a incidere e anche la Politica Europea di Vicinato, adottata dall'UE a partire dal 2004, ha prodotto risultati tutto sommato modesti. A distanza di ulteriori 10 anni da quel convegno i termini di fondo del problema non sono mutati e anzi si sono ulteriormente complicati. Se da un lato se ne potrebbe concludere circa l'inutilità di continuare a riproporre periodicamente una CSCM, dall'altro si potrebbe osservare che essa diventa più urgente e necessaria che mai.

“L'obiettivo politico – come recitano le Conclusioni del 2012 - che gli stati dell'area mediterranea dovrebbero porsi è la creazione di una struttura semplice che incrementi i principi di buon vicinato e fornisca alle parti la possibilità di tenersi in contatto e continua collaborazione, costruendo una casa comune euro-mediterranea. Sarà quindi necessario rilanciare un approccio multilaterale e creare spazi integrati di prosperità e dialogo. (...) Si propone, inoltre, l'organizzazione di una conferenza diplomatica permanente (in linea con il modello della CSCE) che porti ad un negoziato formale alla quale partecipino tutti gli stati del Mediterraneo allargato. Dal punto di vista metodologico questa iniziativa dovrebbe ispirarsi all'esperienza del negoziato, svoltosi tra il 1972 e il 1975, che portò all'atto finale di Helsinki e fu capace di governare un cambiamento in senso convergente e non traumatico. Allora, il dialogo si articolò in varie conferenze che consentirono a Est e Ovest di avvicinarsi e di concordare i principi per lo sviluppo della pacifica convivenza e della cooperazione politica, economica e sociale. I contenuti

del trattato di Helsinki hanno accelerato, in quegli anni, la presa di coscienza da parte delle società dell'Europa Orientale, della necessità di cambiamento”.

È una lunga citazione, ma non saprei dirlo meglio. Infatti, il metodo di Helsinki sono tuttora validi e, *mutatis mutandis*, applicabili proprio a quelle situazioni dove il dialogo appare di più difficile praticabilità. L'approccio non può essere estemporaneo e deve iscriversi nella lunga durata, né dovrebbe predeterminare i risultati, se non in una generale cornice di maggiore distensione (tanto più in una fase di conflitti armati nella regione), avviando piuttosto una dinamica potenzialmente virtuosa in cui ciascuno possa trovare almeno parte del proprio interesse *un beneficio reale per tutte le parti su una base paritaria*. Ciò che va ulteriormente sottolineato è che a Helsinki decisero di sedersi intorno a un tavolo pur essendo, anche formalmente, nemici, membri di alleanze militari contrapposte, con confini non definiti e regimi interni profondamente diversi. Malgrado tutte le differenze che marciano ancora oggi il Mediterraneo, la posizione di partenza non è peggiore di quella della guerra fredda degli anni '70 del secolo scorso. Anche l'approccio dei “tre cesti” mantiene tutta la sua potenzialità, perché questa espressione gergale e piuttosto curiosa per i non addetti ai lavori è niente altro che il mantra così tante volte ripetuto oggi di una visione olistica, in cui tutte le componenti – di sicurezza, civile, sociale, economica, ambientale - vanno affrontate insieme affinché si possano realizzare progressi equilibrati in tutte le aree. Di fondamentale importanza è pure l'esperienza delle CBM, perché senza il fattore “fiducia” non si può andare lontani; le misure adottate all'epoca (di cui sono stato operativamente testimone, avendo fatto parte della squadra che accolse le ispezioni sovietiche nel 1990 in Sardegna e l'anno successivo in Friuli Venezia Giulia in connessione a esercitazioni della NATO) hanno prodotto risultati ragguardevoli.

È altrettanto evidente che solo una forte volontà politica potrà permettere un giorno il lancio di una CSCM o di qualcosa che gli assomigli e ciò sarà a sua volta funzione primariamente della convinzione – intima, non retorica – che la sicurezza è davvero globale e interconnessa. Ma, come scrivevo in premessa, le difficoltà che incontra l'Italia a convincere anche i propri partner UE e NATO dell'importanza della sponda o fianco sud che dir si voglia confermano che tale dato non è ancora acquisito. Non tutti si sono ancora convinti della validità dell'affermazione del 1975 di Aldo Moro: “Non vi può essere pace in Europa se non vi è pace nel Mediterraneo”.

In tale ottica, la CSCE non dovrebbe porsi necessariamente come un attore operativo, bensì fornire, grazie alla sua esperienza, consulenza sulle attività condotte per favorire, anche sul terreno, il dialogo, rafforzare un clima collaborativo, facendo stato dei propri meccanismi, ormai collaudati. Ma occorre a mio avviso rifuggire dalla tentazione di offrire un “modello” chiavi in mano. Piuttosto, coltivare il multilateralismo e offrire il *framework* appropriato, evitando di credere che una soluzione ai problemi più pressanti possa trovarsi in questa maniera. La CSCM è agli antipodi del *quick fix*, per il quale altri strumenti sono disponibili, ma deve porsi nell’ottica di una maratona: il successo sarebbe far partire la corsa, la meta non sarebbe pre-determinata.

3.5 Gli sviluppi dell’ultimo decennio

Anche nel corso degli ultimi anni, l’Italia ha continuato a sostenere il Partenariato OSCE, in particolare per quanto concerne la cooperazione coi paesi del Mediterraneo, attraverso un incessante cammino di ampliamento e valorizzazione dei suoi strumenti. Anche durante la Presidenza italiana dell’UE, il 18 settembre 2014 si tenne alla Farnesina un seminario internazionale sul tema Towards “Helsinki +40”, dal titolo *The OSCE, the Global Mediterranean and the Future of Cooperative Security* in cui non si mancò di porre la questione sull’attualità e percorribilità di una CSCM.

In particolare, merita di essere ricordato il forte impulso fornito dalla Presidenza italiana del Gruppo di contatto per il Mediterraneo nel 2017 con una serie di iniziative finalizzate ad ampliare l’attenzione verso la sponda meridionale e l’anno seguente dalla Presidenza di turno italiana. Come scrive Silvano Guerrini [in RICOSTRUIRE IL DIALOGO, La Presidenza italiana dell’OSCE nel 2018, a cura di Alessandro Azzoni, Edizioni ETS 2020], “l’Italia ha scelto di promuovere ogni tematica affrontata nell’ambito della Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo mediante la realizzazione di iniziative concrete a beneficio dei Partner mediterranei (sulla lotta al traffico dei beni culturali, sulla promozione dell’uguaglianza di genere, sulla sicurezza cibernetica, sulla promozione dell’imprenditoria giovanile)”. Inoltre, “la Conferenza mediterranea di Palermo è passata alla storia come la “Ministeriale Mediterranea” e si è contraddistinta appunto per l’alto livello delle discussioni e per l’atmosfera cordiale e costruttiva”.

Un importante auspicio era stato espresso, a conferma della continuità della nostra diplomazia, dal Presidente del Consiglio pro tempore Paolo Gentiloni, alla vigilia della presidenza italiana dell’OSCE del 2018, definendola “un’occasione straordinaria per cercare di trasferire

nel Mediterraneo quello **spirito di Helsinki** così importante in Europa nel secolo scorso. Lavorare per una Helsinki del Mediterraneo vuol dire porre le basi per il riconoscimento reciproco, per il dialogo interreligioso, per il governo multilaterale delle crisi. Una prospettiva che si fonda, innanzitutto, su un nuovo rapporto tra Europa e Africa”, con l’obiettivo di “fare del Mediterraneo non più solo un confine, ma un orizzonte comune per l’Italia e per l’Europa”.

Non a caso quindi, nella “Dichiarazione ministeriale sulla sicurezza e cooperazione nel Mediterraneo” adottata a Milano nel 2018, si ribadiva che “la sicurezza dell’area OSCE è indissolubilmente legata a quella della regione del Mediterraneo” in piena coerenza con l’Atto Finale di Helsinki che riconosceva, nel suo incipit, il principio d’indivisibilità della sicurezza in Europa. Per darvi un seguito concreto, come ci ricorda la nostra Rappresentanza Permanente, la Vice Ministra On. Sereni ha presentato alla Conferenza Mediterranea OSCE di Tirana del 2019 cinque nuove proposte italiane, sostenute dall’allora Segretario Generale, Thomas Greminger, e da un vasto numero di Stati partecipanti e partner.

Successivamente, l’Italia ha promosso una dichiarazione comune sul futuro del Partenariato, sottoscritta da altri nove paesi nel maggio 2020. La prima di queste proposte, ovvero l’idea di dedicare annualmente una seduta del Consiglio Permanente ai temi del Mediterraneo, si è concretizzata il 12 novembre 2020. Nell’occasione, senza precedenti, si è assistito a un dibattito vivace, che ha avuto come protagonisti i sei paesi partner e più di 10 Stati partecipanti, tra cui l’UE, la Federazione Russa e gli Stati Uniti. La riunione in parola ha di fatto raggiunto un primo importante obiettivo, infrangendo il tabù che aveva confinato per lungo tempo il Mediterraneo ai meccanismi del Partenariato.

Nel novembre 2020, il Segretariato OSCE ha presentato una relazione sull’attività delle strutture esecutive per la sicurezza nel Mediterraneo, come suggerito nella seconda delle proposte presentate a Tirana dalla Vice Ministra agli Esteri Sereni e in conformità con quanto affermato nella Dichiarazione di Milano circa l’esigenza che “le questioni riguardanti il Mediterraneo trovino un chiaro riscontro in tutta la pertinente attività dell’OSCE nelle tre dimensioni della sicurezza globale”. La terza proposta, relativa all’istituzione di un gruppo di riflessione sul potenziale valore aggiunto dell’OSCE per la sicurezza mediterranea, è in corso di realizzazione grazie a un progetto sostenuto dal MAECI nell’ambito del quadro New Med Network, a guida dell’Istituto Affari Internazionali. Le due restanti proposte - relative all’introduzione di un regime di co-presidenza del Gruppo per la cooperazione con i partner mediterranei (ex

Gruppo di contatto) e alla modifica delle regole che governano il Fondo del Partenariato - continueranno ad essere poste al centro del dibattito viennese, unitamente alle nuove idee che stanno emergendo nel frattempo. Nel 2021, il Gruppo per la cooperazione con i partner mediterranei è guidato dalla Polonia, che assumerà la Presidenza dell'OSCE nel 2022 e l'Italia non mancherà di fornire il suo contributo affinché il percorso intrapreso possa continuare con successo.

Al riguardo, il sopra citato Gruppo di Contatto Mediterraneo, che ha ormai superato i 25 anni di attività, si augura possa corroborare ulteriormente la propria azione. Tra gli argomenti trattati figurano la gioventù, il terrorismo, la connettività economica, il dialogo tra le fedi, l'energia e la cybersecurity. Il Partnership Fund sostiene un numero significativo di progetti compresa la formazione nei settori della dimensione umana, economica e ambientale. Tra le iniziative recentemente lasciate si ricorda il Young Policy Advisers Course for OSCE per i Partner Mediterranei dedicato alle istituzioni democratiche e agli impegni OSCE nel campo della governance democratica.

Siamo ben lontani dall'ambizione di una CSCM, ma è importante, mentre si continua a lavorare per il perseguimento di obiettivi alti, rafforzare i meccanismi a disposizione, utilizzandoli al meglio. In tale contesto, ci auguriamo che in seno al partenariato Mediterraneo la Presidenza della Macedonia del Nord nel 2022 possa svolgere al meglio il proprio ruolo e dare impulso al processo.

4. PAESI PARTNERS ASIATICI

4.1 Giappone

Alexis Heraclides, nel lavoro sopra citato, descrive molto bene i passaggi che portarono all'invito al Giappone a sviluppare una relazione costruttiva con la CSCE (p. 114-117).

Nella tradizione CSCE il concetto degli Stati Non-Partecipanti era in sostanza equivalente agli Stati mediterranei non-europei in base al 'Blue Book', cioè alle regole di procedura di Helsinki (1973) che menzionava gli Stati situati nelle regioni adiacenti all'Europa e in particolare quelli Mediterranei. Ma dalla discussione al Consiglio di Praga e dal suo documento che ne scaturì apparve chiaro che la CSCE avesse altri Stati in mente. Infatti alla Seconda Riunione

del Consiglio, 30-31 gennaio 1992, il Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE prevedeva al par.45: «Il Consiglio richiede che la Riunione dei Seguiti di Helsinki raccomandi modi pratici per stabilire un dialogo flessibile fra la CSCE e Stati o gruppi di Stati non partecipanti interessati, ad esempio mediante contatti fra i suddetti Stati ed il Presidente in carica del Consiglio o del Comitato di Alti Funzionari».

Il paese cui si alludeva era il Giappone e la questione dei possibili legami del paese asiatico con la CSCE era stata avviata al Consiglio di Berlino del giugno 1991. Con la fine della guerra fredda l'interesse con cui apparentemente Tokyo aveva sempre seguito la CSCE era cresciuto e sembrava nel 1992 ormai pronto a stabilire legami formali. USA, UK, Germania e Italia erano favorevoli, al contrario di Spagna e altri Stati mediterranei della CSCE che vi vedevano un possibile vulnus alla dimensione mediterranea. Ma ormai molti membri influenti ritenevano utile un rafforzamento dei legami con il Giappone e in fondo il fatto che Tokyo bussasse alla porta poteva essere considerato un riconoscimento dell'importanza della nuova CSCE. Superate le prime difficoltà all'interno della CEE, i 12, con Italia e UK in prima fila, presentarono una proposta, pur senza poter menzionare esplicitamente il Giappone, a causa delle suddette divergenze. Si aprì così la porta a un nuovo possibile status di 'special guest', che contrariamente a quello già esistente di osservatore non avrebbe comportato la piena partecipazione in futuro. Tra le ipotesi, si presentò anche l'idea del «membro associato» in uso all'OCSE, inizialmente di interesse USA, ma poi scartata per il timore che si favorisse in questa maniera l'ingresso di Australia e Nuova Zelanda, rafforzando una possibile dinamica nord-sud o ricchi-poveri. Soprattutto la Spagna, che non accettava un simile upgrading a fronte di uno status dei paesi mediterranei non partecipanti che non si era evoluto dal 1973, segnalava che, in caso di apertura al Giappone, ancora più motivata sarebbe stata quella ai paesi dell'America Latina con i loro molteplici legami culturali, religiosi e etnici con l'Europa. La posizione di Madrid sembrò poi rafforzarsi quando l'Egitto chiese di presenziare al Vertice in qualità di osservatore o altra formula in quanto attivo stato mediterraneo non-partecipante

I '12' presentarono quindi in giugno una nuova versione della loro proposta in cui il Giappone era nominato, così come i tipi di riunione della CSCE cui poteva partecipare come 'ospite speciale' (Vertici, Consigli ministeriali) e fornire contributi. Tale dialogo poteva essere esteso ai paesi che mostravano un interesse e condividevano obiettivi e standard della CSCE. Gli USA dal canto loro suggerirono lo status di 'membro associato' e la Finlandia quello di 'osservatore speciale', formule che prevedevano la possibilità di essere invitati a prendere la parola anche a riunioni di più basso livello, come il Comitato degli Alti Funzionari, gruppi di lavoro, CPC e

ODIHR and CPC. I paesi CEE mantennero la propria posizione, ritenendo troppo ambiziosa quella americana, anche per le implicazioni di downgrading degli stati mediterranei non partecipanti. Il compromesso trovato nel Documento di Helsinki rinvia a tre indicatori: (a) che lo stato in discorso dimostri un interesse (b) che segua i principi CSCE (democrazia, rule of law, economia di mercato, ecc.) e (c) che sia già attivamente impegnato nell'area CSCE. Un quarto, sottinteso ma non esplicitato indicatore, riguardava la circostanza che il paese in questione fosse influente. Quindi il compromesso finale fu quello di non citare per nome il Giappone e di non creare un nuovo status nella CSCE, sebbene, nell'illustrare i criteri, solo il paese del Sol Levante venisse menzionato a titolo esemplificativo ('such as Japan'). Questo è il contenuto del paragrafo IV (9): "In conformità con il paragrafo 45 del Documento di Praga gli Stati partecipanti intendono approfondire la loro cooperazione e sviluppare un solido rapporto con gli Stati non partecipanti quali il Giappone, che dimostrino un interesse per la CSCE, ne condividano i principi e gli obiettivi e siano attivamente impegnati nella cooperazione europea tramite le organizzazioni pertinenti".

Tuttavia, i due successivi paragrafi hanno un preciso contenuto operativo e riguardano specificamente quel paese. (10) "A tale fine il Giappone sarà invitato a presenziare alle riunioni della CSCE, incluse quelle dei Capi di Stato e di Governo, il Consiglio della CSCE, il Comitato degli Alti Funzionari ed altri organi appropriati CSCE che prendano in considerazione specifici argomenti di consultazione e di cooperazione allargata". (11) "Rappresentanti del Giappone potranno contribuire, senza partecipare alla preparazione e all'adozione di decisioni, a quelle riunioni su argomenti per i quali il Giappone ha un interesse diretto e/o desideri cooperare attivamente con la CSCE".

Heraklides, all'epoca assistant professor e componente della delegazione greca alla Riunione dei Seguiti di Helsinki nel marzo-luglio 1992, era testimone più che affidabile in base ai miei ricordi. Tuttavia, egli non aveva vissuto di persona il precedente Consiglio di Berlino e il ruolo italiano in quell'occasione, quando la nostra proposta sul Giappone prima di poter essere accettata richiese lunghi negoziati che si conclusero solo a notte fonda (se non all'alba). L'Amb. Takako Ueta, nel saggio *Japan and the OSCE Japan's Institutional Status in the CSCE/OSCE* (in IFSH ed., OSCE Yearbook 1997, Baden-Baden 1998, pp. 387-395) dà esplicito credito alla proposta dell'allora Ministro De Michelis al Consiglio di Berlino (19-20 giugno 1991) di coinvolgere il Giappone, in esito al quale venne adottato il seguente paragrafo nel Riepilogo delle Conclusioni: "19. Essi hanno sottolineato che la CSCE deve restare aperta al dialogo e alla cooperazione con il resto del mondo ed hanno rilevato l'interesse di altri paesi per la CSCE. A

tale riguardo essi hanno chiesto al CSO di esaminare tale idea e di riferire ad una futura riunione del Consiglio”. Egli non manca neanche di ricordare che l’Italia presentò a fine ottobre di quell’anno una proposta alla riunione di Praga del Comitato Alti Funzionari per stabilire un dialogo con il Giappone.

Il Giappone, a seguito delle vicende sopra descritte, divenne così il primo paese asiatico ad avviare una relazione di cooperazione formale con la CSCE. L’avvio della lunga e proficua relazione dell’OSCE con il Giappone – come si legge nell’OSCE Magazine (20 febbraio 2018) - deve molto alle astute considerazioni politiche dei leader giapponesi che dopo la fine della Guerra fredda, agli inizi degli anni novanta, miravano a intensificare le relazioni del Paese con l’Europa. Quale diretto vicino e membro del G7 che contribuiva alla riforma e alla ricostruzione dell’Europa centrale e orientale, il Giappone nutriva un profondo interesse verso un suo coinvolgimento nei dibattiti che si svolgevano nella CSCE (precursore dell’OSCE). Nel loro dialogo con gli omologhi europei, i diplomatici giapponesi iniziarono a esprimere il loro interesse verso relazioni più strette con la CSCE. Analogamente, molti Stati partecipanti ritenevano prezioso il partenariato con il Giappone per proteggere e promuovere fondamentali valori umani condivisi. Fu così che il Giappone divenne il primo paese asiatico a essere invitato a partecipare a una riunione della CSCE, il Vertice di Helsinki che si tenne nel luglio 1992. “Ricordo la grandiosità di questo vertice che celebrava la fine della Guerra fredda, malgrado fosse offuscato dalla crisi e dalla guerra nell’ex Jugoslavia” scrive l’Ambasciatore Takako Ueta, ripercorrendo a distanza di oltre due decenni la sua partecipazione in qualità di membro della delegazione giapponese.

L’articolo dell’OSCE Magazine continua nel modo seguente. “Dal 1992 il Giappone ha costantemente svolto un ruolo esemplare quale Partner asiatico, contribuendo ai progetti e alle attività dell’OSCE. Il Giappone ha partecipato alle discussioni tenutesi nel quadro dell’OSCE e ha ospitato quattro Conferenze asiatiche. La più recente, a Tokio nel 2014, ha offerto l’opportunità di condividere le lezioni apprese dall’OSCE e dalle regioni asiatiche per la creazione di un mondo più sicuro, più interconnesso e più equo alla luce delle sfide emergenti. Nel corso degli anni il Giappone ha fornito un sostegno finanziario significativo ai progetti OSCE, inizialmente in special modo a progetti relativi alla ricostruzione dopo la guerra nell’ex Jugoslavia, successivamente in misura crescente a quelli riguardanti l’Asia centrale e l’Afghanistan. Il Giappone è uno dei principali donatori dell’Accademia OSCE per la formazione del personale addetto alla gestione delle frontiere di Dušanbe, i cui corsi sono frequentati da funzionari addetti alle frontiere provenienti non solo dagli Stati partecipanti ma anche dall’Afghanistan, uno dei Partner asiatici per la cooperazione. Il Giappone sostiene il progetto dell’OSCE finalizzato a

rafforzare le capacità delle guardie confinarie in Turkmenistan, che coinvolge anche partecipanti afgani. Sin dall'inizio della crisi in Ucraina e nella regione circostante, il Giappone ha contribuito generosamente alla risposta fornita dall'OSCE, anche attraverso ingenti contributi al finanziamento della Missione speciale di monitoraggio in Ucraina. Oltre ai contributi finanziari, il Giappone dal 1999 distacca regolarmente funzionari presso le operazioni OSCE sul terreno. Ha inoltre inviato esperti nelle missioni di osservazione elettorale condotte dall'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo. In questo momento caratterizzato da complesse sfide transnazionali, gli interessi che il Giappone condivide con l'OSCE continuano a crescere. Nel 2019 il Giappone ospiterà la Conferenza asiatica dell'OSCE per la quinta volta. Dopo venticinque anni di impegno, il partenariato tra il Giappone e l'OSCE continua a rafforzarsi”.

4.2 Mongolia

Oltre il Giappone, come sopra detto, oggi i Partner asiatici per la cooperazione dell'OSCE sono cinque: Afghanistan, Australia, Giappone, la Repubblica di Corea e la Thailandia. Una particolare menzione merita la Mongolia che nel giro di pochi anni, nel lasso di tempo intercorso tra il 2004 e il 2012, è passato dallo status di partner a quello di paese partecipante a parte intera.

Infatti, con la decisione n. 2/12, il Consiglio dei ministri accoglie con favore la Mongolia quale Stato partecipante all'OSCE, facendo seguito alla lettera del Ministro degli affari esteri (del 28 ottobre 2011) in cui la Mongolia ha espresso la volontà di aderire all'OSCE quale Stato partecipante e di accettare tutti gli impegni e le responsabilità previsti nei documenti OSCE, nonché all'addendum (7 agosto 2012), in cui la Mongolia delinea le proprie responsabilità – in particolare per quanto riguarda il Documento di Vienna sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza.

È rimasto tuttavia inteso che “la zona di applicazione delle CSBM, come definita nell'Annesso I del Documento di Vienna, non si estenderà al territorio della Mongolia a meno che il Consiglio dei ministri non decida altrimenti e che, a tale riguardo, gli impegni previsti dal Documento di Vienna che si applicano unicamente alla zona di applicazione si applicheranno alle forze della Mongolia nella zona ma non al territorio della Mongolia”.

Si è trattato di un punto particolarmente delicato, come risulta dalla dichiarazione interpretativa della Russia ai sensi delle norme procedurali dell'organizzazione. Essa recita: “Desideriamo innanzitutto congratularci con la Mongolia quale membro a pieno titolo dell'OSCE. Auspichiamo che il suo nuovo status consentirà all'amica Mongolia di partecipare più attivamente agli sforzi globali volti a promuovere uno spazio di sicurezza comune e indivisibile da Vancouver a Vladivostok, conformemente alle decisioni del Vertice di Astana dell'OSCE. Ci siamo uniti al consenso sulla decisione del Consiglio dei ministri riguardante l'ammissione della Mongolia all'OSCE, in cui si ribadisce che la zona di applicazione delle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (CSBM) in campo militare rimarrà invariata, vale a dire nella forma in cui essa è definita nell'Annesso I del Documento di Vienna. Di conseguenza, le summenzionate CSBM non si estenderanno al territorio della Mongolia, come previsto nell'attuale decisione del Consiglio dei ministri. Al tempo stesso rileviamo la necessità di un'osservanza rigorosa nel quadro del futuro mandato del Foro di cooperazione per la sicurezza per quanto concerne l'elaborazione di decisioni relative alle sue competenze, anche per quanto riguarda questioni relative alle CSBM. Partiamo inoltre dal presupposto che l'adesione della Mongolia all'OSCE, come Stato che non rientra nella zona geografica di competenza della CSCE/OSCE definita dall'Atto finale di Helsinki, costituisce un'eccezione. Lo status dell'OSCE quale “accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite”, il cui scopo principale è sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite volti a rafforzare la sicurezza e la cooperazione in Europa, non deve essere modificato. A tale riguardo, la decisione sull'ammissione della Mongolia non può essere considerata come un precedente per altri paesi Partner per la cooperazione dell'OSCE, né per altri Stati che non sono Stati partecipanti all'OSCE. Alla luce di quanto sopra, sosteniamo la proposta della Presidenza relativa all'avvio di una discussione in seno al competente gruppo di lavoro informale sull'elaborazione dei criteri per la partecipazione e l'adesione all'OSCE di nuovi membri. Chiediamo che la presente dichiarazione sia allegata alla decisione adottata e sia acclusa al giornale della Riunione del Consiglio dei ministri di Dublino”.

Si potrebbe concludere che l'apertura nei confronti del Giappone, operata su iniziale richiesta italiana, ha posto le basi per sviluppi andati ben oltre le aspettative originarie, poiché nel caso della Mongolia, dopo il transito nel nuovo status di paese partner, si è realizzato addirittura l'ingresso nell'OSCE come paese partecipante. Non si potrebbe però estendere questo precedente sic et simpliciter a casi futuri, vista la dichiarazione della Federazione russa che ha sottolineato di considerare l'adesione della Mongolia all'OSCE, come Stato che non rientra

nella zona geografica di competenza definita dall'Atto finale di Helsinki, come un'eccezione. In sostanza, per la Mongolia è stato usato il modello già utilizzato per Canada e USA in relazione alle CSBM. Gli impegni del Documento di Vienna si applicheranno così alle forze mongole nella zona di applicazione dell'accordo, ma non nel territorio della Mongolia. In altri termini, ufficiali mongoli potranno prendere parte a ispezioni in paesi europei, ma non vi saranno ispezioni delle esercitazioni militari in Mongolia.

5. COMMENTO CONCLUSIVO

Il partenariato OSCE per la cooperazione, oggi, abbracciando le dimensioni politico-militare, economico-ambientale e umana della sicurezza, consente agli Stati partecipanti all'OSCE e ai suoi Partner di condividere informazioni su pertinenti sviluppi, individuare aree di interesse comune e generare idee su come affrontare congiuntamente le sfide alla sicurezza. Con una frase forse abusata, ma che spesso, come credo nella fattispecie, corrisponde a un commento equilibrato, molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare. Quanto meno nella prospettiva che l'Italia ha sempre coltivato nel corso di questi 50 anni, sin dalla lungimirante visione di Moro che già nel 1972 propose di lanciare una CSCM non appena il processo CSCE fosse stato avviato. Alcune iniziative, a volte di natura bellica, passano dalla fase dell'ideazione a quella realizzazione in tempi brevi, ma la giustezza di un'idea non si misura su base cronologica. Nella piena consapevolezza dei tanti interessi in gioco, un'opzione come una CSCM richiede maturazione, volontà e forse anche una scintilla. Si credette di ravvisarla nel 1990 all'indomani del crollo del muro di Berlino e poco dopo con la prima guerra del Golfo, ma senza successo. Una decina di anni fa si è immaginato poi che le cosiddette Primavere arabe, sulla cui vera natura tanto ci sarebbe da discutere (ma non in questa sede) potesse offrire margini di manovra, ma così non è stato. Non va tuttavia dimenticato il segnale rappresentato dal fatto che alle prime elezioni in Tunisia dopo la caduta di Ben Ali, l'ODIHR venne invitata a dispiegare una missione di osservazione elettorale, iniziativa che - implicando attività fuori del perimetro regionale dell'OSCE - necessitò del voto unanime degli Stati Partecipanti. Non è certo scontato che una simile operazione possa facilmente riproporsi in futuro, ma questo significativo precedente non dovrebbe essere disperso.

Ora, alcune voci si levano per domandarsi se gli "accordi di Abramo" possano offrire nuovi spazi. Difficile prevederlo, ma qualunque cosa si pensi di quelle intese, non è certo fuori

luogo pensare che l'emergere di nuovi assetti potrebbe favorire una nuova dinamica, magari anche quella di una CSCM. L'unica previsione che mi sento di fare è che l'Italia e la sua diplomazia continueranno a operare nel solco dell'interesse italiano, europeo e regionale, come hanno fatto in questi decenni, per costruire prospettive di stabilizzazione, pace e collaborazione nel Mediterraneo, tenendo conto anche dell'esperienza guadagnata con la CSCE/OSCE, cercando di rafforzarne sempre gli strumenti.

ⁱ NOTA - Testi e documenti sulla politica estera italiana 1972 MAE

Riunione dei ministri degli Esteri della CEE (Lussemburgo, 5-6 giugno 1972) Il ministro degli Esteri Moro ha rilanciato il 6 giugno a Lussemburgo l'idea di una Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nell'area mediterranea. Già esposta nel recente Consiglio ministeriale della NATO a Bonn, questa idea è stata ripresa dal capo della diplomazia italiana in occasione delle conversazioni che i sei ministri degli Esteri del MEC hanno dedicato in questa loro nuova riunione alle prospettive di evoluzione nei rapporti che la Comunità allargata ha stretto, o conta di stringere, con i Paesi del bacino mediterraneo. L'iniziativa del governo italiano (che dovrebbe concretizzarsi non appena sarà stata trovata una soluzione al problema del Medio Oriente e non appena si sarà svolta la Conferenza paneuropea sulla sicurezza) risponde alla finalità politica di garantire la pace anche in quella zona e di crearvi le condizioni per un ordinato ed equilibrato sviluppo economico-sociale.

Riunione del Consiglio dei ministri della NATO (Bonn, 30-31 maggio 1972) Accennando, quindi, al principio dell'indivisibilità della sicurezza dell'Alleanza e alle ripercussioni che misure negoziate per uno scacchiere possono avere su altri scacchieri, il ministro italiano si è chiesto se la conferenza europea non potrà costituire un utile precedente, il giorno in cui abbia avuto termine il conflitto arabo-israeliano, per una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo.