UNIVERSITÀ
DI TRENTO
Facoltà di
Giurisprudenza

ANTONIO ARMELLINI

L'ITALIA E LA CARTA DI PARIGI DELLA CSCE PER UNA NUOVA EUROPA

STORIA DI UN NEGOZIATO (LUGLIO-NOVEMBRE 1990)

Introduzione di Giuseppe Nesi
Postfazione di Ettore Greco

Con contributi di
Stefano Baldi, Fabio Cristiani, Pier Benedetto Francese,
Natalino Ronzitti, Paolo Trichilo

2022

UNIVERSITÀ
DI TRENTO
Facoltà di
Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

59

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Redazione a cura dell'Ufficio Pubblicazioni Scientifiche
dell'Università degli Studi di Trento

© Copyright 2022
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-977-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (https://iris.unitn.it/) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.
Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea,
grazie al contributo della Rappresentanza d'Italia
presso l'OSCE di Vienna,
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-5976-315-0

Giugno 2022

ANTONIO ARMELLINI

L'ITALIA E LA CARTA DI PARIGI DELLA CSCE PER UNA NUOVA EUROPA

STORIA DI UN NEGOZIATO (LUGLIO-NOVEMBRE 1990)

Introduzione di Giuseppe Nesi
Postfazione di Ettore Greco

Con contributi di
Stefano Baldi, Fabio Cristiani, Pier Benedetto Francese,
Natalino Ronzitti, Paolo Trichilo

Università degli Studi di Trento 2022

Tutte le valutazioni e le opinioni espresse nel volume sono da attribuirsi esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente analisi e posizioni ufficiali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

INDICE

Pag.

INTRODUZIONE
Giuseppe Nesi 1

PARTE I
LA CARTA DI PARIGI PER UNA NUOVA EUROPA
Antonio Armellini

Un percorso lungo e accidentato verso il Vertice di Parigi 8

Il Comitato Preparatorio del Vertice - un successo della Presidenza comunitaria dell'Italia 19

Il Prep-Com a Vienna - storia di un negoziato 28

PARTE II
LA CARTA DI PARIGI: ANALISI DEL TESTO
contributi di Fabio Cristiani, Pier Benedetto Francese,
Natalino Ronzitti, Paolo Trichilo

A) UNA NUOVA ERA DI DEMOCRAZIA, PACE, UNITÀ..... 189

Diritti dell'Uomo, Democrazia e Stato di Diritto - Fabio Cristiani. 191

Libertà Economica e Responsabilità - Fabio Cristiani 194

Relazioni amichevoli fra gli stati partecipanti - Pier Benedetto Francese 196

Sicurezza - Pier Benedetto Francese 201

Unità - Paolo Trichilo 203

La CSCE e il mondo - Paolo Trichilo..... 204

Pag.

B) ORIENTAMENTI PER IL FUTURO 205

Dimensione Umana - Fabio Cristiani 205

Sicurezza - Pier Benedetto Francese..... 210

Cooperazione Economica - Fabio Cristiani 215

Ambiente - Fabio Cristiani 219

Cultura - Fabio Cristiani 221

Lavoratori Migranti - Natalino Ronzitti..... 223

Mediterraneo - Paolo Trichilo..... 224

Organizzazioni non Governative - Natalino Ronzitti 225

C) NUOVE STRUTTURE E ISTITUZIONI DEL PROCESSO CSCE 225

Nuove strutture e Istituzioni - Natalino Ronzitti e Paolo Trichilo... 225

D) DOCUMENTO SUPPLEMENTARE PER L'ATTUAZIONE DI TALUNE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELLA CARTA DI PARIGI PER UNA NUOVA EUROPA
Paolo Trichilo 236

PARTE III
DICHIARAZIONE CONGIUNTA DI VENTIDUE STATI
Pier Benedetto Francese..... 239

POSTFAZIONE
Ettore Greco

L'OSCE e la sicurezza europea 247

Dalla CSCE all'OSCE 248

Peculiarità e vantaggi comparativi dell'OSCE 250

Pag.

Un'organizzazione in continuo cambiamento 254
Prospettive future..... 256

NOTA CONCLUSIVA
Stefano Baldi 261

APPENDICE

La Carta di Parigi per una Nuova Europa..... 265
Dichiarazione Congiunta di Ventidue Stati 285
La delegazione italiana 289

DOCUMENTI 291

***

Questo libro si propone di contribuire a una migliore conoscenza del percorso che portò nel 1990 all'adozione della Carta di Parigi per una Nuova Europa, con cui gli Stati partecipanti alla CSCE ritennero di poter dare vita a uno strumento in grado di gestire il cambiamento che si annunciava a grandi passi in Europa. Il negoziato nel Comitato Preparatorio riunito a Vienna – il Prep-Com – si svolse nell'arco di circa sei mesi, con una velocità del tutto sconosciuta in una CSCE le cui riunioni si erano sino ad allora dipanate lungo l'arco non di mesi, ma di anni, nella faticosa ricerca di punti di compromesso fra blocchi contrapposti. Iniziato a Trentacinque, si concluse a Trentaquattro con la scomparsa della Repubblica Democratica Tedesca ma già due anni dopo, alla riunione dei seguiti di Helsinki, gli Stati partecipanti sarebbero diventati più di cinquanta e il passaggio dalla vecchia CSCE del confronto Est-Ovest all'OSCE della breve illusione della "fine della storia" si sarebbe fatto inarrestabile.

La parte I contiene un inquadramento della genesi e degli obiettivi della Carta di Parigi, unito alla ricostruzione dettagliata, giorno per giorno, del negoziato nel Prep-Com, tanto nelle sedute plenarie come nei gruppi di lavoro. La parte II contiene una descrizione analitica della Carta di Parigi, esaminata paragrafo per paragrafo. La parte III contiene un'analoga analisi dettagliata del Documento di Ventidue Stati. Il testo della Carta di Parigi e quello del Documento di Ventidue Stati sono inseriti nell'Appendice, unitamente alla composizione della delegazione italiana al Prep-Com. La documentazione di supporto, che è particolarmente estesa ed è in massima parte inedita, è disponibile esclusivamente in versione digitale e consultabile online all'indirizzo: *https://tinyurl.com/ArmelliniOSCE*.

Sono particolarmente grato al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per aver consentito di mettere a disposizione materiale e testi che fanno riferimento alle varie parti del volume, e in particolare alle Parti II e III: i giudizi e le valutazioni espresse sono

tuttavia esclusivamente miei e non riflettono in alcun modo le posizioni del Ministero stesso. Il libro non sarebbe stato possibile senza l'ausilio prezioso di Stefano Baldi, la cui sapienza ed esperienza editoriale sono state fondamentali, come di quello di Paolo Trichilo, che è stato prezioso nel mettere a punto aspetti e percorsi negoziali su cui la mia memoria tendeva a mostrare carenze. Sono infine grato ai validi colleghi e collaboratori viennesi di allora, Fabio Cristiani, Pier Benedetto Francese, Natalino Ronzitti e ancora Paolo Trichilo, per i loro contributi, e a Rosanna Coniglio per la disponibilità e la cortesia in alcune ricerche.

INTRODUZIONE

Giuseppe Nesi

Questo volume dell'Ambasciatore Antonio Armellini verte sul negoziato diplomatico che ha portato all'adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa nel novembre del 1990 nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), la nota conferenza intergovernativa avviata esattamente cinquanta anni fa, nel 1972, ad Helsinki e suggellata dall'adozione degli Accordi di Helsinki e del Decalogo. La Carta di Parigi per una nuova Europa costituisce in realtà il punto più alto del processo negoziale che si potrebbe definire "permanente" avviato a Helsinki; per comprenderne la portata vale la pena di ricordare preliminarmente e in maniera sintetica la rilevanza – spesso trascurata – degli Accordi e del Decalogo.

Nessuno può dubitare che il processo di Helsinki abbia contribuito in maniera determinante a modificare radicalmente gli assetti politici tra le due più grandi Potenze dell'epoca, Stati Uniti e Unione Sovietica, e tra gli Stati dell'Europa nei loro rapporti reciproci e riguardo alle alleanze politiche e militari scaturite dalla fine del secondo conflitto mondiale. Col Decalogo di Helsinki si fa una fotografia degli esiti del secondo dopoguerra e si trova un punto di equilibrio fra diverse ideologie e posizioni politiche ponendo le basi per una coesistenza pacifica. Il risultato è estremamente importante da un punto di vista politico e giuridico e avrà straordinarie ripercussioni negli anni successivi. La riaffermazione del divieto dell'uso della forza armata, dell'obbligo di rispettare il diritto di autodeterminazione dei popoli, della necessità di tutelare i diritti dell'uomo all'interno degli Stati partecipanti, del principio di non intervento negli affari interni, insieme all'accettazione degli assetti territoriali tra gli stessi Stati garantiti dal principio dell'integrità territoriale e da quello dell'intangibilità delle frontiere, con i corollari in materia di fiducia reciproca in ambito militare, costituiscono la piattaforma sulla quale, tra alti e bassi, gli Stati partecipanti mantengono vivo il dialo-

go anche successivamente al 1975. Proprio a questo fine, negli Accordi del 1975 si decise infatti di tenere ulteriori riunioni, definite "dei seguiti", che si svolsero a Belgrado tra il 1977 e il 1978, a Madrid dal 1980 al 1983, e a Ottawa nel 1985.

Alla fine degli anni Ottanta, con la caduta del muro di Berlino, il graduale disfacimento del Patto di Varsavia e l'emersione delle crepe all'interno dell'Unione Sovietica, gli Stati occidentali partecipanti alla CSCE, con il sostegno degli Stati neutrali e non allineati, danno una profonda accelerazione al processo promuovendo la convocazione di una serie di riunioni su aspetti cruciali della CSCE e non trovando serie opposizioni da parte del blocco orientale, riuscendo anzi a far sì che queste iniziative venissero ampiamente condivise.

Come si ricordava, la Carta di Parigi per una nuova Europa, alla cui gestazione questo volume è dedicato, costituisce l'acme di questo processo che si proietterà sui futuri sviluppi della CSCE. Dal luglio al novembre del 1990, un lasso di tempo molto breve come viene più volte sottolineato nel testo dell'Ambasciatore Armellini, si sviluppa un negoziato serrato e partecipato non su uno o sull'altro aspetto dei temi trattati dalla CSCE, ma sull'intero processo, raggiungendo una serie d'innovazioni che preludono ai futuri sviluppi, culminati nella riunione sui seguiti di Helsinki del 1992 con l'istituzionalizzazione della Conferenza e con il cambio della denominazione in Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) (Budapest 1994).

Il presente volume non si limita a una semplice cronaca di un negoziato diplomatico, seppure preziosa in quanto opera di uno dei protagonisti dell'esercizio. L'autore, capo della delegazione italiana e presidente di turno dell'allora Comunità europea ancora a dodici, sulla base di un proprio diario preciso ed essenziale, arricchisce con considerazioni di notevole portata da un punto di vista diplomatico, politico e giuridico un quadro negoziale assai complesso.

Come emerge dalla lettura delle pagine che seguono, l'obiettivo principale del negoziato, sviluppatosi fondamentalmente a Vienna, era di pervenire a un documento consensuale che da un lato prendesse atto dei profondi mutamenti politici, sociali, militari ed economici che erano ancora pienamente in corso nell'ambito geografico della CSCE; dall'altro, ponesse le basi per gli ulteriori sviluppi nei rapporti tra gli Stati par-

tecipanti in uno spirito di coesistenza e cooperazione ed evitando d'indicare, per così dire, vinti e vincitori anche se all'epoca non sembravano esserci dubbi in proposito.

Le pagine dell'Ambasciatore Armellini sono ricchissime di osservazioni che mostrano come molto spesso agli aspetti tecnici del negoziato non sono disgiunti da considerazioni riguardanti i rapporti personali e questi ultimi influenzano lo svolgimento dei negoziati. E così, può colpire ma è del tutto comprensibile la rigidità dei rappresentanti della Germania unificata nel far sì che l'intero consesso neghi persino un saluto di cortesia ai diplomatici della Germania democratica che dopo avere lavorato a fianco delle altre delegazioni da un giorno all'altro abbandonano il foro negoziale per l'incorporazione che ha luogo all'inizio di ottobre del 1990, proprio durante le trattative per la Carta di Parigi; oppure vengono resi con grande efficacia i rapporti tra eminenti personalità politiche e alti diplomatici che nel costruire le posizioni negoziali dei vari Stati vanno al di là delle relazioni burocratiche per concretizzarsi in momenti di fiducia reciproca, nell'interesse del Paese che si rappresenta e badando a salvaguardare anche gli elementi essenziali del processo di Helsinki. Inoltre, trova puntuale conferma un dato storico come quello secondo cui tra gli Stati satelliti dell'Unione Sovietica si registrano velocità diverse nel prendere atto e promuovere i cambiamenti, con Paesi come l'Ungheria che, grazie anche a un corpo diplomatico molto dinamico, agiscono quasi da volano dei mutamenti rispetto agli altri Stati. Molti dei protagonisti del negoziato, diplomatici e politici, vengono inoltre descritti in maniera schietta, tratteggiando abilmente ascese e/o cadute successivamente ai negoziati.

Dal volume emergono inoltre interessanti considerazioni su quanto sia stata incisiva nel negoziato la Comunità Europea presieduta dall'Italia del secondo semestre del 1990. E questo tanto nei rapporti con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica quanto in quelli con i Paesi neutrali e non allineati. In un'Europa come si è detto ancora a dodici una presidenza di turno efficiente e dinamica valorizzava lo Stato presidente protempore ma soprattutto poteva far sentire il peso della Comunità nei rapporti con gli altri Stati partecipanti, a est e a ovest. Dalla lettura dei vari momenti del negoziato sembrava prendere davvero forma all'epoca una politica estera e di sicurezza (o difesa) comune difficilmente imma-

ginabile in quei giorni. A trent'anni di distanza occorre riconoscere che gli allargamenti della membership e le (mancate) riforme istituzionali in ambito europeo che avrebbero teoricamente dovuto favorire il consolidamento di quelle tendenze le hanno invece ostacolate rendendo sempre più macchinoso il processo d'integrazione.

Quest'ultima considerazione ci offre lo spunto per un'osservazione di carattere più generale: trenta anni sono un lasso di tempo ampio, ma non amplissimo, per esprimere valutazioni di tipo storico su quanto avvenuto all'epoca. Ripercorrere, utilizzando il materiale conservato e valorizzato in questo volume, i principali eventi verificatisi allora nel continente europeo porta, tuttavia, a riflettere anche sull'incidenza del processo di Helsinki – avviato, come si è detto, esattamente cinquanta anni fa – nelle trasformazioni alle quali si è assistito successivamente e costituisce un'utile chiave d'interpretazione di quanto avvenuto dall'adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa a oggi nell'area OSCE, inclusi i conflitti insorti in alcune aree e spesso ancora pericolosamente vivi, e la cooperazione internazionale sviluppatasi in altre.

In estrema sintesi, si ha l'impressione che il negoziato, proprio in ragione dell'ampia partecipazione che ha condotto all'adozione della Carta di Parigi per una nuova Europa e di cui questo volume è testimonianza, avrebbe dovuto indurre gli Stati partecipanti ad attribuire rilevanza cruciale ai principi contenuti già nell'Atto finale di Helsinki e nel Decalogo e nella loro indivisibilità, clausola essenziale secondo cui "tutti i principi sopra enunciati sono di importanza fondamentale e, di conseguenza, saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri".

Dove questo è avvenuto si è assistito a un'evoluzione in senso democratico di numerosi Stati prima guidati da regimi autoritari. Altrove, invece, gli Stati partecipanti hanno perduto una grande occasione di trasformazione. Quando tali principi sono stati ignorati o si è ritenuto che uno dovesse prevalere sull'altro (ad esempio, quello del non intervento negli affari interni sulla tutela dei diritti umani o… viceversa, spesso strumentalmente), si è infatti assistito a conflitti all'interno di singoli Paesi, come nella Repubblica federativa socialista di Iugoslavia, ma anche in alcuni Stati nati dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica come

l'attualità ci dimostra, o al perpetuarsi di situazioni di latente o palese conflitto.

Vale infine la pena di segnalare che questo libro offre un esempio, che risulta particolarmente utile oggi, di come si conduce un negoziato diplomatico multilaterale assai complesso, in situazioni difficili e nelle quali occorre spesso reagire in tempi rapidissimi, assumendosi a volte la responsabilità delle decisioni pur in mancanza di specifiche istruzioni da parte delle autorità nazionali competenti in materia di politica estera. In tale contesto il volume di Armellini è una sorta di *Baedeker* di un negoziato multilaterale e potrebbe costituire un'utile guida per un corso universitario o post-universitario su questi temi.

Questo volume si apre con la parte più direttamente riguardante il negoziato che ha condotto alla Carta di Parigi per una nuova Europa e descrive con rigore, dovizia di particolari e spirito critico quanto avvenuto tra luglio e novembre 1990. La seconda parte contiene alcuni contributi sul contenuto della Carta di cui sono autori alcuni dei diplomatici e accademici coinvolti nel negoziato e si conclude con una selezione di documenti inediti e di grande interesse che aiutano il lettore a comprendere meglio non solo quanto avvenuto nella sede del negoziato ma anche in alcune delle capitali degli Stati partecipanti. Altri documenti di interesse storico, per lo più inediti anch'essi, sono stati resi disponibili solo in versione digitale e sono consultabili sul sito della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE (*https://tinyurl.com/ArmelliniOSCE*) che, insieme alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, ha reso possibile la realizzazione di questo volume.

PARTE I

LA CARTA DI PARIGI PER UNA NUOVA EUROPA

Antonio Armellini

UN PERCORSO LUNGO E ACCIDENTATO VERSO IL VERTICE DI PARIGI

Il percorso avviato da Gorbaciov con il discorso della "casa comune" nel 1985 è stato accidentato ed è andato ben aldilà di quanto i più si sarebbero all'epoca immaginati. L'opportunità di una rivisitazione dell'Atto Finale di Helsinki, che aveva sino ad allora permesso di gestire efficacemente gli equilibri della guerra fredda massimizzando gli spazi di flessibilità possibili, era diffusamente percepita, ma pochi avevano anticipato che l'accelerazione dei tempi sarebbe stata talmente vorticosa da determinare un radicale mutamento degli scenari. I "fatti dell'89", la caduta del Muro, la crisi della perestrojka e il conseguente annuncio di sfaldamento dell'impero sovietico, l'avvicinarsi inevitabile della riunificazione tedesca annunciavano la fine dell'Europa della guerra fredda, con i suoi equilibri conflittuali ma stabili, e l'avvio di una fase nuova in cui assetti e alleanze avrebbero dovuto fare i conti con la realtà emergente di una Europa non più antagonista, nella quale riconoscere i vincitori e lasciare spazio ai vinti. Una "terra incognita", in cui il Patto di Varsavia era un evanescente fantasma[1] e l'Alleanza Atlantica si poneva come il riferimento indiscutibile di assetti di sicurezza tanto condivisi quanto in parte imposti, mentre l'Europa dei Dodici cominciava a proiettare un ruolo politico crescente accanto, e talvolta in sintonia dialettica con i Sedici della NATO, di cui i suoi membri facevano quasi tutti parte.

Che una "Helsinki 2" fosse matura appariva chiaro, ma in cosa dovesse esattamente consistere, e su come dovesse articolarsi, le idee erano tutt'altro che univoche. Giocavano motivazioni contrastanti: per l'Unione Sovietica si trattava di ottenere il riconoscimento del ruolo della perestrojka, e di Gorbaciov in particolare, nel rendere possibile il cambiamento, nonché del tentativo di salvare il salvabile di quanto rimaneva

[1] Interessante a questo proposito la descrizione delle consultazioni interne dei membri del Patto di Varsavia durante il negoziato viennese, fattami da una giovane diplomatica ungherese. Vedi *infra*.

della "comunità socialista" e di mantenere un qualche ruolo per il Patto di Varsavia nei nuovi assetti di sicurezza (obiettivi entrambi cui fieramente si opponevano gli stessi membri della quasi ex "comunità socialista"). L'obiettivo della Germania federale – per breve tempo ancora quella di Bonn – era di far sì che il processo di unificazione venisse accettato senza troppi scossoni e il quadro a Trentacinque fornisse anche ai più dubbiosi garanzie adeguate contro sue potenziali ambizioni egemoniche. Per la Francia era l'occasione per rilanciare il progetto di "confederazione paneuropea" caro a Mitterrand, di cui la nuova CSCE avrebbe dovuto fornire il quadro operativo di una sicurezza continentale dove fosse non indispensabile il ruolo di Stati Uniti e Canada. Gli USA avevano un approccio minimalista e diffidavano delle idee francesi, nelle quali scorgevano il rischio di un indebolimento del legame transatlantico e del loro ruolo prioritario, nel momento stesso in cui se l'Occidente era uscito vincitore dalla guerra fredda, lo aveva fatto grazie, e soprattutto al seguito degli americani. Né contribuivano a ridurre le loro perplessità gli accenni di Mosca a un "Consiglio di sicurezza europeo" o i progetti di "Convenzione per una Nuova Europa" avanzati dal Parlamento Europeo.

Sempre più condivisa si faceva l'idea di un Vertice dei Capi di Stato e di Governo nel 1990, per sottolineare l'importanza epocale dei mutamenti intervenuti e dare un forte segnale politico, centrato innanzitutto sulla sicurezza militare. Secondo alcuni, esso avrebbe dovuto avere un carattere celebrativo, consacrare la conclusione positiva del negoziato CFE[2] e il raggiungimento di nuove intese sulle CSBM[3], come segno del superamento definitivo dell'epoca del confronto e l'avvio della nuova dimensione di sicurezza cooperativa. Il negoziato di sostanza sull'insie-

[2] *Conventional Forces Europe* – acronimo utilizzato per indicare il Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa, firmato il 19 novembre 1990 a Parigi fra i paesi membri dell'Alleanza Atlantica e del Patto di Varsavia. In questo libro l'acronimo è stato anche utilizzato per fare riferimento al negoziato CSCE sulla dichiarazione di non aggressione, che ha dato vita al Documento di Ventidue Stati, adottato a Parigi contestualmente alla firma del trattato CFE.

[3] *Confidence and Security Building Measures* – acronimo utilizzato nel processo CSCE per indicare le Misure Miranti a Rafforzare la Fiducia e la Sicurezza, adottate dal Documento di Stoccolma 1986 e sviluppate e integrate dal Documento di Vienna 1990 e successivi, nonché il relativo negoziato.

me dei temi di "Helsinki 2" avrebbe dovuto essere demandato, come originariamente previsto, alla Riunione di seguiti in programma a Helsinki per la primavera del 1992. Era una posizione sostenuta con determinazione dagli USA, per ragioni evidenti, che aveva il sostegno in particolare dei paesi scandinavi fra i neutri e non allineati, i quali temevano che la "loro" Riunione di seguiti finisse per essere svuotata di sostanza politica. Per i paesi NNA[4] – che erano stati un perno fondamentale del processo CSCE, assicurando un ruolo vitale di mediazione e di compromesso – si apriva una stagione nuova, in cui la fine del confronto Est-Ovest contestava in radice la loro stessa ragion d'essere come entità politica autonomamente definita (cosa questa che si sarebbe poi puntualmente verificata).

Altri erano dell'opinione che un Vertice essenzialmente formale avrebbe significato per i Capi di Stato e di Governo abdicare al loro ruolo fondamentale di impulso e di governo dei mutamenti in atto; esso avrebbe dovuto invece affrontare l'insieme dei problemi, dando indicazioni operative che sarebbe poi toccato alla riunione di seguiti del '92 tradurre negli impegni formali di "Helsinki 2". Era una posizione su cui si era gradatamente allineata l'Unione Sovietica, superando le riserve che aveva inizialmente condiviso con gli americani, sia pure per ragioni speculari a essi. Era appoggiata con decisione dai paesi ormai non più della "comunità socialista" e autodefinitisi "in transizione", i quali vedevano nella CSCE che si andava delineando la definitiva consacrazione della loro autonomia e la liberazione da alleanze non volute. L'Europa dei Dodici era sostanzialmente sulla stessa linea, con britannici e olandesi più sensibili alle esitazioni di Washington, e la Francia che spingeva prevedibilmente per un Vertice dallo spettro più ampio possibile, appoggiata dalla Germania (ma questa, una volta divenuta "di Berlino" e ottenuto senza colpo ferire l'avallo a Trentacinque dell'unificazione, avrebbe gradatamente ridotto il suo impegno nell'intero esercizio); il Ministro degli Esteri Gianni de Michelis spingeva a sua volta: egli riteneva che nella nuova CSCE l'Italia del dopo guerra fredda avrebbe potuto recuperare autonomia e peso, tanto nel quadro comuni-

[4] Acronimo utilizzato nel processo CSCE per indicare il gruppo dei Paesi neutri e non allineati, che avevano svolto un ruolo fondamentale di raccordo e mediazione sin dagli inizi del processo, a Dipoli.

tario come parallelamente a esso. Cercò di farlo promuovendo, fra le altre cose, l'iniziativa della "Quadrangolare", poi "Pentagonale" e oggi "Iniziativa Centro Europea", con l'obiettivo di dare alla politica estera italiana una proiezione autonoma, ma nel contesto CSCE, verso un'area centro-europea in cui aveva tradizionalmente esercitato un ruolo e nella quale si aprivano ora degli spazi. Nostalgie di Piccola Intesa forse, ma l'iniziativa suscitò la preoccupazione di austriaci e tedeschi, non venne condivisa in Italia come molte altre delle intuizioni geniali di de Michelis e finì per trascolorare in un calderone regionale di progressiva irrilevanza.

Ci pensò l'accelerazione dei tempi a risolvere questa dicotomia e lo sviluppo della discussione non tardò a mettere in chiaro come non solo il Vertice avrebbe dovuto avere carattere di sostanza, ma avrebbe dovuto essere adeguatamente preparato. Il primo Seminario CSBM sulle dottrine militari aveva riunito intorno allo stesso tavolo a Vienna tutti i massimi capi militari dei Trentacinque, per la prima volta dalla fine della guerra, in un clima di aperta collaborazione[5]. Al margine della Con-

[5] 4-5 febbraio 1990. Fu un evento anche cromaticamente spettacolare, nel rutilare di uniformi dalle fogge più diverse. Un aneddoto può forse aiutare a capire quale fosse il clima. Avevo incontrato per la prima volta Teodor Malescanu a Parigi quando, giovane Consigliere dell'Ambasciata romena, era stato arruolato d'urgenza nella delegazione alla Conferenza sulla dimensione umana (30 maggio-23 giugno 1989), per sostenere l'ambasciatore che rischiava di soccombere dinanzi alla tempesta di critiche contro il suo paese. Cosa che fece con grande tempismo e abilità dialettica, dando prova di una capacità diplomatica fuori dal comune. Stabilimmo un buon rapporto e sorrideva quando, scherzando, gli dicevo che era un peccato vedere una simile abilità sprecata su una causa evidentemente persa. Qualche mese dopo, quando ci furono i fatti di Timisoara, venne convocata una riunione urgente della CSCE a Vienna per mettere in stato di accusa la Romania di Ceaucescu; comparve di nuovo Malescanu, il quale si lanciò in una violenta intemerata contro i paesi occidentali, che interferivano sulle legittime attività di un governo sovrano e mostravano di non capire la vera realtà del paese. Rimasi colpito, perché mi attendevo da lui un atteggiamento più prudente, visto che il regime era chiaramente agli sgoccioli; nel frattempo mi sembra fosse diventato il Direttore politico del Ministero degli Esteri e forse si trattò per lui di una mossa tattica vincente. L'era Ceaucescu finì poco dopo, la Romania divenne democratica ed ecco che me lo trovai ancora una volta dinnanzi al Seminario di Vienna. Mi disse che gli ufficiali della sua delegazione avevano pochissimo uso di contatti con l'occidente e mi chiese aiuto per farli incontrare con alcuni di quelli della nostra delegazione: "cosa vuoi – aggiunse – se non

ferenza *Open Skies* di Ottawa[6] erano stati definiti gli ultimi dettagli del modus operandi del "due più quattro", che avrebbe dovuto sovrintendere al processo di unificazione tedesca. Dalla sessione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana[7] si attendevano progressi di rilievo, incluso il rientro dell'Albania nell'ambito della CSCE; altrettanto si attendeva per il secondo "cesto" dalla Conferenza di Bonn sulla Cooperazione Economica[8]. I negoziati viennesi di sicurezza lasciavano intravvedere la possibilità di una conclusione di entrambi in occasione del Vertice; per gli USA la firma dell'accordo CFE restava la condizione ineludibile di qualsiasi altra riunione, mentre Mosca conservava la speranza di salvaguardare il quadro delle due alleanze, che si sarebbe ben presto rivelata illusoria. Molto si era mosso in Europa e molto altro si sarebbe mosso presto; le esitazioni di quanti temevano che un salto di qualità nel processo CSCE potesse diventare un salto nel buio perdevano inevitabilmente di peso.

Intorno alla fine dell'89 le posizioni cominciarono a definirsi meglio. Il Segretario di Stato americano, nell'illustrare la "dottrina Baker"

---

spieghiamo noi a questi militari cosa voglia dire la democrazia, non lo potrà fare nessuno…". Malescanu poi intraprese una carriera politica che lo portò a essere più volte Ministro e candidato alla Presidenza della Repubblica. Veniva in mente il vecchio adagio secondo cui essere romeno non è una nazionalità, ma un mestiere: Malescanu ne era al meglio, e in maniera intelligente, l'interpretazione.

[6] 12-13 febbraio 1990. Gli ultimi dettagli dell'accordo vennero messi a punto durante la conferenza stessa; con il mio collega Silvio Fagiolo ci eravamo resi conto che qualcosa si stava muovendo fra le delegazioni dei Quattro ma, nonostante la sua ottima conoscenza del russo e il tentativo di cogliere qualche conversazione di passaggio, non venimmo a capo di nulla. La conclusione dell'accordo venne comunicata più tardi nella serata agli altri partners NATO, che erano tutti all'oscuro, provocando sconcerto e irritazione per la mancata concertazione preventiva. Particolarmente adirato si mostrò il Ministro de Michelis, il quale richiese la convocazione urgente di una riunione comunitaria in cui espresse in termini netti la protesta dell'Italia per non essere stata informata di una evoluzione che toccava gli equilibri europei e i suoi interessi nazionali. Fu duramente rimbeccato da Genscher il quale, avvertito, rientrò dall'aeroporto verso il quale era già partito e rivendicò il diritto della Germania di concludere accordi fondamentali per la sua sicurezza assieme alle quattro potenze del patto di Berlino. All'Italia non era stato detto nulla in anticipo, aggiunse: "because this is none of your business".

[7] 5-9 giugno 1990.

[8] 19 marzo-11 aprile 1990.

in un discorso al Press Club di Berlino nel dicembre, introdusse elementi di flessibilità nella linea americana e fece anche riferimento, parlando della CSCE, a termini come "istituzioni" e "istituzionalizzazione"; le riserve degli USA non cambiarono per questo e sulle nuove istituzioni CSCE rimasero forti sino alla fine (con alcune punte paradossali, come il rifiuto di dare vita a un'assemblea parlamentare della CSCE, superato solo un anno più tardi, quando suo primo Segretario Generale venne nominato un americano), ma il passo avanti c'era stato e la discussione poteva continuare.

L'Unione Sovietica continuò a essere attiva, preoccupata fra le altre cose di ricondurre saldamente il processo di riunificazione tedesca – per il quale guardava con perplessità alle mosse di Bonn e al suo "piano Kohl" – all'interno della CSCE. Nel discorso di brindisi al Quirinale, in occasione della sua visita di Stato in Italia, Gorbaciov fece ripetuti accenni ai principi della non ingerenza e del rispetto reciproco, ai rapporti fra CEE e Comecon e a quelli fra le due alleanze militari e aggiunse:

> L'Unione Sovietica e l'Italia sono consapevoli della propria responsabilità nel risanamento delle relazioni internazionali e… nella costruzione di una nuova Europa. Apprezziamo altamente i dirigenti d'Italia… che hanno dato una risposta alla nostra perestrojka e hanno accettato l'idea della "Casa europea" e apportato il loro contributo originale al processo di Helsinki… Oggi questa politica esige particolarmente uno sviluppo, un acceleramento del movimento verso la Helsinki-2… Tutte le questioni, anche le più complicate, ereditate dall'Europa dal periodo di guerra e da quello postbellico possono essere risolte felicemente solo fondandosi sui principi e nel quadro del processo di Helsinki[9].

L'Italia guardava al futuro degli assetti europei con un "approccio delorsiano" di centri concentrici, con come fulcro l'integrazione europea e accanto l'EFTA e le organizzazioni regionali, nel quadro di una "Helsinki 2" vista come un tessuto connettivo e un "contenitore" atto a dare organicità alla cooperazione… collegando fra di loro i livelli sottostanti e (mantenendo) inalterato l'elemento caratterizzante della parteci-

[9] Dal brindisi del Presidente Gorbaciov al pranzo al Palazzo del Quirinale in occasione della sua visita di Stato in Italia, 29 novembre 1989. Appendice, Documenti n. 1.

pazione attiva degli Stati Uniti e del Canada[10]. Si apprestava ad assumere la presidenza dei Dodici e de Michelis non intendeva lasciarsi sfuggire l'occasione di svolgere un ruolo di punta convinto – come aveva in più occasioni ripetuto – che la fine della guerra fredda sarebbe andata ben oltre la semplice dissoluzione dei blocchi e il prevalere dell'Occidente e avrebbe aperto scenari inediti di politica internazionale, in cui ciascun paese avrebbe dovuto giocare le proprie carte. La presidenza comunitaria era un amplificatore della capacità di influenza dell'Italia e la CSCE lo scenario in cui testare i nuovi equilibri possibili. Il Ministro degli Esteri illustrò più in dettaglio la posizione italiana per un Vertice che indicasse la via di una rivisitazione di sostanza dell'intero meccanismo di Helsinki, ai suoi omologhi dei Trentacinque i primi giorni di febbraio:

> Rapidità e profondità dei mutamenti restituiscono centralità all'Europa, impongono a essa di farsi carico di particolari responsabilità. L'Europa comunitaria ha indicato… che, in stretta collaborazione con gli alleati d'oltre atlantico, intende assumere una funzione di punta nella preparazione e nella convocazione entro l'anno di un Vertice a Trentacinque che avvii un processo di revisione dell'assetto del nostro Continente… Il Vertice da tenersi entro quest'anno dovrebbe, a mio avviso: 1) riaffermare i principi dell'Atto Finale e dei suoi seguiti, valorizzandone tutto il potenziale evolutivo, attraverso l'inclusione di nuovi principi in materia di pluralismo sociale e politico, libere elezioni, rispetto dell'identità e piena partecipazione delle minoranze, quali componenti irrinunciabili di un ordinamento democratico; 2) avviare, attraverso ulteriori risultati nel disarmo convenzionale, le realizzazione di un sistema di sicurezza basato su strutture autenticamente difensive. Obiettivi ultimi dovranno essere l'integrale confluenza della sicurezza nel quadro CSCE e, in una prospettiva più lontana, un unico sistema di sicurezza nel quale ognuno si senta protetto da tutti gli altri e concorra alla protezione di tutti gli altri; 3) concordare la preferenza per un ordine economico europeo basato su una crescente aggregazione continentale, attraverso nuove forme di associazione della Comunità sia con l'EFTA che con i Paesi dell'Est, come pure valorizzando la cooperazione regionale; 4) passare dalla definizione dei diritti dell'uomo alla loro più efficace tutela, affidandola anche a meccanismi di garanzia giurisdizionale. Traguardi così ambiziosi imporranno una graduale e ponderata istituzionalizzazione della

[10] Da una nota ministeriale: "Il processo CSCE e l'idea di una "Helsinki 2"; possibili linee di azione italiana", gennaio 1990; archivio dell'autore.

> CSCE, sia come riferimento di istituzioni già esistenti, sia attraverso la creazione di strutture specifiche permanenti. Saranno importanti peso ed esperienza del Consiglio d'Europa per i diritti dell'uomo e la cultura, della Comunità Europea per l'economia e l'ambiente. Potremmo altresì pensare a un foro flessibile di consultazione politica per i Trentacinque, a strutture di coordinamento a livello parlamentare. Una breve riunione a Trentacinque, anche se con una preparazione di qualche settimana, non avrebbe la capacità di affrontare compiti così impegnativi, né essa potrebbe limitarsi a rinviarli di ancora due anni, alla prevista scadenza del '92. Ne consegue che il Vertice dovrebbe a mio avviso aprire un vero e proprio negoziato secondo il modello collaudato della CSCE. Esso darebbe così un forte segnale politico, creerebbe il clima in grado di scoraggiare gesti unilaterali e destabilizzanti e rafforzerebbe l'impegno di ogni paese di concorrere a un nuovo assetto…[11].

Questa posizione anticipava correttamente la sostanza dei temi che avrebbero dovuto essere affrontati, così come i punti d'inciampo che si sarebbero poi puntualmente verificati. Restava più nel vago sugli aspetti dell'istituzionalizzazione, di cui peraltro sottolineava la centralità. Toccò ad altri, i francesi e anche i sovietici, elaborare ulteriormente sul tema. In una lettera a de Michelis, il Ministro degli Esteri sovietico, Eduard Shevardnadze[12], propose uno schema molto articolato, capace di dare "…al processo europeo una nuova dimensione qualitativa… con un… Consiglio della Grande Europa, un Comitato dei Ministri degli Esteri e un Segretariato Permanente della CSCE…". Le competenze di questi organi – aggiunse – dovranno allargarsi col tempo portandoci passo dopo passo verso la creazione di una specie di Consiglio di Sicurezza europeo. Consiglio di Sicurezza a parte, si trattava in buona sostanza della prefigurazione di quanto con molta fatica e diversi compromessi, si sarebbe poi ottenuto nel negoziato viennese.

Shevardnadze aggiunse un altro punto di rilievo, dicendo: "Noi riteniamo che sia reale porsi l'obiettivo di concordare tutte le questioni attinenti a questa tematica per l'incontro "paneuropeo" al vertice di quest'anno. Esso potrebbe adottare i pertinenti documenti". Presupposto

[11] Comunicazione del Ministro degli esteri de Michelis ai Ministri dei Trentacinque, febbraio 1990. Appendice, Documenti n. 4.

[12] Lettera Shevardnadze a de Michelis, 25 maggio '90, traduzione non ufficiale; Appendice, Documenti n. 6.

generale sino a questo momento era stato che, di sostanza o celebrativo, il Vertice avrebbe dovuto essere parte di un processo che avrebbe trovato la sua pratica realizzazione nella Riunione di seguiti del '92, dove avrebbe preso corpo "Helsinki 2". Man mano che la discussione procedeva si faceva più evidente, tuttavia, che un simile scenario non era in sintonia con l'evolvere della situazione, la quale richiedeva un'attenzione immediata se non si voleva rendere caduco l'intero processo che si intendeva governare.

La preparazione dell'evento non poteva più limitarsi a qualche settimana, come si era all'inizio pensato. Stabiliti data e luogo del Vertice, a Parigi dal 19 al 21 novembre '90, i Ministri dei Trentacinque decisero a margine della Conferenza di Copenaghen della dimensione umana, il 5 giugno '90, di istituire un Comitato Preparatorio che si sarebbe riunito a Vienna a partire dal 10 luglio e avrebbe dovuto definire autonomamente il proprio ordine dei lavori, al fine di:

> establish the agenda, timetable and other organizational modalities of the CSCE Summit meeting. Furthermore, it will submit to the Governments of the participating States such recommendations as it may consider useful regarding the conduct of the CSCE Summit meeting. In this context and on the basis of proposals submitted by the delegations it will prepare drafts of one or more documents[13].

Il Comitato Preparatorio – Prep-Com – adottò il 19 luglio, dopo una serie di accese discussioni e lo scambio di diversi testi, un mandato intitolato *Elements for one or more Summit documents* che copriva l'intera gamma dei temi CSCE e di certo non solo la sicurezza militare[14]. La sua ampiezza operava una sorta di rovesciamento concettuale – di cui si erano colte le premesse dalla primavera e che l'Italia sosteneva – per cui anziché limitarsi a segnare politicamente a Parigi l'avvio di un processo che sarebbe poi toccato alla Riunione dei seguiti di Helsinki completare e tradurre in impegni formali, il Vertice avrebbe dovuto sovrapporvisi e definire contenuti, priorità e strumenti operativi di "Helsin-

[13] Il mandato era stato approvato *ad referendum* a Vienna il 21 maggio e definitivamente adottato a Copenaghen. Appendice, Documenti n. 9.

[14] Italy-European Community, NP-81, Vienna, 19 July 1990. Appendice, Documenti n. 19.

ki 2", per lasciare alla successiva Riunione del '92 la cura dei punti in sospeso e la valutazione degli sviluppi, riconducendola di fatto alla sua natura originaria di riunione, appunto, di seguiti.

Il Prep-Com portò a termine con successo nell'arco di meno di sei mesi un lavoro che in tutte le precedenti occasioni CSCE aveva richiesto anni. La "Carta di Parigi per una Nuova Europa" doveva accompagnare la graduale transizione verso regole e principi condivisi di libertà, sicurezza e mercato lungo un arco di anni caratterizzato dalla prospettiva della "fine della storia"; la crisi jugoslava non tardò a mostrare la precarietà di tali aspettative e la transizione si risolse non nel giro di anni, ma di mesi. Il lavoro non fu tuttavia inutile e continuò a essere la tela di fondo di una CSCE che mutava di pelle e che, diventando OSCE, avrebbe rafforzato il suo carattere istituzionale, tralasciando alcune funzioni e introducendone altre.

L'impegno nel negoziato fu corale: da parte degli Stati Uniti, a lungo perplessi davanti a disegni istituzionali di cui sospettavano le motivazioni, e poi convinti di uno sviluppo che sanciva comunque la vittoria dell'Occidente; da parte dell'Unione Sovietica, dedita dapprima a una strategia difensiva dall'esito impossibile e quindi rassegnata a un ruolo di secondo piano che in ogni caso la garantiva sul versante dell'unificazione tedesca; da parte dei paesi NNA e delle "nuove democrazie", ma il successo fu dovuto soprattutto all'azione dell'Europa dei Dodici. L'Italia era stata in prima linea nell'auspicare un risultato di sostanza e gestì una Presidenza comunitaria fortemente propositiva cercando di ampliare le basi del consenso senza abdicare alle priorità europee, con la Francia in una posizione costante di proposta e di stimolo. Non è un caso che buona parte della "Carta di Parigi per una Nuova Europa" si basi su proposte della Presidenza italiana, avanzate in coordinamento con i Sedici della NATO e talvolta autonomamente.

Era la prima volta che il coordinamento comunitario – forte dei progressi compiuti nel campo della CPE – esercitava un ruolo così profilato nel contesto CSCE e la cosa, se venne accettata con qualche grugnito dai paesi NNA e incoraggiata dalle "democrazie in transizione", incontrò alcune punte dialettiche soprattutto in relazione al parallelo coordinamento atlantico della NATO: considerazioni di carattere psicologico a volte di natura personale, la tradizionale diffidenza americana verso il

rafforzamento della dimensione politica della cooperazione europea, giocarono un ruolo che non scalfì mai la sostanziale concordanza delle posizioni occidentali; la Presidenza italiana, giocando questa volta di sponda soprattutto con britannici e in parte tedeschi, ebbe successo nel conciliare aspettative europee e preoccupazioni americane.

Il 1990 fu un anno particolarmente ricco di eventi per l'azione di politica estera dell'Italia, specie in ambito comunitario. Fra questi, la presidenza italiana nel Prep-Com e del Vertice di Parigi svolse un ruolo chiave nell'orientare le scelte di quella che avrebbe dovuto essere la base di partenza di una nuova Europa, che fu purtroppo di breve durata. Si trattò di un successo che riscosse l'unanime plauso di alleati e interlocutori e che merita di essere adeguatamente ricordato.

IL COMITATO PREPARATORIO DEL VERTICE - UN SUCCESSO DELLA PRESIDENZA COMUNITARIA DELL'ITALIA[15]

Il Vertice di Parigi, che era stato concepito per inserire i processi di cambiamento in Europa in un quadro multilaterale di indirizzo e di controllo, ha finito per accompagnare una realtà in rapidissima evoluzione, non tanto governandola quanto inseguendone a volte con fatica il divenire. Ciò non vuol dire che il Vertice non abbia costituito un evento di grande importanza: la "Carta di Parigi" si è posta come la tela di fondo dei nuovi rapporti di cooperazione in Europa e ne ha indicato le priorità e gli strumenti. Nella misura in cui ha potuto sancire il superamento del rapporto conflittuale Est-Ovest, e porre un solenne sigillo alla fine di quella terza guerra che – ancorché "fredda" – è stata pur sempre combattuta e vinta dall'Occidente, essa può a buon diritto considerarsi un documento storico.

La "Carta di Parigi" ha confermato la validità dei Principi di Helsinki, ma ha al tempo stesso introdotto dei profondi elementi di novità. Il processo CSCE ha dovuto il suo successo all'essere riuscito ad ampliare progressivamente i margini di collaborazione possibile fra Paesi e gruppi di Paesi fondamentalmente contrapposti fra loro, in nome dell'equazione stabilità politico-territoriale da un lato, libertà individuali e diritti umani dall'altro. Il fondamento della sua rinnovata legittimità dovrà risiedere nella capacità di gestire un processo di cooperazione non antagonistico, teso non tanto a fissare nuovi impegni, unanimemente sottoscritti ma non sempre comunemente intesi, quanto ad assicurare il pieno rispetto di quelli assunti. Questi – proprio perché oggetto ormai di una comune comprensione e di una interpretazione non equivoca – dovranno consentire alla CSCE di affrontare con efficacia le nuove sfi-

[15] Questo capitolo si basa su una rielaborazione del rapporto da me redatto al termine della nostra presidenza comunitaria nella CSCE, nel dicembre 1990. Le valutazioni e i giudizi espressi si riferiscono a quell'arco temporale e si è ritenuto di lasciarli sostanzialmente inalterati, come utile strumento di documentazione aggiuntiva.

de della società civile, massime quelle poste dalle profonde dislocazioni sociali ed economiche indotte dalle "Rivoluzioni dell'89". Di qui il superamento della tradizionale divisione in "cesti", in virtù di una visione effettivamente unitaria del concetto di sicurezza, in cui gli aspetti militari, umanitari, economici, ambientali e culturali sono destinati a divenire realmente interdipendenti. Di qui anche la necessità per l'Occidente di ripensare un approccio alla CSCE, che lo aveva visto storicamente volto a indicare traguardi concepiti soprattutto in chiave di stimolo per un'evoluzione a Est che stentava a manifestarsi e che d'ora in poi – quando tutto è cambiato ed è proprio l'Est a porsi in primo piano sulla linea del rinnovamento – porranno a tutti ben più gravi responsabilità. A coloro che tutto devono e vogliono cambiare ma anche a coloro che – nelle democrazie di consolidata tradizione – dovranno assumere con forza la responsabilità dell'esempio, senza nascondersi le proprie contraddizioni e i propri ritardi.

***

In un contesto di così rapidi mutamenti, sarebbe stato difficile immaginare un negoziato che seguisse le vie tradizionali. La consueta tripartizione fra Est, Ovest e neutrali non è praticamente mai esistita a Vienna. Silenziosi e spesso assenti i sovietici, attive ma non sempre preparate le nuove democrazie, in difficoltà i neutrali per l'affievolirsi del loro tradizionale ruolo di mediazione, il Comitato Preparatorio è vissuto soprattutto della dialettica inter-occidentale, o meglio del rapporto variamente articolato fra gli Stati Uniti da un lato e i Dodici dall'altro.

Washington è entrata nel negoziato con la forza del proprio successo, ma anche con qualche difficoltà a vedere l'evoluzione del processo in un contesto diverso da quello tradizionale, subendo a volte la tentazione di un bipolarismo, che l'acquiescenza del partner sovietico e la dissoluzione del Patto di Varsavia rendevano difficilmente proponibile. I Dodici avevano dalla loro il mandato conferito dal Consiglio Europeo di ricercare, ovunque possibile, posizioni comuni e tale obiettivo hanno perseguito con determinazione, presentando proposte coerenti per l'insieme del Documento (e la "Carta di Parigi" reca ben chiara l'impronta

delle idee e dei suggerimenti dei Dodici) e sostenendole in un dialogo aperto e costruttivo con tutti. Con i partners occidentali in primo luogo – perché era questa la logica dell'intero esercizio – ma anche con tutti gli altri, delle cui esigenze hanno cercato di farsi onestamente interpreti.

Molto si è detto su un preteso contrasto euro-americano in questo negoziato; se contrasto vi è stato (e la parola è invero troppo forte), esso è stato dovuto a fattori psicologici e a considerazioni tattiche e non già a divaricazioni di fondo su principi e scelte politiche. Certo, in più occasioni a Vienna ci si è ritrovati in 33 sulle posizioni comunitarie, con la sola voce dissenziente degli Stati Uniti; è una circostanza su cui bisognerà continuare a riflettere, e che non è positiva nella misura in cui può avere indotto taluno a pensare che le democrazie occidentali – ora che si poneva l'occasione storica di estendere all'insieme del Continente l'eredità dei loro principi – non riuscivano al loro interno a districarsi da dibattiti che, specie ai nuovi venuti, potevano apparire impropri. Del pari, se da parte americana si è qualche volta lamentato un presunto "imperialismo" ideologico dei Dodici, nel negoziato è accaduto semmai spesso il contrario: le nuove democrazie hanno in più occasioni mostrato smarrimento davanti alla rigida intransigenza americana e si sono piegate a malincuore alla rinuncia di posizioni che ritenevano più vicine ai loro interessi e consone al nuovo quadro che si voleva instaurare. Sbaglierebbe comunque chi traesse da ciò l'impressione che l'Occidente sia uscito indebolito dal negoziato: la "Carta di Parigi" è un documento di chiara matrice democratico-liberale e l'articolazione del dibattito inter-occidentale è stata un fattore di crescita del processo CSCE, ponendo in luce l'esigenza di ripensare da ogni parte i modi della cooperazione fra Paesi che – come ben sottolineato nella Dichiarazione a Ventidue – "non sono più avversari".

Un altro aspetto del negoziato merita attenzione. La discussione si è sviluppata per molte settimane a 34 ma – quando si è trattato di definire in concreto i punti essenziali del compromesso – l'accordo è stato ricercato, e raggiunto, fuori dal tavolo formale in un gruppo ristretto. Ciò accadeva anche nella "vecchia" CSCE ma, allora, l'intesa avveniva fra i rappresentanti dell'Est e dell'Ovest – portavoce ciascuno di ben definiti interessi – e dei Paesi neutri e non allineati, cui spettava l'onere della definitiva mediazione politica. Questa volta il gruppo era più ampio: gli

USA, l'URSS, la Presidenza dei Dodici, l'Ungheria, quale portavoce di fatto delle nuove democrazie, i "grandi" Paesi europei, Germania, Francia, Inghilterra.

A questo, che ha costituito il vero *steering committee* del Comitato Preparatorio, si sono di volta in volta aggiunti quei Paesi neutrali – Svezia, Finlandia, Svizzera, Austria – cui erano stati conferiti compiti di coordinamento per i vari capitoli del Documento. Tale articolazione ha riflesso la trasversalità della cooperazione nella nuova realtà della CSCE, ma è stata al tempo stesso la prefigurazione di una struttura di comando della "nuova" CSCE in cui qualcuno ha visto i segni di un futuro Consiglio di Sicurezza Europeo. Consiglio che potrà o meno acquistare forza alla luce dello sviluppo che conoscerà nei prossimi anni l'architettura tracciata a Parigi, ma che è in qualche modo apparso già una realtà, seppur embrionale. L'Italia ha giocato appieno il suo ruolo, ma ha potuto farlo soprattutto in forza della Presidenza comunitaria, che ne ha esaltato vieppiù il peso. E domani?

I "grandi" Paesi europei sono stati presenti *uti singuli* in questo consesso, e se l'Italia vorrà anch'essa mantenere una propria legittimità individuale al suo interno, sarà necessario essere ben vigili e mantenere un forte profilo politico e propositivo. L'Europa dei 34 si è dimostrata una realtà più variegata di tante altre e – quale che potrà essere il peso dell'Occidente – sarà necessario tenere conto di molti fattori. Dal gruppo ristretto erano assenti a Vienna Paesi come la Spagna, il Canada, la Polonia; l'Italia, che del gruppo ristretto ha fatto parte, ha occupato una posizione di cerniera. Restare con i "grandi" o rifluire negli "altri" sarà un portato non tanto di condizioni obiettive quanto delle scelte che – forti anche della posizione di vantaggio in cui ci siamo per ragioni funzionali trovati a Vienna – sapremo compiere con tempestiva determinazione.

L'Unione Sovietica, come si è detto, ha mantenuto nel negoziato una posizione sostanzialmente passiva. Lo iato fra l'ambizione programmatica della lettera di Shevardnadze del maggio e le posizioni sostenute nel Comitato Preparatorio è stato nettissimo, e può solo in parte essere spiegato con le incertezze della situazione politica interna di quel Paese. La chiave di lettura potrebbe quindi essere almeno in parte un'altra: l'URSS è entrata nel negoziato con due obiettivi di fondo, ricondur-

re il processo di unificazione tedesca in un contesto multilaterale più ampio e creare un quadro di sicurezza che le consentisse di ovviare ai rischi di singolarizzazione indotti dalla dissoluzione del Patto di Varsavia. L'accelerazione del processo di unificazione tedesca ha rivoluzionato queste prospettive e ha tolto agli occhi di Mosca – come di tanti altri – parte almeno dell'interesse politico per l'intero esercizio. Si potrebbe quasi dire – forzando un po' il ragionamento – che le rassicurazioni che Mosca cercava a 34, le ha ottenute bilateralmente con le intese Kohl-Gorbaciov, e che questo l'ha in qualche modo portata a rivedere le sue priorità. A una CSCE forte e istituzionalizzata l'URSS ha certo detto di credere ancora, ma non sino al punto di antagonizzare il partner americano, al quale ha dato con chiarezza mostra di voler affidare la vera garanzia della sua sicurezza. Si spiegherebbe così non solo l'acquiescenza, ma anche l'identificazione a volte sorprendente fra le posizioni di Mosca e Washington nel negoziato, che ha costituito uno degli elementi di maggior novità rispetto al tradizionale quadro della CSCE. Tra l'Europa e gli Stati Uniti, l'URSS ha mostrato simpatia intellettuale per la prima, ma ha più o meno passivamente scelto i secondi.

Specularmente forse, anche la Germania è apparsa meno attenta alle prospettive di una rifondazione della CSCE, su cui pure nei mesi precedenti era a più riprese tornato il Ministro Genscher. Bonn ha giocato con lealtà e coerenza la carta della coesione comunitaria, ma ha sostanzialmente rinunciato a portare avanti il proprio disegno istituzionale e se i tedeschi hanno polemizzato a volte duramente con gli USA in seno al coordinamento occidentale si sono astenuti dal portare il confronto allo scoperto. L'interesse di Bonn per la creazione di un quadro di sicurezza a 34 e per una struttura istituzionale dotata di effettive competenze politiche rispondeva almeno in parte al desiderio di corrispondere alle aspirazioni dell'URSS e di ovviare alle sue preoccupazioni in relazione all'unificazione tedesca. Risolto bene o male questo problema, l'interesse si è fatto meno forte. Non che sia scomparso, beninteso, ché la Germania è sempre paladina di una CSCE ben strutturata; solo che la priorità è sembrata collocarsi in una dimensione temporale meno immediata.

La Germania, entrata bicefala nel negoziato, si è ritrovata una dopo poche settimane, e la cosa si è subito avvertita. Il peso della Germania

unita nel negoziato è andato crescendo di giorno in giorno, al di là dell'apparente albagia su questo o quel punto in discussione, e il suo potere di attrazione nei confronti di Paesi come l'Austria e le stesse nuove democrazie è stato fortissimo, anche se gestito con accortezza. Tra i tanti segnali di grande interesse per il futuro dell'Europa che si sono potuti cogliere nel negoziato viennese, forse uno dei più interessanti è stato proprio quello dell'apparizione – per forza delle cose ancor più che per disegno esplicito dei protagonisti – di una nuova grande area di influenza tedesca nell'Europa centrale. Una sensazione questa che ha accentuato ancor più alcune ansietà francesi, ma nei cui confronti l'unica valida alternativa a livello regionale è stata quella della Pentagonale, che ha confermato a Vienna la validità della sua formula e che – grazie anche al buon coordinamento mantenuto fra i Paesi membri – ha avuto un ruolo significativo, è stata seguita con attenzione e ha acquisito un'accresciuta credibilità politica fra i 34[16].

Ci si può chiedere se l'effettiva portata dell'unificazione tedesca per gli equilibri europei sia stata sempre pienamente percepita dagli Stati

[16] La Pentagonale è stata una fra le iniziative più brillanti di Gianni de Michelis, da Ministro degli Esteri, mirata al recupero di spazio e influenza per la politica estera italiana in un'area che era stata in passato al centro dei suoi interessi e che, con la fine della guerra fredda, era rientrata nel gioco dei nuovi equilibri europei. Il suo annuncio suscitò nel Prep-Com a Vienna la curiosità di molti, una attenzione più puntuale della Germania, ma soprattutto quella dell'Austria, che temeva la concorrenza nel suo "oriente vicino" e si chiedeva quali fossero le vere intenzioni dell'Italia. Fu così che ricevetti una sera a Vienna dal Ministro degli Esteri Mock l'invito a un breakfast di lavoro la mattina successiva, per parlare di problemi di interesse comune. Non avevo avuto alcuna altra indicazione e la mattina mi trovai dinanzi a un serrato, e amichevole, interrogatorio sulla Pentagonale e l'Italia. Risposi con le poche informazioni che avevo, esercitando un po' di buon senso e molta fantasia e lasciando Mock soddisfatto che non stavamo pensando di ricreare la Piccola Intesa. Fantasia ce ne voleva; come nella consolidata tradizione della Farnesina sulla Pentagonale non mi era arrivata mai alcuna notizia, né uno straccio di documentazione; me la dovetti cavare con quello che c'era sui giornali… La Pentagonale non fu creduta ed era invece un'idea che avrebbe potuto dare buoni frutti; fu forse anche vittima della *damnatio* di de Michelis e si lasciò che il disegno iniziale – che aveva un senso e una coerenza politica reali – si diluisse in una serie di allargamenti successivi, sino ad approdare all'ectoplasma attuale della quarantina di stati dell'INCE, un organismo, come avrebbe detto *le Général*, "qui se meurt" dignitosamente davanti al mare di Trieste.

Uniti. L'impressione a volte – perlomeno dall'osservatorio di Vienna – è stata che Washington si sia sentita più spettatore che compartecipe di questo processo, rispetto al quale non ha dato l'impressione di avere ancora condotto un'analisi realmente approfondita quanto alle sue implicazioni non solo sul piano bilaterale, ma nel più ampio contesto degli equilibri pan-europei.

Uno sguardo più meditato verso il medio periodo avrebbe forse potuto indurre gli Stati Uniti a un atteggiamento di minore chiusura verso la Comunità, la cui importanza nell'imprimere all'unificazione tedesca un senso accettabile per tutti – e voluto dalla stessa Bonn – avrebbe forse potuto consigliare un diverso atteggiamento. La verità peraltro è stata che, se i tempi dell'unificazione tedesca possono aver colto d' anticipo gli americani, essi hanno spostato d'un colpo tutte le priorità del negoziato e le prospettive stesse del Vertice.

Talune posizioni di Washington nel negoziato sono apparse contraddittorie, legate a fattori psicologici quando non frutto del perenne confronto fra "falchi" e "colombe" nell'Amministrazione americana. Potrebbero non trovare spiegazione altrimenti battaglie quali quella condotta contro l'Assemblea Parlamentare della CSCE, o la sorda opposizione nei confronti del Consiglio d'Europa, un'organizzazione creata proprio per radicare nelle società europee i valori di libertà e democrazia propri della tradizione americana e che – mentre si presentava l'occasione storica di estenderne anche a Est l'ambito di cooperazione – ha trovato proprio negli USA un ostacolo difficilmente comprensibile.

Più di ogni altra cosa, tuttavia, gli USA hanno avuto difficoltà nel negoziato a conciliare l'evoluzione verso assetti di sicurezza in cui il superamento dei blocchi spingeva verso un ripensamento del ruolo delle Alleanze, con il permanere di un quadro in cui la NATO continuava a rappresentare il riferimento della comune sicurezza e il pegno di un legame transatlantico che resta fondamentale. Agli occhi americani, l'istituzionalizzazione della CSCE è sembrata poter porre in discussione la sopravvivenza stessa della NATO, che da queste nuove strutture avrebbe potuto rischiare di essere in qualche misura sostituita. È stata una preoccupazione fortemente sentita a Washington e – quale che ne sia il fondamento – non potrà essere ignorata.

Che le "Rivoluzioni dell'89" abbiano imposto un riesame approfondito della NATO, della sua missione e della sua dottrina, è un dato di fatto chiaro a chiunque. Ma è incompatibile tutto ciò con il rafforzamento della CSCE? Non è questa ovviamente la sede per un'analisi delle possibili revisioni dottrinali dell'Alleanza Atlantica. Un dato però è certo: il progressivo affermarsi di un quadro negoziale di sicurezza unico in Europa appare come una conseguenza logica del superamento dei blocchi, ma in nessun modo postula la scomparsa delle esigenze di sicurezza, o di un insieme di adeguate garanzie. La NATO – come riconoscono gli avversari di un tempo – si pone nella nuova Europa come un elemento necessario di stabilità, oltreché come il pegno di quella dimensione transatlantica che della CSCE costituisce la premessa insostituibile. Essa costituirà per lungo tempo ancora il perno della stabilità di tutto il Continente, in una logica di cooperazione e non di confronto ma non certo di diminuite garanzie.

La CSCE e le sue istituzioni non si pongono come un sostituto neanche potenziale rispetto alla NATO, bensì come un contenitore più ampio all'interno del quale l'Alleanza dovrà essere chiamata a svolgere un ruolo che potrà rivelarsi in futuro non meno significativo del passato. Il rapporto fra la NATO e la CSCE per la sicurezza militare, in altre parole, dovrà essere visto come parte di un sistema funzionale di cerchi concentrici reciprocamente interattivi, non diversamente da quanto con sempre maggiore chiarezza si è andato delineando, per la cooperazione economica e il rafforzamento della democrazia, nel rapporto fra la CSCE e la CEE. È un compito che solo la NATO potrà assolvere, ma alla sua realizzazione non si potrà giungere senza il convinto appoggio degli USA. La riflessione a Washington è sembrata appena agli inizi, ma dovrà essere attivamente incoraggiata poiché questa, e non altra, appare oggi la via della comune sicurezza nel futuro.

La differenza di opinioni fra europei – o meglio fra i Dodici – e gli Stati Uniti sul ruolo delle istituzioni della CSCE, ha risentito di questa diversa percezione dei temi della sicurezza. L'istituzionalizzazione della CSCE non è un'ubbia democratica, né un'inutile esercitazione diplomatica; essa può essere la risposta all'esigenza di fornire all'Europa – nella sua fase di transizione – un riferimento comune con cui affrontare i temi del nuovo assetto che si va delineando. Per le ragioni prima espo-

ste, l'istituzionalizzazione dunque non va contro le Alleanze, ma le sussume in un contesto più ampio. Essa è altrettanto importante per un Paese come l'Italia, parte attiva di intese e alleanze ma interessata a sottrarre i processi di cambiamento in Europa alle minacce dell'isolamento e della dissoluzione da un lato, e al rischio di gestioni bipolari imperfette dall'altro. Parigi ha segnato un avvio positivo, ma ha lasciato aperte molte ipotesi; su di esse si dovrà lavorare subito, per completare un disegno coerente – anche e soprattutto sul piano politico – prima della scadenza di Helsinki '92.

La "Carta di Parigi" ha fissato tappe importanti per la cooperazione a 34. Dal futuro della sicurezza, ai diritti umani, ai problemi delle minoranze, a quelli della transizione verso la democrazia compiuta, molte sono le indicazioni precise, ancor più i temi da approfondire per dare all'Europa la possibilità non solo di gestire le trasformazioni già in atto, ma ancor più di affrontare quelle che – talvolta minacciose – si stagliano all'orizzonte. La CSCE ha dimostrato di essere un importante moltiplicatore del cambiamento in Europa ed è chiamata a confermare la sua validità come acceleratore della stabilità. A Parigi sono state poste le premesse di un lavoro efficace; svilupparle e portarle a compimento dipenderà da tutti, ma in primo luogo da quei Paesi che – come l'Italia – hanno sin dal 1975 a Helsinki dimostrato di credere nel processo CSCE e si sono sempre coerentemente impegnati per il suo futuro.

IL PREP-COM A VIENNA - STORIA DI UN NEGOZIATO*

I - PLENARIE E DISCUSSIONE GENERALE

Prima tornata

10 luglio

Il Prep-Com è partito oggi con l'intervento di saluto alla Plenaria di Thomas Klestil[17], il Segretario Generale degli Esteri austriaco. Sono intervenuto a nome dei Dodici, come concordato, e dopo di me hanno parlato vari altri, per illustrare le loro aspettative per il Vertice, tutti dicendo che dovrà segnare un momento di svolta nel processo di Helsinki per adattarlo ai cambiamenti intervenuti in Europa[18].

Maresca[19] ha fatto riferimento alla recente dichiarazione NATO di Londra, che vorrebbe come base di discussione qui a Vienna, e ha posto

---

* Il diario delle pagine che seguono rispecchia fedelmente il *day by day* del negoziato: le inevitabili ripetizioni, ridondanze ed enfasi nel testo possono essere utili per illustrare meglio il clima, le ambizioni e le frustrazioni della trattativa e dei suoi protagonisti.

17 Thomas Klestil, diplomatico e politico, è stato Rappresentante Permanente all'ONU e ambasciatore a Washington, ed è stato il Presidente della Repubblica austriaca dal 1992 al 2004.

18 Appendice, Documenti, n. 22.

19 John "Jack" Maresca, l'ambasciatore capo della delegazione americana, era un veterano della CSCE sin dai primi tempi di Helsinki, e di quella portava fortemente l'*imprinting*. L'emergere sulla scena negoziale di Vienna di un forte coordinamento comunitario, cui si accompagnava l'appannamento del ruolo tradizionale degli NNA, rappresentò una novità cui non si acconciò facilmente: vi vedeva un pericolo, che andava contenuto, per la solidarietà atlantica e il ruolo degli USA. In questo rifletteva l'opinione non solo e non tanto del Dipartimento di Stato, quanto di altri settori strategici dell'Amministrazione, cui dava l'impressione di aggiungere una forte carica personale. La collaborazione/competizione con lui fu sempre amichevole e si protrasse lungo tutto l'arco del negoziato, con alcune iniziali punte dialettiche che andarono man mano normalizzandosi, sino al Vertice stesso a Parigi, dove furono giocate le ultime scaramucce

l'accento sulla Ministeriale di New York, prevista per l'1-2 ottobre, che gli americani vedono come una tappa particolarmente significativa sulla via del Vertice di Parigi.

Per l'Austria, il Vertice dovrà costruire la nuova Europa, evitare l'isolamento dell'URSS a causa dei suoi problemi interni, sviluppare iniziative di cooperazione regionale quali la Pentagonale, stabilire un programma di aiuti economici all'Est. Il Documento finale di Parigi dovrà ribadire i Dieci Principi di Helsinki, aggiungendone di nuovi in materia di stato di diritto e democrazia parlamentare, dando loro se possibile valore giuridico. Quanto al futuro, auspica la creazione di un foro permanente e flessibile di consultazione, con una sede e un segretariato anch'essi permanenti, con incontri semestrali dei Ministri degli Esteri e altre riunioni a livello funzionari.

zu Rantzau[20] ha parlato della struttura che dovrebbe avere il documento finale e ha proposto come base di discussione uno schema che riprende quanto già abbozzato in sede CPE (su cui a Dodici stiamo anco-

---

tattiche. Era certamente capace e convinto della validità delle sue posizioni; ci incrociammo qualche anno dopo in un triste albergo di stile sovietico a Baku – l'unico disponibile della città allora – quando mi occupavo del Nagorno-Karabagh e lui mi disse di essere in una missione non meglio chiarita nelle nuove repubbliche caucasiche, forse a cavallo fra Dipartimento di Stato e CIA.

[20] Appendice, Documenti n. 24. Detlev "Dix" Graf zu Rantzau, l'ambasciatore capo della delegazione tedesco-occidentale, e poi tedesca, era un diplomatico di razza della vecchia scuola, che tenne un profilo non particolarmente alto ma fu un negoziatore estremamente determinato nella tutela di quello che sarebbe diventato il ruolo della Germania unita nella nuova CSCE. Dello *junker* prussiano aveva tutte le caratteristiche, che in genere si guardava dall'ostentare ma che qua e là si intravedevano, come nella durezza con cui vietò al Prep-Com di salutare il collega di Berlino Est che lasciava: un commiato non avrebbe avuto senso – disse – perché non era lui a partire bensì il suo ex stato a essersi dissolto. Abbiamo collaborato bene, con cordialità e quel tanto di algido che era del suo modo di essere. L'ho incontrato di nuovo un po' di tempo dopo, quando accompagnava Genscher a Ottawa alla Conferenza *Open skies*, dove l'accordo "due più quattro" venne formalizzato quasi sotto i nostri occhi senza che ne fossimo informati. Alla concertazione comunitaria convocata su richiesta di un de Michelis infuriato, prima citata, Dix cercò di governare lo scontro con una freddezza degna del personaggio, ma quando si rese conto che la situazione poteva degenerare, fece rientrare dall'aeroporto Genscher, il quale rispose a muso duro a de Michelis che quanto accaduto era "none of your business".

ra lavorando), precisandone i dettagli e aggiungendovi il riferimento al meccanismo di sicurezza a Trentacinque.

Significativo del nuovo clima di rapporti che si comincia a vedere nella CSCE è stato l'intervento di Konarski[21] per la Polonia. Ha esordito dicendo che il Vertice dovrà consolidare nuove e tuttora fragili democrazie e creare un nuovo sistema di sicurezza cooperativa in Europa; ha citato la proposta Mazowiecki[22] di gennaio per un "Consiglio di Cooperazione Europea" e quella più recente tripartita, con Cecoslovacchia e RDT; ha detto di riconoscersi largamente nella posizione dei Dodici, espressa dalla Presidenza Italiana, e si è riferito – unico insieme a Maresca – alla dichiarazione NATO di Londra, che ha definito un contributo positivo ai lavori del Comitato Preparatorio:

> il progressivo indebolimento di alcune strutture esistenti non dovrà essere considerato come ragione sufficiente per smantellarne altre che conservano la loro validità e che anzi dovranno essere adattate per tener conto dei mutamenti intervenuti nel nostro continente.

È stata ammessa l'Albania come osservatore, secondo lo schema di Copenaghen[23]. La cosa non è stata senza difficoltà, perché diversi hanno rilevato la contraddizione fra quanto avviene in questi giorni a Tirana e gli impegni che con la sua partecipazione al processo CSCE dovrebbe assumere l'Albania. Ho per parte mia letto la dichiarazione con

[21] Vlodimierz Konarski era il capo di una delegazione polacca molto attiva, in cui si sovrapponevano la volontà di esercitare un ruolo di primo piano nella nuova Europa, gettando dietro le spalle l'eredità socialista che improvvisamente scompariva, con alcune scorie residue di quello stesso passato. Konarski era stato ambasciatore alla CSCE per tutti gli anni Ottanta e di questa ambiguità portava i segni, che gestiva con una abilità tattica grazie alla quale dribblava gli ostacoli, ma dava spesso la sensazione di voler accreditare una sua verginità politica che in patria gli veniva contestata. Abbiamo mantenuto un buon rapporto lungo tutto il negoziato. Negli anni Novanta fu eletto deputato per una legislatura con l'Alleanza Democratica di sinistra, incappando nel 2001 in qualche problema con la "dichiarazione di illustrazione" per la quale fu accusato di falso.

[22] Tadeusz Mazowiecki è stato il Primo ministro polacco del primo governo a guida non comunista del paese e ha introdotto importanti modifiche costituzionali in senso democratico.

[23] La seconda Riunione della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE si è tenuta a Copenaghen dal 5 al 29 giugno 1990.

cui i Dodici prendono atto della decisione e rinnovano l'invito al governo albanese di mettere sollecitamente in atto le riforme che si impongono.

Il tono della discussione è stato pragmatico e operativo. Nei prossimi giorni dovremo definire l'agenda dei lavori del Prep-Com e una prima bozza di quella del Vertice, e sono state calendarizzate due plenarie al giorno sino a venerdì.

Gli austriaci hanno ospitato oggi la prima riunione di consultazione della Pentagonale[24], che ci ha trovati d'accordo sulla necessità di definire già in luglio una bozza di ordine del giorno del Vertice e i lineamenti politici della Dichiarazione conclusiva: i cecoslovacchi hanno distribuito un loro non-paper di prime indicazioni, sul quale torneremo dopo un esame più approfondito. Le rispettive visioni sul futuro assetto istituzionale della CSCE sono state in sintonia, con qualche differenza di toni sul tema sicurezza.

Gli ungheresi hanno detto di preferire una formulazione a Trentacinque per la dichiarazione di non aggressione, rispetto a quella della dichiarazione NATO di Londra, perché sono contrari a qualsiasi testo che rilegittimi il Patto di Varsavia, dal quale si ritengono sostanzialmente slegati.

Quanto ai contenuti, si è convenuto che il Vertice, oltre a una dichiarazione politica che prenda atto dei mutamenti intervenuti nei rapporti Est-Ovest in Europa, dovrà indicare le linee direttrici della futura cooperazione nella CSCE, dare solenne sanzione alla firma del trattato CFE, all'intesa sulle CSBM e prendere atto dell'unificazione tedesca. Dovrebbe poter prendere decisioni operative sulla struttura permanente di consultazione politica a livello ministeriale e dei Capi di Stato e di governo – dotata di un piccolo segretariato – nonché su nuove strutture di sicurezza militare, con un Centro di verifica e prevenzione dei conflitti. Dovrà al tempo stesso fissare gli obiettivi dell'ulteriore sviluppo istituzionale della CSCE, il cui esame dovrà proseguire nel corso del '91 in vista della formalizzazione della nuova architettura europea al più tardi a Helsinki nel 1992.

[24] Come già detto, il coordinamento della Pentagonale fu stretto lungo tutto l'arco del negoziato.

La successiva consultazione della Pentagonale promossa martedì dagli ungheresi, ha confermato le indicazioni concordanti sui lavori della corrente sessione di luglio. La lista degli elementi predisposta dal coordinatore austriaco (sulla base soprattutto del precedente non-paper comunitario) consentirà di compiere progressi di sostanza nella definizione dei temi politici del Vertice. Ungheresi e cecoslovacchi hanno auspicato che, quando in settembre partirà la fase redazionale vera e propria, si possano valutare iniziative comuni, o quantomeno concordate, della Pentagonale.

Quanto alla futura organizzazione dei lavori, si dovrebbero prevedere tre gruppi *ad hoc* (sdoppiati ciascuno in un gruppo "politico" a livello capi delegazione, e un gruppo "redazionale", a livello esperti) per affrontare sulla base delle proposte dei Dodici e dei Sedici, accettabili ai Cinque, i tre capitoli fondamentali del futuro Documento del Vertice: cambiamenti in Europa e ruolo del processo CSCE; sviluppo della cooperazione a Trentacinque; istituzionalizzazione. Abbiamo concordato sull'opportunità di seguire per la designazione dei coordinatori il precedente di Copenaghen, dove furono i paesi della Pentagonale a proporre i gruppi di lavoro e fornire due coordinatori. Tanto gli ungheresi come gli austriaci sono interessati a svolgere nuovamente questo compito in settembre, ma bisognerà tener conto delle prevedibili resistenze degli NNA, che da sempre percepiscono questo come un loro ruolo fondamentale e per certi versi esclusivo.

Ci manterremo in stretto contatto su questo punto nei giorni avvenire. La prossima riunione, subito dopo la ripresa in settembre, sarà su iniziativa italiana.

12 luglio

Con il passaggio alla fase informale della Plenaria, sono arrivate le prime proposte sulla bozza di ordine del giorno del Vertice, nonché sullo schema degli impegni politici del, o dei documenti conclusivi (se uno o più, non è ancora chiaro). L'obiettivo è di definire l'ordine dei lavori per la ripresa di settembre, creando se del caso gruppi informali *ad hoc*, arrivando alla ministeriale dell'1-2 ottobre con un quadro di insieme da sottoporre ai Ministri.

Erdos[25] è stato molto attivo e ha presentato diverse proposte sulla futura articolazione dei lavori. I sovietici hanno fatto circolare un non-paper (che forse hanno discusso preventivamente con gli americani), con una bozza di ordine del giorno in quattro punti e uno schema di modalità organizzative ripreso da precedenti CSCE: contiene una indicazione dei temi che dovranno essere oggetto del vertice, con una enumerazione complessivamente equilibrata anche se non esaustiva. Si specifica che i Capi di Stato e di Governo dovranno firmare il Documento conclusivo di Parigi, oltre a quello del CFE e adottare le CSBM.

Ho illustrato il non-paper dei Dodici – su cui avevamo raccolto più di un consenso in contatti preventivi con altre delegazioni – in linea con l'invito del Consiglio Europeo di Dublino di una significativa presenza comunitaria "sin dalla fase iniziale" di Vienna[26], sottolineando che vuole essere un contributo al sollecito avanzamento dei lavori, concepito in chiave volutamente evolutiva. Nell'impostazione generale si richiama allo schema di quello sovietico, ma se ne distanzia per talune accentuazioni, per una indicazione volutamente più generica e onnicomprensiva dei temi del Vertice e per il riferimento all'"adozione", piuttosto che alla "firma" del documento conclusivo. L'obiettivo è di individuare meglio i contenuti politici dell'agenda del Vertice, da cui dipenderà la struttura del documento conclusivo, e di facilitare ogni adattamento e/o sviluppo utile al negoziato.

Il non-paper presentato parallelamente dagli americani contiene uno schema di ordine del giorno ricalcato fedelmente su quello del Vertice di Helsinki del 1975 (a carattere solo procedurale e senza alcuna indicazione dei temi di sostanza) nel quale si parla di firma del documento conclusivo, nonché del CFE.

L'idea originale, di presentare una proposta congiunta di tutto il gruppo occidentale, ha incontrato difficoltà nel coordinamento NATO di ieri, nonostante la ribadita importanza di mantenere con forza una

[25] L'ambasciatore Andre Erdos è stato brevemente il capo della delegazione ungherese al Prep-Com, dopo essere stato il capo della delegazione alla Riunione di Seguiti di Vienna 1986-89 e prima di essere nominato, nel 1990, Rappresentante Permanente all'ONU a New York. Era un diplomatico molto autorevole e apprezzato nella CSCE; abbiamo collaborato spesso e ho stabilito con lui un buon rapporto di amicizia.

[26] Appendice, Documenti n. 10.

iniziativa politica coordinata. L'impostazione americana, sostenuta solo dai turchi, è stata di escludere qualsiasi strutturazione del progetto di ordine del giorno – respingendo anche l'ipotesi dei Dodici di limitarsi a indicare delle teste di capitolo generali – in linea con la tesi minimalista di concentrare al massimo l'attenzione sulla Ministeriale di New York. Un'impostazione che è apparsa ai Dodici fortemente riduttiva e in qualche misura controproducente: l'importanza politica dell'appuntamento newyorkese è fuori discussione, ma non appare in contraddizione con la possibilità di lavorare sulla base di un ordine del giorno che consenta un primo inquadramento concettuale, come indicato fra l'altro dal mandato del Prep-Com approvato a Copenaghen.

La doppia presentazione in parallelo ha messo in luce la non coincidenza delle posizioni, anche se nell'illustrare il contenuto del suo testo Maresca ne ha sottolineato il carattere complementare rispetto ad altri. Il non-paper americano non contrasta in alcuna sua parte con quello dei Dodici – e neanche con quello sovietico – le difficoltà riguardano semmai ciò che negli altri due testi figura, e in quello USA no.

La CPE sta vivendo nel Prep-Com una prova importante della sua rafforzata operatività e che qualche onda si alzasse – anche se più tattica che di sostanza – era da prevedere[27]. Senza voler sottovalutare le

[27] La novità di un coordinamento comunitario molto più efficace e visibile del passato, stante le nuove regole della CPE che qui avevano una prima importante prova, intervenne in un momento in cui le dinamiche della CSCE subivano una profonda trasformazione e la tradizionale tripartizione dei gruppi in: occidentale della Nato, orientale del Patto di Varsavia e dei neutri e non-allineati, cedeva il passo a una inedita diarchia inter-occidentale, a Dodici e a Sedici. La cosa colpiva quanti – ed erano la maggioranza a Vienna – erano stati coinvolti nella CSCE sin dai suoi inizi. Gli americani erano perplessi che la nuova dialettica indebolisse il peso del gruppo occidentale e il loro ruolo all'interno di esso. Anche se non venne mai meno la fondamentale unità d'intenti, Maresca, che della CSCE aveva vissuto morte e miracoli sin da Dipoli, ebbe all'inizio difficoltà a valutarne appieno l'impatto e le schermaglie dei primi giorni vennero amplificate aldilà del ragionevole. La cosa mi valse una lunga lettera di rimbrotto del nostro ambasciatore alla NATO che si faceva tramite – disse – e voleva avvisarmi delle preoccupazioni del Segretariato a Bruxelles. Seguì qualche giorno dopo una bizzarra visita serale di un membro della delegazione americana, di cui ero buon amico e che non smentiva le dicerie che lo volevano rappresentare nella delegazione la CIA, il quale esordì con cordiali blandizie, prima di passare a un messaggio vagamente minaccioso. La Presidenza italiana era come ovvio convintamente europea, ma faceva il suo lavoro

smagliature – che in qualcuno hanno fatto balenare echi non del tutto sopiti di contrasti tra Dodici e Sedici, che non sarebbe interesse di nessuno rinfocolare – credo che il seguito dei lavori si incaricherà di fare giustizia di ogni eventuale problema. Non è infatti sulla procedura che si giocherà la partita del Vertice, bensì sulla sostanza politica della dichiarazione conclusiva, per la quale il coordinamento occidentale dovrà puntare a meditate posizioni comuni. Non è da escludere che le piccole scaramucce delle scorse ore su questioni in ultima analisi secondarie, possano alla fine mostrarsi utili nel favorire una migliore comprensione delle reciproche posizioni e priorità, rendendo più efficace il lavoro comune sui temi di sostanza.

13 luglio

Nella prima settimana c'è stato un primo avvio del dibattito. Ci si è soffermati nelle varie plenarie su come strutturare i lavori e si è a più riprese discusso degli obiettivi della ministeriale di New York. Abbiamo come Dodici sostenuto che il negoziato dovrà svolgersi unitariamente in funzione dell'obiettivo finale di Parigi, utilizzando New York per una verifica dello stato di avanzamento dei lavori. I sovietici, oltre ad accettare le date proposte per la ministeriale, hanno sottolineato l'importanza di questo appuntamento e si sono augurati di arrivarci avendo raggiunto una intesa preliminare sull'ordine del giorno del Vertice e sugli elementi costitutivi del Documento conclusivo di Parigi.

Tra le varie delegazioni che si sono pronunciate su come dovrà svilupparsi la sostanza del dibattito a Vienna, gli svizzeri hanno rilanciato la proposta di convocare nel '91 una riunione di esperti sulle minoranze, il cui ordine del giorno dovrebbe prevedere la definizione di misure a livello costituzionale, nuovi dispositivi di tutela e meccanismi per la verifica della loro attuazione. Hanno anche proposto la creazione di un organismo – con sede nel loro paese – per il regolamento pacifico delle controversie. Sempre in materia di nuove istituzioni, la Svezia e la Danimarca si sono offerte di ospitare il Segretariato che dovrebbe fungere

di cercare sempre un punto di intesa comune; le cose pian piano si normalizzarono, la novità venne accettata e la collaborazione fu sempre positiva.

da supporto organizzativo per il meccanismo di consultazione politica a Trentacinque.

Fra i documenti fatti circolare nella settimana c'è stata una proposta formale di Cecoslovacchia, Polonia e RDT (il cui contenuto era noto già da tempo e che è stata sostenuta dai sovietici), sull'istituzionalizzazione del processo CSCE, attraverso la creazione di a) un Consiglio per la sicurezza e per la cooperazione in Europa, come sede della consultazione politica fra Ministri degli Esteri (con sessioni semestrali) e tra Rappresentanti Permanenti (con riunioni mensili); b) un Centro per il rafforzamento della fiducia, il controllo degli armamenti e la verifica; c) un Centro per la prevenzione e la soluzione dei conflitti.

Nell'ultima seduta della settimana, gli NNA hanno presentato un non-paper sul Documento conclusivo che è apparso piuttosto generico, specialmente in tema di istituzionalizzazione, e in cui è stata citata esplicitamente la creazione di nuove strutture solo nel campo della sicurezza (prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e applicazione degli accordi)[28]. Nel presentare il non-paper a nome del gruppo, gli austriaci hanno proposto di convocare un gruppo di lavoro *ad hoc* fin dalla prossima settimana, per prendere in esame il loro e gli altri documenti riguardanti la struttura della Dichiarazione del Vertice.

L'iniziativa ha avuto una vasta eco e su di essa hanno espresso interesse e compiacimento, riservandosi un giudizio sulla sostanza, americani, sovietici, tedeschi di RFG e RDT, cecoslovacchi, francesi e ungheresi. Il gruppo di lavoro appositamente costituito dai Dodici ha messo a punto una bozza di documento limitatamente alla parte relativa alla dichiarazione politica, che sarà discussa lunedì nel coordinamento comunitario.

17 luglio

È continuata ieri la discussione sulla bozza di ordine del giorno del Vertice. Maresca, come concordato con i Dodici e l'URSS, ha proposto la costituzione di un gruppo di riflessione informale (cui, per sottolinearne il carattere non impegnativo, ha dato il nome di "Gruppo Amici dell'Ordine del Giorno"), per favorire un ulteriore avvicinamento con-

[28] Appendice, Documenti n. 18.

cettuale fra le diverse posizioni espresse. La proposta ha raccolto un immediato consenso e ieri pomeriggio si è tenuta una prima riunione, con la partecipazione di una larghissima maggioranza delle delegazioni.

La discussione non ha affrontato aspetti redazionali veri e propri – considerati prematuri – ma ha fatto emergere alcuni possibili avvicinamenti che verranno ulteriormente studiati oggi, e, se necessario, in ulteriori riunioni convocate sempre informalmente dagli americani. In sintesi, gli USA hanno proposto che le indicazioni riguardanti i temi di sostanza del Vertice (di cui al punto 4 della proposta dei Dodici e al punto 2 di quella sovietica) vengano sintetizzate e trasferite in una sorta di *chapeau* che dovrebbe precedere l'articolazione dell'ordine del giorno vero e proprio. La maggioranza delle delegazioni ha appoggiato la tesi dei Dodici e dei sovietici, che cercare di specificare nell'ordine del giorno l'oggetto politico del Vertice non limiterebbe l'autonomia decisionale dei Capi di Stato e di Governo, ma sarebbe nell'attuale contesto utile per focalizzare i lavori e accelerare la messa a punto dei temi di sostanza. Fra i vari suggerimenti si è infine deciso di lavorare intorno a una proposta austro-turca che, tendendo a fondere diversi aspetti, propone per gli argomenti di sostanza una formulazione più sintetica di quelle dei Dodici e dell'URSS, inserendola però nel corpo dell'ordine del giorno al punto: "gli interventi dei Paesi partecipanti".

Se questo problema verrà superato, la discussione su altri punti potrà procedere più celermente. Più difficile si presenta il punto 3 della proposta dei Dodici, relativo alla possibilità di avere a Parigi "altri interventi"; formulazione con la quale si è inteso tenere aperta l'ipotesi di una partecipazione attiva al Vertice sia di organismi quali il Consiglio d'Europa e l'OCSE, sia di Paesi mediterranei non partecipanti, che i Dodici considerano prioritaria, ma che incontra la forte opposizione degli Stati Uniti.

Nel coordinamento comunitario abbiamo finalizzato un testo di "elementi per uno o più documenti per il Vertice" al termine di una discussione alquanto laboriosa. I greci hanno insistito per sottolineare l'impegno all'*implementation* dei principi fondamentali della CSCE; belgi, danesi e inglesi e in qualche misura tedeschi, hanno chiesto una formulazione meno accentuata sul Mediterraneo; ancora gli olandesi hanno detto di avere difficoltà per il prospettato organo parlamentare, qualora

questo dovesse essere diverso da un "allargamento" dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. La discussione è stata molto vivace anche sulla possibilità di introdurre altri meccanismi istituzionali e sul mandato del Vertice per i Ministri degli Esteri.

Il nostro testo è destinato al gruppo *ad hoc*, la cui istituzione verrà formalizzata domani in plenaria, e parte da una riedizione del precedente documento di riflessione in sede CPE, aggiornato alla luce delle conclusioni del Comitato Politico di venerdì scorso e integrato con altri testi elaborati sulla base dei contributi di varie delegazioni. È strutturato in cinque parti e non ha un ordine prefissato, per tenere conto della preoccupazione francese di non pregiudicare in questa fase la formulazione definitiva: 1) cambiamenti in Europa, 2) risultati della CSCE, 3) direttive per il futuro, 4) istituzionalizzazione, 5) seguiti del Vertice.

Lo discuteremo a Sedici, dove potrà essere confrontato con i contributi nazionali predisposti da USA e Canada.

18 luglio

La sicurezza militare si rivela prevedibilmente come uno dei temi più delicati e di maggior rilievo. Si sta discutendo su quale sia la migliore collocazione nel quadro del Vertice della firma del trattato CFE e dell'adozione del nuovo pacchetto CSBM. L'attenzione si concentra sui due punti del centro (o centri) per la prevenzione dei conflitti e verifiche, e della dichiarazione di non aggressione reciproca, secondo la lettura del Vertice NATO di Londra. I francesi hanno a più riprese insistito perché quale che sia la formula della dichiarazione a Ventitré (dichiarazione sottoscritta dalle due alleanze, ovvero dai paesi appartenenti all'una e all'altra alleanza, considerati singolarmente), essa sia concepita sin dall'inizio come aperta a tutti i Trentacinque. Sulle stesse linee gli ungheresi, mentre gli NNA si sono dimostrati sin qui abbastanza cauti.

La posizione di diverse delegazioni occidentali, fra cui *in primis* gli americani, è stata che la dichiarazione dovrà essere negoziata e sottoscritta dai Ventitré paesi partecipanti alle due alleanze, sia per ragioni funzionali, sia soprattutto per adempiere allo scopo politico per cui è stata immaginata, di dare all'URSS una garanzia di sicurezza ritenuta accettabile nel contesto dell'unificazione tedesca.

Varie delegazioni dei diversi gruppi hanno accennato al tema della prevenzione dei conflitti, senza parlare dei dettagli. È probabile che la discussione entrerà nel vivo nei prossimi giorni, quando si cominceranno a trattare gli elementi di sostanza della Dichiarazione conclusiva, e la discussione lunedì nel gruppo *ad hoc* sul non-paper del coordinatore austriaco ha dato l'occasione per un primo scambio di vedute.

Ci sono state numerose voci in favore dell'idea di un solo centro politico-militare, secondo lo schema della Dichiarazione di Londra[29], di cui il Vertice dovrebbe decidere l'istituzione in linea di principio, rinviando a dopo la messa a punto degli aspetti tecnico-operativi. I turchi sembrano dubitare dell'utilità di un centro del genere e vorrebbero in questa fase limitarsi ai meccanismi allo studio nelle CSBM. Cecoslovacchi e sovietici, tradizionali sostenitori dei due centri, si sono detti aperti alla soluzione prospettata dalla NATO e la maggioranza ritiene che il futuro centro dovrà avere sia funzioni giuridico-amministrative di *conflict-resolution* (conciliazione, arbitrato, soluzione pacifica delle controversie), sia funzioni politico-militari di *conflict-prevention* (scambio di informazioni, comunicazioni, meccanismi CSBM). Esse dovranno essere chiaramente distinte sul piano operativo, come hanno sottolineato soprattutto gli NNA, che si sono detti molto perplessi della formula NATO di Londra per la dichiarazione di non aggressione. Austriaci e svizzeri hanno osservato che il concetto di non aggressione è estraneo alla logica politica – e talvolta allo stesso dettato costituzionale – del non allineamento: la dichiarazione di non aggressione dovrebbe coinvolgere i paesi membri delle due alleanze ed è difficile pensare che gli NNA possano sottoscrivere una dichiarazione negoziata separatamente a Ventitré; la sua estensione a Trentacinque non può essere automatica e la soluzione (che al limite potrebbe essere di una presa d'atto da parte del Vertice) dovrà essere approfondita bene dal Prep-Com. Questa posizione rispecchia le tesi da sempre sostenute dagli NNA, ma potrebbe risultare in controtendenza con il carattere politicamente innovativo che si vorrebbe imprimere al Vertice e fornire una ulteriore riprova della loro difficoltà di muoversi su linee nuove nella CSCE.

[29] Appendice, Documenti n. 11.

La sicurezza militare sarà uno dei temi centrali del Vertice, che dovrà consacrare i progressi nel controllo degli armamenti e per le misure di fiducia, delineando le tappe future nella prospettiva di Helsinki '92, con particolare riferimento al nuovo quadro di sicurezza militare a 35 e alle nuove strutture di sicurezza che dovranno accompagnarlo. Sarà necessario mantenere uno stretto coordinamento occidentale in tutte le sedi, approfondendo i diversi aspetti e avanzando ove possibile delle proposte comuni.

19 luglio

Nel coordinamento NATO di oggi si è raggiunto un accordo ampio – in linea con le nostre attese – per basare i lavori del gruppo *ad hoc* sul documento di ieri dei Dodici per gli elementi di sostanza della Dichiarazione del Vertice.

In una prima fase, gli americani avevano espresso riserve sulla parte riguardante l'istituzionalizzazione, osservando che si discostava sensibilmente dalle posizioni concordate al Vertice di Londra (in effetti, dietro insistenza irlandese avevamo indebolito nel testo comunitario il riferimento alle future strutture per la prevenzione dei conflitti, parlando di "meccanismo" anziché di "centro", e su pressione francese omesso ogni riferimento al meccanismo di monitoraggio delle operazioni elettorali). Insieme a canadesi e turchi, gli americani avevano insistito affinché nel presentare le loro proposte al gruppo *ad hoc* i Sedici si uniformassero alla Dichiarazione di Londra, argomentando che una diversa articolazione fra le posizioni dei Dodici e degli altri partners NATO avrebbe avuto un impatto psicologico e negoziale molto negativo, anche tenuto conto degli impegni formalmente assunti a livello di Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza.

Nel coordinamento comunitario convocato subito dopo, abbiamo modificato il testo dei Dodici, inserendo una nuova formulazione del capitolo "istituzionalizzazione" che riprende fedelmente – anche se in maniera sintetica – vari punti della Dichiarazione di Londra. Abbiamo parallelamente deciso di proporre per il documento a Sedici una formulazione che riprenda in maniera completa il contenuto del paragrafo 22 della Dichiarazione di Londra, al fine di sottolineare da un lato l'importanza della cooperazione in ambito atlantico e dall'altro la sinergia co-

struttiva con quella in ambito CPE. Siamo stati aiutati come Presidenza dai tedeschi, ma soprattutto dal mutamento della posizione francese che – nel rinunciare a chiusure pregiudiziali fino allora sostenute con vigore – si è fatta parte attiva nella messa a punto del testo di compromesso.

Il successivo coordinamento NATO ha accolto la nostra soluzione ed espresso apprezzamento per i rimanenti punti del testo sui cambiamenti in Europa, i risultati della CSCE, le direttive per il futuro e i seguiti del Vertice. Si è concordato che non verranno presentati per il momento contributi nazionali su temi diversi da quello dell'istituzionalizzazione e che alla Plenaria di domani i testi dei Dodici e dei Sedici verranno presentati dai Presidenti dei due gruppi, evidenziandone il carattere complementare ed esprimendo un sostegno reciproco. USA e Canada si sono detti particolarmente soddisfatti dell'accordo.

Ho presentato nella plenaria informale il non-paper dei Dodici sugli elementi di sostanza per il/i documento/i finale/i del Vertice[30]. Morel[31] ha a sua volta presentato la proposta dei Sedici che riprende il paragrafo 22 della dichiarazione di Londra.

Abbiamo entrambi sottolineato nelle rispettive presentazioni il carattere complementare dei due contributi. Maresca ha a sua volta indicato un'ampia convergenza con l'impostazione e il contenuto del testo comunitario, seguito da Bergbusch[32] e Rindal[33]. URSS, Bulgaria, Polonia,

[30] Appendice, Documenti n. 19 e n. 25.

[31] Pierre Morel, l'ambasciatore capo della delegazione francese, è stato una delle massime forze trainanti nel Prep-Com. Forte di un mandato chiaro da parte di Mitterrand, che intendeva fare del Vertice di Parigi l'occasione per rilanciare la sua visione della sicurezza europea, è stato presente in ogni momento del negoziato, giocando con correttezza la carta della solidarietà europea senza tralasciare l'interesse francese. Per la nostra Presidenza è stato un supporto importante e abbiamo avuto un rapporto molto stretto e concorde, in cui qualche volta è stato necessario cercare di contenere una personalità prorompente e una certa tendenza al protagonismo. Il Seminario ristretto di Helenental, che ha dato una svolta al ruolo dei Dodici nel negoziato, lo abbiamo concepito e realizzato insieme. È stato poi ambasciatore a Mosca, a Pechino e alla Santa Sede, nonché Rappresentate speciale dell'UE per l'Asia Centrale.

[32] Eric John Bergbusch era il capo della delegazione canadese, che ebbe un profilo attivo in stretto coordinamento con quella americana, mantenendo al tempo stesso un buon raccordo con noi. La delegazione si mosse bene, composta da funzionari perlopiù giovani e molto motivati. Era stato prima di Vienna ambasciatore in Polonia e nella RDT.

Romania e RDT hanno significativamente espresso apprezzamento per i contributi dei Dodici e dei Sedici, con qualche modulazione di accenti. Gyarmati[34] ha auspicato che lo sviluppo istituzionale proceda rapidamente dopo il Vertice, dando attuazione alle decisioni sulle strutture e i meccanismi e proseguendo in parallelo alla creazione di nuove. Varie altre delegazioni si sono unite nell'apprezzamento.

20 luglio

Mock[35] ha invitato oggi per un breakfast di lavoro i rappresentanti dei tre gruppi tradizionali della CSCE (ormai quasi defunti, ma gli austriaci ovviamente ci tengono…): oltre a me c'erano Maresca, Deriabin, Morel, zu Rantzau, von Gruningen, Erdos e Vukovich. Dopo essersi assicurato che tutto andava bene dal punto di vista logistico e di organizzazione, ha riepilogato brevemente la posizione austriaca per una istituzionalizzazione più marcata e il rafforzamento della sicurezza a Trentacinque oltre Helsinki '92; nulla di sostanzialmente nuovo, ma ha ribadito la flessibilità con cui Vienna intende portare avanti il negoziato. Ha molto battuto sulla Pentagonale, che ha detto potrà avere un ruolo sempre più incisivo dimostrando nei fatti il superamento della logica dei blocchi e indicando nuovi traguardi all'interno del processo CSCE.

---

[33] Arnt Rindal era l'ambasciatore capo della delegazione norvegese, con cui i rapporti avvennero soprattutto nel contesto del coordinamento NATO. È stato poi ambasciatore in Polonia, Romania e Portogallo.

[34] Istvan Gyarmati, era diventato l'ambasciatore capo di una delegazione ungherese fortemente determinata a mostrare come il passaggio del paese alla nuova dimensione democratica fosse nei fatti già acquisito e i residui legami con il Patto di Varsavia delle incrostazioni senza valore. A ciò Gyarmati portava una capacità politica e un gusto provocatorio e iconoclasta di cui si serviva con molta abilità. Il rapporto con lui, bilateralmente e nella Pentagonale, fu stretto ancorché spesso dialettico. Gyarmati è stato anche ambasciatore alla NATO e Segretario di Stato alla Difesa, ma credo che la sua carriera politica sia stata breve e contrastata. Nel 1996 lo ritrovai, con qualche sorpresa, all'IEWSS, l'East West Institute di John Mroz a New York, dove penso passasse un periodo di decantazione dalle vicende di casa. Ora mi sembra insegni in una università ungherese.

[35] Alois Mock era il Vice Cancelliere e Ministro degli Esteri austriaco. Giocò un ruolo fondamentale nell'ammissione dell'Austria alla CEE nel 1994, che gli valse il soprannome di *Mister Europa*.

Il gruppo "Amici dell'Ordine del Giorno" aveva raggiunto qualche giorno fa un compromesso per rinviare a una data ulteriore qualsiasi decisione in materia di "altri contributi", senza pregiudizio in questa fase per le rispettive posizioni sulla loro ammissibilità o meno al Vertice, in particolare per quel che riguarda i Capi di Stato e di Governo dei Paesi mediterranei non partecipanti. Maresca ha successivamente fatto sapere di non avere alcuna latitudine negoziale in materia e i Dodici, per tenere conto delle esigenze americane, hanno accettato che il relativo punto 3 della bozza comunitaria fosse mantenuto nella bozza di ordine del giorno sotto forma di puntini e due asterischi, con una nota a piè di pagina indicante che "la decisione su altri contributi verrà presa in un momento successivo".

Nella riunione di oggi, tuttavia, gli americani sono tornati sull'argomento e hanno proposto una nuova formulazione, in cui il riferimento ad "altri contributi" e al relativo punto 3 della bozza di ordine del giorno vengono fatti cadere per essere sostituiti da un *Chairman's statement*, da pronunciare contestualmente all'adozione del testo, con il quale si prevede la possibilità per "rappresentanti dei Paesi mediterranei non partecipanti e del Consiglio d'Europa" di presentare un proprio contributo durante la sessione di settembre del Prep-Com[36]. Maresca mi ha precisato che questa soluzione dovrebbe basarsi sulla concorde interpretazione dei Trentacinque, aggiungendo che rappresenta il massimo compromesso possibile per Washington, che rifiuta di prendere in considerazione l'ipotesi di una contemporanea presenza a Parigi di Bush e di personaggi come Gheddafi o Assad, indipendentemente da qualsiasi arrangiamento procedurale.

Il Gruppo "Amici dell'Agenda" tornerà a riunirsi lunedì e indirò una previa concertazione comunitaria. Mi sembra peraltro che l'ultimissima formulazione di Maresca rappresenti un passo indietro rispetto all'accordo precedentemente raggiunto che, quantomeno come ipotesi, non escludeva alcuna soluzione per il Vertice di Parigi. Garcia Munoz[37] e

[36] Appendice, Documenti n. 20.

[37] Mariano Garcia Munoz era l'ambasciatore capo della delegazione spagnola, che tenne un profilo attento ma non molto proattivo nel negoziato, fatta eccezione per i punti – come ad esempio Gibilterra – di specifico interesse. Il rapporto con lui fu sempre

Barreiros[38] mi hanno detto di avere ricevuto istruzioni di opporsi al *Chairman's statement*.

Il gruppo *ad hoc* costituito ieri e coordinato da Lehne[39] ha iniziato nel pomeriggio una prima valutazione dei non-papers dei Dodici e dei Sedici, della proposta degli NNA e del documento tripartito cecoslovacco, polacco e tedesco orientale. La discussione è entrata subito nel vivo, mettendo in luce oltre a vari spunti di interesse, perplessità e timori. Gli NNA – che guardano alla nuova Europa attraverso il filtro rovesciato della vecchia CSCE – non sanno come uscire da una contraddizione che è anche specchio della loro crescente crisi di identità; si sono incontrati con le cautele dei sovietici, che dicono di non poter accettare meccanismi di monitoraggio elettorale "per rispettare l'autonomia dei poteri locali", ma sembrano prigionieri di un orwelliano *oldspeak*. Cultori dell'ortodossia di varie estrazioni e schieramenti, si dicono perplessi dinanzi all'obiettivo di costruire un nuovo sistema di relazioni in Europa, che rispecchi i profondi mutamenti intervenuti e indirizzi gli sviluppi futuri: pensano che la sacralità del "Decalogo" dei Principi di Helsinki non ne consenta l'estensione verso le nuove realtà di democrazia pluralista, libere elezioni e stato di diritto, in cui l'Europa tutta intera tende nella CSCE progressivamente a riconoscersi.

Si tratta solo di primissime impressioni su un dibattito che si va aprendo ora, ma forniscono indicazioni interessanti su cui dovremo continuare a concentrare la nostra attenzione ed esercitare la nostra immaginazione propositiva.

---

molto cordiale anche se gli interessi erano più paralleli che coincidenti. Da Vienna passò a Bordeaux come Console Generale ed è stato ambasciatore a Cipro e in Libano.

[38] Manuel Barreiros era l'ambasciatore capo della delegazione portoghese, con cui i rapporti furono meno intensi.

[39] Stefan Lehne era il vicecapo della delegazione austriaca. Giuridicamente molto preparato e politicamente avveduto, è stato un negoziatore puntiglioso e non sempre vicino alle posizioni italiane, verso le quali non mostrava eccessiva simpatia. Il nostro è stato un rapporto corretto ma non sempre piano. Esperto di Balcani e di Europa orientale, è stato anche Direttore Politico del Ministero degli Esteri austriaco e svolge ora una attività prettamente accademica.

Ho fatto la consultazione CSCE con Deriabin[40], indicatami da de Michelis, a cui era stata richiesta da Adamishin[41] a Roma. L'ho tenuta come presidenza CEE e farò una dettagliata informativa al prossimo coordinamento comunitario. Ho avuto conferma dell'impressione dei primi giorni del Prep-Com della massima flessibilità e apertura al dialogo dei sovietici, i quali tengono una linea complessivamente di basso profilo e con qualche riserva qua e là su punti che potrebbero comportare accelerazioni nei tempi di adattamento alla democratizzazione che, nella situazione attuale, il paese non sarebbe in grado di sopportare. Forse soddisfatti delle fondamentali intese raggiunte con Kohl, forse desiderosi di non antagonizzare il partner americano su questioni non essenziali, sta di fatto che l'impostazione tendenzialmente istituzionale e strutturata seguita sin qui dall'URSS, e da ultimo espressa nella nota lettera di Shevardnadze[42], sta subendo qui a Vienna più di un temperamento. È stato affascinante osservare Deriabin – e soprattutto i due suoi collaboratori, Morozov e Shikalov[43], veterani di lunghe e dure campa-

[40] Yuri Deriabin, l'ambasciatore capo della delegazione sovietica, era un diplomatico di lungo corso, veterano del processo CSCE sin dai primordi e molto rispettato da tutti. Aveva attraversato le varie fasi dell'evoluzione dell'atteggiamento sovietico e cercava di adattarsi a un clima che non era stato il suo e al quale si sforzava di corrispondere, facendo ricorso a una consumata abilità tattica. Abbiamo avuto un buon rapporto con lui e la sua delegazione. Il suo fu un ruolo inevitabilmente più sottotono rispetto al passato, ma il rispetto di cui godeva gli fu di aiuto. Dopo Helsinki '92, dove fu ancora capo delegazione, finì fra le vittime del rinnovamento come aveva coscientemente anticipato.

[41] Anatoly Adamishin era l'ambasciatore dell'URSS e poi della Russia a Roma. Molto introdotto, parlava fra l'altro correntemente l'italiano. È stato poi Vice Ministro degli esteri russo e ambasciatore a Londra.

[42] Appendice, Documenti n. 6.

[43] Victor Shikalov e Vladimir Morozov erano stati i dioscuri di Deriabin sin dall'inizio negli anni Settanta, sostenendolo nel difendere senza cedimenti le ragioni del no, con una maggiore duttilità tattica il primo e con un più intollerante rigore il secondo. Il misto di ostinazione e capacità ne aveva fatto dei personaggi rispettati e temuti, conosciuti da tutti anche per le note di colore. Molti ricordavano quando, nelle lunghe notti a Dipoli, davanti a uno stallo provocato dall'ennesima chiusura sovietica, Shikalov si metteva al pianoforte (era molto bravo, a quanto pare) per cercare di distendere l'ambiente sorridendo, senza profferire parola. Il cambiamento non poteva non colpirli e anche per loro dopo Helsinki '92 venne il momento del declino, soprattutto per Morozov

gne del "no" fin dai lontani tempi di Dipoli – vestire i panni della ragione e del dialogo ed esporre argomenti che – sul piano concettuale ma talvolta anche su quello del linguaggio – era a volte difficile distinguere da quelli degli Stati Uniti. Ciò detto, vale per l'URSS quello che ho detto per il Prep-Com nel suo insieme, e cioè che l'intesa sulle priorità generali nasconde differenze anche di rilievo su punti specifici, che richiederanno uno spirito di compromesso e uno sforzo redazionale non indifferente. Certe assonanze, tuttavia, nell'impostazione ancor prima che nelle parole, non possono non colpire.

Questi gli spunti di maggior interesse emersi dalla consultazione.

Quadro generale del Vertice. L'URSS è flessibile sull'ordine del giorno e si augura che la questione della partecipazione dei Paesi mediterranei – cui è favorevole – possa essere risolta senza ritardare i lavori. Il documento conclusivo del Vertice (che per i sovietici, come per gli americani, dovrebbe essere uno solo, firmato e non adottato per consenso dai Capi di Stato e di Governo), potrebbe contenere una solenne dichiarazione politica sull'Europa della democrazia e della libertà, unitamente a una decisione di principio sul Segretariato e sull'istituzione di meccanismi di consultazione politica con un segretariato, nonché su un Centro (o Centri) per la sicurezza militare, lasciando a una fase ulteriore la definizione degli aspetti operativi. Il Vertice dovrebbe segnare l'avvio di un processo che si ponga come termine ultimativo Helsinki '92; l'URSS pensa alla creazione subito dopo Parigi di un Post-Com incaricato di dare seguito alle sue decisioni e di definire i caratteri della nuova architettura europea.

---

che da comunista vecchio stampo non riusciva a capacitarsene fino in fondo. Ricordo un'ultima conversazione surreale con lui nella primavera del '91: ero a Mosca per una visita di de Michelis che si risolse in un lunghissimo incontro a due con Shevardnadze senza le delegazioni; mentre aspettavamo, Morozov mi chiese notizie sulla nostra diplomazia, il reclutamento e il rapporto con il potere politico. Gli spiegai che la nostra era una carriera di funzionari che escludeva qualsiasi appartenenza politica dichiarata: non era infatti consentita l'iscrizione dei diplomatici a partiti politici (almeno ufficialmente, ma questo non lo aggiunsi). Ascoltò attentamente e mi disse: "anche da noi dovremo cambiare e già adesso abbiamo cominciato a reclutare persone non iscritte al Partito"; una innovazione che capiva essere dettata dal diverso spirito dei tempi ma che a lui continuava ad apparire paradossale.

Sicurezza militare. La Dichiarazione di Londra della NATO è una buona base di lavoro, secondo Deriabin, che ha illustrato nei dettagli la proposta di dichiarazione di "non aggressione", termine al quale i sovietici preferiscono quello di "non uso della forza" da negoziare a Ventitré. Non hanno ancora approfondito le modalità di estensione del negoziato a Trentacinque, sulla cui opportunità concordano in linea generale (pur senza grandi entusiasmi), per una fase ulteriore. Esprimono una netta preferenza per una dichiarazione da alleanza ad alleanza, anche se aggiungono significativamente di aver posto la questione all'attenzione del Patto di Varsavia e di essere in attesa degli esiti della consultazione. L'idea di un nuovo Seminario sulle dottrine militari li trova del pari consenzienti, ma trovano non realistica la data di autunno proposta dalla NATO. Massima flessibilità anche per quanto concerne l'istituzione del centro di sicurezza militare: ricordata la propensione di Shevardnadze per due centri distinti, ciò che conta è che la nuova struttura CSCE possa adempiere ad ambedue le funzioni. Perlomeno in una prima fase, Mosca ritiene preferibile un centro "soprattutto politico", i cui contenuti tecnici potranno arricchirsi cammin facendo.

Istituzionalizzazione orizzontale. Il Vertice dovrebbe prendere la decisione di principio di rafforzare la consultazione politica a 35, dal livello dei Capi di Stato e di Governo sino a quello degli alti funzionari. Ipotesi più strutturate, quali quelle riprese nella lettera di Shevardnadze, restano naturalmente nei desideri sovietici, ma dovranno essere approfondite nel dopo-vertice. Quanto al Segretariato, Mosca si dichiara aperta a ogni soluzione, ivi compreso il carattere fisso o a rotazione della capitale, e Deriabin si è detto molto interessato a conoscere meglio l'esperienza fatta con il Segretariato CPE.

Istituzionalizzazione verticale. L'URSS è per il principio di sussidiarietà, ma è favorevole a una più stretta associazione del Consiglio d'Europa al processo CSCE. Sul piano parlamentare, quanto espresso dalla Dichiarazione NATO di Londra appare accettabile, come anche l'impostazione adottata in recenti risoluzioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Sul piano culturale, come su quello dei diritti dell'uomo, Mosca non è contraria al rafforzamento del meccanismo della dimensione umana, ma ritiene che il problema troverà presto una

soluzione definitiva con la sua adesione alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le relative procedure di ricorso individuale.

23 luglio

Nella concertazione NATO di oggi non si è sbloccata la situazione sulla bozza di ordine del giorno del Vertice. Maresca ha confermato di non poter accettare altra soluzione di quella – definita di ultimo compromesso – che i Paesi mediterranei non partecipanti e il Consiglio d'Europa diano il loro contributo al Prep-Com in settembre, escludendo interventi a livello di Capi di Stato e di Governo a Parigi. La situazione desta perplessità fra i Dodici; i mediterranei non vorrebbero come noi vedere preclusa già in questa fase la possibilità di dare voce al Vertice ai Paesi non partecipanti; tutti hanno osservato che la richiesta di escludere anche il Consiglio d'Europa è in contrasto con le posizioni espresse più volte a Dodici e con le specifiche indicazioni del Comitato Politico del 12-13 luglio. Gli USA premono perché i Dodici accettino il loro compromesso entro giovedì sera e aggiungono che un rinvio a settembre non sarebbe utile, perché renderebbe ancor più difficili gli altri contributi auspicati.

Vista la perdurante rigidità americana (vi potrebbe essere qualche apertura solo per il Consiglio d'Europa), abbiamo convenuto a Dodici di chiedere alle nostre capitali se vi possano essere elementi di flessibilità. Lasciare ingrandire oltre misura un problema delicato, ma forse non decisivo, potrebbe non essere molto utile visto che, per il resto, vi sono ancora molti nodi da sciogliere ma il negoziato va avanti nell'insieme rapidamente e bene. Capisco che il punto sui Paesi mediterranei non partecipanti sia per noi delicato, ma se dovesse emergere un consenso a Dodici per una maggior apertura, sarebbe bene che pervenisse entro questa settimana, permettendoci di chiudere la questione con una manifestazione di disponibilità che potremmo utilmente sottolineare.

25 luglio

Il Ministro degli Esteri estone ha scritto qualche giorno fa a tutti i Ministri degli Esteri e ai capi delegazione a Vienna per chiedere l'ammissione al Prep-Com dei paesi baltici come osservatori, rifacendo la richiesta che a Copenaghen non era stata accettata. I sovietici sono ov-

viamente irritati; gli austriaci e i danesi tentati dal dare corso almeno in parte alla richiesta, ma c'è una posizione comunitaria già definita. Ne abbiamo anche parlato nel caucus NATO e gli americani, pur esprimendo simpatia, sono restati cauti e nessuno è pronto ad aprire questo vaso di Pandora. Oggi ho visto una delegazione guidata dal capo del Servizio giuridico di Tallinn, cui ho spiegato la situazione. Il problema dei baltici non finisce qui, comunque.

Ha anche chiesto di vedermi l'ambasciatore Bushati, che è l'osservatore albanese, per chiedere il nostro appoggio, e quello dei Dodici, per un'ammissione piena di Tirana. Ho risposto ricordando le nostre preoccupazioni per quanto avviene nel paese e rinnovando l'invito a dare vita alle riforme, condizione essenziale per partecipare a pieno titolo al processo CSCE.

26 luglio

Ho fatto ieri la consultazione bilaterale con i polacchi, come concordato fra de Michelis e Skubiszewski[44]. Konarski è responsabile anche per il CFE e mi ha detto di essere molto preoccupato dell'andamento del negoziato, che difficilmente potrà concludersi in tempo per il Vertice. Le intese Kohl-Gorbaciov hanno mutato radicalmente l'equazione di sicurezza in Europa, lasciando planare un'ombra bilaterale su negoziati che devono invece coinvolgere in un quadro veramente multilaterale tutti i Ventitré. La dichiarazione di non aggressione proposta dalla NATO a Londra risponde soprattutto alle esigenze politico-militari sovietiche, ma dovrà essere discussa anch'essa a Ventitré: non però come parte del Trattato CFE, bensì come documento a sé stante, da ricondurre più avanti e quando possibile nell'alveo dei Trentacinque.

Le consultazioni nel Patto di Varsavia sulle implicazioni di sicurezza del negoziato viennese vanno a rilento e gli ungheresi, in particolare, ne contestano sempre più la legittimità. Si verifica un fatto ironico: i paesi ex socialisti non vogliono più operare nel formato dell'Alleanza militare a Sette, ma al tempo stesso ne rivendicano la validità come foro di concertazione politica, che sarebbe loro di grande utilità a Vienna.

[44] Krzysztof Skubiszewski è stato il Ministro degli Esteri polacco dal 1989 al 1993. Attivista di Solidarnosc, è stato poi Giudice presso la Corte internazionale di giustizia de l'Aja.

Invece non se ne servono e probabilmente non se ne serviranno in futuro.

27 luglio

La plenaria conclusiva della prima sessione[45] ha approvato lo schema organizzativo per la prossima fase dei lavori, con tredici sessioni settimanali e la costituzione di tre gruppi di lavoro *ad hoc* incaricati di trattare le parti della Dichiarazione di Parigi relative a: 1) i cambiamenti intervenuti in Europa e il ruolo svolto dalla CSCE; 2) le future direttrici della cooperazione intereuropea; 3) le questioni istituzionali. Sotto la direzione dei tre gruppi lavoreranno altrettanti gruppi di esperti con compiti redazionali. Si tratta di uno schema indubbiamente complesso, che risponde essenzialmente all'esigenza, sostenuta con particolare vigore dalla Francia, di un coinvolgimento diretto e continuo dei capi delegazione, per garantire una omogeneità politica nella trattazione delle varie parti del documento. È uno schema che, detto per inciso, ci porrà come delegazione seri problemi stante la nostra penuria di risorse.

I coordinatori dei tre gruppi, che coordineranno anche quelli redazionali sono: Ekeus[46] per il gruppo 1; von Gruningen[47] per il gruppo 2; Reimaa[48] per il gruppo 3, cui si potrà aggiungere Vukovich[49] – che si è

[45] Appendice, Documenti n. 21, 25 e 26.

[46] Rolf Ekeus, l'ambasciatore capo della delegazione svedese, era uno dei più importanti diplomatici scandinavi. Esperto di disarmo, seguiva a Vienna l'insieme dei negoziati di sicurezza oltre al Prep-Com, dove era coadiuvato dall'Ambasciatore alla CSCE, Lars Norberg. Gli NNA lo consideravano un riferimento assoluto di saggezza ed esperienza e l'opinione era condivisa anche da molti altri, aumentata da un atteggiamento riflessivo e un po' ieratico. Gli venne quindi chiesto di assumere il ruolo di coordinatore del gruppo di lavoro più delicato, il gruppo 1 sulla sicurezza e le nuove istituzioni, ed ebbi con lui un buon rapporto, anche se un po' formale e distaccato. Ekeus divenne poi rappresentante speciale ONU per la crisi irachena e ambasciatore a Washington.

[47] Marianne von Gruningen, era l'ambasciatore capo della delegazione svizzera, che ha svolto un ruolo attivo nel negoziato, anche se inevitabilmente influenzato dal declino relativo del peso degli NNA. Molto misurata negli interventi e vicina in più occasioni alle posizioni comunitarie, ho avuto con lei un rapporto costante e cordiale di collaborazione. È stata poi ambasciatore in Egitto, prima di tornare a Vienna come Rappresentante permanente all'OSCE e all'ONU-Vienna.

[48] Markku Reimaa, l'ambasciatore vicecapo della delegazione finlandese, era uno dei maggiori esponenti della "vecchia guardia" della CSCE a Vienna: grazie alla sua

molto dato da fare a questo fine – qualora si presenti l'esigenza di un ulteriore gruppo per il coordinamento generale e l'inquadramento unitario dei vari testi. La scelta ha richiesto lunghe e faticose trattative, rese più complesse dalle candidature concorrenti di Pavicevic[50] e Gyarmati,

considerevole esperienza, accumulata dagli anni Settanta da Helsinki in poi, aveva una grande conoscenza delle procedure e delle tattiche negoziali, cui si aggiungeva però la difficoltà di adattare con flessibilità il suo ragionamento ai nuovi equilibri geopolitici del Prep-Com. Nel lavoro fatto insieme, a Vienna come successivamente a Helsinki '92, ebbi modo di constatare in più occasioni come a una sincera disponibilità personale e a una onestà intellettuale a tutta prova si sovrapponesse a volte un ritardo nel reagire alle esigenze negoziali, sino al punto di perdere posizioni di vantaggio che sembravano acquisite. Un fatto questo, che soprattutto a Helsinki '92 mi colpì anche in altri colleghi finlandesi. La sua conduzione del gruppo di lavoro 3 come coordinatore risentì molto di tutto ciò, fu faticosa e le critiche non fecero che accentuarne incertezze e rigidità, sino alla sua rimozione finale, più o meno volontaria. Al fondo però, giocava in lui il problema – come in quasi tutti quelli che, diversamente da me, venivano da una lunga esperienza CSCE – di accettare il fatto che la vecchia tripartizione NATO, Patto di Varsavia, NNA fosse venuta meno e che a essa si era sovrapposta/aggiunta una diarchia interoccidentale NATO/CEE, di cui gli NNA in particolare penavano ad afferrare fondamenti e modalità. Soprattutto, si rendevano forse conto solo in parte che la presa di spazio della CEE e il tramonto del Patto di Varsavia erano la campana a morto del ruolo tradizionalmente decisivo da essi esercitato nel processo CSCE.

[49] Martin Vukovich era l'ambasciatore capo della delegazione austriaca, con cui i rapporti furono costanti, anche attraverso la Pentagonale, ma non sempre scorrevoli. Era un negoziatore tenace e determinato e ha svolto un ruolo di primo piano nel negoziato, anche se in qualche occasione la rigidità è andata a scapito dell'accortezza tattica necessaria per ottenere il risultato sperato. Nei confronti dell'Italia nutriva una simpatia moderata. È stato poi ambasciatore in Giappone e in Russia.

[50] Vladimir Pavicevic, era l'ambasciatore capo della delegazione jugoslava e il fatto di rappresentare un paese di cui si annunciava già l'imminente disfacimento aumentava le difficoltà di un compito, che svolse efficacemente con la dovuta dose di cinismo e spregiudicatezza. Mantenne un rapporto stretto con i Dodici e soprattutto con la delegazione americana ed ebbi con lui una collaborazione costante, unita a una buona amicizia. Era montenegrino, se ben ricordo, e comunque non serbo e la cosa ne faceva un outsider e al tempo stesso un osservatore disincantato. Ricordo bene quando una sera, a Vienna, mi disse che noi europei stavamo giocando col fuoco con la Serbia e la frantumazione del suo paese, ma non ci rendevamo conto a cosa andavamo incontro; mi fece quindi una previsione del futuro, sino al disastro della Bosnia, che si sarebbe rivelata esatta *à la semaine près*. Lo incontrai qualche anno dopo a Ginevra, dove era Rappre-

il quale poteva contare sul forte appoggio della Pentagonale e sulla favorevole disposizione di molte altre delegazioni, fra cui Stati Uniti, RFG e Francia, ma non è riuscito a superare la tenace resistenza di finlandesi, svedesi e svizzeri. Altri, fra cui gli occidentali, non hanno ritenuto di contrastare l'azione degli NNA, ma l'esito finale ha suscitato rammarico in molti, esplicitato con forza dallo stesso Gyarmati.

Ho detto nei coordinamenti a Dodici e a Sedici che la mutata situazione europea avrebbe potuto meglio riflettersi in coordinatori scelti per la loro competenza e prestigio personale, anziché l'appartenenza all'uno o all'altro dei gruppi della tripartizione tradizionale nella CSCE. Si sarebbe potuto fare tesoro della recente esperienza di Copenaghen[51], dove Ungheria e Cecoslovacchia avevano svolto con successo compiti di mediazione e di coordinamento. La verità è che la pervicacia della resistenza opposta è stata una spia – non l'unica – della progressiva perdita di ruolo del gruppo NNA, la cui funzione di cerniera essenziale fra gli altri due gruppi tende a sbiadire nella CSCE che si va delineando a Vienna.

30 luglio

La Plenaria ha approvato al termine della prima tornata la bozza di ordine del giorno del Vertice. Dopo le dichiarazioni di apertura del Presidente francese e del Segretario Generale dell'ONU, vi saranno gli interventi dei 35 Capi di Stato e di Governo cui farà seguito, prima della firma della dichiarazione finale, il contributo del Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Le ferme pressioni dei Dodici hanno permesso di superare le resistenze americane – che erano ancora rigidissime – e di arrivare a un compromesso che comporta la rinuncia comunitaria a insistere per una presenza a Parigi dei Paesi mediterranei non partecipanti. Il *Chairman's statement* inserito nel verbale della seduta di venerdì, prevede che il loro contributo al Prep-Com in settembre avverrà alla data e con le modalità stabilite dal Segretario esecutivo; una formulazione escogitata per tenere conto delle riserve americane, lasciando a

sentante permanente presso le Nazioni Unite, ma credo abbia dovuto poi lasciare e passare al mondo del business. Non ne ho più avuto traccia.

[51] La seconda sessione della Conferenza sulla Dimensione Umana si è tenuta a Copenaghen dal 5 al 29 giugno 1990.

questi paesi l'opzione di intervenire in plenaria, o di decidere – visto il mancato invito al Vertice – di inviare un contributo scritto.

La forma del contributo del Segretario Generale del Consiglio d'Europa è rimasta impregiudicata e i Dodici hanno insistito, con la maggioranza delle delegazioni, perché la Lalumière[52] possa prendere la parola al Vertice. Gli americani mantengono le loro riserve e dicono di avere perplessità sulla corrispondenza di rango fra Capi di Stato o di Governo e Segretario Generale del Consiglio d'Europa; propongono di risolvere la cosa attraverso un contributo scritto, che l'osservatore del Consiglio (inserito nella delegazione di San Marino) sembrerebbe non escludere. La Lalumière ha peraltro più volte insistito sul ruolo del Consiglio d'Europa nel processo CSCE e bisognerà aspettare le sue reazioni.

Deriabin ha sottolineato in un breve intervento l'atmosfera costruttiva e pragmatica che ha caratterizzato la fase iniziale dei lavori, consentendo progressi significativi sulla via di Parigi anche in vista dell'ulteriore impulso che potrà derivare dalla Ministeriale di New York. Ha ribadito l'opportunità di consolidare la prassi di incontri tra Ministri degli Esteri come importante elemento di dialogo politico nel processo CSCE, e ha annunciato l'intenzione dell'URSS di rilanciare la proposta prima del Vertice, quando saranno noti i risultati del lavoro preparatorio.

Maresca ha condiviso il compiacimento per i primi risultati conseguiti in queste settimane, osservando che New York potrà imprimere un ulteriore slancio politico verso Parigi. Ha poi aggiunto che per gli americani la conclusione del negoziato CFE e sostanziali progressi nelle CSBM restano una precondizione per la convocazione stessa del Vertice.

Morel ha parlato in maniera molto articolata della dichiarazione sulle relazioni amichevoli (usando una formula diversa dalla dizione di Londra, di Patto di non aggressione, per venire incontro alle perplessità espresse da alcuni partners). Dopo aver rilevato che nessuno dei Paesi partecipanti ha espresso obiezioni di principio sulla proposta, ha sottolineato che una Dichiarazione firmata solo dai Paesi membri delle due al-

[52] Catherine Lalumière, francese, è stata Segretario Generale del Consiglio d'Europa e Vice Presidente del Parlamento Europeo.

leanze sarebbe riduttiva e tenderebbe a sminuire la reale portata del cambiamento radicale intervenuto in Europa, mentre acquisirebbe ben altra forza se estesa a tutti i partecipanti al processo CSCE.

Il capitolo "Sicurezza" del Documento Conclusivo di Vienna '89[53] contiene la sanzione a Trentacinque dell'avvio a Ventitré del negoziato CFE: la dichiarazione sulle relazioni amichevoli potrebbe comprendere quindi due parti. Nella prima, verrebbero sviluppati a Ventitré concetti e impegni quali la rinuncia alla minaccia e all'uso della forza, il diritto alla legittima difesa, individuale o collettiva, il diritto di partecipare ad alleanze e l'accentuazione del loro carattere difensivo, il diritto alla neutralità, all'inviolabilità delle frontiere, all'assenza di rivendicazioni territoriali, all'accettazione del principio della risoluzione pacifica delle controversie. Dopo la firma dell'accordo CFE, questa prima parte dovrebbe dare vita a nuovi negoziati sugli armamenti convenzionali, in vista di ulteriori riduzioni del potenziale offensivo in Europa. Nella seconda parte, i Trentacinque prenderebbero solennemente atto della Dichiarazione firmata dai Paesi membri delle due alleanze. Il lavoro preparatorio per la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli non dovrebbe svolgersi in maniera autonoma rispetto a quello per la preparazione del Vertice di Parigi.

Concludendo, Morel ha espresso cautela sul progetto del Centro di Prevenzione dei Conflitti - CPC; ha richiamato l'ampio accordo di principio raggiunto ma ha sottolineato la necessità di approfondire le varie tematiche e implicazioni connesse: potrebbe rivelarsi un errore impiantare una struttura troppo pesante – ha detto – mentre sussistono incertezze sulle sue funzioni.

Nel mio intervento a nome dei Dodici, ho condiviso la piena soddisfazione per il lavoro svolto che ha permesso di approfondire le posizioni e di trovare, già nella preliminare elencazione degli elementi di sostanza, un effettivo avvicinamento. Dopo aver citato l'importante contributo dato con il nostro non-paper, ho rievocato i suoi elementi essenziali ricollegandoli ai contributi espressi dai Dodici a titolo nazionale, citando oltre a quello francese quelli di Regno Unito, Olanda e Be-

[53] La Terza Conferenza di seguiti della CSCE di Vienna si è tenuta dal 4 novembre 1986 al 19 gennaio 1989.

nelux sulla conciliazione e la soluzione pacifica delle controversie, della Germania sul CPC e ancora dell'Olanda sul Segretariato. Nello sforzo di mantenere il fragile equilibrio unitario della concertazione comunitaria, ho sottolineato come tali contributi abbiano da un lato arricchito il dibattito e, dall'altro, siano stati funzionalmente utili ad ampliare la portata delle posizioni comuni.

Maresca ha fatto circolare agli alleati NATO le proposte che riassumo, in vista della ripresa in settembre:

a) consultazioni politiche. Gli USA delineano un sistema articolato, che dovrebbe mantenere la caratteristica di flessibilità propria del processo CSCE e comprende sette diversi livelli di consultazioni: Ministri degli Esteri, una volta l'anno (eventualmente in maggio) per due giorni a rotazione fra le capitali; rappresentanti dei Ministri, due volte l'anno a rotazione fra le capitali, per preparare le riunioni ministeriali e avere una discussione di sostanza sulle tematiche CSCE; Vertici, ogniqualvolta emerga un consenso per convocarli, oppure all'inizio o alla fine delle riunioni di revisione (l'equivalente delle riunioni di seguiti tenute finora); riunioni di revisione, della durata indicativa di tre mesi, ogni due anni; riunioni intersessionali di esperti, su mandato delle riunioni di revisione; riunioni *ad hoc*, promosse dall'istituendo segretariato CSCE su richiesta di uno Stato partecipante, il quale dovrebbe indicare il livello cui tenerle, da convocare per consenso. Le riunioni al Vertice e le ministeriali potrebbero decidere l'istituzione di gruppi di lavoro incaricati di specifici compiti.
b) Segretariato, composto da 5-8 persone come supporto tecnico-amministrativo per il meccanismo di consultazione politica. Dovrebbe avere sede a Praga.
c) CPC. Dovrebbe avere una sede fissa (Varsavia o Berlino), essere composto da 5-7 persone e: 1) assicurare lo scambio di informazioni e gestione dati, sulla base delle disposizioni del documento di Stoccolma[54] e delle ulteriori misure che saranno concordate a Vienna, comprese le informazioni sui bilanci militari, sulle forze e sugli equipaggiamenti dislocati in Europa, nonché rendere pubbliche ogni

[54] La Conferenza CSCE sulle Misure di Fiducia e il Disarmo in Europa si è tenuta a Stoccolma dal 17 gennaio 1984 al 19 settembre 1986.

anno le informazioni e avere una biblioteca specializzata in materia di sicurezza; 2) costituire il perno della rete di comunicazione in corso di negoziato a Vienna; 3) ospitare le riunioni annuali sull'applicazione delle CSBM e sulle informazioni in materia di bilancio (in linea di massima già concordate a Vienna); 4) coordinare l'applicazione del meccanismo per la soluzione delle controversie da concordare a La Valletta nel '91[55]; 5) tenere seminari su questioni di sicurezza a livello esperti ed eventuali ulteriori seminari sulle dottrine militari; 6) gestire il meccanismo in discussione a Vienna di riduzione del rischio in caso di attività insolite di natura militare.

c) Ufficio per le elezioni. Dovrebbe avere sede a Budapest e: 1) dare attuazione all'impegno di Copenaghen di inviare osservatori per seguire le operazioni elettorali nei rispettivi paesi; 2) ricevere le richieste dei Governi e delle O.N.G. che intendono inviare osservatori in uno Stato partecipante e darne comunicazione a tutti gli altri; 3) tenere un calendario aggiornato delle elezioni a livello nazionale (ed eventualmente locale); 3) predisporre una sala riunioni e istituire una biblioteca aperta al pubblico, specializzata in materia elettorale, con i testi delle diverse normative nazionali e i rapporti degli osservatori; 4) fare circolare agli altri Governi e O.N.G. le richieste di assistenza in materia elettorale pervenute da uno degli Stati partecipanti e raccoglierne le risposte.

Le informazioni che ho ricevuto da Roma sono state preziose: è necessario che la dichiarazione congiunta fra i paesi NATO e del Patto di Varsavia sia negoziata a Ventitré; la nostra posizione dovrà essere stabilita nel quadro dell'Alleanza Atlantica, la quale potrà anche divenire il quadro di riferimento di una trattativa con i paesi del Patto di Varsavia, evitando un coinvolgimento negoziale diretto dei Trentacinque, che finirebbe per snaturare lettera e spirito della Dichiarazione di Londra.

Visto da Vienna, il problema si presenta sotto diversi angoli visuali. Lasciando da parte il termine "non aggressione", che non piace a nessuno e cederà verosimilmente il posto a quello, francese, di "dichiarazione di amicizia fra i popoli", c'è un'intesa pressoché generale su una di-

[55] La Riunione di Esperti sulla Composizione Pacifica delle Controversie si è tenuta a La Valletta dal 15 gennaio al 9 febbraio 1991.

chiarazione firmata dai ventitré paesi delle due alleanze, a titolo individuale, con i bulgari e i sovietici soli nell'indicare la preferenza per una formula da alleanza ad alleanza.

La dichiarazione di non aggressione – a parte le implicazioni politiche più generali sui rapporti fra le due alleanze – avrà soprattutto una funzione di rassicurazione delle esigenze di sicurezza dell'URSS in relazione alla Germania unificata, che ben difficilmente potrebbero essere soddisfatte in un quadro diverso da quello dei membri delle due alleanze. Non è del resto chiaro quale forma potrebbe avere il collegamento fra i Ventitré e i Trentacinque, al di fuori di un'adesione pura e semplice dei restanti Dodici al testo dei Ventitré. Gli NNA hanno detto non voler avere nulla a che fare con un testo che, nella misura in cui parla di "non-aggressione", si colloca fuori dalla loro logica politica e talvolta dal loro stesso dettato costituzionale; respingono al tempo stesso l'ipotesi di una loro adesione *sic et simpliciter* a una separata dichiarazione a Ventitré. È una posizione formalmente ineccepibile, che sembra però scontare una certa incapacità di cogliere il significato dei mutamenti intervenuti in Europa: arroccandosi sulle loro posizioni e rinunciando a guardare verso il nuovo, gli NNA denunciano un ritardo politico che rischia di marginalizzarli ulteriormente nel negoziato sulla nuova architettura europea. Ben diverso avrebbe potuto essere il loro impatto, se avessero reagito alla Dichiarazione di Londra affermando che avrebbe avuto senso solo se rivolta al consolidamento del quadro di sicurezza europeo che uscirà dal processo avviato dalle rivoluzioni dell'89, rivendicando il loro ruolo propositivo in un negoziato a Trentacinque, l'unico legittimato a tracciare i confini della sicurezza della nuova Europa.

Quello che gli NNA non hanno detto, o hanno detto solo male e in parte, è stato ripreso con forza dai francesi. Attolico[56] ha ben spiegato le ragioni che spingono Parigi a privilegiare il contesto a Trentacinque, rispetto a quello tradizionale delle due alleanze: il rischio è che vi siano elementi di *wishful thinking* politico-strategico che potrebbero essere presto smentiti dalla rapidissima evoluzione degli assetti geo-politici europei. I francesi non se ne preoccupano e Morel ha specificato che la

[56] Giacomo Attolico era all'epoca Ambasciatore d'Italia a Parigi, da dove si sarebbe nel 1992 spostato a Londra.

"Dichiarazione di Amicizia fra i Popoli" dovrà partire dal Documento conclusivo di Vienna, per sussumere a Trentacinque la sostanza del mandato CFE. Sarà negoziata a Ventitré, ma il collegamento con i Trentacinque dovrà andare oltre la semplice offerta ai Dodici di aderire a un testo già finalizzato. Il problema non è sul piano politico e procedurale di facile soluzione, ma Morel ha detto che in settembre se ne dovrà parlare – in primo luogo nel Prep-Com – quando partirà il negoziato sulla sicurezza militare nel Vertice. I francesi sono al momento praticamente soli, ma gli incoraggiamenti che mi hanno detto di avere ricevuto dagli NNA inducono a pensare che gli appoggi potrebbero aumentare nelle prossime settimane.

Difficile immaginare oggi quale potrebbe essere la soluzione migliore: se ne continuerà a parlare in dettaglio nel coordinamento occidentale e sarà importante definire le nostre posizioni in tempo per la ripresa di settembre. Guardando all'interesse dell'Alleanza, ed egualmente a quello nazionale, mi chiedo se non varrebbe la pena di approfondire meglio la tesi francese sull'importanza fondamentale del quadro a Trentacinque per la futura sicurezza europea. Le nostre priorità sono certo diverse, e in qualche misura speculari, rispetto a quelle di Parigi; epperò è vero che se sosteniamo – come abbiamo sostenuto – che in un futuro assetto europeo caratterizzato da un'accresciuta stabilità militare con livelli tendenzialmente decrescenti di armamenti, la sicurezza della Jugoslavia non sarà per noi meno rilevante di quella della Norvegia o della Polonia, allora l'argomento non appare privo di peso.

I Sedici e i Dodici hanno coerentemente difeso a Vienna la linea della Dichiarazione di Londra sul centro per la prevenzione dei conflitti, raccogliendo un consenso pressoché unanime sul fatto che, se un centro ci sarà, sarà uno e non due. È un passo avanti importante, ma va tenuto conto che la Dichiarazione di Londra parla di un centro che possa servire per lo scambio di informazioni militari, la discussione delle attività militari inusuali, la conciliazione e la risoluzione delle dispute. Anche se non lo dice chiaramente, ipotizza un centro che riunisca in un quadro di dialogo politico istituzionalizzato a Trentacinque funzioni che altri volevano attribuire a due centri distinti, di carattere militare-fiduciario per le CSBM da un lato, per la soluzione pacifica delle controversie dall'altro.

Tradurre in pratica le idee di Londra sarà tutt'altro che facile: fra le proposte tedesche e canadesi e quelle olandesi, inglesi, e anche francesi, corre una distanza non solo quantitativa, ma di visione politica. I tedeschi puntano a un centro strutturato, che svolga mansioni complesse sul piano fiduciario-militare e abbia anche la funzione politica di prevenzione e controllo dei conflitti civili, ipotizzando in entrambi i casi compiti di *peace-keeping*. Champenois[57] l'ha definita "un abbozzo di Consiglio di Sicurezza Europeo" con qualche esagerazione dialettica, ma il punto è stato colto da più parti. All'estremo opposto, olandesi e inglesi parlano di un centro poco strutturato e limitato in pratica all'applicazione delle nuove CSBM, con esclusione di qualsiasi ruolo per le controversie civili, da riservare a specifici meccanismi di conciliazione e soluzione pacifica delle controversie. Sullo sfondo, i sovietici e i paesi dell'Est restano per ora spettatori disponibili e silenziosi, anche se – per ragioni certo diverse fra loro – sono tutti interessati a un simile centro e non mancheranno prima o poi di far sentire la loro voce.

I tedeschi parlano di un centro "forte" perché questo è da sempre il pensiero di Genscher e perché ritengono di poter corrispondere anche in questo modo al debito di garanzia nei confronti dell'URSS, convinti al tempo stesso che servirà bene alle loro esigenze. Le resistenze olandesi e inglesi – dietro cui si intravedono perplessità anche maggiori degli americani – celano da un lato il tradizionale scetticismo verso tutto ciò che sa di "paneuropeo" nella sicurezza militare, e dall'altro la volontà di contenere quanto più possibile l'istituzionalizzazione della CSCE. Un approccio istituzionalizzante non dovrebbe trovarci pregiudizialmente ostili: di certo noi non pensiamo a Consigli di sicurezza paneuropei o a formule sostitutive delle attuali alleanze, ma, al contrario, abbiamo detto che strutture di questo tipo potrebbero porsi costruttivamente in relazione con la futura alleanza atlantica, rilanciandone il ruolo in termini di sicurezza non confrontativa e accentuandone la centralità per la stabilità in Europa.

[57] L'Ambasciatore Pierre Champenois era il capo della delegazione belga, simpatico e aperto, si muoveva in linea con i colleghi del Benelux, ma anche in via autonoma. Prese in seguito la successione di Giovanni Iannuzzi, che si era dimesso anticipatamente per fare il Capo di gabinetto alla Farnesina, come Segretario della CPE, incarico in cui ero stato candidato senza molta convinzione dalla Farnesina anche io.

La pluralità delle voci occidentali negli ultimi giorni fa risaltare l'esigenza di un dibattito approfondito nelle competenti istanze atlantiche, ma anche nel Prep-Com dove, in ultima analisi, verranno decise la costituzione del centro e le sue caratteristiche fondamentali. Se affrontato in maniera affrettata, o tenendo conto solo degli interessi nazionali, il discorso sul centro potrà dar luogo a molti equivoci e finire per indebolire gravemente la struttura di sicurezza della NATO. Se riusciremo invece ad approfondire bene fra noi ciò che ciascuno si ripromette di trarre da esso, avremo fatto un importante lavoro per porre su basi più solide la tutela degli interessi di sicurezza occidentale nella CSCE, e forse anche per dare alla NATO nuove importanti attribuzioni nell'architettura europea di Helsinki '92[58].

31 luglio

Giunti al termine della prima tornata, è possibile fare un primo bilancio dei risultati raggiunti e delle prospettive per settembre.

Ha innanzitutto colpito la rapidità dei tempi del negoziato. Oltre alla bozza di ordine del giorno, è stato adottato un primo elenco degli impegni politici da sottoscrivere al Vertice e sono stati risolti problemi solo in apparenza minori, dal ruolo dei Paesi mediterranei non partecipanti, a quello del Consiglio d'Europa, a quello infine del rapporto della Ministeriale di New York con i lavori preparatori del Vertice. Si tratta di intese *ad referendum*, legate all'evoluzione ulteriore del negoziato, ma pochi si sarebbero detti pronti lo scorso dieci luglio a immaginare un simile risultato al quale, detto per inciso, i Dodici hanno dato un contributo fortemente propositivo, come richiesto dal Consiglio Europeo. La bozza di ordine del giorno è stata messa a punto nel gruppo informale "Amici dell'Agenda", convocato da Maresca, e reca la firma congiunta di Italia, a nome dei Dodici, USA e URSS. L'importantissimo capitolo istituzionale nasce da una proposta a Sedici (che ha ripreso il paragrafo

[58] Il Prep-Com della Quarta Riunione di Seguiti CSCE si è aperto a Helsinki e il 10 marzo 1992 e si è chiuso con il Vertice dei Capi di Stato e di Governo del 9-10 luglio 1992.

22 della Dichiarazione NATO di Londra[59] senza alcun emendamento) e su di esso i Dodici si sono unanimemente riconosciuti.

Il coordinamento comunitario ha funzionato bene, acquisendo autorevolezza e visibilità, e la cosa non poteva non creare qualche contraccolpo. Le polemiche e le discussioni hanno riecheggiato a volte temi propri della CSCE fin dai suoi primordi e hanno posto in luce sensibilità e preoccupazioni su cui tutti dovremo riflettere, innanzitutto a Dodici. Su alcune difficoltà possono aver pesato tanto il fattore di novità, come elementi psicologici e qualche problema nel correggere percezioni sedimentate: le posizioni comunitarie sono per loro natura più rigide e per correggerle nel più ampio coordinamento NATO sono state a volte necessarie navette che hanno irritato chi non vi era abituato e non percepiva appieno il carattere positivo della novità. Il rapporto fra i Dodici e i Sedici potrà continuare a rivelarsi delicato in futuro: il rischio esiste ma sarà possibile evitarlo con opportune scelte di flessibilità e di tempi. I risultati raggiunti non mi sembrano negativi e sarebbe improprio sostenere che le difficoltà abbiano nuociuto alla capacità propositiva e alla solidarietà di fondo occidentale.

Il dibattito ha potuto procedere veloce perché sugli obiettivi di fondo del Vertice si è sin dal primo giorno registrato un amplissimo consenso. Segno dei tempi nuovi, in Europa come nella CSCE; i Trentacinque sono unanimi nel cercare nel Vertice una solenne sanzione al mutamento avvenuto in Europa, dare nuovo impulso ai concetti di libertà democratica e sviluppo civile, rafforzare la sicurezza militare europea in una prospettiva di stabilità e pace, creare le strutture istituzionali necessarie al dialogo politico permanente fra i Trentacinque. Quando però si tratta di tradurre queste priorità in impegni precisi e politicamente vincolanti – cui dovremo dedicarci da settembre – le divergenze assumono il loro peso.

Ci sono, come si è visto, differenze sulla dichiarazione di non-aggressione e sul CPC, ma l'accordo manca ancora su molti dei temi di fondo. Non c'è sul futuro dei negoziati militari e sul rapporto fra post-CFE e processo CSCE; non c'è sulle funzioni e le strutture delle istitu-

[59] La Dichiarazione di Londra su una Alleanza Atlantica trasformata è stata adottata dal Consiglio Atlantico straordinario di Londra del 5-6 luglio 1990. Appendice, Documenti n. 11.

zioni politiche "orizzontali", aldilà della generica indicazione del coinvolgimento dei Capi di Stato e di Governo e dei Ministri; non c'è sul numero, le funzioni e financo la localizzazione delle istituzioni "verticali" in materia di sicurezza, dei diritti umani e della soluzione pacifica delle controversie; non c'è sul rapporto fra la CSCE della nuova Europa e il Consiglio d'Europa, a parte l'invito (ancora da definire) alla Lalumière a essere presente a Parigi; non c'è sulla connessione fra la futura Assemblea Parlamentare CSCE e l'organo parlamentare del Consiglio d'Europa. Si potrebbe obiettare che problemi di questo genere sono normali in una fase come l'attuale e che la loro sottolineatura potrebbe riflettere soprattutto le preoccupazioni di negoziatori presi dalle urgenze del *day to day*. Forse sarà anche così, ma mi sembra che essi siano la manifestazione di un quadro politico la cui rapidissima evoluzione potrebbe prendere direzioni in parte impreviste.

Tre settimane fa il disegno politico del Vertice poteva apparire, pur nelle sue molteplici sfaccettature, ragionevolmente chiaro. Sancendo solennemente il movimento verso l'omogeneizzazione democratica della nuova Europa, Parigi dovrebbe costituire, fra le altre cose, un referente dinamico e il quadro organizzativo dell'unificazione tedesca, dando all'URSS le garanzie di sicurezza che il disfacimento del suo impero interno e l'*Angst* di singolarizzazione rendevano imperative, collocando questo processo in un quadro multilaterale strutturato quel tanto che fosse necessario a dargli credibilità senza scalfire le fondamentali attese di sicurezza dell'occidente, a partire dalla NATO e dalla natura transatlantica del processo CSCE. Il tutto, nel quadro di un significativo rafforzamento del ruolo della CEE, come riferimento necessario per una Germania unita e catalizzatore a diversi livelli di nuovi rapporti di cooperazione con i paesi dell'Europa centro-orientale. Orbene, si ha ora la sensazione che su questo scenario più o meno ordinato abbia da qualche giorno cominciato a spirare un nuovo "vento di Stavropol" rimescolando le carte in modi ancora non chiari, e che un negoziato concepito per accompagnare i processi di mutamento in Europa, si trovi ora in qualche modo a inseguirli anziché guidarli. Le intese Kohl-Gorbaciov, nell'imprimere un'altra accelerazione a ciò che tutti sapevano dovesse avvenire, non ne hanno forse mutato il senso profondo, ma ne hanno senza dubbio alterato il contesto temporale (qui, più che mai altrove, il

tempo non è forse politica?), obbligando tutti a rivedere equazioni che parevano consolidate. Sono solo sensazioni, certo, che non si basano su fatti precisi quanto su concatenazioni di notazioni sparse, ma che diversi condividono oggi qui a Vienna.

Colpisce a questo proposito il mutato atteggiamento e l'immagine di grande flessibilità dell'URSS: restia a farsi promotrice di qualsivoglia proposta concreta, si è dichiarata pronta a considerare positivamente quanto venisse indicato da altri, e segnatamente dagli occidentali. I sovietici parlano spesso un linguaggio che è difficile distinguere da quello degli americani; ne sottoscrivono prudenze e aspirazioni in una consonanza di intenti che potrebbe far pensare a un auspicato – o forse per certi versi realizzato – neo-bilateralismo. Paladini sino a poco fa di un approccio istituzionale forte nella CSCE, oggi essi sembrano disposti a sacrificare il "Consiglio della Grande Europa" e i centri di verifica militare (di cui or non è molto parlava Shevardnadze[60] nella sua lettera) sull'altare delle meno impegnative formulazioni NATO e dei vaghi impegni di principio degli americani. Sembra quasi che quelle istituzioni che, agli occhi di Mosca, costituivano fino a poco fa un'offa indispensabile per il conseguimento di nuovi assetti geo-politici in Europa, non le stiano più tanto a cuore. Quasi come se quelle esigenze di sicurezza cui tali istituzioni dovevano servire, fossero ormai state soddisfatte da altre promesse, da altri impegni dati in diversi e assai più circoscritti contesti, e che quindi il quadro multilaterale strutturato sin qui immaginato finisca per diventare, anziché garanzia, impedimento o quantomeno passaggio non più indispensabile. Una posizione insomma che, sia pure da angoli visuali opposti, potrebbe portare Mosca assai vicina a Washington nel pensare al futuro della CSCE.

La Germania (quella Federale, s'intende; della RDT, a parte la buona volontà, c'è poco da dire) è naturalmente assai attiva, ma dà anch'es-

[60] Nella sua lettera del 25 maggio 1990 al Ministro degli Esteri, Gianni de Michelis, Eduard Shevardnadze aveva indicato la visione sovietica della "casa comune europea" che avrebbe sancito la fine dell'epoca del confronto fra i blocchi, con un "Consiglio della Grande Europa" e una trasformazione in senso istituzionale della CSCE. In una lettera successiva a de Michelis, del 13 giugno 1990, specificò meglio le sue idee in materia di sicurezza militare, proponendo la "trasformazione in senso contrattuale" dei rapporti fra la NATO e il Patto di Varsavia. Appendice, Documenti n. 6.

sa la sensazione di essere meno impegnata sul piano di quelle istituzioni, che avevano sin qui costituito il suo terreno preferito d'azione. Genscher ha rinunciato senza colpo ferire a Londra a molte delle sue idee preferite, e la Delegazione tedesca a Vienna segue fedelmente questa impostazione. Bonn ha presentato, è vero, una proposta articolata per un centro di prevenzione dei conflitti, sulla quale varrà la pena di riflettere con attenzione. Le idee tedesche di un centro fortemente politico, con competenze in materia di sicurezza militare che vadano aldilà delle CSBM (escludendo rigidamente il CFE), abbozzano un ruolo di *peacekeeping* che va in prospettiva oltre la regola del consenso e sembrerebbe puntare in direzione di una vera e propria struttura paneuropea di coordinamento della sicurezza, in cui sarebbe logico prima o poi immaginare un ruolo speciale per le potenze maggiori. Un giudizio complessivo è certo prematuro, e anche qui sarà necessaria un'analisi a fondo. Rimane tuttavia la possibilità – anche se nessuno magari lo vuole – di una sorta di rovesciamento concettuale nella visione tedesca di tale struttura istituzionale che, se conservasse un effettivo carattere multilaterale, potrebbe corrispondere anche ai nostri interessi.

Sono i Paesi dell'Europa centro-orientale i soli a farsi veramente paladini di una istituzionalizzazione che, come l'URSS, ritenevano fondamentale per la transizione (sia pure per ragioni diverse), e che ora forse più dell'URSS sono preoccupati di veder indebolire. L'Ungheria e la Cecoslovacchia si muovono con intelligenza nel tentativo di tenere in vita un disegno che trova ascoltatori distratti. Nel tentativo di evitare fagocitamenti o l'isolamento, guardano con interesse crescente a ipotesi intermedie – come la Pentagonale – che possano dar corpo a logiche trasversali di cooperazione in Europa. Sarebbe ingiusto tacere che questi approcci non porterebbero molto lontano in un contesto di riaccorpamento politico segnato da logiche di tipo pluri-bipolare.

L'attivismo francese sembra tradire qualche preoccupazione. Parigi, contraria a ogni discorso di istituzionalizzazione politica in profondità, rilancia con forza sul terreno del quadro di sicurezza a Trentacinque. In parte, si tratta di un portato della tradizione, ma in parte non minore forse è espressione del desiderio di mantenere aperto in Europa un discorso realmente multilaterale, in cui la Francia possa conservare integro il proprio ruolo.

Su tutto ciò bisognerà tornare. Per ora basti osservare come ormai quasi tutti concordino che a Parigi si potranno prendere, sul futuro della cooperazione, la sicurezza militare e le istituzioni, solo decisioni di principio, che spetterà poi ai Ministri degli Esteri mettere a punto, secondo alcuni nei mesi immediatamente successivi, secondo altri a Helsinki nel '92. La cosa è sul piano formale ragionevole, poiché difficilmente Parigi potrà scendere nel dettaglio di negoziati e di strutture istituzionali. Quello che conta, sarà di mantenere ben chiari gli obiettivi politici di fondo del Vertice e decidere verso quale progetto ci si vorrà indirizzare, con quali finalità rispetto agli assetti geo-politici sottostanti. Dovremo rifletterne nelle prossime settimane, soprattutto a Dodici.

Sin qui la CEE ha proiettato un quadro sufficientemente omogeneo, ma l'emergere di posizioni nazionali su vari argomenti è forse qualcosa di più della semplice fisiologia di come nella realtà opera la CPE. Le tesi minimaliste di olandesi e inglesi sono qualitativamente diverse da quelle tedesche, così come si differenziano da quelle francesi. Individuare un denominatore comune sarà forse difficile, ma resta nondimeno essenziale per evitare che il Vertice divenga nel suo insieme un esercizio *ex post-facto*. I Dodici – se lo vorranno – potranno smentire questa prospettiva, dando pieno valore ai fattori che determinano l'attuale evoluzione in Europa e riaffermando l'esigenza di mantenere nella nuova CSCE un quadro multilaterale di cooperazione e sicurezza a cerchi concentrici, non solo come componente essenziale della loro identità esterna, ma come condizione necessaria per il rafforzamento della stabilità di un'Europa che abbia, nel rinnovato dinamismo delle democrazie e nella dimensione transatlantica del processo di cooperazione, altrettanti elementi permanenti e non surrogabili.

Seconda tornata

31 agosto

I francesi sembrano avere rinunciato all'idea di una dichiarazione unica sulle "relazioni amichevoli" a Trentacinque, a favore di una dichiarazione di "non-aggressione" a Ventitré, da negoziarsi a Vienna nel quadro CFE, e di una dichiarazione sulle "relazioni amichevoli" a Tren-

tacinque, da negoziarsi a Vienna nel Prep-Com. Morel ha detto che la dichiarazione a Ventitré dovrebbe codificare l'evoluzione intervenuta nei rapporti Est-Ovest, segnando la fine della fase in cui la sicurezza era stata garantita in Europa dalle reciproche alleanze, mentre la dichiarazione a Trentacinque dovrebbe sottolineare la proiezione futura degli assetti di sicurezza in Europa, basati sul rafforzamento della cooperazione fra tutti i paesi partecipanti alla CSCE. Nella perdurante validità dell'alleanza atlantica e la dissoluzione del Patto di Varsavia, le nuove democrazie potranno svolgere autonomamente il proprio ruolo nel concerto europeo, al di fuori del condizionamento della logica dei blocchi: in buona sostanza, una dichiarazione a Ventitré di "non aggressione", che sanzioni il passato, e una dichiarazione a Trentacinque, "sulle relazioni amichevoli" che punti al futuro.

Ha aggiunto informalmente che le ragioni del cambiamento andrebbero cercate nelle indicazioni raccolte da Dumas[61] a Mosca, dove i sovietici gli avrebbero detto di guardare con interesse alla possibilità di una dichiarazione parallela a Trentacinque al Vertice, ma di non essere disposti a rinunciare alla dichiarazione a Ventitré fra i paesi membri delle due alleanze, giudicata prioritaria per la loro sicurezza. Si conferma così l'impostazione della Dichiarazione di Londra; Parigi si è convinta a non insistere per una dichiarazione unica a Trentacinque, che aveva sostenuto con forza anche in sede NATO a Bruxelles, e la possibilità di raggiungere un compromesso equilibrato su un tema certamente delicato è stata salutata con favore qui dai Dodici.

Permane una diversità di opinioni sull'opportunità di una, o piuttosto due dichiarazioni e continueremo a parlarne nei prossimi giorni. C'è consenso che quella a Ventitré dovrà essere negoziata in ambito CFE e firmata contestualmente alla firma del trattato CFE, di cui secondo alcuni potrebbe costituire un cappello introduttivo. Sulla natura, i contenuti e il rapporto della dichiarazione a Trentacinque con il Documento del Vertice, le idee non sono ancora del tutto formate.

L'impegno assunto dai ventitré paesi militarmente più significativi in Europa sarà un elemento portante del rafforzamento del quadro di si-

[61] Roland Dumas è stato Ministro degli Esteri (e delle Relazioni Esterne) francese, nei periodi 1984-86 e 1988-93.

curezza della CSCE. Più che a un testo separato, si potrebbe pensare a una formula secondo cui i Trentacinque prenderebbero solennemente atto, nel Documento del Vertice, della reciproca garanzia assunta dai Ventitré nella loro dichiarazione, e si impegnerebbero a loro volta a sottoscrivere gli impegni politici in essa contenuti. Si avrebbe così una sorta di duplice legittimazione, parallela nella forma e autonoma nei contenuti, che ricalcherebbe con gli opportuni adattamenti lo schema con il quale il mandato CFE venne a suo tempo recepito dai Trentacinque nel Documento di Vienna '89.

Il problema sembra avviarsi verso una soluzione che rende più facile la ricerca di contenuti accettabili tanto per i Dodici come per gli americani. I francesi sembrano più flessibili, con qualche residua ambiguità, e la discussione continuerà nei prossimi giorni nel Prep-Com e nella concertazione atlantica. La reazione anche propositiva degli occidentali alle proposte francesi è stata utile per sbloccare la situazione, ma molto ha giocato la conferma inequivoca da parte di Mosca dell'irrinunciabilità della dichiarazione a Ventitré, di cui Parigi ha evidentemente dovuto tener conto.

Il Segretario organizzativo americano della Ministeriale di New York, Frowick[62], verrà a Vienna subito dopo la metà di settembre e la sua visita segnerà probabilmente il passaggio da una prima fase dedicata essenzialmente a questioni procedurali e logistiche, all'avvio del lavoro sugli aspetti politici di sostanza della Ministeriale.

La Slovenia si è aggiunta alla lista di quanti bussano alla porta del Vertice: la richiesta di Peterle[63], di ammetterla come osservatore è stata rimessa senza commenti da Liedermann[64] alla Plenaria, che probabilmente risolverà la cosa senza discussione. Cresce la preoccupazione di

[62] Bob Frowick lo ricordavo come il popolare Consigliere politico dell'ambasciata americana qualche anno prima a Roma, dove aveva lasciato ottimi ricordi in diversi ambienti. Lo ritrovavo con qualche sorpresa ora, con compiti in apparenza secondari, ma che erano probabilmente di passaggio fra un incarico e l'altro.

[63] Lojze Peterle, democratico cristiano, è stato Presidente del Governo della Slovenia dal 1990 al 1992 e quindi Ministro degli Esteri.

[64] L'ambasciatore Helmut Liedermann, austriaco, era il Segretario Esecutivo del Prep-Com. Era stato prima ambasciatore a Mosca.

vedere una pletora di entità nazionali insistere per essere in qualche modo presente a Parigi.

4 settembre

Ho preso la parola nella Plenaria di ripresa dei lavori, a nome dei Dodici, per ribadire le nostre priorità nel negoziato che entrerà nel vivo nei prossimi giorni[65]. Sono stato seguito da varie altre delegazioni. Gyarmati ha messo in evidenza l'importanza nei futuri rapporti intereuropei di fori come l'Alleanza Atlantica, la CEE e il Consiglio d'Europa. La dichiarazione di non aggressione fra le due alleanze appartiene a un modello obsoleto e suscita riserve che non si spingono sino a una vera opposizione, perché può essere necessaria per "coloro che nei cambiamenti in corso vedono elementi di potenziale instabilità, piuttosto che promettenti opportunità", con una chiara allusione all'URSS. Una eventuale accettazione della dichiarazione dovrà: a) essere sottoscritta dai singoli Stati e non basarsi su un approccio "blocco a blocco"; b) avere il carattere di dichiarazione e non di accordo; c) sancire la fine di un'epoca di confronto e non prendere posizione su un'eventuale trasformazione delle alleanze, su cui spetterà ai singoli Stati firmatari decidere; d) essere elaborata nel quadro CFE. Quanto alla dichiarazione sulle relazioni amichevoli a Trentacinque, dovrà riaffermare gli impegni al non uso della forza, al regolamento pacifico delle controversie e alla creazione di un nuovo sistema cooperativo di sicurezza. Il CPC dovrebbe in una prima fase limitarsi agli aspetti militari, riservando quelli politici a un'ulteriore elaborazione. Quanto al regolamento pacifico delle controversie, a La Valletta si dovrebbero ottenere risultati costruttivi sulle procedure di conciliazione e *fact-finding*. Ha concluso sottolineando l'importanza della cooperazione economica con i Paesi in transizione verso il libero mercato e la necessità di ulteriori approfondimenti per la protezione delle minoranze.

Deriabin ha confermato le aperture di Mosca sull'istituzionalizzazione. Ha citato le proposte tedesca e canadese come base di discussione per la duplice funzione, militare e civile, del CPC. Sul regolamento pacifico delle controversie, ha detto che è urgente chiarire se i relativi

[65] Appendice, Documenti n. 28.

meccanismi dovranno essere integrati nel CPC, ovvero separati ed eventualmente coordinati. Ha aggiunto che la dichiarazione di non aggressione a Ventitré non è incompatibile con la proposta francese di dichiarazione sulle relazioni amichevoli a Trentacinque e ha insistito per una ulteriore riunione dei Ministri a Vienna alla vigilia del Vertice, per approvare il documento da sottoporre ai Capi di Stato.

von Gruningen ha detto che il CPC dovrebbe occuparsi delle questioni militari, rinviando a una fase ulteriore quelle politiche. Ha condiviso la tesi sovietica di lasciare impregiudicata per la Valletta la questione dell'integrazione o meno dei meccanismi previsti nel CPC e ha osservato che la menzione della dichiarazione a Ventitré nel quadro a Trentacinque contribuirebbe a ribadire il principio del non uso della forza a suo tempo solennemente sancito a Helsinki.

Per Vukovich la futura struttura di consultazione politica europea dovrebbe avere anche capacità di intervento in caso di crisi e il CPC dovrebbe operare come supporto tecnico, in aggiunta alle sue competenze per le CSBM e il regolamento pacifico delle controversie. Balcar[66] ha ritirato la proposta presentata con Polonia e RDT per l'istituzione di due centri separati e ha ribadito l'interesse di Praga a ospitare il Segretariato CSCE. Maresca è intervenuto brevemente per sollecitare la preparazione della Ministeriale di New York.

C'è poi stato un vibrato intervento di Buhring[67] – i tempi si fanno stretti… – di celebrazione da parte della RDT dell'imminente riunificazione. Ha tenuto a sottolineare l'adesione alle priorità e modalità di lavoro per il Prep-Com indicate dai Dodici, si è detto d'accordo con le posizioni tedesco-occidentali sul CPC e ha concluso chiedendosi quan-

[66] Ladislav Balcar era l'ambasciatore capo della delegazione cecoslovacca, che è stata molto attiva nel negoziato; con lui non ho avuto molti contatti personali.

[67] L'ambasciatore Buhring era il capo della delegazione di Berlino Est al negoziato, che ha avuto vita breve. Il 3 ottobre, con l'annuncio dell'unificazione tedesca, la delegazione della RDT è letteralmente scomparsa e zu Rantzau impedì anche che il Prep-Com gli indirizzasse il consueto saluto, dicendo che non si trattava qui di una partenza, bensì della dissoluzione di uno stato. Dallo stesso zu Rantzau e da altri mi fu detto poi che tutti i diplomatici e i militari di grado elevato erano stati immediatamente epurati dal governo federale, in quanto ritenuti troppo compromessi con la SED, il Partito comunista della RDT. Era forse inevitabile, anche se la durezza colpì; molti di essi erano infatti dei professionisti capaci.

do sarà possibile attribuire valore non solo politico, ma anche legale alle decisioni della CSCE.

Morel ha osservato che non tutti i temi all'esame sono al medesimo grado di maturazione. Lo schema del 20 luglio sull'Europa pacifica e democratica rappresenta un'adeguata base di lavoro per la prima parte della Dichiarazione del Vertice, in cui andranno menzionate le dichiarazioni a Ventitré di non aggressione e quella a Trentacinque sulle relazioni amichevoli ed è urgente mettere a punto le modalità dei due negoziati. Per la seconda parte, i futuri negoziati sulla sicurezza non potranno che essere estesi a tutti i Trentacinque e ci si dovrà impegnare a definire un mandato non oltre Helsinki '92. I Trentacinque dovranno annunciare a Parigi il loro impegno a firmare la convenzione sul divieto delle armi chimiche. Sarà importante ricomprendere in maniera equilibrata le altre componenti del processo CSCE, con un occhio ai risultati delle recenti riunioni intersessionali. Per la terza parte, sui temi istituzionali c'è un vasto consenso di massima sulla direzione dei lavori, ma le delegazioni dovranno precisare meglio i dettagli di quello che si attendono dalle istituzioni e dai meccanismi in esame.

Friis-Moller[68] si è richiamato al mio intervento e ha detto che l'ordine del giorno del Vertice dovrà riflettere un carattere di realistico approccio ai problemi contemporanei della CSCE, facendo attenzione al corretto equilibrio fra apprestamenti istituzionali e ulteriore sviluppo del processo. Per la Danimarca è prioritario il meccanismo politico delle riunioni dei Capi di Stato e di Governo e dei Ministri degli Esteri, i cui temi dovranno essere predisposti dal Segretariato sulla base delle proposte non solo dei paesi partecipanti ma anche delle principali ONG.

Stanescu[69] ha ribadito con toni a volte filosofici la piena adesione alle sostanziali novità della vita democratica nell'Europa centro-orientale.

[68] William Friis-Moller era l'ambasciatore capo della delegazione danese, che fu molto attiva in sede di concertazione NATO e scandinavo, con una particolare attenzione per i temi ambientali e istituzionali. Sostenne con forza la candidatura di Bent Rosenthal per il Segretariato esecutivo del CPC. Il rapporto con lui fu cordiale ma non particolarmente intenso. È stato poi ambasciatore a Pechino e Stoccolma.

[69] Marin Stanescu era l'ambasciatore capo della delegazione romena, che si muoveva con qualche difficoltà fra le suggestioni del nuovo e i residui di un vecchio da cancellare con forza. Aveva anche difficoltà finanziarie e di organizzazione, cui cercava di

Bucarest si attende che vengano riaffermate con forza a Parigi e che si dia una prospettiva concreta al loro rafforzamento, confermando il ruolo di garanzia primario – e non complementare – della CSCE per la sicurezza e la cooperazione in Europa, in cui il secondo cesto rappresenta la chiave di volta per assicurare una sostanziale uguaglianza tra i Trentacinque.

10 settembre

Il Seminario di Helenental che si è svolto nel weekend ha pienamente raggiunto il suo scopo. Sin dalle prime battute del Prep-Com in luglio era apparso chiaro che ai Dodici – e alla CPE rafforzata – sarebbe toccato a Vienna un ruolo ben più incisivo del passato nella CSCE. Con l'URSS sostanzialmente passiva, il Patto di Varsavia in crisi e gli NNA evanescenti, saremmo stati noi e gli americani quelli chiamati a indicare la sostanza del processo negoziale. Un fatto che apriva alla Presidenza italiana prospettive importanti e richiedeva una gestione accorta, tanto per quanto atteneva ai rapporti intercomunitari che al più delicato contesto atlantico. Le convergenze fra i Dodici c'erano, ma anche differenze a volte significative ed era necessario un approccio che andasse oltre la normale prassi delle concertazioni comunitarie a margine dei lavori.

Ho preso così l'iniziativa, fortemente appoggiato da Morel, di promuovere una sorta di *Gymnich*[70] dei soli capi delegazione a Helenental nel Baden bei Wien, con una discussione fuori dell'ufficialità per cercare di arrivare a una linea per quanto possibile comune e in ogni caso sempre strettamente concordata. La cosa ha funzionato; è stato possibile approfondire le rispettive posizioni ed elaborare linee comuni per una forte azione propositiva sul Documento di Parigi, confermando il ruolo chiave che i Dodici sono chiamati a svolgere.

---

far fronte al meglio. Abbiamo mantenuto un buon rapporto e ogni tanto mi faceva tornare alla mente l'immortale definizione – forse di Lupescu – che essere romeno non è una nazionalità, ma un mestiere…

[70] Il "modello Gymnich" indica le riunioni informali ristrette dei Ministri degli Esteri CEE che si tenevano regolarmente sino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Prende il nome dal castello di Gymnich, nelle vicinanze di Bonn, dove il 20-21 aprile 1974 si tenne la prima riunione (vi partecipai accompagnando Moro, ma dovetti restare a lungo in giardino, perché in sala erano rigorosamente ammessi i soli Ministri).

Vi è stato accordo sul fatto che il non-paper del coordinatore del 27 luglio, pur continuando a essere un valido riferimento, appare nella sua formulazione attuale superato; abbiamo concentrato l'attenzione sui temi politici per il primo capitolo sull'Europa libera, pacifica e unita, ponendo speciale attenzione ai punti sullo stato di diritto e le relazioni amichevoli a Trentacinque. Il primo testo concordato, sullo stato di diritto, parte dal riconoscimento dei risultati acquisiti dalla CSCE nei quindici anni trascorsi dalla firma dell'Atto Finale e afferma che devono costituire un impegno non solo sottoscritto, ma condiviso nella sua integralità da tutti i paesi membri, indicando nello stato di diritto – fondamento delle libertà individuali, del pluralismo politico e dell'economia di mercato – la pietra angolare dello sviluppo futuro della cooperazione europea. Il secondo testo concordato, sulle relazioni amichevoli, fa stato dei nuovi rapporti che verranno solennemente sanciti dal Vertice, basati sulla rinuncia all'uso della forza e il rispetto dell'integrità territoriale da un lato, e dall'altro su un quadro di sicurezza cooperativa caratterizzato dal rispetto dei diritti dell'uomo e dalla crescente interdipendenza a tutti i livelli fra gli stati membri, nelle loro relazioni reciproche e in quelle con il resto del mondo.

von Schumann[71] ha sollevato il tema della partecipazione della CEE in quanto tale al Vertice, proponendo per il Documento conclusivo la formula: "i Capi di Stato e di Governo dei Paesi partecipanti alla CSCE e i Rappresentanti della Comunità Europea", che ha presentato come una naturale evoluzione della Dichiarazione Moro del 1975 alla luce del risultato di Sofia[72], dove è stato definitivamente accettato che il paese esercitante la Presidenza venga individuato anche con la dicitura "Comunità Europea".

[71] Claus Dieter von Schumann era un funzionario della Commissione, distaccato presso la delegazione della presidenza italiana al Prep-Com; ha seguito l'intero arco del negoziato, attento sempre a salvaguardare la posizione della Commissione da prevedibili attacchi, con un approccio burocratico che non ha sempre facilitato il raggiungimento dell'obiettivo e ha reso anche a volte meno agevole la nostra azione in favore di un risultato prioritario per i Dodici e soprattutto per noi.

[72] La Riunione CSCE di Sofia sulla Protezione dell'Ambiente si è tenuta dal 16 ottobre al 3 novembre 1989.

Sul fatto che alla CEE debba essere riconosciuta maggiore visibilità nella CSCE (come indicato in uno specifico paragrafo del non-paper del coordinatore del 27 luglio), siamo stati tutti d'accordo. La mossa di von Schumann non è giunta inaspettata e segue la linea sostenuta da Delors, ma potrebbe creare più di un problema, soprattutto in ambito interoccidentale; più d'uno ha osservato che una insistenza troppo marcata potrebbe imbattersi nella negazione del consenso, con un risultato politico opposto a quello voluto. La Dichiarazione Moro (che, va ricordato, venne concordata con non poche difficoltà a Helsinki) prevede cha la CEE partecipi al processo CSCE attraverso le sue istituzioni competenti, rappresentate sino a oggi dalla presidenza di turno del Consiglio, nella cui delegazione vengono inseriti rappresentanti della Commissione. La doppia indicazione adottata dopo Sofia ha messo in luce il duplice ruolo della Presidenza, ma non ha legittimato un'autonoma partecipazione della Commissione e lo stesso Kampelman[73] – nel dare nella riunione l'assenso americano a questa soluzione – aveva chiarito che non avrebbe dovuto essere interpretata come un'apertura verso la creazione di un "trentaseiesimo paese membro".

Gli americani avevano ribadito le loro perplessità nella recente Troika CSCE a livello esperti: non è da escludere che l'ostacolo venga superato a più alto livello politico, ma è improbabile che possa avvenire in tempi rapidi. Resta da valutare se vale la pena di sposare la posizione, certo legittima, della Commissione e affrontare una battaglia procedurale e politica in cui potremmo trovarci contro gli americani e più d'uno fra gli NNA, magari con la benevolmente ironica astensione sovietica. La questione va comunque oltre le competenze del Prep-Com e

[73] Max Kampelman è stato un diplomatico americano di lungo corso, esperto di questioni nucleari e di rapporti con l'URSS, con una notevole esperienza della CSCE, presso cui è stato ambasciatore negli anni Ottanta. È stato capo della delegazione americana alla riunione di Sofia sulle relazioni culturali nel 1989 e alla riunione di Mosca sulla dimensione umana nel '91. A quest'ultima, decise di offrire il consueto pranzo alle delegazioni partecipanti, non in ambasciata, ma al McDonald's che aveva appena aperto, mi sembra nella Piazza Pushkin. La cosa destò ovviamente molta curiosità e sensazione; la coda dei clienti sovietici faceva un paio di volte il giro della piazza (fra l'altro, si pagava eccezionalmente in rubli e non in valuta) e Kampelman non mancò di sottolineare compiaciuto la cosa; che ne pensassero i cittadini sovietici, che si videro portare via il posto da una lunga fila di macchine diplomatiche, non fu dato sapere.

abbiamo deciso che dovranno occuparsene i Ministri, cui la Commissione potrebbe rivolgersi in CPE il 17 settembre.

Oggi in Plenaria Traavik[74] ha parlato della centralità del meccanismo di consultazione politica istituzionalizzata, con gli alti funzionari come una sorta di Comitato Politico. Il CPC dovrebbe svolgere entrambe le funzioni militare e politica, ma la seconda dovrebbe svilupparsi gradatamente alla luce di La Valletta. La CSCE dovrebbe diventare un foro negoziale anche per i problemi ambientali transfrontalieri, prevedendo sistemi cooperativi di verifica e, successivamente, un meccanismo simile a quello per i diritti umani. Ha detto che le proposte norvegesi sono largamente complementari con quelle di altre istituzioni europee, a partire dall'Agenzia Europea dell'Ambiente, e bisogna evitare duplicazioni.

Reimaa si è detto favorevole a consultazioni politiche regolari, ha posto l'accento sull'impegno di tutti i paesi partecipanti alla rinuncia all'uso della forza nella dichiarazione a Trentacinque e ha sostenuto un approccio gradualistico per il CPC che, attraverso un accorto dosaggio di competenze militari e politiche, dovrebbe prefigurare il nuovo sistema paneuropeo di sicurezza cooperativa. Si è mostrato perplesso dell'idea di limitare la durata delle conferenze di seguiti, che non dovrebbero avere un inquadramento rigido e servire di fatto come un Consiglio dei Ministri degli Esteri a Trentacinque, con un ruolo centrale nel futuro processo CSCE. Ha concluso che il Vertice dovrebbe adottare decisioni operative e non solo di principio sulle istituzioni.

Deriabin ha fatto riferimento al Consiglio d'Europa e alla riunione allargata con i parlamentari dei paesi CSCE del 26 settembre a Strasburgo, cui parteciperà una qualificata delegazione da Mosca, che consentirà di avviare una prima discussione di metodo sull'Assemblea parlamentare della CSCE.

[74] Kim Traavik era l'ambasciatore capo della delegazione norvegese, che fu attiva soprattutto nel contesto scandinavo e nella concertazione NATO, dove seguì coerentemente l'impostazione atlantica mettendo nel contempo l'accento sui temi umanitari e delle ONG. Abbiamo collaborato senza molti problemi ma abbastanza da lontano. È stato poi Rappresentante permanente all'OSCE e alla NATO e ambasciatore a Londra.

Per Crowe[75], ci vuole prudenza nel definire i compiti del CPC e bisognerà attendere quantomeno gli esiti di La Valletta. Ha rilanciato la proposta britannica per un meccanismo di conciliazione che potrebbe essere attuato sin d'ora, salvo riconnetterlo con il più ampio sistema per la risoluzione pacifica delle controversie che sarà messo a punto in futuro.

Maresca ha dato segni di generica apertura, con due limiti. Non si potranno creare nuove istituzioni solo per ragioni di visibilità politica, senza una chiara indicazione delle funzioni, e ci vorrà un approccio prudente per evitare inutili duplicazioni, creando aspettative che non potrebbero essere mantenute. Ha preso ad esempio il CPC, le cui funzioni nella sicurezza militare dipenderanno dall'esito dei negoziati in corso nel CFE. Ha insistito per la creazione di una istituzione per le elezioni libere e democratiche.

Per zu Rantzau l'ultimo anno ha impresso un ritmo rivoluzionario agli sviluppi europei, di cui non si potrà non tener conto nell'istituzionalizzazione della CSCE. Il Vertice dovrà creare una solida struttura per le nuove forme di convivenza politica tra governi e popoli europei. L'elemento più qualificante sarà il CPC, che non può essere ridotto solo alla gestione delle CSBM davanti a una situazione europea in cui ci si può attendere delle conflittualità diverse dal passato. L'ambiente politico europeo è profondamente mutato e richiede riferimenti istituzionali innovativi: il CPC deve poter corrispondere a tale esigenza, offrendo un'alternativa multivalente ai percorsi in cui sono state sin qui canalizzate crisi e conflitti.

von Gruningen ha pacatamente sottolineato la necessità di gradualismo per il CPC: sarebbe meglio porre intanto l'accento sul meccanismo

[75] Sir Brian Crowe era il capo della delegazione al Prep-Com e l'ambasciatore britannico a Vienna. Il rapporto con lui e la sua delegazione fu sempre molto cordiale e stretto. L'ortodossia atlantica e lo stretto rapporto con gli USA faceva premio su tutto nell'atteggiamento negoziale inglese, rendendo a volte più complesso il coordinamento comunitario che lui, da europeista convinto, cercava comunque di facilitare. Durante la fase redazionale del Documento di Parigi, divenne un attento, prezioso e a volte puntiglioso correttore di testi, facilitandone la corretta lettura. Abbiamo lavorato bene insieme e stabilito un rapporto di fattiva amicizia. È stato poi Direttore Generale delle Relazioni Esterne della Commissione CEE; l'ho incontrato l'ultima volta qualche anno fa a Chatham House, di cui era consigliere.

delle consultazioni politiche, attendendo quantomeno La Valletta prima di esaminare il quadro completo delle sue funzioni, che potrebbero in una prima fase riguardare il monitoraggio delle CSBM.

Per gli austriaci, è cambiata l'essenza stessa della CSCE e il CPC non è più un luogo di confronto ideologico, ma un'istituzione che dovrà avere anche una funzione politica e svolgere un ruolo positivo in relazione a potenziali conflitti non solo militari. Il Vertice dovrà decidere di istituirlo subito, seppure limitandone all'inizio le funzioni alle CSBM.

Morel ha detto che le consultazioni regolari a livello Ministri degli Esteri saranno il centro di gravità del nuovo sistema CSCE e ha valorizzato il ruolo del *Comité des Adjoints des Ministres* che dovrà preparare e curare i seguiti delle riunioni ministeriali. Il CPC dovrà essere un organismo esecutivo per i Ministri, insieme al Segretariato: volergli attribuire funzioni più penetranti sarebbe voler costruire un sistema paneuropeo di sicurezza collettiva di cui non ci sono ancora le basi.

In tema di istituzionalizzazione, consultazioni politiche, Segretariato e CPC, il Canada vuole un centro di alto profilo, la Polonia spinge per la dimensione parlamentare, il Portogallo ha echeggiato le posizioni francesi. Buwalda ha ripreso la proposta Benelux sulla conciliazione, che vorrebbe accolta[76] a Parigi, e ha espresso riserve su competenze troppo estese per il CPC.

Sono intervenuto a più riprese a titolo nazionale, sostenendo che ci vuole flessibilità sugli aspetti istituzionali per consentire successivi aggiustamenti alla luce degli sviluppi del processo CSCE. Ho sottolineato la centralità delle consultazioni politiche regolari nella rinnovata dimensione europea, il cui carattere di crescente unitarietà induce a non essere troppo restrittivi per il CPC, che sarà probabilmente visto dall'esterno come una delle innovazioni di maggiore significato.

[76] Petrus Buwalda era il capo della delegazione olandese, di cui aveva assunto la responsabilità venendo dall'incarico di ambasciatore a Mosca. Diplomatico di vecchia scuola, è stato molto attivo, a volte rompendo la solidarietà comunitaria per seguire da vicino le posizioni atlantiche e soprattutto americane. Abbiamo collaborato, ma senza una grande empatia personale. È stato anche ambasciatore in Egitto e in Svezia.

12 settembre

Il lavoro sulla dichiarazione di non aggressione e quella sulle relazioni amichevoli è continuato oggi in un intreccio confuso di considerazioni politiche, procedurali e a volte personali. Maresca e zu Rantzau hanno espresso forti dubbi che il negoziato sulla dichiarazione di non aggressione possa svolgersi a margine di quello del CFE, scontrandosi con la prevedibile opposizione di Morel; alla fine la tesi americana di un quadro negoziale specifico, e un coordinamento NATO *ad hoc*, ha prevalso. Rimane una certa confusione su chi, nella sostanza, dovrà seguire il negoziato, su quali saranno le effettive modalità del coordinamento occidentale per le due dichiarazioni, che appaiono sempre più interconnesse e per le quali sarebbe opportuno definire strategie a Ventitré e a Trentacinque, se non comuni perlomeno concordate.

La confusione non sembra aver risparmiato i sovietici. Mentre infatti ieri Grinevsky[77] dava in CFE alcune indicazioni preliminari su una bozza di dichiarazione a Ventitré messa a punto da Mosca, dicendo di non disporre al momento di una sua traduzione in inglese, Deriabin l'ha fatta circolare oggi ai suoi omologhi dei Ventitré nel Prep-Com e penso voglia discuterne nell'informale di venerdì.

Nell'insistere per una dichiarazione a Ventitré indipendentemente dalla possibilità che a Trentacinque si arrivi a una più ampia dichiarazione, i sovietici sembrano non voler rinunciare a riaffermare il ruolo politico delle due alleanze nei più avanzati assetti di sicurezza e cooperazione in Europa. La bozza inizia con lungo preambolo, in cui si fa riferimento alla fine della guerra fredda e all'avvento di una nuova era di cooperazione, alla democrazia pluralista, allo stato di diritto, alle libere elezioni, alle comuni responsabilità per risolvere i problemi mondiali e all'impegno delle due alleanze di trasformarsi radicalmente per assumere un ruolo eminentemente politico. Prosegue riaffermando gli impegni, sulla base dei principi CSCE e societari, alla rinuncia all'uso della forza, al rispetto dell'integrità territoriale, alla creazione di strumenti e strutture di sicurezza e stabilizzazione nella CSCE, all'istituzione di un'Assemblea Parlamentare e di un centro per la prevenzione dei con-

[77] L'Ambasciatore Oleg Grinevsky era il capo della delegazione sovietica al negoziato CFE.

flitti, eccetera. Il tutto, condito dell'impegno per lo sviluppo di rapporti regolari fra i paesi membri delle due alleanze, incluso l'accreditamento di rappresentanti diplomatici, la continuazione di negoziati per una riduzione reciproca e sostanziale degli armamenti negli anni Novanta, la revisione delle dottrine militari, l'avvio di negoziati sul disarmo nucleare e navale, lo sviluppo di nuove CSBM. Una combinazione di elementi più direttamente militari, di sicura pertinenza delle alleanze, con altri di portata assai ampia. Il testo di Deriabin si sovrappone quasi integralmente nei suoi elementi politici alla nostra bozza di Helenental e la cosa non deve stupire. Una delle ragioni che ci avevano indotto a predisporre rapidamente a Dodici il nostro testo, era stata quella di prevenire a livello dei Trentacinque l'eventuale tentativo di Mosca di proporre a Ventitré un documento dalle connotazioni politiche ampie, che sarebbe stato quantomai inviso alle nuove democrazie e non avrebbe corrisposto agli interessi occidentali.

Superato ormai l'impasse negoziale francese, dovrebbe essere possibile definire in ambito occidentale dei testi funzionalmente differenziati ma logicamente interconnessi – uno a Ventitré e l'altro a Trentacinque – da negoziare a Vienna nei fori competenti. Persistono le perplessità americane sulla dichiarazione a Trentacinque, ma la bozza di Deriabin potrebbe convincerli ora a seguire una linea più articolata, basata su una prima dichiarazione fra i membri delle due alleanze che sancisca solennemente la fine della confrontazione militare in Europa, e una seconda dichiarazione, a Trentacinque, che faccia riferimento alla dichiarazione a Ventitré, riaffermi i principi dell'Atto Finale e la rinuncia all'uso della forza, sottolinei l'impegno per una maggiore interdipendenza dei rapporti fra i paesi CSCE e con il resto del mondo.

Resta da chiedersi quanto i sovietici vorranno insistere per una dichiarazione a Ventitré che legittimi politicamente le due alleanze, e quanto invece potranno accontentarsi di formulazioni più modeste. Il tema della dichiarazione di non aggressione potrebbe essere sollevato nella visita di de Michelis[78] a Mosca, permettendoci una utile verifica dello stato delle loro riflessioni in merito. Nel suo recente viaggio a

[78] Gianni de Michelis, Ministro degli Esteri, attribuiva una importanza strategica nel suo disegno di politica estera al negoziato per la Carta di Parigi, che seguì da vicino anche nella veste di Presidente di turno del Consiglio CEE.

Mosca, Dumas[79] aveva tratto l'impressione che di una dichiarazione a Ventitré per ragioni interne i sovietici non potessero fare a meno, ma che alla fine avrebbero potuto accontentarsi di un testo meno impegnativo di quello trasmesso ora da Deriabin. È anche per questo che a Dodici ci siamo trovati d'accordo per mettere a punto dei testi più politici a Helenental, che presenterò nei prossimi giorni al gruppo di lavoro 1 a nome dei Dodici.

13 settembre

Ho invitato oggi a colazione gli ambasciatori dei paesi mediterranei non partecipanti, per illustrare il significato dell'invito loro rivolto di prendere la parola al Prep-Com e con l'occasione ho sottolineato il ruolo svolto a questo proposito dall'Italia. Mi hanno ringraziato e l'incontro è stato senz'altro utile; alcuni di loro non avevano fra l'altro chiara la differenza fra la partecipazione a Palma di Majorca[80] e quella al Prep-Com. Non vorrebbero che questo fosse un esercizio meramente formale e si augurano che la collaborazione con il *volet* mediterraneo della CSCE si faccia sempre più fattiva, venendo incontro ad attese non sempre totalmente corrisposte. Li ho rassicurati, aggiungendo che nel nuovo quadro di cooperazione in Europa l'interdipendenza con i paesi del mediterraneo diventa sempre più centrale. L'egiziano, il marocchino e il tunisino hanno confermato la loro presenza; con l'occasione, hanno chiesto maggiori delucidazioni sul progetto CSCM[81] e gli ho

[79] Roland Dumas era il Ministro degli Esteri francese, fedelissimo di Mitterrand.

[80] La Riunione CSCE sul Mediterraneo si è tenuta a Palma di Majorca dal 24 settembre al 19 ottobre 1990.

[81] La CSCM – Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo – era un progetto cui de Michelis teneva moltissimo. Venne lanciato a Palma di Majorca e ripreso a La Valletta, ma ebbe vita grama e si scontrò con diverse opposizioni, fra cui quella americana. Ogni tanto la CSCM viene da noi resuscitata e quindi rapidamente rimessa nel cassetto. Fui convocato allora d'urgenza a Roma per preparare un primo schema da sottoporre ai partners; lo feci molto mio malgrado e non nascosi il mio scetticismo, perché ero convinto – e lo sono tuttora – che l'idea fosse intellettualmente attraente, ma avesse un vizio di fondo. La CSCE ha potuto funzionare perché è partita da un quadro di confronto consolidato e reciprocamente riconosciuto, ampliando al suo interno i margini di collaborazione possibile (il processo ha portato poi alla fine del confronto, ma questa è un'altra storia). La CSCM si proponeva invece di allargare i

fornito le informazioni del caso. Il libanese e l'algerino avevano declinato l'invito, il libico aveva accettato ma non è venuto, il siriano non era a Vienna. Parlerò nei prossimi giorni con l'israeliano.

14 settembre

Deriabin ha invitato i capi delegazione dei Ventitré al Prep-Com all'ambasciata sovietica, per "consultazioni sulla dichiarazione che dovrà dimostrare la nuova qualità delle loro relazioni reciproche" senza specificare nell'indirizzo le funzioni. Con questa formula inedita e un po' ambigua, ha probabilmente inteso superare la *querelle* procedurale sul quadro negoziale della dichiarazione, di cui fra occidentali si è molto discusso nelle ultime settimane. È interessante notare come l'impostazione di Deriabin segua indirettamente quella originaria di Maresca, che in agosto aveva proposto la costituzione di un gruppo informale di "amici della dichiarazione a Ventitré", a margine del Prep-Com ma autonomo rispetto a questo, e si discosti invece dalla recente tesi di francesi e altri, per cui la dichiarazione dovrebbe essere negoziata a Vienna a margine del CFE. Resto in attesa su ciò di istruzioni da Roma.

L'orientamento prevalente fra i colleghi occidentali è di andare, anche se non è chiaro a quale livello. L'idea è comunque di presentarsi con una bozza di dichiarazione concordata in ambito NATO, per contrastare fin dall'inizio quella che verosimilmente sarà la linea sovietica, di una dichiarazione dal carattere assai ampio che tenda a configurare un ruolo anche per il futuro di ambedue le alleanze.

Si è chiarito che il gruppo *ad hoc* sulla dichiarazione di non aggressione avrà una configurazione autonoma rispetto al Prep-Com e alla CFE, mantenendo legami con ambedue sul piano politico-negoziale; dovrebbe riunirsi una o due volte la settimana presso la Hofburg, in una sala appositamente riservata. La lingua di lavoro sarà l'inglese, senza traduzione (con risparmio evidente di costi) e il coordinamento a Sedici avverrà in un caucus appositamente costituito, che ha iniziato la sua attività ieri. Ho informato Deriabin, che me lo aveva chiesto, che alla

---

margini di un confronto che non era né consolidato, né reciprocamente riconosciuto. Perché funzionasse, ci sarebbe voluto l'equivalente di un Atto Finale; Oslo avrebbe potuto esserlo ma la storia ha preso un'altra direzione.

riunione parteciperà da parte italiana il mio vicecapo delegazione, Piero Francese[82].

16 settembre

La consueta colazione della Pentagonale (era il mio turno) ha confermato un ampio accordo sui principali temi in discussione in vista di New York. Per quanto riguarda il rapporto fra le due dichiarazioni, Gyarmati ha detto che quella a Ventitré (o a Ventidue, come ormai si dice a Vienna) dovrebbe essere quanto più concisa possibile e non legittimare un ruolo ulteriore per le alleanze nel Documento di Parigi. Balcar ha ribadito la preoccupazione di non dare ai sovietici alcun pretesto per restituire spazio politico al Patto di Varsavia, ed è stato sostenuto da angoli visuali diversi da Vukovich e Pavicevic. Per quanto riguarda il CPC, che gli austriaci vorrebbero almeno all'inizio a Vienna, abbiamo

[82] La decisione su chi avrebbe avuto la responsabilità per il gruppo a Ventidue sulla dichiarazione di non aggressione, si rivelò molto faticosa anche per noi. Il tema atteneva al negoziato nel Prep-Com, ma coinvolgeva anche per più versi quello CFE. Molti paesi avevano lo stesso capo delegazione per entrambi i negoziati e non ci fu problema; altri, fra cui noi, ne avevano due: Paolo Pucci negoziava il CFE e io il Prep-Com (la cosa aveva funzionalmente senso, ma rifletteva anche la larghezza con cui alla Farnesina si distribuivano allora gli incarichi di ambasciatore. A Vienna eravamo cinque: oltre a Pucci e a me, c'era l'ambasciatore bilaterale, Alessandro "Sacha" Quaroni, il Rappresentante Permanente alle Organizzazioni Internazionali, Corrado Taliani, l'ambasciatore alle CSBM, Massimiliano Bandini più, fuori quota, l'Alto Rappresentante per i Rifugiati, Giorgio Giacomelli. Più che un poker, un Full… come notai scherzosamente una volta che tutti insieme attendevamo l'arrivo di de Michelis). Che quella del Prep-Com fosse la competenza prevalente era chiaro, ma Paolo Pucci era determinato ad averne lui il controllo, in quella che divenne presto una *querelle* amichevole e in punta di penna fra noi, con Pucci che avanzava la *seniority* e io la rilevanza *ratione materiae*. La Farnesina non voleva scontentare nessuno, temeva la grana e titubava senza decidere; a un certo punto mi sembrò che non potessimo perdere ulteriore tempo ed estrassi dal cappello una soluzione di compromesso, per cui il ruolo primario del Prep-Com era riconosciuto ma, a evitare problemi, la competenza negoziale per la sola dichiarazione a Ventitré sarebbe stata attribuita a Piero Francese, il mio vice. L'onore di tutti era così salvo e si poté cominciare a lavorare con successo; fummo probabilmente l'unica delegazione ad avere per la dichiarazione un negoziatore *ad hoc*, collegato in un caso e dipendente nell'altro, ma terzo rispetto tanto al CFE che al Prep-Com.

Pier Benedetto Francese fu il vicecapo delegazione al Prep-Com a Vienna e alla successiva riunione dei seguiti a Helsinki nel 1992.

esaminato soprattutto i suoi rapporti con l'istituendo meccanismo di consultazione politica – Consiglio ministeriale, Comitato Alti Funzionari – di cui secondo alcuni il CPC dovrebbe essere il braccio operativo. Le sue funzioni potranno essere ampliate gradatamente e molto giocheranno gli esiti di La Valletta. Praga insiste per avere la sede del Segretariato, incoraggiata dalle assicurazioni ricevute venerdì da Mitterrand. Siamo entrati nel dettaglio degli aspetti organizzativi, guardando anche all'applicabilità alla CSCE dei modelli dei Segretariati della CPE e di EUREKA. Le mie indicazioni sulle implicazioni istituzionali e operative delle diverse formule sono state accolte con molto interesse, ma gli ungheresi, i cecoslovacchi e gli altri hanno mostrato su questo punto, e sul CPC, delle incertezze che ne denunciano la mancanza di esperienza; credo che quella dei Dodici sarà assai importante per orientare le loro scelte sui meccanismi di consultazione politica nella CSCE.

17 settembre

Ho trasmesso oggi alla Plenaria una lettera firmata dai capi delle cinque delegazioni a Vienna, con il messaggio del primo Vertice della Pentagonale del 1° agosto ai Primi Ministri degli altri trenta paesi partecipanti, sottolineando come la sua azione sia sinergica con l'obiettivo di costruzione della nuova Europa e si ispiri pienamente ai principi della cooperazione nella CSCE[83].

La sessione è stata interlocutoria: tutti attendono per entrare nella sostanza che dai gruppi di lavoro cominci a emergere una prima trama del Documento di Parigi. I sovietici hanno detto che il lavoro nei gruppi non procede in maniera omogenea; le cose vanno bene nel gruppo 3 sulle istituzioni e si trascinano nel gruppo 1 sull'Europa democratica, pacifica e unita, e nel gruppo 2 sulla sicurezza. Hanno fatto una prima informativa sull'avvio dei lavori per la dichiarazione a Ventitré, dicendo che sarà importante mantenere un collegamento con il Prep-Com e ribadendo che la dichiarazione dovrà concentrarsi sugli aspetti politici, piuttosto che meramente militari.

Gli irlandesi hanno detto di essere in sintonia con le proposte NATO su nuovi meccanismi e organizzazioni, alla cui elaborazione non hanno

[83] Appendice, Documenti n. 12.

ovviamente partecipato. Gli americani hanno comunicato che il gruppo "amici della Ministeriale di New York" si riunirà martedì 18 con Bob Frowick, per discutere del comunicato e dell'ordine degli interventi. I francesi hanno detto che il gruppo "amici del Vertice di Parigi" si riunirà venerdì 21 e martedì 25, per mettere a punto gli aspetti stampa, di cerimoniale e di sicurezza.

19 settembre

Danimarca, Portogallo e Regno Unito hanno per la prima volta rotto il fronte comunitario nel Prep-Com e hanno co-sponsorizzato, con gli NNA, le nuove democrazie, l'URSS e il Canada la proposta per una riunione di esperti sulle minoranze nazionali, in Svizzera nella prima metà del '91.

La cosa è giunta mentre i Dodici stavano finalizzando la loro proposta d'insieme per il capitolo *guidelines*, in cui compare un riferimento al problema delle minoranze, e non è stato un segnale positivo per la nostra credibilità. Presentandosi disuniti su un tema certamente rilevante, i Dodici rischiano di indebolire le loro posizioni non solo su questo punto specifico, ma più in generale di mettere in dubbio il loro ruolo trainante nella preparazione del Vertice. Danesi e portoghesi mi avevano comunicato i loro intendimenti prima della riunione, mentre Crowe mi aveva assicurato nella mattinata che non avrebbe co-presentato la proposta e, alle mie rimostranze formali questo pomeriggio, si è giustificato dicendo di aver ricevuto solo all'ultimo momento istruzioni cui, "pur non essendo d'accordo", aveva dovuto dare corso.

A questo punto Buwalda, che aveva riluttantemente rinunciato a co-presentare la proposta ungherese e polacca sulle istituzioni a seguito delle mie pressioni, potrebbe ritenersi a buon diritto libero di muoversi, introducendo altri elementi di disgregazione su un terreno in cui a Dodici stiamo proseguendo nella messa a punto di proposte comuni, da presentare se possibile la prossima settimana.

Non mi è sembrato condivisibile l'argomento di portoghesi e danesi che non vi sarebbe un obbligo di solidarietà comunitaria in tema di minoranze, perché da un lato non vi sarebbe una posizione concordata, e dall'altro c'è l'impegno in favore del progetto svizzero assunto da alcuni paesi a Copenaghen in giugno. Anche senza considerare che allora la

proposta svizzera era stata espressa in termini più generici, resta il fatto che fra Copenaghen e il Prep-Com corrono differenze sostanziali, chiaramente indicate dal Consiglio Europeo di Dublino del 25/26 luglio[84].

Lo stretto coordinamento mantenuto sino a ora ha confermato quanto una posizione comune dei Dodici possa incidere, influenzando i possibili contenuti del Documento conclusivo: l'atteggiamento di alcune delegazioni oggi incrina un equilibrio comunitario strutturalmente fragile e rischia di compromettere il vantaggio negoziale raggiunto, a danno di tutti. Sarebbe utile che da più alto livello venisse quanto prima una indicazione chiara che, aldilà delle circostanze negoziali di questi giorni, i Dodici devono procedere di conserva su tutte le questioni, senza escludere ulteriori specificazioni nazionali su punti di interesse, purché aggiuntive rispetto alle posizioni comuni e non sostitutive o anticipate rispetto a esse. Non c'è da fare eccessive drammatizzazioni, ma mi sembrerebbe opportuno che la questione venisse sollevata con i direttori politici lunedì 24 a New York e che del nostro rammarico venisse fatto stato nelle capitali interessate.

20 settembre

Ho espresso oggi nella colazione settimanale ristretta dei capi delegazione[85] il rammarico per le eccezioni degli ultimi giorni alla prassi di uno stretto coordinamento comunitario su tutti temi del Prep-Com.

La mossa di Danimarca, Portogallo e Regno Unito è stata non solo in chiaro contrasto con il mandato del Consiglio Europeo di Dublino, che ho richiamato diffusamente, ma anche inopportuna, venendo alla vigilia della presentazione di una proposta organica dei Dodici sul se-

[84] *The Community and its member States will strengthen their coordination with a view to defining and expressing a common position on all questions*.

[85] Il ruolo particolarmente attivo della concertazione comunitaria nel Prep-Com ha richiesto un coordinamento più stretto di quello abitualmente seguito nella CSCE, alla luce dell'impatto esercitato sul negoziato e delle implicazioni connesse ai rapporti con gli altri partecipanti, e segnatamente con la concertazione atlantica. In aggiunta alle normali riunioni di coordinamento, ho così proposto di ospitare ogni giovedì una colazione dei soli capi-delegazione (con l'unica aggiunta del mio Vice, Piero Francese): la formula ha avuto successo e ha permesso in più di una occasione ai capi delegazione di definire posizioni comuni, e risolvere divergenze, in un quadro più politico fuori da ogni rigidità burocratica.

condo capitolo del Documento Parigi, in cui figura una specifica, anche se breve, menzione delle minoranze. Sarebbe stata utile una preventiva consultazione a Dodici per definire, se non una posizione comune, quantomeno un atteggiamento concordato su un tema che è certamente complesso e presenta implicazioni delicate per molti partners, non ultima la Presidenza.

Ho quindi sollevato il punto delle obiezioni alla nota proposta sulle *guidelines*, avanzate oggi nel caucus NATO da Buwalda e Crowe. Il consenso prima dato e poi ritirato al nostro testo comune ha creato ulteriore incertezza sulla posizione dei Dodici ed è stato singolare che le obiezioni non siano state anticipate prima che, come Presidenza, conducessi le consultazioni informali con i partners NATO per cui avevo avuto mandato. L'obiettivo di ottenere l'accordo dei Sedici sulla nostra proposta è stato compromesso, poiché nel frattempo qualcuno fra i Dodici l'ha messa in discussione.

Ho rinnovato l'appello a mantenere la coesione dicendo che, se è indubbio che le posizioni nazionali possono a volte riflettere meglio le sensibilità di ciascuno, è altrettanto indubbio che esse possono essere salvaguardate meglio attraverso posizioni comuni a Dodici, di cui l'esperienza fatta sin qui ha dimostrato il forte peso negoziale. Ho chiesto un impegno specifico ad astenersi dal sostenere in futuro posizioni nazionali prima che sia stata esperita una preventiva concertazione comunitaria. Non si tratta – ho aggiunto – di impedire ad alcuno di promuovere autonomamente collaborazioni con altri paesi partecipanti, e in particolare con le nuove democrazie che guardano alla CEE e ai suoi membri con attenzione, bensì di farlo dopo e non prima di essersi concertati, tenendo in ogni caso adeguatamente informati i partners.

La maggioranza dei colleghi – e in particolare Garcia-Munoz, Alison Kelly[86], Morel e Champenois – mi ha appoggiato sottolineando il rischio di disarticolazione dei Dodici in una fase negoziale delicata.

[86] Alison Kelly era quasi l'unica componente della delegazione irlandese e ha fatto fronte alla penuria di risorse con grande dinamismo e responsabilità, muovendosi bene fra le costrizioni della neutralità del paese e l'impegno comunitario. Abbiamo collaborato molto spesso e c'è stata una buona amicizia personale, cementata dal fatto che era anche una buona velista. È stata poi ambasciatore nella Repubblica Ceca, in Ucraina e in Israele.

Barreiros ha ribadito che per Lisbona il sostegno dato alla proposta svizzera a Copenaghen comportava che venisse automaticamente rinnovato nel Prep-Com. Buwalda ha detto che la sua approvazione della proposta comune sulle *guidelines* era stata *ad referendum* e che le istruzioni pervenute successivamente non gli lasciavano spazio a compromessi. Crowe si è rammaricato di un incidente dovuto in parte a circostanze sottratte al suo controllo e ha aggiunto che sarebbe utile sottoporre il problema ai direttori politici il 24 settembre a New York.

Nel prendere atto di tutto ciò, ho replicato che il ritmo a volte frenetico del Prep-Com richiede di avere istruzioni dalle capitali in tempi più brevi di quanto avviene in altre circostanze, per non rischiare di vanificare l'azione dei Dodici nel negoziato. Tutti hanno convenuto che il tema merita un'attenzione particolare.

Che i Dodici abbiano in preparazione un testo per la dichiarazione sulle relazioni amichevoli a Trentacinque è largamente noto, così come è noto che la sua presentazione è legata a quella di una proposta dei Sedici nel parallelo negoziato a Ventitré. Il nostro ritardo nel presentare il contributo comunitario comincia a provocare reazioni e ho riunito mercoledì per un breakfast di lavoro Maresca, Crowe, Morel e zu Rantzau, per discutere in ambito ristretto come uscire rapidamente dall'impasse. Lo scambio è stato utile e i colleghi francese, americano e tedesco (la cui posizione è speculare e altrettanto rigida di quella francese) hanno dato segni di apertura.

Non è più controverso che la presentazione di un testo a Trentacinque sulle relazioni amichevoli sia subordinata alla preventiva definizione di una posizione a Sedici sulla dichiarazione a Ventitré, ma vi sono ancora differenze sia sul contenuto che sulla forma della presentazione. Per Maresca la proposta a Ventitré dovrebbe riprendere tutti i dieci punti della Dichiarazione di Londra, ma ammette che su quelli da 6 a 10 possa esserci qualche flessibilità. Morel continua a preferire una presentazione selettiva dei dieci punti, ma non esclude a priori qualche apertura purché venga specificato che la collocazione a Ventitré, o a Trentacinque, dei punti "non militari" dovrà essere chiarita ulteriormente. zu Rantzau ha ribadito che la presentazione integrale dei dieci punti è una priorità essenziale, alla luce delle intese fra Bonn e Mosca per la definizione degli aspetti esterni dell'unificazione tedesca.

La via di compromesso potrebbe essere una flessibilità nelle modalità di presentazione del testo, secondo cui l'illustrazione della posizione comune da parte del presidente di turno del caucus NATO verrebbe seguita da commenti e indicazioni aggiuntive da parte di altri. Abbiamo concordato un possibile scenario – *ad referendum* in attesa dell'approvazione delle rispettive capitali – in cui venerdì il Canada, presidente di turno, illustrerebbe nel foro a Ventitré i dieci punti NATO, seguito se del caso da interventi nazionali a esplicitazione delle rispettive priorità. Entro domenica verrebbe messa a punto la proposta occidentale di dichiarazione a Ventitré, secondo lo "schema Wegener", per presentarla nel foro *ad hoc* all'inizio della settimana. A questo punto, verrebbero ritirate le riserve americane alla presentazione a Trentacinque della proposta dei Dodici di Helenental: Maresca ha detto che si limiterebbe a esprimere commenti e formulare eventualmente proposte aggiuntive, nella convinzione che ciò che conta è la dichiarazione a Ventitré, mentre quella sulle relazioni amichevoli non è essenziale. Quello di superare una volta per tutte il blocco incrociato fra i due testi, e presentare a Trentacinque un testo sulle relazioni amichevoli per il capitolo introduttivo del Vertice, rappresenterebbe un risultato importante in vista di New York; confermerebbe l'impegno costruttivo dei Dodici, ma prima ancora il buon funzionamento del coordinamento CEE/NATO.

Nell'ulteriore riunione informale a cinque che ho promosso giovedì, si è avuta la conferma dei passi avanti compiuti. I francesi hanno accettato di lavorare subito alla dichiarazione a Ventitré sulla base dello "schema Wegener", rinunciando all'ipotesi in due tappe concordata provvisoriamente ieri, e la discussione ha messo in luce una sostanziale concordanza politica. I problemi ancora aperti sul testo saranno probabilmente superati nel caucus NATO del 16 pomeriggio e i Sedici dovrebbero essere in grado di presentare venerdì nel foro *ad hoc* il loro progetto di dichiarazione di non aggressione, consentendo ai Dodici di presentare all'inizio della prossima settimana a Trentacinque il loro testo.

21 settembre

Gli olandesi hanno contestato oggi la proposta dei Dodici sulle *guidelines* su cui era stato raggiunto un accordo al termine di un negoziato protrattosi per quasi una settimana e concluso l'altro ieri sera.

Avevo avviato mercoledì consultazioni informali con gli alleati, come da mandato affidatomi, ricevendo reazioni interlocutorie ma non particolarmente contrarie, e ieri avevo sottoposto la nostra proposta al coordinamento NATO, chiedendo l'appoggio per presentarlo il pomeriggio nel gruppo di lavoro 2, secondo la formula del "sostegno incrociato" con cui dallo scorso luglio i Dodici e i Sedici hanno presentato le rispettive proposte. Le cose hanno preso una piega inaspettata perché Buwalda, senza aver preventivamente informato nessuno dei Dodici, ha riaperto fra la sorpresa generale la discussione, dicendo di non poter dare il consenso alla presentazione della nostra proposta, prima che tutti gli alleati NATO si fossero dichiarati d'accordo con la totalità del testo. Crowe si è a questo punto unito alla dichiarazione olandese.

Inusitate nella forma e improprie nella presentazione, le riserve olandesi e britanniche hanno toccato un punto di sostanza, nella parte delle *guidelines* relative al futuro dei negoziati CFE e CSBM e, più in particolare, del quadro di sicurezza militare nel processo CSCE a partire dal '92. Il testo dei Dodici prevedeva l'avvio di consultazioni in materia di sicurezza militare in Europa dopo il 1992 e introduceva allo stesso tempo un elemento dinamico per il futuro della cooperazione CSCE sulla sicurezza, caro a francesi, tedeschi, irlandesi e a noi, evitando un esplicito riferimento all'avvio, dopo il Vertice di Parigi, di specifici negoziati su un nuovo mandato di sicurezza a Trentacinque. Si trattava del massimo di consenso possibile tra i Dodici e, lasciando zone d'ombra inevitabili ma necessarie nella attuale fase delle nostre riflessioni, era stato concepito per lasciare aperta la via a ulteriori sviluppi, senza nulla pregiudicare quanto al futuro. Le reazioni americane erano state di perplessità ma non di opposizione netta: Maresca mi aveva lasciato riservatamente capire che non si sarebbe opposto in maniera particolarmente dura, anche se sarebbe rimasto aperto il problema di fondo del *follow-on* in materia di sicurezza, su cui gli americani mantengono una netta chiusura. Posizioni non dissimili erano state espresse anche da altri.

Si è avviato un confuso negoziato a Sedici, per trovare formulazioni che potessero soddisfare le esigenze americane salvaguardando la possibilità di presentare comunque un testo concordato dei Dodici giovedì. Le proposte di emendamento francesi, basate sulla combinazione fra la Dichiarazione NATO di Londra e il documento conclusivo di Vienna '89, non hanno avuto come previsto successo e si è convenuto di rinviare il tutto al prossimo caucus NATO di lunedì 24 pomeriggio. Abbiamo come Dodici espresso agli americani la nostra netta preferenza per mantenere la formulazione originale, sottolineando l'esigenza di arrivare presto a un risultato, se non vogliamo correre il rischio di perdere ogni credibilità negoziale sul capitolo *guidelines*.

Al di là degli aspetti procedurali, fra i Dodici è diffusa la convinzione che le rigidità di Maresca siano destinate ad ammorbidirsi man mano che ci si avvicinerà al Vertice, e che la nostra formulazione aperta finirà per risultare accettabile. Il punto ora è di capire se sia meglio insistere nella presentazione senza modifiche della nostra proposta, facendo pressioni sugli americani perché la accettino, o se sia preferibile accedere alle loro richieste e limitarsi a una presentazione riduttiva. La prima alternativa ha lo svantaggio di essere più conflittuale con gli americani, perlomeno nel breve termine; la seconda quello di escludere qualsiasi ipotesi evolutiva per il *follow-on* in materia di sicurezza e di risultare difficilmente accettabile a francesi, irlandesi e probabilmente tedeschi. Tutto ciò naturalmente per quanto riguarda la tattica negoziale perché, quanto alla sostanza, il problema non potrà che essere risolto a più alto livello e probabilmente all'immediata vigilia del Vertice.

Abbiamo convenuto a Dodici di proporre alle nostre capitali delle azioni coordinate nei prossimi giorni con Washington, per chiedere la flessibilità necessaria e consentirci, anche in forma non esplicita, di procedere con la nostra proposta. Passi del genere potrebbero essere utili perché non è detto che la linea del Dipartimento di Stato su questo tema coincida con la rigidità della delegazione a Vienna, e potrebbe rivelarsi meno immodificabile di quanto appare.

L'intera vicenda ha messo ancora una volta in luce i problemi del coordinamento comunitario in questa fase del negoziato e ci ha di fatto impedito di presentare giovedì una proposta dei Dodici che era vivamente attesa. Confidando che saremmo stati in grado questa settimana

di farlo, von Gruningen si era impegnata – resistendo alle pressioni degli NNA e dei sovietici – a non iniziare la redazione del testo sino a quando non fosse stato disponibile il documento comunitario, nella convinzione che il carattere globale della nostra proposta avrebbe permesso al gruppo di procedere in maniera organica e completa. L'ulteriore rinvio non è stato accolto favorevolmente e non ha certo giovato al nostro ruolo.

24 settembre

Nel coordinamento comunitario di sabato 22, abbiamo discusso degli apprestamenti organizzativi per il Vertice annunciati dal segretariato esecutivo francese, che prevedono due posti per delegazione al tavolo della riunione, più altri due immediatamente dietro e altri sette/nove nelle tribune ai lati della sala. È uno schema che ci pone problemi difficilmente superabili: vista la contemporanea presenza a Parigi del Presidente del Consiglio e del Ministro degli Esteri, il Presidente della Commissione dovrebbe sedere in seconda fila, cosa ovviamente inimmaginabile. Morel ha ribadito che per "ragioni tecnico-organizzative" non è praticabile alcuna altra soluzione: riservare tre posti al tavolo a ogni delegazione non è possibile e l'unica via d'uscita potrebbe essere quella di ottenere il consenso che alla delegazione italiana, unica fra i Trentacinque, venga permesso di avere uno (o due) posti in più. Ho replicato che i problemi tecnici sono importanti e meritano attenzione, ma mi sono chiesto se debbano avere il sopravvento su considerazioni politiche di importanza prioritaria e non si debbano invece, trovare gli strumenti tecnici atti a tenerne conto. Ciò, tanto più che in tutte le recenti riunioni CSCE – Sofia, Copenaghen, Bonn, Ministeriale di Vienna 1989, Parigi – le delegazioni hanno sempre avuto tre posti.

Ho aggiunto che l'idea di un negoziato a Trentacinque per riconoscere alla delegazione della Comunità uno *status* particolare su un problema apparentemente secondario, quale quello del posto al tavolo della riunione, mi sembrava poco percorribile. Da un lato, darebbe la stura a lunghe disquisizioni sul principio della pari rappresentatività di tutti i paesi partecipanti; dall'altro, offrirebbe fin troppo facili pretesti ai paesi contrari a un più autonomo ruolo della CEE nel processo CSCE, per opporsi. Non si tratta solo degli Stati Uniti, perché più di uno fra gli

NNA ha analoghe preclusioni e alla fine gli unici sostenitori della proposta francese potrebbero risultare i paesi dell'Europa centro-orientale e forse l'URSS.

Tutti hanno convenuto sulla delicatezza della questione e, se i francesi manterranno la loro posizione, come qui appare probabile, dovrà essere affrontata a più alto livello politico: pressioni adeguate con gli americani, con gli svizzeri ed eventualmente con altri, potrebbero favorire una soluzione che qui appare incerta. Senza contare il rischio di rendere il tema della partecipazione della CEE in quanto tale, ostaggio delle richieste di qualsiasi paese, soprattutto dei più piccoli che potrebbero essere tentati tatticamente di servirsene.

L'attribuzione dei posti al tavolo dovrebbe essere la conseguenza automatica del riconoscimento del ruolo della CEE nel processo CSCE e non certo il contrario. Sarebbe utile parlarne con i francesi a New York ed eventualmente nell'incontro di de Michelis con Dumas.

Mentre ci avviciniamo all'importante verifica politica della Ministeriale di New York, riemergono fra i Dodici temi non certo nuovi, che toccano le modalità, i limiti e i rispettivi ambiti di competenza del coordinamento comunitario e di quello a Sedici.

Negando l'assenso alla presentazione della proposta dei Dodici sulle *guidelines*, perché i riferimenti alla sicurezza non erano accettabili agli americani, Buwalda e Crowe hanno seguito una procedura discutibile, ma hanno legittimamente toccato un aspetto di sostanza, quando hanno affermato che non solo in questo caso, ma per qualsiasi altro testo dei Dodici in cui si parli di problemi politico-militari e di sicurezza (non, si badi bene, di difesa, che comunque non ha cittadinanza nel Prep-Com), è necessaria la preventiva approvazione anche a Sedici, prima della sua presentazione. Il risultato è stato sino a questo momento che la nostra proposta è ferma e i Dodici e i Sedici rischiano di lasciare spazio ad altre posizioni e interessi, laddove le linee del nostro testo avrebbero consentito di strutturare il dibattito secondo le nostre priorità.

La reazione di francesi, irlandesi e, in maniera più sfumata, tedeschi, non si è fatta attendere. Ho cercato di evitare una discussione teologica sull'Atto Unico e sul rapporto fra "aspetti politici di sicurezza" da un lato, e vincolo atlantico dall'altro, mettendo in luce come sia per noi preminente non disperdere energie, se vogliamo ottenere a Parigi i ri-

sultati da noi voluti, anche e soprattutto in materia di sicurezza. Quanto al futuro quadro negoziale della sicurezza militare in Europa, ho detto che nella fase attuale sussistono indubbiamente differenze marcate fra le due parti dell'Atlantico, ma non è detto che da qui a Parigi non possano ridursi. Ragione di più per non perdere tempo ora su formulazioni testuali che non possono far altro che lasciare la questione aperta, e concentrarci invece sulla sostanza.

Il problema non va drammatizzato ma esiste, e le ultime scaramucce non fanno che confermarlo. Tenuto conto delle riflessioni europee in tema di sicurezza – e anche delle recenti indicazioni di de Michelis, accolte con vivo interesse nel Prep-Com – l'impostazione rigidamente meccanicistica di inglesi e olandesi è difficilmente condivisibile. La NATO è e sarà ancora per molto tempo il cardine della sicurezza occidentale, ma è difficile che ciò possa assiomaticamente escludere autonomi contributi europei per consolidare e arricchire la reciproca solidarietà, e non certo minarla. Proprio la logica della reciproca interdipendenza rende difficile tracciare una linea di demarcazione netta fra Dodici e Sedici: fatto questo che dovrebbe indurre tutti a maggiore elasticità, senza escludere possibili sovrapposizioni costruttive, e non a irrigidimenti conflittuali.

È possibile che i francesi e altri sollevino nei prossimi giorni a New York il problema della coerenza della rigidità di Londra e L'Aja con il mandato del Consiglio Europeo di Dublino[87], che vincola i Dodici a definire posizioni comuni su tutti i temi di maggior rilievo, e quindi *a fortiori* sugli aspetti di sicurezza. Un richiamo dei Ministri (che potremmo noi stessi provocare) al rispetto del mandato di Dublino sarebbe senz'altro utile per superare un'impasse dovuto in parti uguali a incertezze negoziali e all'insufficiente percezione del ruolo della CEE nel Vertice di Parigi. I Dodici dovrebbero darvi esecuzione nel quadro del più ampio contesto occidentale e la cosa dovrebbe diventare più facile sulla base di una riaffermata chiarezza del ruolo dei Dodici e dei vincoli reciproci.

[87] 25-26 giugno 1990.

26 settembre

Nel coordinamento comunitario di ieri abbiamo finalizzato il testo per il terzo capitolo del Documento di Parigi, che sviluppa in due parti i temi del non-paper a Sedici presentato la scorsa settimana: la prima, a carattere più declaratorio, da inserire nel Documento conclusivo; la seconda, a carattere operativo sulle procedure e modalità del processo istituzionale, da inserire in uno o più allegati, o in un *memorandum* separato, da adottare a Parigi assieme al resto, eventualmente a livello di Ministri degli Esteri.

Il caucus NATO di oggi lo ha accolto e i partners lo hanno sostenuto nel gruppo di lavoro, in base alle rispettive priorità. Gli americani hanno obiettato in tono moderato ai riferimenti al Consiglio d'Europa e sottolineato che la formulazione definitiva del testo sul CPC dovrà tenere conto degli sviluppi nelle CSBM, aggiungendo di essere preoccupati delle modifiche al testo originario NATO per le modalità di convocazione straordinaria del Comitato Alti Funzionari su richiesta di uno stato interessato. Un punto questo, che aveva creato difficoltà anche in sede comunitaria, a causa dell'insistenza greca di evitare qualsiasi digressione dalla regola del consenso. D'accordo con noi i turchi e i norvegesi, i canadesi hanno detto che il punto sull'Assemblea Parlamentare dovrà essere approfondito ulteriormente.

Partito da lontano, il testo dei Dodici sulle *guidelines*, messo a punto nella sua struttura di base a Helenental, sta raggiungendo la meta della presentazione nel gruppo di lavoro 2 dopo una non facile navigazione. Riprende l'impostazione tematica tradizionale e parte dalla sicurezza per continuare con la dimensione umana, la collaborazione culturale e l'economia; una sezione autonoma è dedicata ai problemi ambientali e altre due coprono rispettivamente il ruolo delle ONG e la dimensione mediterranea. La complessità già di per sé notevole del rapporto intracomunitario è stata messa a dura prova dai problemi legati all'indispensabile raccordo con il quadro NATO.

L'atteggiamento di olandesi e inglesi ha reso le cose ancora più complicate, ma è alla fine stato possibile tenere conto delle esigenze di tutti; da quelle greche sulle minoranze, a quelle francesi sullo spazio culturale europeo, a quelle della Commissione sulla cooperazione economica, a quelle nostre e spagnole sulla dimensione mediterranea. Il frutto

della consultazione incrociata a Dodici e a Sedici approderà al porto di destinazione con un significativo vuoto sulla sicurezza, dove l'intreccio di veti e di riserve di principio e di sostanza ha reso per ora impossibile concordare anche il più scarno testo di compromesso. L'espediente di ricorrere al collaudato linguaggio di altri documenti CSCE e della Dichiarazione di Londra non ha funzionato, per l'opposizione ora dell'uno ora dell'altro ai tentativi di selezionare e ricomporre di volta in volta gli elementi di testo, per venire incontro alle rispettive esigenze.

Il nodo centrale resta il mandato per la sicurezza a Trentacinque, dove gli americani sono contrari al benché minimo accenno alla possibilità di integrare nel prossimo futuro il mandato di Madrid, che è invece irrinunciabile per francesi, tedeschi, irlandesi e noi. L'azione di blocco olandese e britannica non ha facilitato la posizione negoziale nei confronti degli americani e dovremo presentare un testo che non ci soddisfa per la sua incompletezza, dandone una spiegazione logica per la quale non mancheranno gli argomenti, ma che potrà difficilmente mascherare agli altri partecipanti la realtà della divisione occidentale.

I Dodici e i Sedici dovranno tornare al più presto a confrontarsi sui temi della sicurezza. Le indicazioni del Comitato Politico del 24 settembre a New York sono state utili e speriamo che trovino una migliore accoglienza a Washington, dove la discussione fra Dipartimento di Stato, Pentagono, Agenzia per il Disarmo e soprattutto NSC sembra ancora aperta. Non sono impossibili maggiori aperture nell'imminenza del Vertice, naturalmente a condizione del superamento dei nodi in CFE.

Gli altri partecipanti: NNA, nuove democrazie, URSS, hanno confermato ancora una volta di attendere dagli occidentali, e dai Dodici in particolare, la chiave di volta per un avanzamento equilibrato del negoziato.

27 settembre

Il Vertice dovrà prendere una decisione di principio sull'istituzione di un'Assemblea Parlamentare della CSCE, che secondo i Dodici potrebbe chiamarsi "Assemblea d'Europa", avere sede a Strasburgo e avvalersi delle infrastrutture amministrative e del supporto tecnico dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, mantenendo una identità autonoma. L'impressione generale è che regolamento, procedu-

re, ambiti di attività e più in generale organizzazione, dovranno essere stabiliti in stretta connessione con i parlamentari, sia per rispettare i principi di autonomia costituzionale fra le diverse e istituzioni (cui tengono in modo particolare gli americani e gli olandesi fra gli europei), sia per coinvolgerli sin dall'inizio in un progetto il cui successo dipenderà in larga misura dal ruolo che decideranno di svolgervi. Potrebbe essere utile cominciare sin da ora ad attirare l'attenzione dei nostri parlamentari, tenuto conto del fatto che, a quanto mi consta, Camera e Senato hanno sinora ricevuto solo alcune prime informazioni di carattere generale.

28 settembre

Siamo alla vigilia di New York e il ruolo dei Dodici continua a crescere: siamo stati gli unici a presentare proposte d'insieme e, se non sono mancati i contributi di altre delegazioni, i lavori sono in pratica iniziati con il deposito dei testi comunitari. Definire una posizione comune non è stato sempre facile, tanto a Dodici come a Sedici; le nostre discussioni interne sono andate a volte aldilà di quanto immaginato e i ritardi hanno provocato qualche irritazione negli altri. Paradossalmente però, ne è uscito confermato il ruolo determinante della CPE nel Prep-Com.

Siamo riusciti sinora a seguire abbastanza bene le direttive di Dublino, a parte qualche sbavatura non sempre marginale specie sui temi della sicurezza. Se questo è avvenuto, è stato dovuto a meriti propri ma in misura altrettanto rilevante alle profonde trasformazioni intervenute negli schieramenti tradizionali: scomparso il Patto di Varsavia, che nel Prep-Com non tiene quasi più riunioni di coordinamento[88], divisi e incerti gli NNA, paralizzata e sottotono l'Unione Sovietica, non restano

[88] Una giovane delegata ungherese mi confidò che nei coordinamenti del Patto di Varsavia non c'era mai una vera discussione, ma si attendeva di sentire quale fosse la direttiva del momento di Mosca e si passava il tempo interrogandosi come mai gli occidentali impiegassero così tanto tempo a mettersi d'accordo e gli americani non riuscissero a tenerli in riga. Mi mostrò una volta anche il video di una riunione, con i vari delegati seduti stancamente che chiacchieravano di banalità nell'attesa che Deriabin, o chi per lui, dicesse che "gli altri" si erano finalmente messi d'accordo e la seduta si poteva chiudere…

ormai nella CSCE che due raggruppamenti: i Sedici e i Dodici e sono questi ultimi, per la diversa natura della loro cooperazione, a essere trainanti. Si tratta di uno sviluppo che comporta accresciute responsabilità, in termini di capacità propositiva e di credibilità politica, e richiede un raccordo costante con i Sedici.

L'introduzione politica del Documento di Parigi riprende la sostanza delle nostre proposte. La volontà dei popoli di esprimersi appieno dopo le "rivoluzioni del 1989" è riconosciuta come la causa agente dei cambiamenti intervenuti nel continente e lo stato di diritto è indicato come il pilastro della nuova Europa della democrazia e della libertà. Mosca continua a insistere per attribuire la nuova qualità dei rapporti all'azione degli Stati e non alla volontà popolare e cerca di inserire accanto al tema della sicurezza e della cooperazione, quello della stabilità, dimostrando di non saper guardare sufficientemente in profondità a quanto sta accadendo.

I nodi più spinosi riguardano la definizione del futuro assetto di sicurezza in Europa, su cui non c'è accordo e non c'è un linguaggio comune fra Dodici e Sedici. Gli NNA spingono perché CFE e CSBM proseguano sino alla scadenza di Helsinki '92 e hanno già depositato una proposta perché subito dopo Parigi vengano avviate consultazioni per un nuovo mandato. I sovietici appoggiano formalmente gli NNA, ma cercano di evitare di trovarsi in un quadro che li singolarizzi in futuro nei confronti della NATO. Hanno di fatto accettato la formulazione occidentale per la Dichiarazione a Ventitré e questo dovrebbe risolvere il problema del rapporto con quella a Trentacinque, ma bisognerà fare attenzione che nell'intreccio fra le due non spuntino ipotesi di rilegittimazione negoziale del Patto di Varsavia, che le nuove democrazie non vogliono e che certamente non convengono all'occidente. Gli americani restano pregiudizialmente contrari a una estensione del mandato a Trentacinque oltre Helsinki '92; la loro rigidità sul rapporto fra il Vertice di Parigi e il trattato il CFE è almeno in parte in contraddizione con il ruolo immaginato per la NATO, di unico polo di aggregazione della nuova sicurezza europea, coinvolge aspetti più ampi e sembra rientrare nel posizionamento di USA e URSS in vista di un *end game* da cui dovrebbero emergere indicazioni più chiare.

I Dodici hanno cercato sinora con non molto successo un compromesso che, senza pregiudicare problemi di fondo, lasci quantomeno aperta la questione. Prima di Parigi una soluzione dovrà essere trovata, e quanto ha detto nei giorni scorsi de Michelis all'UNGA sembrerebbe puntare nella giusta direzione. Guardando più avanti, i Dodici dovranno spingere Washington a riflettere con attenzione: il punto non è quello di mantenere un rapporto privilegiato fra due alleanze, di cui una di fatto non esiste più (hanno colpito qui alcune sintonie in proposito fra USA e URSS). Mantenere in vita il fantasma del Patto di Varsavia può apparire utile nel breve periodo, ma non risponde all'interesse di fondo di una sicurezza europea che coinvolga tutti i Paesi CSCE e riconosca la centralità e la immutata forza propulsiva della NATO, sulla base di una confermata comunanza di interessi. I Sedici dovranno definire insieme il nuovo ruolo dell'Alleanza nella nuova Europa della CSCE.

Il dibattito sulla sicurezza influenza quello sulle istituzioni, tanto per gli aspetti secondari (numero delle sessioni ministeriali, composizione del Segretariato, funzioni dell'Assemblea Parlamentare, ecc.), quanto per i temi di sostanza del CPC e del meccanismo di gestione delle crisi nel futuro consiglio ministeriale CSCE.

Sul primo punto, americani, inglesi e (per ragioni strumentali) francesi restano assolutamente fermi nel limitare le competenze del CPC alle nuove CSBM, con esclusione di qualsiasi meccanismo civile di conciliazione e risoluzione pacifica delle controversie. È la linea adottata con qualche ambiguità nella Dichiarazione di Londra e non siamo fin qui riusciti ad andare oltre un generico impegno di riprendere la questione nel futuro. I tedeschi insistono per un CPC più articolato (forse lo hanno promesso ai sovietici) e anche la posizione italiana è per un CPC che vada oltre la sicurezza militare e sia un riferimento omogeneo per l'insieme del processo CSCE.

Sul secondo punto, la discussione verte sulla possibilità per ciascun paese CSCE di convocare una riunione del Comitato Alti Funzionari nel caso di crisi o conflitti, come primo passo verso l'eventuale convocazione per consenso del consiglio ministeriale in veste di *crisis management*. Secondo alcuni si rischierebbe di mettere in dubbio la regola del *consensus* (peraltro già accade col "*consensus* meno uno" nel meccanismo della dimensione umana e nella misura 15 CSBM sulle attività

militari inusuali), ma il problema di fondo è un altro. Si deve decidere se riconoscere – coerentemente con l'impegno assunto a Dodici e a Sedici – o meno al consiglio ministeriale CSCE una responsabilità politica primaria per la gestione e risoluzione di crisi non solo militari, ma anche politiche. Questo è uno degli aspetti più innovativi dell'architettura europea che si sta delineando per il Vertice ed è allo stesso tempo uno dei punti di forza dei Dodici in materia di istituzioni.

C'è poi la scelta delle sedi delle nuove istituzioni: Austria, Finlandia, Cecoslovacchia e Polonia tendono a stabilire un legame fra il successo delle loro candidature e l'appoggio a proposte di sostanza. I norvegesi vogliono una nuova riunione intersessionale sullo sviluppo della democrazia e gli svizzeri ne vogliono una sulle minoranze (tema che a noi piace). C'è poi il ruolo del Consiglio d'Europa nella CSCE, sul quale siamo fortemente impegnati e su cui gli americani frenano. Non sono infine mancate proposte sul capitolo della dimensione umana, che sarà chiamato a svolgere un ruolo decisivo nella nuova fase di sicurezza cooperativa. Dopo New York, dovremo metterci al lavoro per definire come meglio garantire il rispetto degli impegni assunti, a cominciare dal rafforzamento del meccanismo di Vienna.

Il Documento di Parigi finirà verosimilmente per comprendere, oltre alla Dichiarazione solenne dei capi di Stato e di Governo, degli allegati o protocolli in cui verranno specificati i seguiti operativi delle decisioni sulle istituzioni, sulla dimensione umana e sull'Assemblea Parlamentare. Potrebbero essere firmati a Parigi dai Ministri degli Esteri, i quali potrebbero riunirsi in Consiglio dando avvio alla procedura di consultazioni politiche regolari, che il Vertice dovrebbe avere istituito.

6 ottobre

Nel coordinamento comunitario di oggi Morel ha detto che l'intervento di Andriessen[89] a New York ha creato a Parigi imbarazzo e sorpresa, per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, il testo non era stato preventivamente concordato o quanto meno reso noto ai Dodici, bensì distribuito a New York poco prima di essere pronunciato, diver-

[89] Frans Andriessen era il Vice Presidente della Commissione Europea per le Relazioni Esterne e il Commercio.

samente dal discorso della Presidenza, che era stato oggetto di analisi congiunta[90]; in secondo luogo, conteneva elementi politici che andavano oltre la sfera di competenza della Commissione.

Ho replicato che l'intervento della Commissione alla Ministeriale non rappresentava un'innovazione, ma seguiva una prassi già instaurata nel dopo Vienna: a Sofia, Bonn e Palma di Maiorca[91]. Ho anche ricordato che il testo di Andriessen era stato distribuito ai capi delegazione nel coordinamento comunitario del 27 settembre, senza che vi fossero particolari reazioni. von Schumann ha detto di non vedere come l'intervento potesse destare sorpresa: già in luglio, infatti, lui aveva informato il coordinamento comunitario – e tutti avevano accettato – che Andriessen sarebbe intervenuto a New York e il Presidente Delors a Parigi, entrambi nell'ambito della delegazione della Presidenza. Nessun altro ha chiesto la parola.

La dichiarazione di Baker[92] a New York che gli USA possono accettare il passaggio da Ventidue a Trentaquattro del negoziato sulla sicurezza militare dopo Helsinki '92, dovrebbe sbloccare la presentazione delle proposte occidentali per il capitolo *guidelines*, ma la flessibilità americana non è ancora completa. Accettano di parlare di un formato a Trentaquattro nel dopo-Helsinki '92, ma rifiutano consultazioni in tempi brevi a Trentaquattro e ancor meno l'avvio di negoziati su un nuovo mandato unitario sul disarmo e le misure di fiducia. Alcuni settori dell'Amministrazione americana – e in particolare Scowcroft[93] – non vorrebbero abbandonare il formato negoziale a Ventidue, prescindendo dalla valutazione della sua perdurante spendibilità politica, prima ancora che militare. Maresca mi ha fatto riservatamente capire che il Dipartimento di Stato si starebbe adoperando per superare l'ostacolo ed è opinione comune dei Dodici a Vienna che sia necessario esercitare un'adeguata pressione europea su Washington. Sembra che Londra ab-

[90] Appendice, Documenti n. 13, 30 e 31.

[91] La Conferenza CSCE sulla Cooperazione Economica in Europa si è tenuta a Bonn dal 19 marzo all'11 aprile 1990.

[92] James Addison Baker III era il Segretario di Stato americano.

[93] Brent Scowcroft era il National Security Advisor del Presidente George H.W. Bush, particolarmente diffidente di ogni ipotesi di maggior autonomia europea e del ruolo della CEE/CPE nel contesto atlantico.

bia impartito istruzioni in questo senso alla sua ambasciata a Washington e credo che un nostro intervento a nome della Presidenza sarebbe quantomai utile.

Il Vertice potrebbe sanzionare in novembre la decisione di passare dal foro a Ventidue a quello a Trentaquattro a Helsinki '92; la NATO avvierebbe, subito dopo il Vertice, la preparazione di sostanza del nuovo negoziato, definendone ambiti e priorità entro la primavera del '91; le consultazioni a Trentaquattro comincerebbero nella tarda primavera-estate, come previsto nella proposta comunitaria, e nel '92 a Helsinki – ma meglio ancora nei mesi immediatamente precedenti – partirebbe il negoziato per la definizione di un nuovo mandato.

Gli americani, gli inglesi, gli olandesi e altri si rifiutano per ora di parlare di negoziare un nuovo mandato prima dell'avvio di Helsinki '92, ma la sua definizione sarà tutt'altro che semplice e richiederà tempo, che a Helsinki potrebbe non rivelarsi sufficiente se la riunione durerà, come ora previsto, non più di tre-quattro mesi. Ne discendono due possibilità: avviare il negoziato sul mandato a Helsinki '92 ed eventualmente proseguirlo dopo la sua conclusione, spostando a una data ulteriore il negoziato sulla sicurezza militare a Trentaquattro. Si tratta dell'ipotesi preferita dagli USA; l'altra è quella di prevedere un avvio del negoziato sul mandato in tempo utile per concluderlo entro la fine di Helsinki '92.

8 ottobre

La Plenaria di oggi ha confermato la sensazione emersa a New York, che il lavoro dovrà basarsi sempre più sull'equilibrio, a volte delicato, fra l'impostazione dei Dodici e le esigenze americane, nel quasi totale silenzio sovietico, nella testimonianza attenta degli NNA e nelle incursioni talvolta costruttive, talvolta velleitarie, delle nuove democrazie.

zu Rantzau ha ufficialmente informato della conclusione del Trattato per la Riunificazione Tedesca e comunicato che d'ora in poi ci sarà un'unica delegazione della Germania, di cui ha ribadito il forte impegno per la cooperazione europea. Un evento storico, che ha avuto un supplemento di drammatizzazione nel quale alcuni, e io con essi, hanno visto la prefigurazione di quello che potrà essere l'atteggiamento futuro

della Germania unita. Era costume che, quando uno degli ambasciatori lasciava il negoziato, i colleghi gli rivolgessero in plenaria un saluto; zu Rantzau si è opposto, applicando alla lettera le istruzioni che aveva ricevuto e aggiungendovi una dose di durezza da junker prussiano, quale è. Non si può dare alcun saluto – ha detto – perché il rappresentante della RDT non ha lasciato il negoziato per rappresentare il suo paese altrove; è il suo paese che ha cessato di esistere e, con esso, i suoi rappresentanti. I tedeschi ci hanno poi spiegato che tutti i diplomatici e gli ufficiali di rango tedesco-orientali sono stati epurati, perché ritenuti troppo compromessi con il partito. E così non solo l'ambasciatore, ma tutta la delegazione della RDT si è come d'incanto liquefatta e non se ne è visto più nessuno.

Hargitai[94] si è felicitata e ha detto che l'Ungheria si attende un forte contributo della Germania unita alla pace, alla sicurezza e alla cooperazione in Europa. Smolen[95] si è espresso in termini analoghi, sottolineando la convergenza di interessi fra la Germania unita e la Polonia e felicitandosi del fatto che il suo paese ha ora una frontiera in comune con la Comunità Europea.

Sono intervenuto a nome dei Dodici sugli esiti di New York[96], dicendo che la presa d'atto della riunificazione tedesca e la condanna dell'Iraq hanno rappresentato due momenti particolarmente significativi nei rapporti tra i Paesi CSCE; richiamando l'intervento di de Michelis, ho osservato che la discussione a porte chiuse tra i Ministri è stata una valida prefigurazione delle future consultazioni politiche regolari CSCE, aggiungendo che bisognerà riflettere ancora sui risultati della riunione per meglio strutturarle in futuro, a partire dalla durata e dalla preparazione dell'ordine del giorno.

Il rapporto fra brevità ed efficacia a New York è stato evocato anche da Maresca, il quale poi è passato allo stato dei lavori del Prep-Com. Il primo capitolo della Dichiarazione di Parigi – ha detto – dovrà attenersi ai concetti già consacrati, per rafforzare e non indebolire gli impegni

[94] Zsuszanna "Zsusza" Hargitai era un membro della delegazione ungherese di grande dinamismo e intelligenza che, forte anche della giovane età, svolse un ruolo di rilievo nel negoziato.

[95] Robert Smolen era il vicecapo della delegazione polacca.

[96] Appendice, Documenti n. 29.

esistenti; non vi dovrà essere alcuna selettività nel testo sulle relazioni amichevoli, che dovrà uniformarsi ai contenuti della Dichiarazione dei Ventidue. Bisognerà evitare il rischio di ripetizioni nel capitolo delle *guidelines* e per il Consiglio d'Europa bisognerà usare formule che non ipotechino in alcun modo il futuro. Il riconoscimento del ruolo della CEE nella CSCE non dovrà comportare la creazione di "gruppi di Stati a partecipazione privilegiata". Il Documento di Parigi nella sua forma attuale è verboso; dovrebbe essere più succinto ed evitare ridondanze, specie in materia di meccanismi e istituzioni. Non c'è alcun bisogno di denominare "Consiglio" la riunione periodica dei Ministri, che dovrebbero riunirsi non più di una volta all'anno. Il CPC dovrebbe essere ancorato a precise funzioni CSBM per lo scambio di informazioni e le attività militari inusuali.

Replicando a nome dei Dodici, ho detto che il problema principale non è oggi la lunghezza del Documento, bensì la sua rispondenza alle esigenze dei partecipanti. Ho sottolineato la completezza e l'equilibrio delle proposte comunitarie, invitando a uno sforzo di immaginazione politica per arrivare alla sintesi più efficace degli sviluppi da mettere a fuoco a Parigi. Fra gli interventi successivi in appoggio, zu Rantzau ha osservato che il Documento di Parigi non è l'ennesimo testo di seguiti della CSCE, ma va visto nella sua giusta prospettiva di fare stato della rilevanza storica dei mutamenti rivoluzionari in Europa. Quanto alla pretesa selettività delle nostre proposte rispetto ai Dieci Principi, il superamento della confrontazione in Europa richiede di porre l'accento sui punti che riguardano più da vicino il nuovo clima dei rapporti reciproci. Il CPC è di particolare interesse per la Germania e se in partenza ci sarà uno stretto collegamento con le CSBM, le sue funzioni non dovranno essere pregiudizialmente limitate a questo ambito. La sua creazione dovrebbe essere decisa a Parigi anche se, per assurdo, non vi fosse alcun progresso nel negoziato CSBM. Crowe ha ribadito la correttezza della posizione dei Dodici, specie in materia di stato di diritto, e ha condiviso la flessibilità per il CPC. Morel ha sottolineato le priorità delineate a New York soprattutto in materia di sicurezza e per il rafforzamento dei diritti individuali. Quanto alla struttura del Documento di Parigi, non si dovrà fare prevalere la forma sulla sostanza, sacrificandola per motivi di principio. Bisognerà evitare dispersioni per i seguiti,

affidandosi al lavoro degli alti funzionari e delle riunioni ministeriali che, per essere efficaci, non potranno tenersi solo una volta l'anno come auspicato dagli USA. Bisognerà pensare a una durata del Vertice che consenta a tutti i Capi di Stato e di Governo di intervenire.

Pavicevic ha sostenuto la flessibilità per le attribuzioni del CPC, ha ribadito le perplessità jugoslave su una possibile singolarizzazione dei Dieci Principi e ha condiviso, alla luce dell'esperienza di New York, l'opportunità di riunioni ministeriali – anche semestrali – più succinte e meglio strutturate.

9 ottobre

La questione della partecipazione della CEE al Vertice[97] continua a segnare il passo. Siamo come Dodici in attesa delle indicazioni dalle capitali delle modalità per inserire la menzione di "Rappresentanti della Comunità Europea" nel Documento conclusivo. Morel mi ha ripetuto che un tavolo del Vertice con tre posti per delegazione rappresenta una difficoltà insormontabile; non solo per considerazioni tecniche, ma anche perché la recente esperienza di New York (dove ognuno aveva tre posti, come in tutte le recenti riunioni ministeriali CSCE) ha dimostrato che tavoli troppo ampi creano un ambiente dispersivo a scapito dell'efficacia del dibattito.

Che un tavolo cui siedano oltre 100 delegati non sia fatto per favorire un dibattito spontaneo è senza dubbio vero, ma se ciò poteva avere una incidenza per New York – dove si è avuta la prima esperienza di discussione politica di sostanza fra i Ministri degli Esteri dei Trentacinque – analoga considerazione non vale per Parigi, dove si tratterà di un incontro di consacrazione formale delle intese raggiunte, e non già di un foro di discussione.

A poco più di un mese dal Vertice, la possibilità di ottenere una partecipazione adeguata della Commissione è in alto mare. Le ragioni tecniche opposte dai francesi sono comprensibili, ma non si vede come possano prevalere sull'esigenza politica che la CEE partecipi alla discussione; se poi ciò dovesse comportare un tavolo meno elegante o più dispersivo, la cosa vista da Vienna non sarebbe troppo grave. Non mi è

[97] Appendice, Documenti n. 14.

ben chiaro se le obiezioni di Morel siano esclusivamente tecniche, o nascondano motivazioni politiche perché, se così fosse, un chiarimento sarebbe ancora più necessario e urgente.

Resto convinto che un negoziato qui a Trentaquattro, come proposto dai francesi, per attribuire solo all'Italia a titolo speciale tre/quattro posti al tavolo della conferenza anziché due, non sia una buona idea. Passi bilaterali nelle capitali più ostinate – Washington, Berna, Scandinavi – rischierebbero anche in caso di successo di porre la CEE inutilmente in posizione di *demandeur* su un punto apparentemente secondario, ma che sottende aspetti di sostanza che dovrebbero essere affrontati diversamente e non lasciati ostaggio di ritrosie che sarebbe fin troppo facile ad altri mascherare dietro considerazioni procedurali. Un passo urgente con Parigi, per sottolineare la delicatezza della questione e ribadire la nostra richiesta di almeno tre posti per ogni delegazione, potrebbe essere risolutivo. Si potrebbe ricordare che la partecipazione della CEE al Vertice riguarda tutti e non solo la Presidenza: una soluzione insoddisfacente o – peggio ancora – un mancato consenso a Trentaquattro coinvolgerebbe la responsabilità collettiva dei Dodici, ma in primo luogo quella del paese ospitante, nella duplice veste di paese comunitario e di organizzatore del Vertice.

12 ottobre

Nella riunione comunitaria di esperti di ieri, per esaminare la questione delle minoranze e decidere sull'appoggio alla proposta svizzera di una riunione sulle minoranze nel '91, si sono vissuti momenti imbarazzanti.

I danesi hanno depositato in apertura la bozza di mandato operativo della proposta svizzera, annunciando di averla co-sponsorizzata assieme a inglesi, portoghesi e tedeschi, e di non vedere quindi alcuna utilità nella concertazione comunitaria, visto che alcuni partners avevano già finalizzato una posizione sulla proposta, che intendevano presentare al gruppo di lavoro 2 nel corso della mattinata. A seguito della decisa reazione greca e di un mio fermo intervento, i co-sponsors hanno accettato di chiedere agli svizzeri di rinviare la presentazione del loro testo e la situazione si è sbloccata; la concertazione comunitaria sta proseguendo in vista dell'elaborazione di una posizione comune.

Buwalda ha per altro verso reagito alla convocazione di una riunione di esperti sulla risoluzione pacifica delle controversie, concordata in precedenza, dicendo di ritenere inutile la concertazione comunitaria stante la marcata differenza di posizioni, soprattutto fra olandesi e inglesi, che rende impossibile raggiungere una posizione comune. Anche in questo caso, dopo una discussione protrattasi per qualche tempo ha receduto e la concertazione sarà avviata oggi.

Non è certo il caso di drammatizzare. Il punto è che avendo la concertazione comunitaria nella CSCE raggiunto una intensità senza precedenti, si creano a volte sbavature legate a esigenze nazionali o magari a valutazioni personali di questa o quella delegazione. Ciò detto, rimane singolare che alcuni partners comunitari, come nel caso delle minoranze, decidano di associarsi a iniziative di altri senza preventivamente informare in alcun modo i Dodici né tantomeno la Presidenza. Considerazioni di opportunità politica, ma anche di normale correttezza di rapporti, consiglierebbero il contrario.

15 ottobre

Nella Plenaria di oggi Reimaa, fedele all'impostazione seguita come Coordinatore del gruppo di lavoro 3, è stato riduttivo sui progressi in materia di istituzioni. Non ha menzionato il CPC e l'unità di monitoraggio elettorale, ha detto insieme ai sovietici che il Prep-Com dovrebbe concludere i suoi lavori il 9 novembre, ha riproposto Helsinki come sede della riunione inaugurale del Consiglio Ministeriale, prevista nel primo semestre del '91 e ha detto che il nuovo mandato per la sicurezza militare a Trentaquattro dovrebbe essere definito prima di Helsinki '92.

Gli ungheresi sono stati molto concreti e hanno detto che l'entrata in funzione del CPC e del Segretariato all'inizio del '91 sarebbe un segnale politico importante della capacità delle nuove istituzioni CSCE di colmare il vuoto creato dalla dissoluzione dell'alleanza militare dei paesi dell'Europa centrale. Vedono con favore un Post-Com per la definizione dei dettagli operativi delle nuove istituzioni.

Gli jugoslavi hanno esortato a intensificare il lavoro redazionale nei gruppi di lavoro, sostenuti dai danesi i quali – per quanto riguarda la localizzazione delle nuove istituzioni – hanno ritirato in favore di Praga la loro candidatura per il Segretariato e si sono proposti di ospitare la

sede dell'unità per il monitoraggio elettorale. La decisione è stata accolta con favore dai cecoslovacchi, che hanno sollecitato una decisione in tempi brevi.

Al termine, i danesi hanno fatto la consueta informativa sull'andamento del parallelo negoziato per la Dichiarazione a Ventidue.

L'esame degli aspetti di sicurezza del Documento del Vertice è approdato a un risultato utile, al termine di un faticoso negoziato interoccidentale. Nel dibattito seguito alla mia presentazione il 24 settembre nel gruppo di lavoro 1, una volta superato il nodo del rapporto con la dichiarazione a Ventidue, della nostra proposta sulle relazioni amichevoli era emersa l'opportunità di mettere più in evidenza i Dieci Principi, nella loro integralità e interrelazione reciproca, come fondamento della nuova qualità della cooperazione a Trentaquattro, e rendere più politico il riferimento a principi specifici, evitando elencazioni troppo rigide e inserendo il sesto e decimo, che erano stati omessi per tener conto soprattutto delle obiezioni americane. Abbiamo messo a punto una nuova versione della proposta, emendata nella forma e simile nella sostanza, che ho presentato lunedì otto nel caucus NATO, dove ha incontrato un intenso fuoco di sbarramento di Maresca, che ha ripetuto di ritenere inutile un testo sulle relazioni amichevoli, visto che la dichiarazione a Ventidue avanzava ormai senza intoppi, e ha insistito perché nel nostro testo venisse inserito senza modifiche il linguaggio sul non uso della forza della dichiarazione a Ventidue, concordato a livello atlantico e accettato dai sovietici, così da salvaguardare un *equal level of commitment*. La presa di posizione ha creato sconcerto e più d'uno, a partire da Crowe, ha osservato che se un *equal level of commitment* era di sicuro importante, non era necessario che venisse riflesso esattamente con le stesse parole. Pur volendo prescindere dalle suscettibilità degli NNA al riguardo, era sembrato acquisito da tempo a Sedici il concetto che i due testi – nel ribadire insieme l'impegno fondamentale al non uso della forza – avrebbero presentato caratteristiche e contenuti in armonia con lo scopo politico cui erano destinati: consacrare solennemente l'avvenuto mutamento del quadro di sicurezza fra i Ventidue, e indicare in chiave politica le vie del futuro della cooperazione fra i Trentaquattro.

La settimana è trascorsa in ripetuti tentativi dei Dodici per una soluzione di compromesso ma la disponibilità, contestata sino all'ultimo da

spagnoli e irlandesi, a recepire nella proposta a Trentaquattro il testo voluto dagli americani non è bastata. Maresca ha detto che se non fosse stata accettata la sua lunga lista di obiezioni – a volte di sostanza, a volte redazionali, a volte meramente di stile – gli USA si sarebbero opposti formalmente alla proposta comunitaria: l'obiettivo – come lui stesso mi ha lasciato capire – era di far sparire del tutto il testo dei Dodici sulle relazioni amichevoli, che gli americani non hanno mai realmente digerito, puntando anche sulle esitazioni di alcuni NNA.

La reazione dei Dodici è stata vivace. Francesi, tedeschi e spagnoli, ma anche inglesi, olandesi, portoghesi e altri normalmente più attenti alle ragioni di Washington, hanno detto di non capirne l'opposizione a una proposta che era di fatto la rielaborazione di un testo presentato a suo tempo nel Prep-Com, senza essere contestato. Ancor più incomprensibile la cosa appariva ai colleghi comunitari che con noi avevano preso parte alla riunione informale a cinque, in cui era stato raggiunto un accordo decisivo per spianare la strada della dichiarazione a Ventidue, e che ora Maresca d'improvviso rinnegava. L'impressione un po' di tutti i Dodici è stata che l'ostilità americana non venisse tanto dal Dipartimento di Stato, cui sembrava interessare solo la salvaguardia della sostanziale omogeneità di linguaggio fra i due testi, quanto dalle personali e fortemente radicate convinzioni dello stesso Maresca. Giocano qui fattori soggettivi legati alla storia delle persone e a una percezione impropria dell'attuale situazione della CSCE, e del ruolo della CEE nel quadro della sicurezza euro-atlantica, che non vanno drammatizzati ma ai quali sarà importante per i Dodici reagire con meditata fermezza. Potrà essere utile ricordare a Washington il fondamento della posizione della CEE, per evitare che quelle che in fondo sono delle scaramucce finiscano per nuocere ancora una volta alle posizioni occidentali nel Prep-Com.

I francesi avevano fatto capire di voler riaprire a Ventidue il tema della dichiarazione di non aggressione, ma sono riuscito alla fine a ottenere l'assenso dei Dodici e dei Sedici su una ipotesi di compromesso, in base alla quale ho venerdì rimesso a Ekeus il testo comunitario sulle relazioni amichevoli, senza gli emendamenti discussi con gli USA e rifiutati alla fine dall'Irlanda, come un contributo per aiutarlo a tener conto nel suo lavoro redazionale delle obiezioni avanzate alla nostra

proposta del 24 settembre, i cui concetti ispiratori continuavamo ritenere essenziale far figurare nel testo del coordinatore. Gli animi si sono così calmati; Maresca ha tenuto a ringraziarmi e altrettanto ha fatto Ekeus, con cui mi vedrò la settimana prossima per discutere del testo, sul quale mi ha detto di avere ricevuto pressanti indicazioni da parte americana che immagino non del tutto in linea con i nostri desiderata.

17 ottobre

Deriabin mi ha sottoposto oggi una proposta sulle relazioni amichevoli a Trentaquattro, predisposta dalla delegazione sovietica "sulla base di idee sviluppate dai Dodici".

Il testo riprende quasi in toto gli elementi dell'originaria proposta dei Dodici del 24 settembre e la cosa è interessante, perché lascia significativamente intendere che l'URSS potrebbe aver deciso di appoggiare la nostra posizione sulle relazioni amichevoli, lasciando cadere il sostegno sin qui più o meno esplicitamente accordato alle obiezioni americane. È stato esplicito con me, dicendo che le istruzioni di Mosca gli chiedevano di appoggiare la linea dei Dodici, e ha auspicato anche su questa base un più stretto coordinamento con noi, sia in relazione al testo sulle relazioni amichevoli che, più in generale, all'insieme del primo capitolo "politico" del Documento di Parigi.

La mossa sovietica è stata giudicata di estremo interesse dai colleghi comunitari, pur scontando gli inevitabili aspetti tattici legati all'attuale impasse inter-occidentale sulle relazioni amichevoli e alle priorità di Mosca per la prima parte del Documento. Ne parleremo più in dettaglio oggi nella colazione ebdomadaria ristretta dei capi delegazione.

20 ottobre

L'Assemblea Parlamentare della CSCE è un tema particolarmente delicato per gli americani. Maresca ha presentato nel caucus NATO una nuova proposta di testo, che parte dal compromesso del non-paper dei Sedici presentato ai Trentaquattro il 14 settembre e immagina un iter procedurale che rimette all'esclusiva competenza dei parlamentari nazionali la decisione, da prendersi a Helsinki '92. Il contrasto con il non-paper con cui i Dodici avevano il ventisei settembre presentato ai Trentaquattro una elaborazione integrativa della prima proposta a Sedici, è

subito stato rilevato da varie delegazioni, tra cui la nostra, che hanno contestato il carattere indeterminato e dilatorio dell'atteggiamento americano. Gli hanno fatto da sponda gli olandesi, proponendo di esaminare come avvicinare le due posizioni sulla base di un testo di compromesso, da loro già predisposto in vista del dibattito, che ha colto di sorpresa gli altri dieci comunitari nel caucus. Gli sforzi di buona volontà per evitare di aprire nuovi, seri punti contenziosi con gli americani si sono prolungati a lungo senza successo.

Nel coordinamento comunitario che si è tenuto subito dopo, Buwalda ha presentato una ulteriore versione del suo testo, rivista alla luce dei commenti nel caucus NATO, che ha fatto trasparire la possibilità di un avvicinamento, ma non ancora un consenso. Ho proposto, come Presidenza, di vedere come venire incontro alle posizioni americane, salvaguardando le priorità comunitarie, ma nella sorpresa generale Buwalda si è detto indisponibile, aggiungendo di avere avuto istruzioni di avviare un dialogo con gli americani, per eventualmente elaborare una proposta congiunta, e di avere già fissato un incontro con Maresca. Ho reagito che tale mossa era lesiva delle più elementari regole di solidarietà comunitaria e in contrasto con le posizioni già assunte a Dodici, con la partecipazione della stessa Olanda, invitando Buwalda a riportare la sua iniziativa nell'alveo delle procedure di concertazione sancite dal Vertice di Dublino. Ho aggiunto, avendo sentito intanto anche Roma, che qualunque iniziativa intrapresa senza un accordo sulla sostanza e sulle modalità negoziali della proposta, avrebbe sicuramente causato al negoziato sulla futura Assemblea CSCE difficoltà più serie di quelle cui gli olandesi avevano cercato in maniera così incauta di porre rimedio. L'appoggio piuttosto debole delle altre delegazioni è sembrato testimoniare della preoccupazione per una divaricazione con gli americani anche su questo, oltre che su altri significativi aspetti del negoziato.

Un'aperta incrinatura della solidarietà comunitaria è stata per il momento evitata. Al termine di un incerto colloquio con Maresca, Buwalda ha accettato di seguire la via che aveva prima respinto di una concertazione in profondità a Dodici, per arrivare a un testo comune che tenga conto delle preoccupazioni americane. La questione è ancora del tutto aperta; siamo riusciti a mettere faticosamente a punto un testo provvisorio, grazie anche alla flessibilità di greci e irlandesi, tradizio-

nalmente meno accomodanti, ma rimangono in piedi varianti di testo che riflettono altrettanti problemi di sostanza, innanzitutto su chi dovrà in ultima istanza decidere della creazione dell'Assemblea e del suo collegamento con quella del Consiglio d'Europa.

Riprenderemo all'inizio della prossima settimana l'analisi degli elementi su cui non c'è ancora accordo; un esercizio su cui continua a pesare la deriva olandese, temporaneamente riassorbita ma che potrebbe riapparire e richiedere un nuovo richiamo da parte dei Dodici.

22 ottobre

Abbiamo fatto il punto della situazione nei gruppi di lavoro nella concertazione atlantica di oggi sotto nostra presidenza.

Sul primo capitolo del Documento di Parigi, Maresca ha espresso disagio perché la terza revisione del non-paper del coordinatore non sottolinea in altrettanti sottocapitoli i riferimenti ai diritti umani e alla libertà economica: in mancanza di essi gli USA potrebbero non dare il consenso all'insieme del Documento, perché sicurezza, democrazia, diritti umani e libertà economica devono essere visti in un unico contesto, strettamente correlato. Il lavoro redazionale dovrebbe essere affrontato sulla base di un unico testo predisposto dal coordinatore e condiviso con le altre delegazioni.

Sul secondo capitolo, la Turchia ha sollevato il problema dell'ampliamento del mandato di La Valletta, sostenuta dagli americani che si oppongono a qualsiasi modifica. Per gli inglesi, il meccanismo per la conciliazione volontaria dovrebbe essere adottato al Vertice e potrebbe – senza alcun pregiudizio per gli esiti di La Valletta – essere un utile punto di riferimento per i successivi sviluppi in materia di risoluzione pacifica delle controversie.

I canadesi vorrebbero che il Documento del Vertice prevedesse due conferenze di Ministri tecnici: una nel 1993 su questioni economiche (come seguiti di Bonn), una nel 1994 sull'ambiente. La proposta non è molto piaciuta; gli americani hanno detto che bisognerà evitare una eccessiva proliferazione delle riunioni CSCE; francesi e olandesi hanno sottolineato che le riunioni dovranno essere convocate su iniziativa dei Ministri degli Esteri con obiettivi ben precisi; gli inglesi hanno detto

che, come linea generale, il Vertice dovrebbe limitarsi a rilevare l'eventuale utilità di riunioni legate a temi specifici.

Sul terzo capitolo, la discussione è stata molto articolata. Dell'Assemblea Parlamentare si era già parlato nel caucus NATO precedente e nelle ripetute concertazioni comunitarie; Maresca oggi ha detto che l'opposizione del Congresso gli impedisce di continuare ad attenersi alla Dichiarazione di Londra[98] e ha presentato una nuova formulazione sostitutiva, per la quale gli olandesi si sono detti disponibili a cercare una via d'uscita comune.

Per fare avanzare la discussione abbiamo fatto circolare nel caucus una ulteriore proposta a Sedici, messa laboriosamente a punto. I francesi hanno sollevato obiezioni alle idee americane di sottoporre ad autorizzazione dei Capi di Stato e di Governo la creazione dell'Assemblea, di sostituire il termine "consultivo" con "appropriato" per indicare la sua natura, di elencare accanto a quello del Consiglio d'Europa altri organi parlamentari, modificando un aspetto essenziale e creando notevole vaghezza. Per parte mia, ho richiamato la posizione comune e ho sottolineato che riteniamo indispensabile mantenere il collegamento concettuale e funzionale con il Consiglio d'Europa. Si è alla fine concordato che la Presidenza comunitaria promuoverà contatti informali per cercare di arrivare al prossimo caucus NATO a una posizione concordata.

Maresca ha quindi illustrato una nuova proposta sull'Ufficio per le Libere Elezioni che, seppure semplificata rispetto alla precedente formulazione del non-paper dei Sedici, è stata accolta senza grandi entusiasmi. zu Rantzau si è detto dubbioso che possa essere accolta dalle nuove democrazie, specie in una prospettiva di lungo periodo. Inglesi e greci si sono detti d'accordo in linea di principio, ma hanno suggerito massima prudenza nei passaggi operativi. Per Morel, assomiglia a una estrapolazione del concetto di misure di fiducia applicato al campo elettorale, che appare un gesto nei confronti dell'Est su cui ci sarà molto da lavorare. Dubbi sono stati espressi anche dai canadesi, che hanno ricordato che in questo campo operano bene molte ONG e si sono detti a

[98] Ripresa nel non-paper dei Sedici del 14 settembre e ulteriormente elaborata nelle proposte dei Dodici del 26 settembre.

favore di una iniziativa di dimensioni limitate. Io ho indicato interesse, in relazione al rapporto con le nuove democrazie e alla funzione di raccordo con attività ora svolte in contesti diversi.

Gli americani hanno detto di voler coordinare le loro posizioni sul CPC con il non-paper austriaco, specie per quanto riguarda il comitato consultivo. I canadesi hanno fatto circolare un contributo che riprende la loro tesi sull'allargamento delle funzioni del CPC, criticato fra gli altri da olandesi, inglesi e americani.

Si è parlato brevemente del Comitato Alti Funzionari e gli americani si sono detti preoccupati che possa dar vita a una miriade di gruppi e sottogruppi, innescando una tendenza che Washington intende contrastare dall'inizio. Diversi fra i partners comunitari hanno evocato l'esperienza della fase iniziale della CPE, come modello di riferimento utile per l'istituzionalizzazione della CSCE.

Maresca ha in conclusione ripreso la proposta francese di un *memorandum* separato sugli apprestamenti operativi delle istituzioni deliberate dal Vertice e ha riproposto un Post-Com per completare il lavoro che non fosse possibile concludere a Parigi. Altri – e soprattutto i francesi – hanno osservato che parlare di Post-Com già in questa fase potrebbe avere l'effetto perverso di favorire il rinvio anche di decisioni che potrebbero essere ragionevolmente prese nelle prossime settimane. Si tratta di un tema tutt'altro che marginale, che dovrà essere affrontato ben prima del Vertice.

23 ottobre

Nella Plenaria del 22 ottobre abbiamo assistito a un curioso siparietto. von Ledenburg ha criticato le funzioni, le strutture e i costi del Segretariato, ma si è soprattutto scagliato contro la candidatura di Praga, visto che il Liechtenstein non ha relazioni diplomatiche con la Cecoslovacchia. Balcar (che forse non se lo aspettava) ha reagito ricordando che il suo governo ha dato ampie assicurazioni sulle condizioni necessarie per la costituzione e il funzionamento del Segretariato, il quale avrà rapporti regolari con i Trentaquattro che potranno tutti operare attraverso la loro ambasciata a Praga. Gli ostacoli politici e ideologici del passato – ha aggiunto – devono considerarsi caduti anche per quanto riguarda l'instaurazione di nuovi rapporti diplomatici. von Ledenburg

ha replicato in tono più disteso, chiudendo la polemica e sottolineando che spetta alle autorità cecoslovacche prendere le iniziative necessarie per avere[99] regolari relazioni con tutti i paesi partecipanti.

La Bulgaria ha proposto la formalizzazione del consenso per il Documento conclusivo di Sofia, che era rimasto in sospeso a causa della riserva della Romania.

Si è poi tornati al Documento di Parigi. I polacchi hanno detto che bisognerà rendere il CPC operativo quanto prima possibile dopo il Vertice, consentendogli di occuparsi delle nuove misure fiduciarie che vi saranno adottate. Morel ha ribadito che la Dichiarazione del Vertice dovrà contenere un messaggio di alto valore politico, mentre gli aspetti di dettaglio e la disciplina delle nuove istituzioni potranno essere definiti separatamente in *memorandum* da sottoporre eventualmente alla firma dei Ministri degli Esteri. Maresca ha posto il problema della natura giuridica del Documento di Parigi che – in analogia con quanto fu fatto a suo tempo a Helsinki – dovrebbe essere considerato come una Risoluzione di una conferenza internazionale, e non un atto da sottoporre a ratifica. Trattandosi però di un testo che conterrà impegni concreti e precisi, bisognerà riflettere sulle modalità di adozione, che potrebbero influenzarne la natura giuridica. Per quanto riguarda gli eventuali documenti allegati ha detto di voler evitare, contrariamente ai francesi, una firma formale. Reimaa, come sempre cauto in materia di istituzioni, ha ricordato che occorrerà prima o poi fare un bilancio di previsione per l'incidenza finanziaria degli impegni che verranno decisi.

25 ottobre

Deriabin ha riunito all'Ambasciata sovietica USA, Italia, Francia, Germania, Ungheria e Svezia – i paesi maggiormente rappresentativi –

[99] Le cose non finirono in realtà lì. Il problema, a quanto si seppe dopo, era che il Liechtenstein – o meglio la sua famiglia principesca – reclamava la proprietà di parti consistenti della Boemia, espropriate al momento della trasformazione socialista della Cecoslovacchia. Destando la sorpresa e lo sconcerto generalizzato, von Ledenburg riprese la sua contestazione al Vertice di Parigi e bloccò a lungo il consenso. Non mi sembra che a oggi la questione con Praga sia chiusa e c'è da crederci: in ballo c'era quasi un terzo della Boemia!

per cercare di fare il punto fra le diverse posizioni sul capitolo introduttivo del Documento di Parigi, da sottoporre poi a tutti i Trentaquattro.

Come Dodici, abbiamo particolarmente insistito sull'impulso della volontà popolare nel liberare l'Europa dai legami del passato e dare vita a una democrazia dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. I sovietici vogliono un riconoscimento del ruolo dei governi e dei leaders politici, con evidente riferimento a Gorbaciov. Gli americani vogliono sottolineare i diritti umani come garanzia e fonte della democrazia e attribuire pari rilievo alla libertà economica, come fondamento necessario della prosperità. Parlando con lui qualche giorno fa, Maresca mi aveva detto incidentalmente che i due punti erano per lui inderogabili e che quella dei diritti umani era stata una sua battaglia personale da ormai diciotto anni, cui non intendeva in alcun modo rinunciare, in quanto occasione storica per consolidare la vittoria dell'occidente, aggiungendo che non si attendeva da Washington indicazioni di segno contrario.

Il caucus NATO ha accolto oggi con sorpresa la notizia della presentazione di una proposta sul futuro dei negoziati militari e le consultazioni per il nuovo mandato unico a Trentaquattro, da parte della delegazione tedesca alla CFE.

Ha stupito innanzitutto il linguaggio, ripreso in pratica dal non-paper sulle *guidelines* in cui von Gruningen aveva inserito alcune proposte care agli NNA sul nuovo mandato, che erano inaccettabili per gli USA e su cui c'erano riserve di tutti gli occidentali. La mossa di Hartmann[100] sembrava riaprire un punto sul quale nel Prep-Com si era stati estremamente attenti a mantenere uno stretto coordinamento a Dodici e a Sedici e su cui il dibattito era stato in più occasioni difficile. Sorpresa anche maggiore ha destato la sede dove è stata avanzata la proposta, poiché la sensazione unanime era che il quadro dei futuri assetti di sicurezza in Europa dovesse essere definito nel Prep-Com, in vista della decisione del Vertice di consacrare solennemente la firma del trattato CFE, prendere nota favorevolmente delle CSBM e confermare la prosecuzione di ambedue i negoziati in vista di Helsinki '92.

[100] L'ambasciatore Rudiger Hartmann era il rappresentante tedesco al negoziato CFE.

zu Rantzau ha minimizzato, attribuendo la cosa a un insufficiente coordinamento interno e il dibattito non è andato oltre, anche perché gran parte dei capi delegazione non aveva avuto modo di prendere conoscenza della proposta, presentata nella sede parallela del CFE. Ne ho riparlato oggi con lui e mi ha detto confidenzialmente che l'iniziativa del suo collega in CFE era stata presa senza alcun preventivo coordinamento, era del tutto contraria alla linea di Bonn, e in particolare al pensiero di Genscher, chiedendomi di non dargli alcun peso per ora, fiducioso di poter presto ricondurre il tutto sui binari giusti[101].

26 ottobre

Ho visto a colazione Maresca, che mi ha anticipato le prime reazioni al passo della Troika dei direttori politici di venerdì scorso con Seitz[102] sulla partecipazione della CEE in quanto tale al Vertice. Precisando di non avere ancora istruzioni, ma dicendo di conoscere bene la sua Amministrazione, ha detto che ci potrebbe essere flessibilità per la firma del Documento di Parigi da parte della CEE, ma rimarrebbero forti riserve sulla possibilità di riconoscere alla Presidenza un posto in più al tavolo, perché in contrasto con la regola, irrinunciabile, della pari sovranità e uguale rappresentanza degli stati partecipanti alla CSCE.

Ciascuna delegazione può autonomamente determinarsi in base agli assetti istituzionali a essa propri: l'Italia, come presidente di turno, può qualificarsi come "Italia-Comunità Europea", come da tempo avviene in CSCE per i Paesi esercitanti la presidenza; la delegazione "Italia-Comunità Europea" può sottoscrivere il Documento di Parigi per il tramite degli organi istituzionalmente competenti: Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente della Commissione. Qualche difficoltà

[101] Le frizioni fra i due negoziati – CFE e Prep-Com – sono state pressoché inesistenti, nonostante il parallelismo fra i due e del tutto nulle fra Paolo Pucci e me. L'incidente di Hartmann, causato probabilmente da un suo accentuato protagonismo, metteva in luce i rischi di sovrapposizione per quanto riguardava il negoziato sulla dichiarazione di non aggressione, che coinvolgeva in maniere diverse entrambi i fori. Nel nostro caso, la formula di affidare quella parte della trattativa al vicecapo delegazione nel Prep-Com, con un mandato terzo, aveva risolto *in nuce* il problema.

[102] Raymond G.H. Seitz era un diplomatico, Assistant Secretary of State for Europe and Canada. Poi è stato il primo ambasciatore americano di carriera a Londra.

potrebbe aversi se i francesi optassero per una cerimonia separata della firma del Documento di Parigi, poiché in questo caso non si potrebbero attribuire all'Italia due posti anziché uno, come per tutte le altre delegazioni, ma il problema potrebbe essere superato chiedendo ai Capi di Stato e di Governo di spostarsi per la firma.

Ricordando scherzosamente il precedente dei due Capitani Reggenti di San Marino, che avrebbero voluto firmare entrambi a Helsinki l'Atto Finale, ma uno dei quali fu costretto a rinunciare, Maresca ha ripetuto che attribuire un terzo posto violerebbe incontestabilmente la regola della pari sovranità, né varrebbe la particolare natura delle istituzioni comunitarie. Una cosa del genere solleverebbe non poche perplessità e a conferma di ciò ha aggiunto che in diversi – anticipando la richiesta dei Dodici, e non avendo il coraggio di opporsi apertamente – lo avevano esortato a opporsi, risolvendo anche per loro il problema.

Ho replicato come per noi fosse irrinunciabile che al Vertice – e quindi al tavolo – partecipassero il capo del Governo e il Ministro degli Esteri italiano, nella duplice veste di Presidente del Consiglio Europeo e di Presidente del Consiglio dei Ministri, insieme con il Presidente della Commissione.

Maresca ha preso atto dicendo che le sue erano semplici riflessioni e le autorità americane avrebbero fatto pervenire quanto prima la loro risposta a Roma. Il suo ragionamento risponde alla rigida interpretazione delle norme procedurali applicata sin qui, ma sembra mancare di prospettiva politica e giunge al risultato paradossale di ritenere possibile un salto di qualità sostanziale nella partecipazione della CEE, attraverso la firma del Documento di Parigi da parte del Presidente della Commissione, e allo stesso tempo considerare impraticabile un arrangiamento procedurale per noi fondamentale, ma di ben minore portata. C'è da augurarsi che considerazioni politiche finiscano per prevalere a Washington, ma è assai probabile che per arrivarci dovremo moltiplicare le nostre pressioni, per togliere peso ad argomentazioni come quelle di Maresca, di cui è personalmente convinto e non mancherà di rappresentare con forza alle sue autorità.

Ho avuto uno scambio di impressioni sull'andamento dei lavori con Ekeus, che si è detto a sua volta perplesso che Delors prenda la parola al Vertice e contrario alla firma da parte della delegazione della CEE in

quanto tale, cui in ogni caso non sarebbe possibile attribuire tre posti al tavolo.

Gli ho preannunciato un passo formale a Stoccolma della Troika comunitaria, aggiungendo che ormai da tempo la Commissione prende la parola nelle riunioni CSCE nell'ambito della delegazione della Presidenza, senza che alcuno lo abbia contestato. Ho molto insistito sul fatto che alla luce degli sviluppi dell'integrazione comunitaria e della cooperazione politica europea, perché i Dodici possano ritenersi pienamente obbligati al rispetto degli impegni del Documento di Parigi, sarà necessario che venga sottoscritto non solo dai singoli Capi di Stato e di Governo individualmente, ma anche dalla Comunità Europea in quanto titolare di competenze rilevanti per il processo CSCE. La CEE non aspira surrettiziamente a un "trentacinquesimo posto", ma deve potersi esprimere sia individualmente che collettivamente, in funzione dell'assetto istituzionale che le è proprio e che avrà sempre più carattere sovranazionale, man mano che avanzerà l'unione politica.

Ekeus è sembrato colpito soprattutto da quest'ultimo punto, che mi ha promesso di porre tempestivamente all'attenzione delle sue autorità, ma ha tenuto a dirmi che le sue perplessità sono largamente condivise da tutti i paesi EFTA, i quali hanno difficoltà ad accettare l'ampliamento del ruolo internazionale della Comunità.

29 ottobre

Sono proseguite nei giorni scorsi le consultazioni informali con gli americani sull'Assemblea Parlamentare della CSCE. Superato almeno per ora l'ostacolo procedurale posto dall'improvvida iniziativa olandese, abbiamo sottoposto agli americani un linguaggio di compromesso, in cui si sottolinea che la futura Assemblea avrà carattere consultivo, dovrà essere basata sulle strutture dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, come indicato nella Dichiarazione di Londra, la sua creazione dovrà essere deliberata da Governi sulla base delle indicazioni dei Parlamenti, in un'apposita riunione a Trentaquattro.

Gli americani non nascondono il loro imbarazzo nell'abbandonare la Dichiarazione di Londra, che era stata proposta dallo stesso Bush, ma dicono di non poter pregiudicare alcuna decisione e di dover subordinare tutto alla volontà del Congresso. Non possono accettare il carattere

consultivo dell'Assemblea, né un collegamento preciso con quella del Consiglio d'Europa; propongono al massimo un linguaggio per il Vertice che faccia riferimento a esempi esistenti, fra cui l'Assemblea del Consiglio d'Europa, quella Nord-Atlantica, l'Unione Interparlamentare, l'Assemblea UEO e il Parlamento Europeo. Non ritengono possibile ribadire sin da ora l'impegno di istituire l'Assemblea, che spetta solo ai parlamentari.

Le ragioni di questo mutamento vanno ricercate nella irritazione del Congresso – e in particolare di Dante Fascell[103] – per la decisione presa da Bush con la Dichiarazione NATO di Londra senza preventiva consultazione, e nella malcelata diffidenza verso l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che Fascell considera un organo estraneo agli interessi americani, troppo eurocentrico da un lato e fortemente determinato dall'altro a fagocitare l'Assemblea CSCE, marginalizzandone la componente americana e canadese. I tentativi di avvicinare le posizioni non sono sino a questo momento andati lontano: nonostante la sua ripetuta buona volontà, Maresca si è scontrato con la tetragona opposizione del Congresso, che su questo punto determina l'andamento del negoziato assai più del Dipartimento di Stato[104].

I Dodici sono fortemente impegnati a evitare anche su questo terreno un confronto aperto con gli americani[105], ma non possono rinunciare al punto per loro essenziale del collegamento fra la futura Assemblea CSCE e quella del Consiglio d'Europa. Se il Congresso non modifiche-

[103] Dante Fascell, italo-americano, è stato un importante membro democratico del Congresso, dal 1950 al 1993, per diciotto legislature.

[104] Maresca mi ha confessato una volta – in un inatteso impeto di sincerità, o forse di frustrazione – di non poter fare nulla su questa vicenda, aprendo uno squarcio interessante sui meccanismi interni della diplomazia americana a Vienna. Il fatto di essere alla guida di una delegazione pletorica avrebbe potuto sembrare un vantaggio in termini di autorevolezza, e in ultima analisi di potere, ma le cose non stavano proprio così. Più che il capo di una delegazione rispondente alle sue direttive, egli era il mediatore fra le varie fazioni al suo interno, ciascuna delle quali aveva suoi rappresentanti che formalmente dipendevano da lui, ma in realtà dai rispettivi referenti a Washington: Pentagono, Congresso, Cia e altri, e avevano un potere di veto per le materie di loro interesse. Per quanto si sforzasse, e capisse le nostre ragioni, verso il rappresentante del Congresso nella sua delegazione Vienna non aveva alcuna vera autorità.

[105] Appendice, Documenti n. 15.

rà le sue posizioni, il Vertice dovrà limitarsi a un impegno generico di promuovere un maggior coinvolgimento parlamentare nel processo CSCE, riservando a una data ulteriore gli sviluppi operativi. Stiamo lavorando a una ipotesi di ulteriore compromesso, che lasci nel vago la decisione sull'Assemblea Parlamentare al Vertice e preveda al tempo stesso che un Parlamento nazionale (ad esempio quello ungherese) promuova una conferenza parlamentare nel '91 per studiare le modalità concrete di attuazione dell'Assemblea, che verrebbe poi decisa a Helsinki '92.

30 ottobre

Morel ha brevemente illustrato nel coordinamento comunitario, che ha preceduto la Plenaria di ieri, la proposta francese per un "Alto Consiglio della CSCE", competente per il meccanismo della dimensione umana e la soluzione pacifica delle controversie. Subito dopo, l'ha presentata in Plenaria a titolo nazionale, motivando l'urgenza con specifiche istruzioni di Parigi e aggiungendo che il testo non era in contraddizione con le precedenti posizioni comunitarie, di cui costituiva un arricchimento. Sono intervenuto fermamente nel coordinamento comunitario immediatamente successivo, dicendo che la mossa mi pareva scorretta tanto nella sostanza come nella procedura; essendo avvenuta senza una vera consultazione preliminare rischiava di togliere credibilità alla posizione faticosamente raggiunta dai Dodici sul meccanismo della dimensione umana, allontanando ancor più un accordo in materia di composizione pacifica delle controversie. In questo modo si rompeva l'intesa formalmente assunta di astenersi da qualsiasi iniziativa nazionale prima che la Presidenza – che ora si trovava con le mani legate – avesse esperito un ultimo tentativo di definire una posizione comune.

Eravamo sinora riusciti a contenere le tendenze centrifughe di tedeschi, inglesi, olandesi e danesi, tutte basate su posizioni nazionali di cui si era già discusso in sede di coordinamento, ma Morel non ha desistito ed è stato giocoforza concordare che le delegazioni potranno presentare a titolo nazionale le loro idee sulla soluzione pacifica delle controversie, salvo riprendere successivamente – se possibile – un esercizio a Dodici.

Mons. Lebeaupin[106] ha ribadito l'importanza di una chiara affermazione del principio della solidarietà nelle parti del Documento sulla persona umana e i problemi sociali. La Santa Sede non ritiene il tema delle istituzioni strettamente pertinente alla sua missione spirituale e si riserva di decidere il livello di rappresentazione e le modalità del suo contributo.

Abbiamo poi affrontato la questione dei testi aggiuntivi del Documento di Parigi, sulla base di due proposte di Maresca e dei Dodici. La prima riguarda aspetti formali – lingue, *Helsinki disclaimer*, deposito – rimettendo a un annesso, da adottare insieme al Documento conclusivo, la disciplina di procedure e organizzazione dei meccanismi e delle istituzioni. Quella dei Dodici propone di inserire questi ultimi aspetti in un *memorandum* da far adottare dai Ministri a Parigi, con una connessione formale meno stretta con il Documento conclusivo. Entrambe hanno avuto una buona accoglienza. I finlandesi hanno detto di voler concentrare tutta la sostanza politica nel Documento conclusivo, lasciando le questioni tecniche minori ai documenti aggiuntivi. I sovietici hanno obiettato che il nostro documento contiene una *shopping list* senza un'adeguata illustrazione delle soluzioni prospettate.

31 ottobre

La partecipazione della CEE al Vertice è ancora in salita e ho riunito a colazione i colleghi jugoslavo, svizzero, ungherese, finlandese, maltese, cipriota, norvegese e cecoslovacco, per dare ulteriori delucidazioni sugli elementi che la Presidenza comunitaria ha fornito nelle loro capitali.

Ho risposto alle molte domande e commenti, cercando di chiarire meglio i termini del problema e di facilitare una decisione che le rispettive capitali non hanno ancora preso e che, per quanto riguarda gli NNA, sarà discussa in una riunione ministeriale a Helsinki giovedì e venerdì. Gyarmati ha detto di aver ricevuto istruzioni di appoggiare la

[106] Mons. Alain Lebeaupin (poi Arcivescovo) era il vicecapo della delegazione della Santa Sede (il capo, Mons. Jean-Louis Tauran (poi Cardinale), non era residente a Vienna), molto presente nel negoziato, sempre con il profilo discreto della Santa Sede. Abbiamo collaborato strettamente con lui e con Mons. Tauran. È stato poi Rappresentante all'OSCE, Nunzio in Ecuador e Rappresentante Permanente presso l'UE.

firma al Documento di Parigi, l'intervento di Delors e i tre posti al tavolo della riunione, con l'intesa che non sia considerato come precedente per future riunioni. Pavicevic e Vella[107] mi hanno separatamente detto che i loro governi non intendono creare difficoltà ai Dodici. Balcar ha detto che Praga ha forti perplessità sulla partecipazione della CEE al Vertice e sulla firma al Documento di Parigi. Reimaa ha condiviso il punto aggiungendo – come è nello stile del personaggio – che la cosa può essere negoziata.

Il terzo posto al tavolo non piace. Tutti si sono detti preoccupati che i Dodici finiscano per assumere un peso spropositato nel processo CSCE, ma alla fine mi è stato fatto capire che la proposta potrebbe passare.

L'intervento di Delors crea maggiori difficoltà, difficilmente spiegabili sul piano procedurale ma comprensibili sotto quello politico-psicologico. Se è vero, infatti, che la Commissione ha preso la parola nell'ambito della delegazione della Presidenza in varie riunioni a partire da Vienna '89, è altrettanto vero che questa sarà la prima volta dal 1975 che i paesi CSCE si ritroveranno al massimo livello politico per firmare un documento di grande importanza. Più d'uno ha inoltre espresso perplessità che a Delors venga riservata sul piano protocollare (inviti a colazione, menzione nelle liste dei delegati, ecc.) una posizione pari a quella degli altri capi di Stato e di Governo.

La difficoltà principale è stata quella della firma del Documento di Parigi, per la quale tutti hanno detto di non ritenere necessario modificare quanto stabilito a suo tempo con la dichiarazione Moro, e cioè la firma da parte del Presidente del Consiglio in esercizio a nome della Comunità nel suo complesso. Ho replicato insistendo in particolare sull'unico punto che mi è sembrato potesse aprire una breccia e che avevo usato con Ekeus: il rafforzamento dell'integrazione comunitaria e della CPE a seguito della firma dell'Atto Unico, richiede che gli impegni del

[107] Charles Vella era l'ambasciatore capo della delegazione di Malta, che si mosse con dinamismo facendo buon viso a una penuria di risorse di ogni tipo, su cui amava scherzare (mi disse una volta che fortunatamente aveva avuto dal suo governo una grossa Mercedes come auto di servizio, così poteva risparmiare e dormirci dentro…). Abbiamo avuto una buona collaborazione ed è stato poi Rappresentante Permanente all'UE e ambasciatore in Belgio e in Cina.

Vertice siano sottoscritti tanto dagli stati membri quanto dalle istituzioni comunitarie competenti. Non si tratta di cercare un inesistente trentacinquesimo seggio, bensì di sottolineare in maniera inequivoca la comune volontà dei Dodici di contribuire al rafforzamento della CSCE, mentre entra in una nuova era. Tutti hanno ritenuto utili questi elementi: in particolare von Gruningen, Rindal e Kyriakides[108], che pure non avevano lesinato commenti critici e riserve a quanto ero andato via via esponendo.

La valutazione del problema da parte dei nostri partners non è completa, ma si rendono conto della sua importanza politica per la CEE. Ho cercato di insistere a più riprese con forza su questo aspetto, ma restano forti riserve sul piano della sostanza e della procedura, soprattutto in coloro che della CSCE hanno maggiore consuetudine, personale e politica, come Reimaa e von Gruningen. Potranno essere superate solo in base a un giudizio politico complessivo, che vada oltre l'ambito CSCE per investire la valutazione del loro rapporto con la Comunità. È su questo tasto che, con accortezza, converrà continuare a premere.

1° novembre

La lunga attesa di una soluzione del problema del testo sulle *guidelines for the future* si è conclusa ieri, con visibile soddisfazione di tutti, quando Maresca ha annunciato al caucus NATO di poter accettare la formulazione comunitaria, con l'unico emendamento della clausola di apertura *following a period for national preparations*, inteso a precisare che i contatti a Trentaquattro non seguiranno immediatamente il Vertice, ma si avvieranno intorno all'estate prossima per consentire un'adeguata preparazione in vista di Helsinki '92. L'insistenza irlandese sulla loro riserva non ci ha permesso di integrare l'emendamento americano nella nostra proposta sulle *guidelines*, ma c'è stato accordo che, pur non potendo impegnarci formalmente a sostenerlo, eviteremo in linea di massima di esprimere un aperto dissenso quando verrà presentato dai Sedici.

[108] L'Amb. Kyriakides era rappresentante della delegazione di Cipro, che è stata molto attiva nel negoziato con una determinazione spesso assai puntigliosa.

Abbiamo presentato il nostro testo nel gruppo di lavoro 1 nel pomeriggio, facendo un'approfondita analisi delle sue implicazioni per l'insieme del processo CSCE, e Maresca ha sottolineato con un appassionato intervento il valore storico del riorientamento della politica americana sui negoziati di sicurezza, avvenuto con la proposta dei Sedici. Le prime reazioni sono state positive; tutti hanno tirato un sospiro di sollievo per il passo avanti decisivo nel negoziato e sovietici, nuove democrazie e NNA hanno dato ancora una volta conferma della loro flessibilità. È mancato tuttavia un vero e proprio dibattito e si vedrà nella prossima riunione del gruppo di lavoro se, nel passaggio alla fase redazionale, la combinazione fra la proposta dei Dodici e l'integrazione americana passerà incontestata, come le premesse inviterebbero a pensare, o se qualcuno vorrà cercare di modificare a proprio vantaggio il delicato equilibrio di interessi e influenza raggiunto.

2 novembre

La proposta fatta qualche giorno fa da Hartman in CFE sembra definitivamente rientrata. zu Rantzau ha chiarito nel caucus NATO che il negoziato dovrà tenersi a Trentaquattro nel corso del '91, a margine dei negoziati militari attuali, i quali dovranno proseguire dopo Parigi con l'attuale mandato. Dopo aver precisato che Bonn si attiene strettamente alla linea concordata dai Dodici sul futuro della sicurezza, ha aggiunto che la posizione nazionale tedesca è che nel '91 potranno aversi non solo consultazioni, ma anche l'avvio vero e proprio del negoziato per il nuovo mandato a Trentaquattro, provocando la reazione preoccupata di Buwalda e Maresca. zu Rantzau mi ha poi riservatamente detto di essere intervenuto per dissipare ogni possibile dubbio sul significato dell'iniziativa di Hartman (per cui ha nuovamente parlato di un difetto di coordinamento), e anche per confermare la piena adesione del suo governo alla posizione dei Dodici, pur nella diversa percezione della necessità di addivenire presto a una vera e propria trattativa sul mandato a Trentaquattro.

La prossima riunione del gruppo di lavoro è stata anticipata a mercoledì 7, per accelerare la conclusione di aspetti formali come la traduzione nelle lingue della CSCE diverse dall'inglese.

Ho parlato ieri della partecipazione della CEE al Vertice in una colazione di lavoro con i colleghi sovietico, austriaco, turco, romeno, islandese, della Santa Sede e con i vicecapi delegazione polacco e svedese. Le reazioni non sono state molto diverse dalla colazione precedente, ma c'è stata una maggiore accettazione delle nostre tesi.

Smolen ha detto che Varsavia è orientata ad accettare la firma del Documento, il discorso di Delors e i tre posti al tavolo. Stanescu si è espresso in maniera analoga, senza entrare in dettagli. Deriabin ha avanzato varie riserve sul piano procedurale, ma mi ha poi riservatamente detto che Mosca avrà un atteggiamento costruttivo. Mons. Lebeaupin, pur fra mille distinguo, ha detto che la Santa Sede non si opporrà al consenso. Vukovich ha difeso con dovizia di argomenti le nostre tesi, anche nei confronti di altri colleghi; la Ballhausplatz non ha finalizzato la propria posizione, ma non c'è dubbio che appoggerà le nostre richieste, che sono opportune politicamente, valide sul piano procedurale e riflettono l'espansione delle competenze comunitarie nella CSCE.

Più incerti Tomasson[109] e Norberg, entrambi preoccupati che un accoglimento delle proposte della CEE finisca per legittimarne la singolarizzazione nel contesto CSCE. L'Islanda non si opporrà comunque al consenso, mentre Norberg si è mostrato più aperto rispetto a Ekeus, ripetendo che della cosa si parlerà nella ministeriale NNA.

L'unico a mantenere una forte riserva è stato Alp[110] che, con l'abituale franchezza, si è chiesto se fosse necessario riconoscere alla CEE

[109] Tomas Tomasson era l'ambasciatore capo della delegazione islandese, con cui la collaborazione fu buona ma sporadica. Era stato ambasciatore in Francia e in URSS e divenne poi ambasciatore a Washington.

[110] Ali Hikmet Alp era l'ambasciatore capo della delegazione turca, che fu molto attiva e collaborò bene con noi. Era responsabile dell'insieme dei negoziati viennesi e nel Prep-Com lasciò spesso il posto al suo giovane e dinamico Vicecapo, Daryal Batibay, che è stato successivamente ambasciatore a Zagabria, a Pechino, Rappresentante Permanente al Consiglio d'Europa. Batibay era spesso in sintonia negoziale con noi, anche se non necessariamente sulla sostanza. Mantenni un buon rapporto con lui anche a Helsinki '92, dove continuò la collaborazione fra le delegazioni. Fra le altre cose, fu lui a veicolarmi confidenzialmente durante la riunione di Helsinki la richiesta di avere un grosso contingente, a dono, di macchine da scrivere meccaniche, anche da linee produttive Olivetti dismesse. Le ex repubbliche turcofone dell'URSS erano ora indipendenti e

un ruolo particolare in base alle sue accresciute competenze in materia di CSCE. Giocano nelle posizioni turche considerazioni legate al ruolo della Grecia nella Comunità, ma non credo che porteranno Ankara a negare il consenso.

Si è così concluso un primo giro di contatti con i capi delegazione dei paesi CSCE non membri della CEE; continuerò nei prossimi giorni la mia azione, per la quale tornerebbero assai utili notizie sulle reazioni ai passi compiuti nelle varie capitali dalla Presidenza. La partecipazione della CEE al Vertice verrà discussa nel gruppo amici di Parigi nei prossimi giorni e l'ultima riunione sarà il 12 novembre. Bisognerà continuare a sensibilizzare tutti i partners su una decisione per la quale un ruolo fondamentale lo avranno gli americani, che qui a Vienna continuano a mostrarsi indecisi.

Le possibilità di decidere al Vertice la creazione dell'Assemblea Parlamentare della CSCE si fanno di giorno in giorno più scarse.

Nel caucus NATO di oggi, Maresca ha presentato una nuova versione della sua proposta, che rappresenta un passo indietro. Ricalca le posizioni del Congresso (dietro il quale continua a stagliarsi l'ostilità per il Consiglio d'Europa di Fascell) e non contiene alcun riferimento alle procedure CSCE e alla rotazione delle sedi. Il Vertice dovrebbe limitarsi ad auspicarne la creazione senza prevedere la successiva conferenza parlamentare (per la quale si concretizza la disponibilità ungherese) e un ulteriore coinvolgimento dei governi.

Nella consueta colazione settimanale comunitaria, la sensazione è stata che il nuovo testo americano preoccupa ma potrà essere difficilmente modificato: l'irritazione del Congresso per quello che, forse erroneamente ma non per questo con minore convinzione, ritiene l'affronto recatogli da Bush con la Dichiarazione di Londra ha il soprav-

---

Ankara voleva incoraggiare la ripresa delle lingue nazionali, mettendo in ombra il russo e, soprattutto, sostituendo al cirillico l'alfabeto latino di Ataturk. Era una mossa intelligente e per molti versi anticipatrice: l'occhio della Turchia si è volto poi altrove ma mi sono chiesto cosa sarebbe potuto accadere se quella richiesta – cui da parte nostra non mi risulta demmo alcun seguito – fosse divenuta una politica di influenza vera e propria. Specie guardando alla situazione di oggi… L'ho incontrato di nuovo ad Ankara nel 2001-02, quando mi occupavo di terrorismo internazionale, e lui era direttore generale al suo Ministero per il Medio Oriente.

vento su tutte le altre considerazioni che avevano fin qui guidato l'atteggiamento della delegazione americana. L'alternativa è oggi fra insistere per un esplicito riferimento all'Assemblea del Consiglio d'Europa, mantenendo una posizione di principio prioritaria per i Dodici, ma correndo il serio rischio di non avere alcuna decisione al Vertice, ovvero proporre un linguaggio estremamente generico che – senza entrare nel merito procedurale – non escluda la possibilità di sviluppi dopo Parigi anche per il collegamento con l'Assemblea di Strasburgo.

Questa, secondo l'opinione prevalente fra i Dodici, è la linea che potrebbe valere la pena seguire. Sarebbe grave non riuscire a definire a Parigi il legame fra le Assemblee della CSCE e del Consiglio d'Europa, ma l'interesse di arrivare comunque a una decisione su un'Assemblea Parlamentare della CSCE potrebbe alla fine essere preminente, anche in considerazione del fatto che, una volta avviata la preparazione a livello parlamentare sarà più facile superare una *querelle* che per parte americana presenta risvolti psicologici difficilmente controllabili e sul versante europeo (come dimostrano alcune recenti prese di posizione del Presidente dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, Bjorck)[111] rischia di arenarsi su posizioni di principio rigide.

Ci torneremo lunedì, sentite le capitali. Rinunciare al riferimento al Consiglio d'Europa sarebbe politicamente pesante per i Dodici, e in particolare per la Presidenza, viste le istruzioni di de Michelis. Al tempo stesso, mantenere la posizione potrebbe far naufragare tutto. Mi chiedo se non si possa pensare a una maggiore flessibilità, eventualmente sottolineando ai nostri parlamentari la necessità di compiere nel successivo lavoro di preparazione il massimo sforzo per convincere i rappresentanti americani ad accettare il riferimento al Consiglio d'Europa e la sede di Strasburgo, che rappresentano l'uno e l'altra l'unico approdo ragionevole. Resto in attesa di istruzioni.

6 novembre

I Ministri degli Esteri NNA hanno deciso a Helsinki di non opporsi al consenso sulle modalità di partecipazione della Comunità al Verti-

[111] Anders Bjorck, svedese. È stato Presidente dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa dal 1989 al 1992. Successivamente è stato Ministro della Difesa con Carl Bildt e Speaker del Riksdag.

ce[112]. Nell'informarmene, Vukovich e Pavicevic hanno detto che i loro Ministri si sono attivamente impegnati per questa soluzione, che continua a essere vista con scarso entusiasmo dagli altri NNA, i quali si sono risolti a cedere in considerazione del peso politico della CEE nella CSCE.

Raggiunto questo risultato, che non era forse troppo difficile, resta il problema americano – confermato anche dall'ambasciata a Washington – che rischia di ritardare una decisione ormai urgentissima. Entro l'ultima riunione del gruppo amici di Parigi, lunedì 12, dovranno essere definiti tutti gli aspetti organizzativi del Vertice, compresa la partecipazione comunitaria. Se le esitazioni americane dovessero perdurare, rischierebbero di trasformarsi in un veto di fatto, che non è certamente nei nostri voti e forse neanche in quelli degli USA. Mi sembra molto importante insistere con la massima urgenza con Washington perché si affrettino i tempi di una decisione, che ci auguriamo favorevole.

9 novembre

Era prevedibile che l'incontro con Spencer Oliver[113] non avrebbe permesso di superare l'*impasse* sull'Assemblea Parlamentare, ma la discussione ha quantomeno consentito di chiarire le posizioni e di esplorare i non entusiasmanti margini di compromesso, visto che il Congresso rimane fermamente contrario al linguaggio della dichiarazione di Londra e considera una fondamentale vittoria aver costretto l'Amministrazione USA a ritrattarlo. Giocano qui tanto il rifiuto di principio del Congresso di accettare imposizioni in politica estera, quanto considerazioni più personali. Fascell soffia sul fuoco della diffidenza del Congresso verso il Consiglio d'Europa, esacerbata dalle sue incomprensioni con Bjorck, di cui teme le presunte mire egemoniche sulla "sua" assemblea parlamentare. A nulla sono valse le considerazioni mie e dei colleghi comunitari: l'opposizione all'Assemblea del Consiglio d'Europa resta immodificabile.

---

[112] Appendice, Documenti n. 16.

[113] R. Spencer Oliver era il membro della delegazione americana di collegamento con il Congresso, e con Fascell. Ha partecipato a molte Riunioni di Seguiti e di Esperti CSCE dal 1977 al 1992, quando è diventato il primo Segretario Generale della Assemblea Parlamentare alla cui creazione si era a lungo opposto.

Un ennesimo compromesso possibile sarebbe di decidere nel Documento di Parigi di dare vita all'Assemblea, senza indicare modalità operative e auspicando la tenuta di una conferenza parlamentare CSCE nel '91 di esclusiva competenza parlamentare. Si tratterebbe in pratica di limitarsi ai primi due paragrafi dell'ultimo testo dei Dodici, in cui per il Consiglio d'Europa rimarrebbe solo il riferimento indiretto *bearing in mind work already undertaken in this field* nel secondo paragrafo.

Per gli americani, condizione necessaria del riferimento al Consiglio d'Europa (beninteso non nel Documento del Vertice, ma nell'annesso procedurale), resta la menzione non solo dell'Unione Interparlamentare, come proposto da noi, ma di tutte le altre: Assemblea Atlantica, Assemblea UEO, Parlamento Europeo. È un'ipotesi che creerebbe forti difficoltà non solo tra i Dodici, ma anche tra gli NNA e le nuove democrazie, e svilirebbe il Consiglio d'Europa in una pletora di strutture estremamente eterogenee, annullando la priorità che intendiamo riservarle[114]. Senza contare che la menzione dell'Assemblea Atlantica susciterebbe forti reazioni di principio in numerosi paesi, che vedrebbero la citazione indiretta della NATO come un modo surrettizio di introdurre per la prima volta le alleanze militari nel processo CSCE.

Maresca ha presentato un ulteriore non-paper, descritto come un esercizio personale, redatto senza istruzioni da Washington, che è stato accolto negativamente nel coordinamento comunitario. Allo stato rimane in piedi solo l'opzione minimalista, ulteriormente complicata dal ritiro dell'offerta ungherese di ospitare una riunione parlamentare CSCE nel '91, anche se spagnoli e canadesi si sono detti disponibili a ospitarla loro. Dobbiamo tuttavia capire se un compromesso del genere sarebbe accettabile dal punto di vista italiano: non ci sono molti margini di manovra e l'alternativa in ultima analisi è fra accontentarsi di avere al Vertice un semplice riferimento generico, o rinviare tutto a Helsinki nel '92.

I sovietici hanno ritirato oggi la loro riserva generale sul meccanismo per le riunioni di emergenza, con un mutamento significativo della loro posizione, apparsa sin qui preoccupata delle possibili ripercussioni del meccanismo sulla loro situazione interna. Il fatto è stato salutato

[114] Appendice, Documenti n. 17.

con favore da molte delegazioni e lascia gli americani sempre più isolati nell'opporsi a una misura che introduce nel processo CSCE un abbozzo di gestione politica dei conflitti, anche se dietro di loro si nascondono in maniera più o meno velata svizzeri, turchi e forse qualcun altro.

Quello del meccanismo è uno dei punti di forza della proposta dei Dodici per l'istituzionalizzazione della CSCE e la mossa di Mosca mi era stata in qualche modo anticipata ieri da Deriabin, il quale mi aveva detto di essere convinto dell'importanza del nuovo strumento, su cui aveva dovuto porre sin qui riserve d'attesa; Shevardnadze aveva condiviso il suo giudizio e sebbene non avesse ancora ricevuto istruzioni formali da Mosca, forte del suo appoggio avrebbe comunque sciolto entro venerdì la riserva. Cosa che puntualmente ha fatto oggi.

Ho colto l'occasione per dirgli che siamo molto preoccupati dei ritardi nel negoziato CSBM sullo scambio di informazioni militari, che rischia di incidere pesantemente sulla possibilità di avere un risultato positivo sulle istituzioni a Parigi. Mi ha risposto di esserne cosciente e di temere a sua volta che possa saltare l'accordo sul CPC, cui Shevardnadze tiene in modo particolare. Sul nodo del navale gli americani non mollano e anche i suoi militari non sono disposti a cedere anche se – ha concluso – un qualche margine di manovra potrebbe prima o poi aprirsi.

10 novembre

Abbiamo cominciato oggi l'esame del testo unificato del Documento di Parigi, dopo una volata notturna dei tre coordinatori per la fusione dei tre capitoli.

Nel dibattito generale che ha preceduto la lettura del testo sono state sollevate alcune questioni politiche, per ora senza seguito. Garcia Munoz ha evocato il cambiamento pacifico delle frontiere e ha avuto uno scambio con Crowe su Gibilterra. Francesi, inglesi, olandesi e danesi hanno ribadito le rispettive posizioni sulla risoluzione pacifica delle controversie. Sono state eliminate talune incongruenze di linguaggio nel testo e c'è stato qualche scambio caratterizzato più da questioni caratteriali che politiche, come quello particolarmente vivace fra Mons. Lebeaupin e zu Rantzau, il quale si è opposto con prussiana fermezza ad

alcune modifiche essenzialmente cosmetiche, garbatamente richieste dal primo. Rosenthal[115] ha proposto un emendamento sulla risoluzione pacifica delle controversie basato su una malintesa interpretazione del consenso raggiunto nel gruppo di lavoro, che poteva essere molto delicato e che alla fine è stato ritirato. Il punto più controverso è stato la candidatura avanzata dai Sedici di Berlino per la prima riunione del consiglio ministeriale, che ha visto ancora una volta protagonista zu Rantzau in uno scambio animato con Reimaa, che ha criticato la candidatura come uno scoperto tentativo di forzare la decisione, sottolineando l'importanza di arrivare a un accordo completo per tutte le sedi CSCE, senza acrimoniose contrapposizioni di candidature. C'è stato un certo imbarazzo e alla fine tutto è rientrato.

Vukovich ha fatto un buon lavoro come super-coordinatore, allargando l'area dell'intesa a Trentaquattro. Non si possono escludere tentativi dell'ultimo minuto per riaprire alcune questioni, ma i punti ancora aperti si riducono in sostanza a sei: titolo del Documento di Parigi (e in certa misura dei singoli capitoli); meccanismo della dimensione umana; rapporto con la dichiarazione a Ventidue; riferimento al Consiglio d'Europa; sedi del Segretariato, del CPC e dell'Ufficio per le libere elezioni; data e luogo della prima riunione del Consiglio ministeriale.

Lo scenario del Vertice si presenta a oggi abbastanza rassicurante. Rimane qualche problema sul documento aggiuntivo per gli aspetti operativi delle nuove istituzioni e torneremo a parlarne nella prossima riunione. Ho presentato al termine una proposta dei Dodici per la definizione urgente, dopo Parigi, degli aspetti amministrativi e finanziari delle nuove istituzioni, già discusso nel coordinamento NATO, che dovrebbe incontrare il favore di tutti.

12 novembre

La vicenda dell'Assemblea Parlamentare della CSCE si è fatta ancora più impervia. Bjorck sembra aver chiesto agli spagnoli di tenere in

[115] Bent Rosenthal, il vicecapo della delegazione danese, era molto popolare nel Prep-Com per il suo carattere e la disponibilità un po' *plodding*. Manifestava il suo desiderio di essere il primo Segretario esecutivo del Centro in maniera così aperta, che la sua candidatura venne data per scontata ancor prima che ne venisse decisa l'istituzione. Da qui l'attenzione particolare con cui i danesi seguirono questo dibattito.

sospeso il loro invito, poiché sarebbe impossibile porre la riunione parlamentare a Trentaquattro nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il conflitto è difficilmente superabile: Fascell rifiuta qualsiasi riunione convocata nell'ambito del Consiglio d'Europa; Bjorck rifiuta qualsiasi riunione convocata all'infuori di essa (il Bureau dell'Assemblea ha intanto indetto una riunione a Parigi il ventidue novembre, per opporsi a decisioni del Vertice che risultassero sgradite).

Gli spagnoli hanno presentato nel coordinamento comunitario e nel caucus NATO una ulteriore proposta, che riprende il primo paragrafo del testo concordato a Sedici, e inserito provvisoriamente nella bozza del Documento di Parigi, integrandolo con il riferimento alla *existing experience and work already undertaken in this field*, e indicando nel secondo paragrafo che il Vertice prenderebbe atto dei "contatti" in corso fra parlamentari. Se la proposta risultasse accettabile, gli spagnoli annuncerebbero a Parigi l'invito a una riunione parlamentare nel '91, non più definita come riunione CSCE. Il riferimento al Consiglio d'Europa si va facendo sempre più vago ma, per quanto minimalista, questa soluzione viene vista dai Dodici come il male minore, rispetto all'ipotesi che si debba rinunciare a tutto. Spero di avere istruzioni.

Il caucus NATO si è protratto praticamente per l'intera giornata e ha fatto un passo avanti importante sul meccanismo di emergenza. Maresca ha accettato, *ad referendum*, la proposta dei Dodici per il documento supplementare, che prevede che gli alti funzionari (o meglio, secondo la formula di compromesso adottata, i "rappresentanti degli stati partecipanti del livello ritenuto adeguato") potranno discutere della sostanza, e non limitarsi a una mera funzione di chiarificazione, proponendo le possibili soluzioni ivi compresa la convocazione per consenso di una riunione ministeriale. Sbloccato l'impedimento principale, è stato più facile andare avanti, sempre *ad referendum*, sulle altre questioni. La richiesta di convocare una riunione di emergenza dovrà essere preceduta da una prima fase di ventiquattro ore di sondaggio da parte del presidente del Comitato Alti Funzionari, esaurita la quale la riunione potrà essere convocata entro quarantotto ore, presso la sede del Segretariato. È stato concordato il rapporto fra la procedura delle riunioni di emer-

genza e quella della misura 15 CSBM, con una formula ambigua[116] la cui interpretazione potrà in futuro non essere facilissima, ma che salvaguarda il punto dei Dodici che la misura 15 si applicherà sempre per le crisi di carattere militare, senza escludere la possibilità, qualora si rivelasse inefficace, di passare a una riunione del meccanismo di emergenza.

Non ci sono stati progressi sul versante del CPC. Alcune aperture su punti anche significativi del testo non sono bastate, stante la perdurante riserva generale di Maresca che condiziona la decisione all'esito del negoziato sulla misura 15 delle CSBM. Washington appare intenzionata a utilizzare il CPC come arma di pressione per convincere i sovietici a non insistere sulla dimensione navale nelle CSBM: Grinievsky[117] è rientrato ieri da Mosca e qualcosa potrebbe muoversi, ma è più verosimile che il negoziato resti in sospeso fino all'ultimo minuto e la decisione sul CPC venga finalizzata solo nell'immediata vigilia del Vertice.

La proposta francese di due comitati distinti di *eminent persons* sta bloccando il negoziato sulla seconda parte del Documento di Parigi. Il primo comitato dovrebbe essere la struttura operativa del meccanismo della dimensione umana, da mettere a punto a Mosca. Il secondo dovrebbe essere composto di esperti da ciascuno stato partecipante, da cui trarre i componenti delle commissioni di conciliazione volontaria in caso di controversie. Abbiamo appoggiato i francesi per il primo dei due, ma sul secondo ci siamo uniti a tedeschi, olandesi, svizzeri e svedesi nell'osservare che un impegno già definito a Parigi sulla conciliazione volontaria potrebbe pregiudicare la possibilità di risultati più ambiziosi a La Valletta.

Champenois ha presentato a nome dei Sedici – appoggiato da me a nome dei Dodici, come concordato – una proposta integrata per le sedi delle istituzioni: Praga per il segretariato, Vienna per il CPC, Varsavia per l'ufficio delle libere elezioni, Berlino per la prima riunione del consiglio ministeriale. Il tema dovrà essere ripreso, stante la nota riserva

[116] *The relevant procedures in this section will not apply in place of the mechanism concerning unusual military activities*; il compromesso è rappresentato dall'inserimento del termine *relevant*.

[117] Oleg Grinevsky era l'ambasciatore capo della delegazione sovietica al CFE. È stato poi ambasciatore a Stoccolma.

del Liechtenstein che non ha tuttora relazioni diplomatiche con la Cecoslovacchia[118].

I lavori si sono prolungati inaspettatamente e si è discusso in toni a volte accesi se l'azione dell'ufficio per le libere elezioni debba essere limitata solo ai Trentaquattro, o estendersi anche all'esterno, e alla fine è prevalsa la prima interpretazione. Ci si è confrontati a lungo, per ora senza successo, sull'inserimento del mandato di Oslo[119] nel documento addizionale, come vorrebbero i francesi, e non c'è stato accordo sulla portata del mandato di Ginevra[120], a seguito della nuova posizione restrittiva americana.

Ho visto a lungo Gyarmati, il quale mi ha detto che il suo governo è nel complesso soddisfatto di quanto si è ottenuto, a Ventidue e Trentaquattro, in materia di sicurezza militare. Ci saranno difficoltà in futuro, anche di rilievo, ma il messaggio che dovrebbe venire da Parigi lascia

[118] Il problema del Liechtenstein ci ha accompagnato fino al Vertice. La Cecoslovacchia socialista aveva espropriato alla fine degli anni Quaranta la fetta consistente di Boemia appartenente ai Liechtenstein; Vaduz ne reclamava ora la restituzione alla Cecoslovacchia democratica e la cosa era evidentemente impossibile. La delegazione a Vienna era piccola: si componeva del Conte Mario von Ledenburg, un anziano signore taciturno e gentile, veterano della CSCE, e di una giovane Principessa Liechtenstein alle prime armi diplomatiche. Aveva tenuto un basso profilo e una linea collaborativa lungo tutto l'arco del negoziato, ma su questo punto non sentì ragioni, destando sorpresa e qualche incredulità nelle delegazioni che avevano sottovalutato la rigidità delle istruzioni di von Ledenburg: dopotutto, era un'occasione straordinaria per portare all'attenzione del mondo un problema in cui Vaduz, con una logica un po' feudale, riteneva di avere ragione e voleva sfruttarla sino in fondo. Fu così che in pieno Vertice, a Parigi, il Liechtenstein negò il consenso al Documento finale per quasi una intera giornata, in un clima da "ruggito del topo" – con von Ledenburg nei panni di Peter Sellers – dove le delegazioni non sapevano più se sorridere o esasperarsi. Più di tutti sembrava stupito Bush: mi imbattei in lui nella toilette della conferenza, mentre si chiedeva con le sue guardie di sicurezza dove mai fosse questo stato dal nome così bizzarro, che lo teneva bloccato a Parigi per una controversia incomprensibile; ci scambiammo un saluto e se ne andò scrollando il capo, molto seccato ma al fondo anche incuriosito. Alla fine un compromesso, come naturale, si trovò, ma il ruggito di von Ledenburg venne consegnato agli annali della piccola storia di una CSCE che non c'è più.

[119] Il Seminario di Esperti CSCE sulle Istituzioni Democratiche si è tenuto a Oslo dal 4 all'11 novembre 1991.

[120] La Riunione di Esperti CSCE sulle Minoranze Nazionali si è tenuta a Ginevra dall'1 al 19 luglio 1991.

sperare. Ha aggiunto che l'autonomia ormai incontestata dell'Ungheria le permette di guardare a rapporti più strutturati con l'URSS: Jeszensky[121] potrebbe proporre quanto prima un accordo bilaterale di sicurezza ungaro-sovietico. Anche con la Romania, dove la situazione interna resta fluida, i rapporti dovrebbero poter migliorare. Alla fine mi ha detto che a Budapest circola la voce che Gorbaciov potrebbe annunciare al Vertice lo scioglimento del Patto di Varsavia. Se fosse vero, sarebbe un fatto enorme.

13 novembre

Nell'ultima riunione di oggi del gruppo amici di Parigi, si è finalmente raggiunto il consenso sulla partecipazione della CEE al Vertice, a seguito del ritiro della riserva americana. Maresca ha specificato che il consenso è legato al carattere eccezionale della soluzione adottata per Parigi e non può essere considerato un precedente per *other types of CSCE meetings* (il che non esclude che possa essere adottato per future riunioni al Vertice, ma non per riunioni ministeriali o intersessionali). Il terzo posto al tavolo della riunione rappresenta una modifica della prassi di eguale rappresentanza degli stati partecipanti alla CSCE; gli USA possono accettarla in riconoscimento del ruolo politico della Comunità e degli sviluppi del processo di integrazione europea, purché il carattere di eccezionalità venga confermato in un *Chairman's statement*, allegato al giornale della Plenaria di mercoledì pomeriggio, dove verranno formalizzati gli apprestamenti organizzativi del Vertice. Dovremo continuare a operare per consolidare il ruolo della CEE nel processo CSCE, ma il risultato di oggi può giustamente ritenersi uno sviluppo politico di grande rilevanza.

[121] Geza Jeszenszky era Ministro degli Esteri ungherese e lo è rimasto sino al 1994. Uno dei fondatori del Forum Democratico ungherese nel 1987, è stato poi ambasciatore a Washington.

14 novembre

La Plenaria ha approvato le modalità organizzative del Vertice e il *Chairman's statement*, come richiesto dagli americani[122]. von Schumann ha poi diffuso nella colazione comunitaria settimanale la bozza dell'intervento di Delors a Parigi, che ha ricevuto molte critiche, di forma e di sostanza. Innanzitutto per la lunghezza, che supera di oltre un terzo quello della Presidenza. In secondo luogo, per il tono enfatico e congratulatorio, non in linea con le esigenze di un Vertice CSCE. Infine, per i riferimenti a temi estranei alle competenze della Commissione, come l'unificazione tedesca, e la trattazione dettagliata della "Carta europea per l'energia", giudicata inopportuna nel momento in cui si adotterà un'altra, e certo più solenne "Carta" della CSCE. Faremo un'analisi più dettagliata nel coordinamento comunitario domani, evitando se possibile gli spunti polemici di oggi. von Schumann ha assicurato che trasmetterà le nostre osservazioni alla Commissione.

Mi sembra che in una fase in cui la CEE inizia a esprimersi nella CSCE attraverso la duplice voce del Presidente del Consiglio e della Commissione, le modalità operative e il raccordo con le procedure CPE richiedano un riesame attento, viste le implicazioni istituzionali delicate. La Commissione potrebbe rifiutare di sottoporre i suoi interventi a un controllo multilaterale, come avviene in CPE per la Presidenza del Consiglio, ma nel momento in cui la CSCE si apre a nuove prospettive con una posizione comunitaria rafforzata, si pongono problemi che vanno affrontati con uno spirito diverso.

Il testo del coordinatore sulle minoranze ha subito alcuni cambiamenti. Il primo, puramente cosmetico, lascia il mandato della riunione nel documento aggiuntivo e rinvia a un suo annesso l'agenda e le modalità organizzative. Il secondo, di sostanza, prevede che la lettera (A) del mandato indichi fra le esperienze nazionali che verranno presentate non solo "legislazioni nazionali", "strumenti internazionali" e "altre possibili forme di cooperazione", ma anche "istituzioni democratiche". L'aggiunta, voluta dagli americani e a lungo contestata dai tedeschi, non comporta il riferimento a particolari istituti o meccanismi, ma indi-

[122] La dichiarazione per il giornale della seduta recita: "la sistemazione dei posti al Vertice di Parigi non costituisce precedente per altri tipi di riunione CSCE. Tale intesa sarà inserita nel giornale della giornata sotto forma di dichiarazione del Presidente".

ca che la tutela delle minoranze può essere realizzata solo nell'ambito di istituzioni democratiche. È stato infine modificato l'ordine delle parole nel testo, per far sì che il riferimento ad "altre forme di cooperazione" segua quello a "strumenti internazionali", in modo che le "altre forme di cooperazione" possano ricomprendere intese transfrontaliere che non abbiano la dignità di trattato.

Diventa urgente la questione del titolo del Documento conclusivo. L'idea a lungo prevalente, di riprodurre lo schema di Helsinki e di parlare di "documento conclusivo di Parigi" senza particolari accentuazioni sul suo contenuto e la sua natura, non sembra più rispondere al carattere costituente del Vertice e all'importanza delle decisioni che verranno adottate. Prende sempre più piede quindi il termine "Carta" (*Charter*).

Nel caucus NATO di oggi abbiamo esaminato le alternative sul tappeto. Scartata l'ipotesi di "Carta europea", perché troppo marcata in senso comunitario e brussellese, abbiamo guardato all'alternativa tra "Carta per l'Europa Democratica" e "Carta di Parigi per l'Europa". La prima versione è più aderente al titolo del primo capitolo del Documento e sottolinea il significato politico del Vertice, ma rischia di mettere l'accento su uno solo dei tre assi portanti di un'"Europa democratica, pacifica e unita" in questo momento particolare della storia comune. La seconda, per quanto più breve e meno descrittiva, appare ai più meglio adatta a mettere in luce il carattere eccezionale del solenne incontro di Parigi. Resto in attesa di sapere quale sia la soluzione preferita a Roma.

Giunti all'antivigilia del Vertice, molti dei punti in sospeso sono stati risolti ma ne rimangono diversi, di taglia, che gettano un'ombra sulla possibilità di arrivare entro domenica a un testo "pulito", senza parti in parentesi quadra da negoziare a Parigi durante il Vertice.

I problemi sono sostanzialmente sei, suddivisi in tre gruppi.

I primi due riguardano le proposte francesi per il meccanismo della dimensione umana e la risoluzione pacifica delle controversie. Parigi ha man mano annacquato i riferimenti all'"alto consiglio della dimensione umana" e l'ultima versione a noi potrebbe andare bene, ma rimangono forti riserve di danesi e tedeschi da un lato, di turchi e greci dall'altro. Morel ha detto di essere vincolato da istruzioni molto ferme dell'Eliseo, che lo obbligano a insistere: la Francia non dovrebbe in ogni caso bloc-

care il consenso a Parigi, ma Mitterrand potrebbe decidere di tornare sulla questione nel corso del Vertice.

Il terzo, connesso con i primi due, riguarda la proposta anglo-francese di invertire l'ordine dei paragrafi nella sezione sulla dimensione umana del secondo capitolo, spostando il testo sulle minoranze dopo quelli sulla lotta al razzismo, l'intolleranza e la libertà di movimento, nel tentativo di sminuire il significato politico degli impegni del Vertice per la tutela delle minoranze nella CSCE. La modifica è per noi inaccettabile e ci siamo opposti con successo, insieme a tedeschi, svizzeri, ungheresi e altri.

Il secondo gruppo di problemi riguarda la procedura del meccanismo per le riunioni di emergenza da un lato, e il CPC dall'altro. Sulla prima gli americani continuano a tentennare, nonostante le pressioni di Maresca su Washington, sul compromesso raggiunto *ad referendum* nella concertazione NATO. Sul secondo, lo stallo è solo in parte temperato dai progressi redazionali su punti minori e gli americani continuano a giocare la carta dell'istituzionalizzazione della CSCE in chiave dei risultati che intendono perseguire nelle CSBM. Non è chiaro quanto questo approccio venga da Washington, e quanto dalla personale interpretazione di Maresca, come diversi sospettano, ma quali ne siano le ragioni, sta di fatto che la rigidità americana continua anche dopo aver incassato la rinuncia sovietica a inserire il navale in CSBM e ora chiedono, per dare il consenso, risultati anche sulla misura 3 riguardante i dati operativi del sistema di valutazione a campione.

Il negoziato sul CPC e quello sul meccanismo d'emergenza sono legati fra loro, funzionalmente e sul piano politico. La soluzione non potrà intervenire che all'ultimo momento e le resistenze strumentali americane potrebbero far sì che il tutto rimanga in parentesi quadra sino a Parigi. Ci stiamo adoperando come Dodici, insieme ad altri, per evitare che il Vertice diventi un foro negoziale, gettando un'ombra sulla solenne consacrazione della trasformazione storica intervenuta nei rapporti europei. La soluzione è soprattutto nelle mani della delegazione americana, se non proprio di Maresca: un risultato di sostanza nelle CSBM è senza dubbio importante per l'occidente, ma c'è da chiedersi quanto il legame operato col Vertice risponda a una reale scala di priorità politiche. Cresce nel frattempo l'irritazione in molte delegazioni: zu Rantzau

mi ha detto che a Bonn non ci si capacita come gli USA insistano su una linea che, al di là ogni considerazione tattica, sta creando nel rapporto transatlantico, in un momento in cui avrebbe bisogno del massimo consolidamento e rilancio, delle incomprensioni che vanno molto al di là della reale portata dei problemi.

L'ultimo gruppo di questioni aperte riguarda le candidature per le nuove istituzioni. Non sembra che il pacchetto di nomine potrà essere definito prima del Vertice e, in tal caso, bisognerà attendere la ministeriale di Berlino nel giugno '91, con evidenti ricadute negative sulla funzionalità delle nuove istituzioni e la credibilità politica del processo avviato a Parigi.

Non è improbabile che a Parigi il Prep-Com debba continuare a lavorare sui punti aperti e, per ogni eventualità, sono state prese le misure operative del caso e sono stati predisposti dei coordinamenti comunitari.

17 novembre

Il Prep-Com ha adottato stanotte i testi della "Carta di Parigi per una Nuova Europa" e del Documento supplementare sulle modalità operative.

Le schermaglie procedurali si sono protratte per l'intera giornata e l'ostacolo più difficile è stato, come prevedibile, il meccanismo per le riunioni di emergenza. Baker aveva ribadito a Bruxelles a Eyskens[123], che lo aveva contattato a nome dei Dodici, l'opposizione americana e, fallito ogni tentativo di compromesso, si è dovuto abbandonare lo schema proposto dai Dodici, sul quale si erano pronunciate favorevolmente trentadue delegazioni (comprese, significativamente, URSS, Turchia, Svezia e Svizzera). La formula adottata alla fine per il Documento di Parigi contiene l'impegno politico di mettere a punto il meccanismo delle riunioni di emergenza in seno al futuro Consiglio dei Ministri CSCE, lasciando in sostanza impregiudicate tutte le opzioni.

La Jugoslavia ha giocato un ruolo di sponda tutt'altro che secondario con gli Stati Uniti in questa vicenda, proponendo ieri nella sorpresa

[123] Mark Eyskens era il Ministro degli Esteri belga. È stato anche Primo ministro e Ministro delle Finanze.

generale di abolire *sic et simpliciter* la sezione sul meccanismo di emergenza e togliendo in questo modo gli USA dalla posizione di isolamento in cui si erano sino a quel momento trovati[124]. La discussione è quindi ripresa su un terreno più favorevole a Washington: Pavicevic aveva detto in Plenaria di agire in base a precise istruzioni di Belgrado, ma mi ha poi riservatamente detto di aver assunto autonomamente una iniziativa di certo sgradita ai Dodici, per corrispondere al desiderio di Maresca, preoccupato di uno stallo negoziale che poteva trascinarsi sino a Parigi. Forse l'intesa era più strategica di questo, ma si è comunque trattato dell'ennesima conferma dello strettissimo collegamento fra Maresca e Pavicevic lungo tutto l'arco del Prep-Com.

[124] La previsione che il Prep-Com avrebbe dovuto continuare a lavorare durante il Vertice si avverò rapidamente. Nonostante l'adozione formale del testo, schermaglie e contrasti continuarono lungo buona parte della prima giornata di lavori, con un susseguirsi frenetico di coordinamenti informali a Dodici e con gli americani, per far fronte all'uno o all'altro problema dell'ultimo minuto. I Dodici mantennero una buona unità, grazie a un costante coordinamento nostro e alla ferula di un Morel, preoccupato di rispondere nella massima misura possibile ai desiderata di Mitterrand. La cosa sorprese in qualche misura la delegazione di Bush, che forse non si aspettava una CEE/CPE coesa sino in fondo: Raymond Seitz – che dopo poco sarebbe andato come ambasciatore a Londra – mi chiese scherzando a metà, mentre chiacchierando aspettavamo che si sbrogliasse l'ennesima matassa, quanto ci avremmo messo con le nostre procedure europee prima di consentire a tutti di andare avanti (anche se le difficoltà dell'ultima ora erano state soprattutto americane). In parte giocarono, come in tutti i negoziati degni di questo nome, le logiche dell'*end game* e lo stop inatteso del Liechtenstein aprì qualche finestra di tempo in più per continuare a discutere. Un peso lo ebbe la novità del coordinamento CPE, che aveva avuto nel Prep-Com uno dei suoi banchi di prova e il cui impatto sulle logiche tradizionali della CSCE non erano stati tutti pronti a cogliere. Soprattutto gli americani davano l'impressione di continuare a vedere nel monolite europeo – che poi era tutt'altro, al massimo un modesto embrione – una conferma del problema che l'integrazione politica europea avrebbe potuto porre alla solidarietà atlantica e alla supremazia americana all'interno di essa. Poi c'erano le ambizioni francesi, spinte dalla volontà di Mitterrand di rilanciare con la Carta di Parigi il suo progetto di sicurezza paneuropea, che riassorbisse definitivamente le vecchie divisioni, ricollocasse la Russia al centro dell'Europa e allontanasse un po' dalla scena i partner d'oltreatlantico. Tutte cose di cui gli avvenimenti immediatamente successivi – la crisi jugoslava era dietro l'angolo, anche se nessuno dava mostra di vederla arrivare così presto, e così devastante – si incaricarono di fare giustizia.

Sono intervenuto oggi nella Plenaria per l'adozione formale dei testi per esprimere, a nome dei Dodici, innanzitutto il ringraziamento di prammatica al Segretario esecutivo, Liederman, e al paese ospitante per la cooperazione prestata. Nell'osservare che i documenti di Parigi costituiscono un risultato nell'insieme positivo, ho aggiunto che si dovrà continuare a lavorare in futuro, per consolidare la nuova architettura dell'Europa della cooperazione e dell'interdipendenza, e ho concluso che la CEE e i suoi stati membri, consci del ruolo centrale del processo di integrazione europea per lo sviluppo della cooperazione nella CSCE, continueranno a dare il loro contributo con comune determinazione e con spirito aperto[125].

27 novembre

Un Post-Com, sia pure informale, si è rivelato alla fine necessario, come era facile prevedere. Da qui a gennaio dovrà mettere a punto tutte le procedure necessarie all'entrata in funzione delle nuove istituzioni, entro il termine ultimo di febbraio 1992: Segretariato a Praga, CPC a Vienna, Ufficio per le Libere Elezioni a Varsavia. Se ne farà carico un gruppo con Liedermann, Frowick e i rappresentanti dei paesi sedi delle istituzioni. Le conclusioni saranno vagliate da una Riunione di esperti convocata dal Comitato Alti Funzionari (o *Committee of Senior Officials* – CSO – come ormai viene chiamato) dal 14 al 19 gennaio. Dopodiché partirà la procedura per la scelta dei Direttori delle nuove istituzioni, che è facile prevedere sarà lunga: già abbondano le candidature[126].

[125] Appendice, Documenti n. 32 e 33.

[126] Al termine di una battaglia a tratti sanguinosa, fu possibile ottenere la nomina del diplomatico italiano Luchino Cortese come primo Direttore dell'Ufficio per le Libere Elezioni. Un successo che egli accolse con un entusiasmo mitigato, destinato a svanire molto presto del tutto fra le mille difficoltà della nuova struttura.

II - I GRUPPI DI LAVORO

Gruppo di lavoro 1 (6 settembre-9 novembre)

6 settembre

Il gruppo di lavoro ha cominciato oggi i suoi lavori. Morel ha detto che la dichiarazione sulle relazioni amichevoli dovrebbe figurare nella parte iniziale del Documento di Parigi – sulla falsariga della dichiarazione sui principi dell'Atto Finale di Helsinki – per sottolineare l'impegno di tutta la CSCE per gli aspetti non strettamente militari della sicurezza, che non possono essere trattati a Ventitré, dove il lavoro dovrebbe concentrarsi sulla dichiarazione di non aggressione. Quanto all'ordine logico dei punti della prima parte del Documento, la sequenza dovrebbe essere: la riaffermazione dei principi dello stato di diritto e delle libertà fondamentali; la dichiarazione di amicizia; il futuro quadro di sicurezza europea; le prospettive del disarmo in Europa e la continuazione dei negoziati; la fine della divisione del Continente; l'unificazione tedesca; un'Europa aperta verso il resto del mondo. La proposta è stata accolta senza grandi consensi ma senza obiezioni drastiche; Maresca e altri hanno sollecitato Morel a far circolare al più presto un testo. Qualcuno ha osservato che si rischia di andare oltre lo schema approvato in luglio, con evidenti complicazioni per il lavoro redazionale. Altri che sarebbe opportuno iniziare con un riferimento ai recenti cambiamenti intervenuti in Europa e alla ritrovata libertà, per ancorare il testo alla realtà storico-politica, piuttosto che a considerazioni astratte. Altri ancora hanno detto che l'approccio francese sembra trascurare il ruolo della CSCE nelle rivoluzioni politiche intervenute in Europa.

La seconda parte della riunione è stata riservata agli aspetti redazionali, seguendo uno schema comune agli altri due gruppi di lavoro. Deriabin ha fatto circolare due proposte di linguaggio relative ai due paragrafi del testo del coordinatore sul nuovo clima politico europeo e lo stato di diritto, accolte piuttosto tiepidamente. È stato criticato in parti-

colare il ricorso a terminologie ormai superate, come il ripetuto riferimento a "rapporti Est-Ovest".

18 settembre

Il 17 si è avviato il lavoro redazionale, partendo dal non-paper dei Dodici del 10 settembre, con gli unici emendamenti presentati dai sovietici. Deriabin si è detto disponibile ad accettare il nostro testo, ma insiste per porre in primo luogo l'accento sulla fine del confronto militare Est-Ovest, quale premessa del nuovo clima delle relazioni fra gli stati europei. La posizione comunitaria è che la fine del confronto militare e il miglioramento dei rapporti intereuropei va attribuito al ritorno della democrazia, laddove prevalevano regimi totalitari, mentre i sovietici vogliono una forte sottolineatura dell'esigenza di "stabilità" in Europa che non abbiamo respinto, a condizione di non alterare il consolidato equilibrio dei concetti "sicurezza-cooperazione". Chiedono che il riferimento temporale dei cambiamenti in Europa non sia limitato solo al 1989, ma sia esteso – anche implicitamente – agli anni precedenti per ricomprendere l'intera era gorbacioviana.

Gli NNA hanno presentato un non-paper che sottolinea l'esigenza di "sforzi congiunti" perché nel prosieguo del negoziato su sicurezza e disarmo vengano tenuti adeguatamente in conto gli interessi di tutti gli stati partecipanti, accolto favorevolmente da Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia – che hanno unanimemente sostenuto l'indivisibilità della sicurezza in Europa – e dalla Francia. Gli americani hanno manifestato qualche perplessità preliminare e, per parte mia, ho espresso a nome dei Dodici un generico interesse, con riserva di approfondire i contenuti.

Nella riunione del 18 Ekeus ha illustrato il suo non-paper per la prima parte del Documento di Parigi. Ha tralasciato le parti relative al ruolo della CSCE e all'unificazione tedesca – per le quali attende una proposta dei Dodici – nonché il riferimento alle relazioni amichevoli, su cui non esiste al momento accordo in ambito occidentale. L'iniziativa ha riscosso generale apprezzamento, anche se nessuno, neanche fra gli NNA, si è sbilanciato in commenti che possano prefigurare un consenso di sostanza sul testo proposto: diversi hanno richiesto che vengano inserite la riaffermazione dei Dieci Principi di Helsinki e il riferimento alla dimensione transatlantica della CSCE. Come Dodici, abbiamo ripreso

l'argomentazione di ieri secondo cui il ritorno alla democrazia è il dato fondante dei nuovi rapporti e dell'accresciuta sicurezza in Europa, osservando che il testo del coordinatore ne recepisce la sostanza, ma è ancora migliorabile.

Al termine dei lavori, Pavicevic ha sollecitato la posizione dei Dodici per la dichiarazione sulle relazioni amichevoli, appoggiato dagli americani, i quali hanno ricordato che al momento non vi è consenso né per la dichiarazione, né su quale forma e contenuto dovrebbe assumere. Deriabin ha sottolineato a sua volta l'esigenza che i lavori del gruppo non vengano condizionati – e ancor meno rallentati – dalla mancata presentazione di una proposta dei Dodici.

21 settembre

Ho dato oggi, a nome dei Dodici, una valutazione largamente positiva del non-paper di Ekeus, che per la gran parte costituisce una buona base negoziale, ricordando che ci attendiamo che il nostro contributo venga preso in esame non appena saremo in grado di presentarlo. Commenti positivi anche dagli americani, con la raccomandazione che il testo finale sia il più possibile conciso, e da zu Rantzau.

Siamo poi passati a esaminare il primo paragrafo del non-paper. Deriabin ha chiesto una esplicita menzione del concetto di sicurezza, che dovrebbe figurare insieme alla cooperazione tra le priorità costituzionali del futuro sviluppo del processo CSCE.

24 settembre

Nel presentare il non-paper dei Dodici, che integra quello del 10 con nuovi elementi di linguaggio sulle relazioni amichevoli, la ritrovata unità europea e il ruolo della CSCE, ho detto che il riferimento a una nuova era di democrazia in Europa mette in luce la possibilità di puntare a più vasti orizzonti di intesa e di pace fra noi. I Capi di Stato e di Governo dovranno prendere solennemente atto a Parigi delle nuove relazioni di amicizia fra i Trentacinque fondate sulla comune lettura dei Principi dell'Atto Finale, che riflettono l'accresciuta interdipendenza dei Paesi partecipanti alla CSCE. L'imminente conclusione del CFE e il consenso sulle nuove CSBM sono un traguardo importante e ci attendiamo che il negoziato sulla sicurezza militare possa continuare e allargarsi nella

CSCE, raggiungendo nuove soglie di intesa e di cooperazione. Ho concluso mettendo in luce la ritrovata unità dell'Europa, riferendomi alla riunificazione della Germania, all'apertura della nuova Europa verso il resto del mondo e al ruolo della CSCE come catalizzatore dei cambiamenti, grazie ai quali l'Europa parla ormai un linguaggio comune sul ruolo della persona umana e sui suoi diritti e libertà fondamentali.

La discussione si è concentrata quasi esclusivamente sul progetto di dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Molti hanno criticato la citazione selettiva dei principi di Helsinki, che altera in qualche modo il delicato equilibrio costruito con l'Atto Finale. Maresca ha dato l'impressione di voler contenere soprattutto il ruolo della dichiarazione a Trentaquattro, che dovrebbe essere più breve e venire approvata solo dopo la definizione della dichiarazione a Ventidue. Deriabin, sostenuto dai polacchi e dai cecoslovacchi, ha osservato che da un lato c'è spazio per arricchire il contenuto dei principi – ad esempio il quinto, per la soluzione pacifica delle controversie – e dall'altro l'approccio dei Dodici appare non solo selettivo, ma anche riduttivo nei suoi riferimenti ai principi. Reimaa ha obiettato alla menzione della Dichiarazione a Ventidue, dicendo che il processo CSCE è costituzionalmente estraneo alle alleanze, ma dimenticando che un analogo riferimento al CFE figura nel documento di Vienna 1989. Più positivi gli ungheresi, secondo cui la proposta dei Dodici è un contributo utile per completare la struttura del Documento.

Ho replicato che la proposta dei Dodici, frutto di un delicato compromesso, non intende rimettere in discussione il decalogo di Helsinki bensì, al contrario, rafforzare il significato politico del Documento di Parigi e degli impegni che ne discenderanno, con un chiaro ancoraggio ai Principi. Morel è intervenuto per respingere le critiche di selettività, osservando che a tutti i Principi è stato fatto riferimento (salvo forse al sesto, sulla non ingerenza negli affari interni, la cui portata è decisamente indebolita nella fase attuale) e ricordando come nei documenti precedenti della CSCE non si sia mai riusciti a evitare talune forme di selettività. Quanto alla relazione fra le dichiarazioni a Trentaquattro e a Ventidue, Morel ha fatto notare che gli accordi raggiunti nell'una non potranno essere ignorati nella seconda e bisognerà evitare di creare ge-

rarchie, includendo entrambi in maniera equilibrata nel Documento di Parigi.

Nel complesso, non siamo andati oltre una critica formale e le posizioni restano riservate, in attesa del negoziato di sostanza. Sovietici e americani hanno ribadito la precedenza attribuita alla dichiarazione a Ventidue, mentre altre delegazioni potrebbero, come la polacca, essere state negativamente influenzate dal riferimento nel nostro testo al mutamento pacifico delle frontiere.

27 settembre

Ekeus ha fatto circolare una versione aggiornata del suo non-paper del 18, in cui ha detto di aver tenuto conto delle osservazioni fatte sin qui. La verità è che nel suo sforzo di compromesso ha raccolto alcune indicazioni sovietiche (ad esempio per l'inclusione della sicurezza nel primo paragrafo) ma ha omesso quelle dei Dodici, specie nella parte relativa alle relazioni amichevoli. Alle nostre rimostranze, ha risposto di aver tratto l'impressione che talune delegazioni preferissero rinviare l'esame di questa parte del testo dei Dodici, in attesa di maggiori elementi sull'andamento del negoziato a Ventidue. Abbiamo ancora osservato, assieme agli americani, che il testo del coordinatore pone erroneamente in secondo ordine il ruolo della volontà popolare rispetto a quello dei governi europei (il solito riferimento a Gorbaciov) e i sovietici hanno chiesto che fra gli obiettivi della futura cooperazione sia fin dall'inizio sottolineata la stabilità, accanto alla sicurezza e alla cooperazione.

28 settembre

Alla vigilia della Ministeriale di New York, il negoziato resta bloccato intorno alle relazioni amichevoli. Era prevedibile, perché si tratta di un punto particolarmente delicato che dovrebbe fare stato dello sviluppo della cooperazione sulla sicurezza militare a Trentacinque, laddove la logica del rapporto Est-Ovest aveva sin qui assegnato un ruolo di particolare responsabilità in materia ai Ventitré della NATO e del Patto di Varsavia.

Abbiamo sostenuto, come Dodici, la necessità di una dichiarazione che consacri i nuovi rapporti intereuropei nella CSCE, in simmetria con

la dichiarazione originariamente di "non aggressione" nel CFE. Quest'ultima dovrà chiudere un passato di confrontazione militare, di cui gli NNA non sono mai stati parte, mentre la prima dovrà tracciare i contorni dei futuri rapporti di sicurezza e cooperazione fra tutti i paesi partecipanti, partendo dai Dieci Principi e sottolineando quelli fra loro più direttamente attagliati alle nuove relazioni amichevoli fondate sul reciproco rispetto e garantite dal diritto internazionale.

Trattandosi di un impianto che si basa su una visione piuttosto sofisticata del divenire del processo CSCE, non c'è da stupirsi che il testo abbia suscitato interesse ma anche critiche, che si sono appuntate sull'accusa di selettività dei Principi, evocati non nella loro integrità codificata bensì isolandone alcuni con un linguaggio giudicato troppo innovativo. Sono critiche che non sembrano molto fondate, perché il testo dei Dodici non si propone una lettura eterodossa dei Principi, bensì di attribuire un carattere costituente agli impegni di amicizia che verranno assunti a Parigi.

L'atteggiamento di Deriabin – e di altri con lui – potrebbe nascondere l'intenzione di inserire nella dichiarazione altri punti, sempre tratti dal decalogo di Helsinki, ovvero di eliminarne alcuni – stavolta sì in maniera selettiva – come il riferimento al mutamento pacifico delle frontiere, che l'Irlanda vuole mantenere per ragioni di ordine costituzionale, sostenuta fra gli altri dagli ungheresi.

Anche la parte sui negoziati di sicurezza militare in Europa richiederà un grosso sforzo negoziale, soprattutto verso gli NNA che insistono per inserire riferimenti al futuro quadro di sicurezza a 35 che vanno oltre l'ambito geograficamente delimitato del CFE. Questo aspetto, orientato secondo noi al futuro, dovrebbe trovare piuttosto posto nel capitolo delle *guidelines*, ma resta difficile trovare un punto di equilibrio fra le posizioni in ambito occidentale.

I punti restanti nella prima parte del Documento sono meno complessi ma richiederanno comunque dei compromessi. La base di discussione continuerà a essere data dai due *non-paper* dei Dodici e dal testo del coordinatore, che Ekeus ha messo a punto prima di ricevere le proposte dei Dodici e conserva qualche squilibrio, specie nella parte iniziale in cui non viene valorizzato adeguatamente il ruolo dell'iniziativa popolare nell'evoluzione democratica dell'Europa. I sovietici, per con-

tro, continuano a chiedere che sia sottolineato il concetto di stabilità. Si intravvede una prima intelaiatura per il capitolo iniziale, ma dovranno essere affinati alcuni concetti e valutata la riorganizzazione di alcune priorità, prima di arrivare al consenso.

9 ottobre

La riunione del 5 è stata interamente dedicata al problema delle relazioni amichevoli. Gli americani hanno ribadito che nel lavoro di redazione si dovrà tenere conto dell'esercizio parallelo a Ventidue e sono stati contestati duramente da Vukovich, il quale ha contrapposto che vi è una sostanziale differenza fra i due esercizi, non foss'altro per il fatto che non si capisce perché paesi neutrali come l'Austria, che non hanno avuto parte nella guerra fredda, debbano ora essere chiamati a dichiararne la fine. Sovietici e americani sono tornati ancora una volta sull'asserita selettività dei Principi e mi sono adoperato, assieme a Morel, per chiarire che i Dodici non hanno in animo una inopportuna revisione dell'Atto Finale, ma intendono includere nel Documento di Parigi un messaggio forte sul valore delle nuove relazioni amichevoli fra i 34. Il punto, semmai, è di trovare un equilibrio tra i riferimenti da includere nel testo, per superare le difficoltà di alcune delegazioni. Ekeus ha osservato che rimangono problemi e che sono necessarie ulteriori consultazioni, per arrivare a un accordo quantomeno sulla struttura del testo, prima di passare alla redazione.

Lo scenario non è cambiato nella riunione del 9. Gli americani non vogliono che qualsivoglia sezione del testo venga qualificata di dichiarazione e, tornando sulla selettività, obiettano alla sottolineatura di alcuni Principi, come quello sull'autodeterminazione in associazione con la sovranità. Malumori continuano a essere espressi dagli austriaci e da altri NNA, preoccupati del rischio di una rilettura dell'Atto Finale. Shikalov ha detto che una citazione strumentale del principio di autodeterminazione potrebbe creare problemi in relazione ai conflitti nazionali in Unione Sovietica. C'è in effetti il pericolo che ogni riferimento a questo o quel Principio – o a loro singoli elementi – alteri l'equilibrio complessivo, a vantaggio o svantaggio di singoli interessi nazionali, e la proposta dei Dodici dovrà essere rivista. Per cercare di aggirare l'ostacolo dei riferimenti parziali, Gyarmati ha proposto di limitarsi al

solo Principio 5 sul regolamento pacifico delle controversie; si darebbe in tal modo sostanza all'impegno per il consolidamento delle relazioni amichevoli fra gli stati partecipanti, facendo ricorso a linguaggi orientati verso il futuro e basati su concetti quali l'indivisibilità della sicurezza in Europa, la comunanza di valori democratici e lo sviluppo di una cooperazione che rispecchi le nuove interrelazioni fa gli stati Europei.

12 ottobre

Il gruppo ha discusso la prima pagina del rev. 1 di Ekeus. Abbiamo ribadito come Dodici il ruolo primario dalla volontà popolare e Shikalov[127] ha fatto da controcanto, ripetendo che è soprattutto alla lungimiranza dei leaders europei che deve essere attributo il merito dell'allentamento delle tensioni. Ha aggiunto che i movimenti popolari che hanno determinato l'evoluzione democratica dell'Europa si sono ispirati al patrimonio teorico elaborato a partire da Helsinki, contestato con forza da Gyarmati, il quale ha detto che la vera fonte di ispirazione dei movimenti che hanno modificato la realtà politica in Europa dell'Est è stata la dura scuola della repressione totalitaria, aggiungendo che il Documento di Parigi dovrà sottolineare come questa nuova realtà sia ancora in fieri e il processo sia tutt'altro che concluso.

È un ragionamento, quello ungherese, che prefigura il diritto dei paesi in transizione a chiedere l'aiuto di quelli a democrazia consolidata; non si tratta di un punto marginale e investe la stessa introduzione del testo. Il dibattito non è stato particolarmente serrato e Morel ha cercato di non irrigidire oltre le posizioni, in vista della prossima discussione sulle relazioni amichevoli. Reimaa ha fatto una buona proposta di compromesso, che verrà probabilmente ripresa dal coordinatore.

Ho presentato la proposta dei Dodici sul meccanismo sulla dimensione umana, dicendo che se le decisioni dovranno essere prese alla Riunione di Mosca, a Parigi dovranno essere definiti il ruolo degli esperti indipendenti per il *fact-finding* e la possibilità di ricorsi individuali. Le prime reazioni sono state positive; Shikalov ha espresso perplessità sulle modalità di ricorso diretto degli individui al meccanismo, insistendo in maniera imprevista – ma forse era solo l'insopprimibile

[127] Viktor Shikalov era il Vicecapo della delegazione sovietica, v. n. 43, *infra*.

memoria del passato… – che alla nozione dei diritti venga associata quella dei doveri.

Ho poi illustrato – in mancanza di una posizione definita a Dodici – solo alcune idee aggiuntive in materia di protezione ambientale, per corrispondere alle richieste di rafforzamento dell'originario testo comunitario.

Si è discusso nuovamente di un possibile linguaggio per i lavoratori migranti e ho ribadito la contrarietà dei Dodici a vedere la sezione inserita nel capitolo della dimensione umana, come richiesto da Jugoslavia e Turchia. Ho argomentato che la questione è così intimamente legata ad aspetti economici, che sarebbe addirittura controproducente separarla dal giusto contesto in cui è possibile ricercare soluzioni efficaci. Vukovich è intervenuto, proponendo di collocare il linguaggio proposto in un contesto autonomo, superando la rigida suddivisione del testo.

Il gruppo ha poi esaminato una nuova versione del rev. 1 aggiornata da Ekeus sulla base delle obiezioni formulate, che ora è nell'insieme vicino alle posizioni comunitarie e occidentali. Il riferimento alla sicurezza oltreché alla cooperazione nel paragrafo introduttivo non è bastato per Shikalov, il quale è tornato sul primato del ruolo dei leaders rispetto alla volontà dei popoli dando a me il destro – con un impegno maieutico forse non del tutto inutile – per illustrare ancora una volta il nesso che nelle democrazie rappresentative corre fra governanti e governati. Il lavoro continuerà la prossima settimana, ma l'attenzione si concentra ormai sul testo delle relazioni amichevoli, sul quale Ekeus lavorerà nel fine settimana.

22 ottobre

È iniziata la discussione sulla terza versione del non-paper di Ekeus. Abbiamo preso atto come Dodici che è stato ripristinato l'approccio sistematico da noi proposto e le reazioni sulla prima parte (introduzione – Europa democratica) si sono limitate ad alcuni aspetti redazionali. Gli americani preferivano probabilmente la versione precedente e sono stati più critici. Il problema rimane quello dell'insistenza sovietica per sottolineare il ruolo dei leaders politici, che gli americani appoggiano; entrambi hanno proposto come compromesso di inserire nel testo un riferimento alla fine dell'epoca del confronto e della sfiducia, raggiunta

soprattutto grazie all'impegno delle due superpotenze sul disarmo. La proposta è stata respinta con forza dai Dodici, e in particolare dalla Francia, per i quali la società civile deve restare il reale motore dei cambiamenti. Gli NNA sono rimasti in silenzio, forse timorosi di prendere partito su un tema non ritenuto prioritario, alla vigilia della difficile discussione sulle relazioni amichevoli. Il confronto fra le due impostazioni è giunto a un punto morto, quanto meno sul piano del dibattito pubblico, e bisognerà cercare nei prossimi giorni di trovare riservatamente un punto d'incontro.

29 ottobre

Si sono visti i primi segni di un emergente consenso su varie sezioni del primo capitolo. È proseguita la ricerca di un assetto definitivo per le parti su pace e sicurezza e su unità e cooperazione ed è stata bene accolta la proposta dei Dodici per quella su una nuova comunità di intenti tra gli stati partecipanti.

L'accordo raggiunto la scorsa settimana nel gruppo informale a otto di USA, URSS, Francia, Gran Bretagna, Germania, Ungheria e Italia, con Ekeus, aveva permesso di fissare il linguaggio preambolare e di sintetizzare nei quattro paragrafi iniziali gli intenti dei Trentaquattro. La sua formalizzazione è stata bloccata da un ripensamento degli americani che, dopo aver prima proposto di sottolineare il binomio *trust and cooperation* quale fondamento delle nuove relazioni tra i Trentaquattro, ora insistono con forza su *understanding and cooperation*, che dicono rifletta meglio il nuovo approccio tra stati sino a ieri avversari, confermato dalla contemporanea conclusione del CFE. Varie delegazioni hanno a questo punto chiesto una pausa di riflessione.

Ha avuto una buona accoglienza anche la nostra proposta riguardante la parte su *a new level of security in Europe*. Fra i commenti, Norvegia, NNA e nuove democrazie hanno chiesto un più ampio riferimento alla cooperazione in campo ambientale e si pensa di inserire un impegno rafforzato a questo proposito. Gli USA hanno insistito sul principio di libertà economica e qui la situazione è più incerta. Abbiamo sostenuto che questo tema non può essere disgiunto dalla dimensione sociale, che è intrinsecamente connessa all'idea del progresso economico, e abbiamo sostenuto la proposta di Ekeus di inserirlo dopo la sezione sulla

democrazia e i diritti umani. Gli americani hanno detto di preferire una collocazione autonoma, eventualmente con una titolazione separata, e abbiamo risposto con un segnale di flessibilità, dicendo che è forse prematuro parlare di una collocazione definitiva, prima che si sia pervenuti a una redazione compiuta del testo e si profili un assetto soddisfacente per l'intero capitolo. Abbiamo lasciato implicitamente capire il legame che vediamo fra la libertà economica e le relazioni amichevoli. Ci vorrà molta flessibilità – e non a senso unico – per dare lo spazio necessario a due temi che sono prioritari per entrambi.

30 ottobre

Ho presentato la nuova proposta dei Dodici sulla parte relativa ai diritti dell'uomo, nata da una iniziativa britannica, riproponendo la maggior parte dei concetti del nostro precedente non-paper, che abbiamo integrato con un ampio catalogo di diritti e garanzie per il cittadino, in parte ripreso dalla Dichiarazione Universale. C'è stato un consenso unanime sulla necessità di spingersi oltre i limiti dell'Atto Finale di Helsinki, dove non fu possibile andare al di là del VII Principio, nel celebrare a Parigi la ritrovata unità dell'Europa nella democrazia e lo stato di diritto.

I sovietici hanno criticato ancora una volta la selettività e la mancanza di riferimenti ai diritti economici e sociali. Gli americani hanno preliminarmente contestato con alcuni NNA un approccio che vede i diritti come prodotto di un ordinamento giuridico democratico e non come categorie inerenti all'individuo e preesistenti all'ordinamento stesso. La vivace discussione teorica che è seguita non ha portato, né avrebbe potuto farlo, al prevalere di una o l'altra delle due impostazioni. Diversi hanno fatto presente che il Documento di Parigi non sarà la sede in cui risolvere un dibattito giuridico-costituzionale su cui la dottrina si esercita da qualche secolo, bensì l'occasione per sottolineare la raggiunta, comune consapevolezza dei diritti dell'uomo nei rapporti intereuropei.

Una soluzione dovrà essere trovata anche per la richiesta americana di separare i paragrafi su democrazia e stato di diritto da quello sui diritti dell'uomo e di far precedere i primi due da quest'ultimo, che incontra la ferma opposizione della Francia e rischia di porre in dubbio l'in-

tero impianto concettuale dei Dodici, che tende ad ancorare tutto il sistema di garanzie civili ai principi dello stato di diritto e, implicitamente, a far derivare i cambiamenti intervenuti in Europa dal prevalere di questi stessi sull'arbitrio del totalitarismo.

7 novembre

Siamo vicini alla conclusione del lavoro sul primo capitolo del Documento di Parigi, grazie all'accelerazione impressa dal testo del gruppo a otto, ripreso dal coordinatore, che contiene un'introduzione (l'unica parte rimasta del testo originario negoziato a 34), una sezione sui diritti umani (nata da una proposta presentata all'ultimo momento dagli inglesi come forte priorità nazionale), seguita dal linguaggio dei Dodici sulle relazioni amichevoli, un paragrafo sulla sicurezza, un altro sulle libertà economiche (voluto dagli Stati Uniti), un breve linguaggio sulla ritrovata unità dell'Europa (cui farà seguito quello sulla riunificazione della Germania, fatto circolare solo ieri dalla delegazione tedesca) e infine un paragrafo dedicato all'apertura dell'Europa verso il resto del mondo.

I punti più contenziosi sono prevedibilmente stati i diritti umani e le relazioni amichevoli. Sui primi, si è trattato di conciliare la posizione dei Dodici – incentrata sulla priorità da dare al comune denominatore della democrazia e dello stato di diritto – con quella americana sui diritti umani come essenza del cambiamento intervenuto in Europa e fondamento naturale dell'ordinamento democratico. Il risultato va incontro in buona misura alle richieste americane, ma collega strutturalmente i diritti umani all'ordinamento costituzionale: siamo riusciti a inserire in questa sezione un forte richiamo alla protezione delle minoranze nazionali. Sulle relazioni amichevoli, manca ancora il consenso e il problema principale verte sui principi dell'inviolabilità delle frontiere, del loro mutamento pacifico e della connessione fra i due. Spagnoli e irlandesi vogliono che il riferimento all'inviolabilità sia necessariamente accompagnato da quello sul mutamento pacifico; i polacchi vogliono quello sull'inviolabilità ma ritengono inaccettabile quello sul mutamento pacifico; l'"opzione zero" è rifiutata dalla Francia, che ritiene indispensabile il riferimento al tema delle frontiere poiché un'analoga menzione figura nella dichiarazione a 22. Gli americani propongono di usare la

stessa formula dei 22, ma la cosa non è accettabile per irlandesi e spagnoli. Per il momento, nel testo del gruppo a otto manca qualsiasi riferimento alle frontiere.

Il confronto fra i Dodici e gli USA sulle rispettive impostazioni politico-culturali è stato ancora una volta la caratteristica saliente di questo segmento del negoziato. I Dodici – e al loro interno la Francia – hanno difeso la tesi dello stato di diritto come premessa storico-politica della caduta dei regimi totalitari e sottolineato l'esigenza di una dichiarazione sulle relazioni amichevoli che controbilanci l'analogo esercizio a Ventidue. I sovietici sono stati sostanzialmente assenti – a parte l'insistenza sul riconoscimento del ruolo del governo di Mosca nell'avviare il cambiamento – e le loro modeste priorità sono state sussunte sin dall'inizio nelle posizioni americane. I tedeschi sono apparsi interessati unicamente al linguaggio relativo alla riunificazione e ciò spiega anche la facilità con cui almeno la prima parte del testo degli Otto sia stata approvata senza alcun commento dai 34.

La sezione sulle relazioni amichevoli è come noto frutto di un sottile equilibrio di interessi e percezioni spesso divergenti, conseguito dopo lunghi sforzi e non poche concessioni reciproche. I timori della vigilia che le posizioni contrapposte sull'inviolabilità delle frontiere di Francia, Irlanda, USA, URSS, Spagna, Polonia avrebbero complicato il dibattito, con la presentazione di emendamenti reciprocamente inaccettabili, si sono rivelati infondati. Cecoslovacchi e polacchi hanno agitato le acque con le loro critiche all'impostazione del paragrafo di collegamento con la dichiarazione a Ventidue, ma è stato comunque possibile girare l'importante boa della dichiarazione, ancorché ridotta a una mera sezione del primo capitolo del Documento di Parigi, e il testo del coordinatore è alla fine riuscito, sia pure con qualche trepidazione, a raccogliere il consenso con limitate integrazioni, sul collegamento tra autodeterminazione da un lato e diritto internazionale e Carta delle Nazioni Unite dall'altro.

Il testo sulla libertà economica del coordinatore ha ripreso la nostra originaria proposta, secondo cui la giustizia sociale e la dignità umana devono sempre essere salvaguardate nell'esercizio delle attività economiche, ed è stato adottato a Trentaquattro senza grossi problemi.

Il clima positivo ha permesso di concordare senza molti problemi una proposta canadese sulla dimensione transatlantica della CSCE e sul comune retaggio di valori tra tutti i paesi partecipanti, inclusi il Canada e gli Stati Uniti, anche se la formulazione piuttosto enfatica di Bergbush ha ricevuto varie limature, per evitare di dare un tono troppo apologetico al principio della pari partecipazione di Canada e Stati Uniti alla CSCE. Le velleità jugoslave di ridurre la portata del principio dell'apertura degli Stati partecipanti alla CSCE alle relazioni con il resto del mondo, non hanno trovato appoggio ed è stato adottato il testo del coordinatore.

Il gruppo a otto ha rappresentato senz'altro una novità rispetto al quadro tradizionale di *end game* imperniati sul rapporto bilaterale russo-americano, con l'apporto collaterale degli NNA, ed è la conseguenza dell'emergente multipolarismo della CSCE. La sua composizione è stata espressione di una varietà significativa di posizioni – immaginata per facilitarne la legittimazione a Trentaquattro – e ha permesso una drastica accelerazione del negoziato, senza turbare la suscettibilità degli esclusi; è un precedente che appare destinato a ripetersi – al pari degli analoghi gruppi ristretti che in diversi formati si sono succeduti in questo negoziato – e sarà suscettibile di modificare anche in modo significativo il processo decisionale della CSCE. Sulle implicazioni per noi di tutto ciò sarà necessario tornare e attentamente riflettere.

Si è così riusciti ad arrivare per la prima volta alla registrazione provvisoria di un intero capitolo, a seguito di sottili equilibri e di compromessi a prima vista incerti, ma che nel complesso hanno mostrato una omogeneità di indirizzo fra i Trentaquattro.

9 novembre

La riunione di oggi era prevista per un'ultima lettura del testo del primo capitolo e per eventuali ritocchi di carattere formale. Garcia Munoz ha invece formulato una riserva espressa sulle relazioni amichevoli, che nella sua formulazione attuale non contiene alcuna menzione del cambiamento pacifico delle frontiere, assolutamente prioritario per Madrid. Pavicevic ha a sua volta chiesto – su specifiche istruzioni di Belgrado – che laddove nel testo sull'unificazione tedesca si sottolinea che essa ha avuto luogo nel rispetto dei diritti degli Stati "vicini", si faccia

anche riferimento ai legittimi interessi di tutti gli Stati partecipanti alla CSCE. Il punto è particolarmente delicato e la proposta sulla riunificazione, presentata dalla Germania dopo una lunga attesa, non era stata sin qui contestata: zu Rantzau ha preso atto e si è riservato di consultare la capitale.

Il primo capitolo del Documento passa ora alla Plenaria ove dovranno essere superate – se non sarà possibile farlo prima – le riserve spagnola e jugoslava. Al termine, ho preso la parola a nome dei Dodici per ringraziare Ekeus dell'ottimo lavoro svolto.

Gruppo di lavoro 2 (7 settembre-10 novembre)

7 settembre

Aprendo i lavori, von Gruningen ha chiesto la collaborazione di tutti per superare in tempo per New York le differenze ancora esistenti sulla seconda parte del Documento di Parigi.

Sono intervenuto per primo, sottolineando la priorità di definire un nuovo assetto di sicurezza a Trentacinque e rafforzare i diritti umani, aggiungendo che ci vorranno prudenza e autodisciplina in un lavoro redazionale che verterà su orizzonti ricchi di promesse per il futuro dell'Europa. Morel ha detto che la sicurezza dovrà essere sviluppata in maniera equilibrata rispetto in particolare allo spazio culturale europeo. Pavicevic ha osservato che la parte sulla sicurezza dovrebbe contenere una menzione della dimensione mediterranea. Vukovich ha aggiunto che il Vertice dovrebbe decidere un nuovo mandato sulla sicurezza, senza aspettare il '92, e dedicare uno spazio adeguato ai temi ambientali, appoggiato dalla Norvegia. Un richiamo alla concretezza è venuto dagli americani, secondo cui le conclusioni di Sofia, Bonn e Copenaghen dovranno fornire le basi per il Documento del Vertice e bisognerà non cedere alla tentazione di fare un inventario di ogni possibile aspirazione dei Trentacinque. Konarski ha fatto riferimento alla Pentagonale (cui ha detto potrebbe ispirarsi una iniziativa baltica analoga) e ha offerto spunti interessanti sui contatti umani, la valorizzazione del retaggio culturale e il rafforzamento della cooperazione regionale.

Deriabin ha fatto circolare un testo scritto, partendo dalla traccia del non-paper del coordinatore del 27 luglio, come un primo contributo per la discussione. Per i danesi il riferimento alla dimensione umana è troppo debole e altri hanno criticato il carattere generico della proposta. Deriabin ha replicato che il Documento di Parigi dovrà avere un profilo politico all'altezza del Vertice e non potrà contenere elementi di dettaglio più adatti a riunioni di carattere tecnico, ma Buwalda gli ha contrapposto che dovrà riflettere appieno la realtà dell'attuale congiuntura internazionale e rivolgersi a tutti i cittadini europei e non solo agli addetti ai lavori.

15 settembre

Nell'attesa delle proposte dei Dodici, è stato l'ambiente a dominare oggi il dibattito. Lo spunto è stato dato da una proposta norvegese-austriaca, composta di una breve introduzione e di quattro sezioni: la cooperazione, anche in collegamento con altri fori europei; il controllo delle politiche ecologiche nazionali; la prevenzione e informazione per emergenze e disastri naturali; l'azione istituzionale della CSCE per l'ambiente. L'impostazione è apparsa nell'insieme accettabile, ma il testo è stato giudicato troppo ampio, anche se suscettibile di sviluppi alla luce di Sofia e nell'attesa di Palma di Majorca. Le riserve si sono appuntate soprattutto sul quarto punto; per i belgi, l'opzione di nuovi impegni CSCE dovrà tenere conto di quanto si deciderà negli altri gruppi di lavoro; insieme ai canadesi abbiamo detto che ci si potrà pensare in maniera appropriata quando avremo un quadro negoziale sufficientemente chiaro delle istituzioni e i meccanismi; i tedeschi hanno obiettato che non si dovrà pensare per eventuali future istituzioni CSCE a compiti svolti da altri in Europa e hanno invitato alla prudenza sull'ampiezza e l'obbligatorietà degli impegni che si vorranno prendere, contraddetti dalla visione massimalistica di Pavicevic. Ho sottolineato il ruolo delle cooperazioni a livello sub-regionale – come la Pentagonale – nel raccordare impegni generali a Trentacinque con una gestione efficace di temi ambientali di gruppi di paesi omogenei o vicini.

Fra le nuove democrazie, cecoslovacchi, romeni e bulgari hanno criticato l'ipotesi di maggiori attività intersessionali, per le quali si sono dimostrati più aperti i polacchi. Gli americani non vogliono altre riu-

nioni intersessionali prima di Helsinki '92. I francesi sono contrari al riconoscimento di diritti collettivi per le minoranze. Olandesi, belgi e greci si sono espressi per un sostanziale ridimensionamento delle proposte e un rinvio delle iniziative immaginate. Lo scambio di opinioni ha fatto risaltare contrapposizioni fra le delegazioni che lasciano dubitare della possibilità di avvicinare fra loro in tempi brevi proposte che in buona parte sono in partenza complementari.

19 settembre

La discussione sulla dimensione umana ha fatto emergere divergenze non marginali, che hanno preso le mosse da tre proposte presentate oggi. La prima della Svizzera sul meccanismo della dimensione umana, co-presentata dagli altri NNA, riguarda la creazione a Mosca l'anno prossimo di un meccanismo di osservatori, da inviare in situazioni di particolare contrasto. La seconda dell'Ungheria, co-presentata da Austria, Svizzera, Canada, Norvegia e URSS, estende la portata della prima e propone la convocazione di un seminario di esperti sulle istituzioni democratiche e di una riunione di esperti CSCE sulle minoranze, sottolineando il ruolo del Consiglio d'Europa e il potenziale di collaborazione tra quest'ultimo e la CSCE. La terza, ancora della Svizzera e co-presentata da URSS, Danimarca, Gran Bretagna e Portogallo, propone di approvare al Vertice il mandato della riunione sulle minoranze, da tenersi in Svizzera entro la metà del '91, con un significativo anticipo rispetto a Mosca. La Norvegia si è offerta di ospitare il Seminario sulle istituzioni democratiche.

L'analisi serrata del merito delle proposte, soprattutto nelle loro implicazioni operative, è stata indicativa delle differenze all'interno dei gruppi regionali e le posizioni si sono ulteriormente divaricate.

20 settembre

La discussione si è concentrata sulla risoluzione pacifica delle controversie. I sovietici si sono detti a favore delle proposte di Benelux, Regno Unito e Svizzera e ne hanno presentato una loro, secondo cui gli strumenti CSCE per la risoluzione delle controversie dovrebbero tener conto innanzitutto di quelli esistenti, dalla Convenzione dell'Aja del 1907 sulla Corte permanente di arbitrato, alla Corte internazionale di

giustizia, alla Corte europea dei diritti dell'uomo, alla Corte di giustizia CEE e alla Convenzione europea per la risoluzione delle controversie del 1957. I meccanismi esistenti finora, hanno funzionato male per mancanza di volontà e dovrebbero essere rafforzati. Le proposte di Benelux e del Regno Unito su *fact-finding* e conciliazione vanno nel senso giusto ed è valida l'idea della risoluzione giudiziale delle controversie. L'intervento del Terzo (*Third Party*) deve tener conto delle diverse categorie di controversie ed è realisticamente applicabile solo per alcune di esse. Per altre, il meccanismo dovrebbe essere opzionale. La struttura di risoluzione delle controversie dovrebbe essere raccordata con il CPC, e in particolare con il Consiglio, l'organo politico del sistema istituzionale CSCE. Il Vertice dovrebbe delineare le linee essenziali, da mettere a punto a La Valletta.

La proposta è stata ampiamente commentata. Per i greci, tutto dovrebbe essere rinviato a La Valletta. Gli olandesi hanno preannunciato un loro non-paper, aggiungendo che il Prep-Com potrebbe occuparsi di *fact-finding* e conciliazione, visto che la maggior parte degli stati partecipanti sono già parti della Convenzione del 1957, e hanno detto che il Vertice potrebbe definire uno schema operativo in quattro punti: *fact-finding*, conciliazione, arbitrato e giurisdizione. Gli svizzeri sono a favore di un approfondimento a La Valletta e si sono detti aperti sul modello istituzionale, che potrebbe basarsi sulla Corte permanente di arbitrato. Se si dovesse invece creare un segretariato, vorrebbero ospitarlo. I turchi hanno detto che è bene essere cauti e flessibili in un sistema che preveda l'intervento obbligatorio del Terzo. I canadesi hanno presentato una versione aggiornata, subito respinta da greci e polacchi, del loro non-paper precedente sul CPC, secondo cui il Consiglio potrebbe in caso di conflitto decidere in assenza delle parti in causa, con una chiara deviazione dal principio del consenso. I finlandesi hanno accennato al rapporto tra il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e quello proposto dal Canada, sollevando il problema di conflitti in cui siano coinvolti uno o più stati partecipanti e uno stato terzo. Gli jugoslavi hanno appoggiato i non-papers canadese e sovietico, sottolineando come un meccanismo che si prefigga la prevenzione e risoluzione dei conflitti debba essere articolato su tre sezioni: una struttura politica, facente capo al Consiglio; una giudiziale, che richiede l'istituzione di procedure

piuttosto che la creazione di organismi; una militare, che richiede un'adeguata istituzionalizzazione secondo le linee indicate dal Canada.

Gli stessi temi sono stati ripresi nel pomeriggio e la Svizzera ha nuovamente presentato la sua proposta a nome degli NNA, suscitando le perplessità di americani, bulgari e greci.

27 settembre

Ho presentato il non-paper dei Dodici sull'intero ventaglio della seconda parte del Documento di Parigi a eccezione della sicurezza, per cui manca ancora l'accordo a Sedici. Nell'illustrarlo, ho detto che il nostro testo interviene in una fase avanzata delle trattative e ha cercato di tenere conto delle proposte avanzate nelle settimane passate, mentre per ciò che riguarda la sicurezza l'attuale quadro negoziale suggerisce di rinviare la presentazione a una data più vicina al Vertice. Passando alla dimensione umana, ho osservato che il pieno riconoscimento dei diritti civili e delle libertà fondamentali costituisce la necessaria premessa di un futuro della tolleranza e della libertà di circolazione delle idee e delle persone; il meccanismo sulla dimensione umana potrà essere perfezionato rispetto alla nostra formulazione attuale, con il contributo di esperienza del Consiglio d'Europa, e l'applicazione generalizzata delle regole dell'economia di mercato permetterà di sviluppare ulteriormente la cooperazione economica che riteniamo prioritaria. Il Consiglio d'Europa potrà dare un supporto prezioso nella promozione del retaggio culturale dei Trentacinque. Ho concluso con un richiamo alla dimensione mediterranea della CSCE, di cui si discute in questi giorni a Palma di Maiorca, sottolineando l'impegno alla solidarietà come filo conduttore della nuova Europa della CSCE che intendiamo costruire insieme.

L'accoglienza è stata senz'altro positiva: il nostro non-paper si avvia a diventare la base negoziale e le osservazioni si sono limitate alla richiesta di accentuare l'uno o l'altro aspetto. Le nuove democrazie hanno chiesto un maggior impegno delle economie "ricche" – specie in campo tecnologico – a sostegno dei loro sforzi nella transizione verso l'economia di mercato. Da alcuni è stato chiesto di sottolineare meglio l'apertura della CSCE verso i paesi non membri e altri hanno giudicato un po' debole la parte sull'ambiente. Gli americani hanno lamentato il

mancato riferimento alla riunione di Mosca e hanno espresso una riserva sfumata sul ruolo della CEE e del Consiglio d'Europa. I sovietici hanno contestato il riferimento alla CEE, che non farebbe chiarezza su come dovrebbe articolarsi il suo ruolo nel contesto paneuropeo. Turchi e jugoslavi hanno ribadito l'interesse per un riferimento ai problemi dei lavoratori migranti (che in effetti non è stato inserito nella proposta comunitaria).

Il coordinatore, nell'indicare gli argomenti che intende includere nel capitolo in esame, ha ripreso integralmente la struttura del documento comunitario, cui si è proposto di aggiungere una parte sulla composizione pacifica delle controversie, un riferimento specifico alle organizzazioni internazionali competenti nelle diverse materie trattate e una trattazione più estesa dei temi ambientali.

28 settembre

Sembra consolidata l'intesa perché il secondo capitolo parta dal futuro della sicurezza e abbracci in successione la dimensione umana, la cooperazione economica, l'ambiente, la cultura e la dimensione mediterranea, per concludersi con un accenno al carattere solidale del processo CSCE e alla determinazione dei paesi partecipanti di raccordarlo con il "bene comune" di tutti i popoli.

Sono stati particolarmente apprezzati i paragrafi di apertura del nostro testo, che sottolineano il ruolo propulsivo della CSCE e la determinazione di dare un impulso nuovo e crescente alla collaborazione reciproca, nella nuova fase che sarà aperta dal Vertice. Le ragioni dell'assenza di un linguaggio in materia di sicurezza militare sono state ben comprese e a porre domande sono stati soprattutto gli NNA; dovremo accelerare lo sforzo per arrivare a una posizione comune anche nella concertazione NATO, per evitare che le divergenze inter-occidentali paralizzino il negoziato.

Ci siamo riservatamente consultati con gli americani sulla possibilità di integrare il mandato di Madrid almeno in occasione di Helsinki' 92 e siamo in attesa delle reazioni di Washington. Il processo decisionale americano è complesso, ma è ragionevole pensare che le riserve potranno essere superate non troppo oltre New York, evitando irrigidimenti e consentendo di definire una proposta comune che dia un vigo-

roso impulso ai lavori su un tema di particolare significato. A quel punto, si tratterà per i Dodici di trovare formulazioni per soddisfare tutti, a partire dall'Irlanda che non ha rinunciato a far valere con forza le sue posizioni. Abbiamo nel frattempo diffuso l'intervento della Presidenza italiana all'UNGA, che contiene una esauriente trattazione dei temi della sicurezza CSCE.

Uno dei punti più controversi della dimensione umana è la convocazione di una riunione sulle minoranze, adempiendo alla decisione di Copenaghen di "considerare" una tale eventualità, per la quale sono in discussione la proposta svizzera di una riunione il prossimo anno, e quella di Austria, Canada, Ungheria, Norvegia, Unione Sovietica e della stessa Svizzera. Le prospettive negoziali appaiono quanto mai incerte: la Grecia si è opposta alla proposta svizzera e a riunioni in tempi ravvicinati. Altro nodo da sciogliere è quello del meccanismo della dimensione umana in relazione al Documento di Copenaghen, su cui circolano idee molto diverse fra loro, fra cui quella degli NNA sugli "osservatori". Sul ruolo del Consiglio d'Europa permangono le diffidenze americane.

Norvegia, URSS e altri hanno proposto la convocazione di un seminario di esperti sulle istituzioni democratiche, che secondo i norvegesi dovrebbe avvalersi dell'esperienza della Commissione per la democrazia attraverso il diritto.

Il punto centrale per la cooperazione economica è la richiesta di assistenza per la transizione delle democrazie emergenti, discussa già a Bonn in un'ottica Nord-Sud (anche se qui le coordinate geografiche non coincidono), che Parigi dovrebbe consacrare come una importante componente del futuro della CSCE. Non vi è accordo sul ruolo della CEE, che secondo alcuni non dovrebbe prevaricare quelli dell'ECE e dell'OCSE. La proposta turco-jugoslava sui lavoratori migranti sembra collocarsi a cavallo fra la dimensione economica e quella umanitaria.

Il testo sull'ambiente è stato collocato, per la prima volta in ambito CSCE, in maniera autonoma rispetto alla parte economica, ma le proposte dei Dodici vengono giudicate troppo deboli dalla Norvegia e da alcuni altri. Meno problematica appare la situazione per la cooperazione culturale, dove è molto attiva la Polonia nella ricerca di un linguaggio che dovrebbe essere approfondito nel Forum di Cracovia. Altrettan-

to agevole appare la redazione del paragrafo sulle ONG, mentre per il Mediterraneo, che conclude il capitolo sulle *guidelines*, si attendono le conclusioni di Palma di Majorca.

12 ottobre

In attesa della proposta dei Dodici sulla sicurezza, ieri si è parlato dell'ambiente e della cooperazione economica. Sull'ambiente, la proposta austro-norvegese per una istituzionalizzazione più marcata e la creazione di un "meccanismo" in qualche modo parallelo a quello della dimensione umana, con impegni vincolanti, un sistema di verifica dei comportamenti ambientali e la possibilità di ricorrere in casi urgenti agli organi istituzionali della CSCE, è stata sostenuta dagli NNA, le nuove democrazie e l'URSS. Gli svedesi vogliono creare a Parigi un sistema informativo in materia ambientale da appoggiare all'ECE, mentre gli jugoslavi hanno proposto di introdurre l'impegno per trasferimenti tecnologici compatibili con le esigenze ecologiche. Più cauto l'atteggiamento comunitario, attento a evitare duplicazioni con strutture esistenti o in programma, come l'Agenzia Europea per l'Ambiente: il Vertice dovrà dare un chiaro messaggio di impegno politico per l'ambiente, ma non potrà entrare nel merito di problemi la cui complessità tecnica non è certo inferiore alla rilevanza politica. Il nostro linguaggio continua a essere la base di riferimento, ma numerose delegazioni hanno insistito con von Gruningen perché venga integrato dei punti di maggior rilievo della proposta austro-norvegese.

Gyarmati ha presentato alcuni emendamenti, accettabili per tutti, al nostro testo sulla cooperazione economica, aggiungendo che l'Ungheria vorrebbe farlo precedere da un lungo preambolo di considerazioni generali sugli straordinari cambiamenti in corso in Europa. Abbiamo replicato che il nostro testo è a un tempo esauriente, equilibrato e operativo e i riferimenti richiesti trovano largo spazio nel primo capitolo del Documento di Parigi e nel paragrafo iniziale del secondo. La proposta lascia inoltre cadere il riferimento per noi essenziale al legame tra libertà e progresso scientifico (i sovietici vorrebbero un collegamento anche con il processo di disarmo), mentre propone di sostituire il più oggettivo concetto di comune responsabilità per il benessere dei popoli e la giustizia sociale, con quello di "spazio comune", evocando delicate im-

plicazioni istituzionali. Per gli svedesi nel nostro testo manca un riferimento a un obiettivo sociale prioritario come il pieno impiego. Gli jugoslavi vogliono modificare il nostro linguaggio sulle economie in transizione, perché ritengono il riferimento dettagliato alla CEE (sulla cui sostanza non hanno obiezioni) inappropriato per un documento sottoscritto da tutti i Trentaquattro, mentre non appaiono sufficienti quelli all'attuazione degli impegni di Bonn. Anche americani e sovietici hanno lamentato, con toni diversi, l'eccessiva sottolineatura del ruolo della CEE, che è invece stata giudicata pienamente accettabile dagli ungheresi e da altri fra gli NNA e le nuove democrazie.

C'è stato accordo che i temi discussi oggi sono maturi per il passaggio alla redazione vera e propria e la von Gruningen ha nuovamente sollecitato i Dodici, assieme a Morozov[128], a presentare quanto prima le loro proposte sulla sicurezza.

La dichiarazione di Baker a New York sul passaggio da Ventidue a Trentaquattro del negoziato sulla sicurezza militare dopo Helsinki '92 ha sostanzialmente sbloccato la questione e, come Dodici, ho presentato al caucus NATO, lo scorso lunedì 8, un testo sulla sicurezza emendato sulla base dell'intervento di de Michelis all'UNGA. Gli alleati occidentali si sono detti aperti a co-sponsorizzare il nostro testo, ma è restata la riserva d'attesa americana; Maresca mi ha detto informalmente oggi che secondo lui il nostro testo potrebbe alla fine risultare accettabile, ma che l'esame è ancora in corso a Washington.

von Gruningen ha detto di voler usare il fine settimana per mettere a punto il suo non-paper, per passare poi da lunedì alla fase redazionale. Per evitare che finisca per utilizzare sulla sicurezza solo il testo degli NNA, le ho dato informalmente la nostra proposta, d'intesa con gli alleati NATO, riservandomi di presentarla formalmente al gruppo appena possibile.

16 ottobre

von Gruningen mi ha ancora sollecitato la proposta sulla sicurezza e le ho risposto che speravo di farlo al più presto, ma che intanto il testo

[128] Vladimir Morozov era conosciuto e rispettato nonostante le durezze di *apparatchik* vecchio stampo. V. n. 43, *infra*.

che le avevo informalmente dato non solo ha il consenso unanime dei Dodici, ma raccoglie simpatia anche nel più ampio contesto del gruppo occidentale; l'ho incoraggiata quindi a servirsene sin d'ora nel lavoro di redazione. Ha detto che così farà, perché è convinta dell'utilità del nostro testo, ma intanto Washington tarda. Maresca mi ha confermato di essere favorevole, ma di non essere in grado di fare previsioni sui tempi di risposta del Dipartimento di Stato, mentre ci sarebbe gran bisogno di muovere in fretta.

20 ottobre

von Gruningen ha finalmente presentato il suo non-paper e ne abbiamo cominciato l'esame. La lunga attesa è stata compensata dalla qualità e dall'equilibrio del testo, che fra l'altro riflette largamente l'impostazione dei Dodici, e unanime è stato l'apprezzamento per la sintesi efficace operata delle numerose proposte operative e delle spesso divergenti impostazioni concettuali. Le uniche difficoltà di rilievo sembrano al momento riguardare la sezione relativa al futuro dei negoziati sulla sicurezza, dove permangono le reticenze americane, e quella sulle minoranze, che lascia perplessi francesi, greci, portoghesi e inglesi.

Belgio, Bulgaria, Francia e Regno Unito hanno obiettato che il testo sulle minoranze va oltre quanto concordato in precedenza e invitato ad attenersi più strettamente al documento di Copenaghen. I punti controversi, che von Gruningen ha tratto dalle proposte di alcuni NNA, riguardano il ruolo delle minoranze descritte come una "parte integrante" della vita degli stati, la necessità di promuoverne l'identità e la libertà di ingresso nei territori di altri stati. Di quest'ultimo punto il nostro non-paper non parla e Konarski si è detto in un vibrato intervento indisponibile ad accettare su un tema prioritario per la Polonia limitazioni al testo del coordinatore, riservandosi di chiedere un ulteriore ampliamento. Altri hanno chiesto una migliore definizione del testo del coordinatore, che riprende letteralmente il linguaggio dei Dodici, per l'attuazione degli impegni sui diritti umani e il ricorso a osservatori e *rapporteurs* anche dietro iniziativa individuale. Al termine, von Gruningen mi ha confidenzialmente sollecitato che i Dodici siano più ricettivi delle istanze della maggioranza delle altre delegazioni su un tema così delicato.

Nel complesso, come Dodici abbiamo mantenuto una significativa coesione questa settimana, evitando di procedere in ordine sparso e concordando invece – con un negoziato non facile – una posizione comune sul mandato della riunione di esperti.

23 ottobre

Abbiamo completato in un clima di buona collaborazione l'esame della sezione sulla dimensione umana e avviato quella sulla cooperazione economica.

È stato possibile definire il rafforzamento del meccanismo della dimensione umana, inserendo l'impiego di esperti indipendenti e rimettendo a una fase successiva la messa punto degli aspetti procedurali. È stato respinto il tentativo sovietico di togliere il riferimento all'iniziativa individuale per gli esperti indipendenti e vi è stato un largo consenso – fatte salve le reticenze americane – sul ruolo del Consiglio d'Europa.

Mons. Lebeaupin ha esortato a non togliere dal principio del mercato il riferimento alla dignità umana quale fattore importante di sviluppo, stante l'interesse della Santa Sede di tenere viva la dimensione spirituale nella cooperazione economica. Pur rispettando l'intento lodevole, altri hanno obiettato all'inserimento di elementi estranei nel testo sulla cooperazione economica, proponendo di risolvere la cosa indirettamente con un riferimento più marcato ai risultati di Bonn, che collocano la libertà economica in un contesto più ampio.

Si è a questo punto aperta una discussione generale sull'opportunità di ribadire nel Documento di Parigi l'impegno ad attuare le decisioni delle riunioni intersessionali, o quanto meno a farvi riferimento. Le opinioni sono state diverse: i sovietici vorrebbero una citazione complessiva, a mo' di preambolo nella sezione sulle *guidelines*; gli austriaci preferiscono dei riferimenti puntuali e la questione verrà ridiscussa nella fase di redazione finale del capitolo.

3 novembre

Il dibattito sulle *guidelines* ha permesso di chiarire meglio le posizioni di NNA e nuove democrazie sulle proposte dei Dodici e dei Sedici. Nel generale sollievo per lo sblocco delle trattative, c'è stata insoddisfazione per il carattere riduttivo di alcune formulazioni occidentali

da parte di quanti hanno del futuro della sicurezza una visione più aperta di quella americana, che ha condizionato anche la posizione dei Dodici, ma il tono moderato e non polemico degli interventi ha fatto capire come, a questo punto, sia per tutti preminente il raggiungimento di un minimo comun denominatore.

È stata criticata la mancanza di un riferimento espresso a un nuovo mandato a Trentaquattro, sebbene abbia osservato nella mia presentazione che è implicito nella proposta comunitaria. Perplessità ha sollevato il periodo di preparazione nazionale prima di avviare i contatti a Trentaquattro; gli americani hanno detto che questa fase (inserita per dare modo ai Sedici di convenire una piattaforma negoziale congiunta) non dovrebbe prolungarsi oltre la metà del prossimo anno, dopodiché il dibattito potrà estendersi a tutti i Trentaquattro "bilateralmente o a margine di trattative già in corso a Vienna". Altre riserve sono state avanzate per il riferimento nelle proposte occidentali alle "discussioni" a Trentaquattro in preparazione di "Helsinki 2" in termini di "nuovo processo di disarmo", anziché più esplicitamente di "nuovo negoziato per il disarmo".

Si è poi passati alla risoluzione pacifica delle controversie dove, nonostante sforzi ripetuti, non siamo riusciti a Dodici a mettere a punto una proposta comune. von Gruningen aveva cautamente proposto il 16 ottobre un linguaggio che ricalcava il mandato di Vienna, su cui sarebbe stato forse possibile arrivare a una posizione a Dodici, ma le insistenze francesi per un "Alto Consiglio della CSCE" hanno fatto precipitare la situazione.

Olanda (a titolo nazionale), Benelux e Regno Unito (le delegazioni comunitarie con le più rigide posizioni nazionali), Danimarca e Svizzera per gli NNA, hanno così seguito l'esempio di Morel e presentato proprie proposte. Gli olandesi vogliono che si faccia riferimento al Bureau della Corte permanente di arbitrato senza dare vita a nuove istituzioni. Gli svizzeri intendono lasciare le decisioni di sostanza a La Valletta, al pari dei danesi, che sono per procedure fondate sull'intervento del Terzo, dirette verso decisioni giuridicamente vincolanti. Più innovative le proposte britannica e francese – già anticipate ai Dodici – che prevedono entrambe che il Vertice adotti già un meccanismo di risoluzione delle controversie, nell'evidente timore che a La Valletta non sia

possibile arrivare a decisioni operative. Partendo da una premessa comune, le due proposte prendono vie diverse: Londra vorrebbe mettere a punto un meccanismo CSCE di conciliazione volontaria, rimettendo a La Valletta le decisioni in materia di *mandatory third-party involvement*; Parigi spinge per il suo Alto Consiglio.

Abbiamo a questo punto esposto la posizione dell'Italia, secondo cui talune delle proposte avanzate privilegiano in maniera poco equilibrata un singolo metodo anziché un approccio globale, mentre altre non tengono conto del raccordo tra meccanismi per la soluzione delle controversie e istituzioni della CSCE. Quanto alla proposta francese, non ci sembra opportuno creare un nuovo organismo competente, a un tempo, per la protezione dei diritti umani e la risoluzione delle controversie, né di pregiudicare le prospettive di La Valletta con soluzioni precipitose. Siamo stati appoggiati da turchi e jugoslavi, mentre gli americani hanno detto che non si può rivedere il mandato di La Valletta, ma occorre trovare il modo politico di favorirne il buon esito. Gli svizzeri hanno fortemente criticato la proposta francese e i tedeschi hanno ribadito il loro appoggio a un raccordo tra CPC e procedure per la risoluzione delle controversie. I sovietici si sono richiamati alla proposta olandese e i romeni hanno appoggiato quella britannica, suggerendo di fonderla con quella olandese.

In questo quadro complesso, sarà difficile puntare a soluzioni ambiziose per la risoluzione pacifica delle controversie a Parigi. Continuerò negli sforzi per addivenire a una posizione comunitaria, ma non sono troppo ottimista.

7 novembre

I ripetuti coordinamenti comunitari non sono andati ieri a buon fine. La proposta francese dell'Alto Consiglio è stata nettamente contrastata dai tedeschi e da noi e i francesi, a loro volta, hanno rigettato la controproposta di limitare le sue competenze al meccanismo sulla dimensione umana. Data l'urgenza di una posizione a 12 avevo convocato un nuovo coordinamento per ieri, ma Morel si è dichiarato in un primo momento indisponibile, deplorato vivamente da Buwalda e da me. Mi ha poi detto che il tutto era stato frutto di un malinteso, ma la situazione non è cambiata e alcuni fra i Dodici pensano di concordare informalmente

con altre delegazioni non comunitarie delle proposte da sottoporre a von Gruningen.

Abbiamo esaminato oggi un non-paper a nove, presentato da noi e da Belgio, Danimarca, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito; un non-paper francese e una proposta svizzera. Il primo non-paper, cui si sono associati gli spagnoli e i greci, riprende in parte la proposta britannica del 5 novembre, già discussa a Dodici, per un sistema di risoluzione delle controversie fondato sul mandato di Vienna, ancorato ai meccanismi esistenti (Corte permanente di arbitrato, Corte internazionale di giustizia) e raccordato con i meccanismi e le strutture che saranno creati dall'istituzionalizzazione della CSCE, con una espressione forzatamente generica, per tenere aperto il punto politico del raccordo fra i meccanismi futuri e il CPC. Prevede inoltre un meccanismo di conciliazione volontaria, accanto alle procedure per l'intervento obbligatorio del Terzo. La proposta francese ribadisce la tesi dell'Alto Consiglio e lo divide in due collegi. Quella svizzera prevede semplicemente un mandato per La Valletta fondato su un metodo comprensivo che includa l'intervento obbligatorio del Terzo.

I francesi sono sostanzialmente isolati e la loro proposta è stata appoggiata solo dalla Cecoslovacchia e osteggiata dall'URSS, che ha sottolineato il raccordo tra soluzione delle controversie e organi della CSCE. La maggior parte degli intervenuti ha proposto di fondere il testo del coordinatore con quello dei Nove; gli Stati Uniti si sono limitati a dire che studieranno le varie proposte e la Turchia si è detta contraria a inserire nel Documento di Parigi dettagli sui meccanismi per la risoluzione delle controversie. Abbiamo precisato come Italia che la proposta di un Alto Consiglio, inaccettabile in relazione alla soluzione delle controversie, può costituire un'utile base per l'ampliamento del meccanismo sulla dimensione umana.

8 novembre

Il linguaggio del coordinatore sulle politiche per l'ingresso degli stranieri è sostenuto fortemente dalla Polonia ma osteggiato da molti altri, fra cui gli americani. Siamo riusciti a inserire, come da istruzioni, la precisazione che gli impegni di Parigi dovranno riguardare gli immigrati con *status* legale di residenti; il riferimento all'esigenza di *imple-*

ment i diritti dei lavoratori migranti è più problematico, stante la contrarietà tedesca a sovraccaricare il testo. Sembra per contro risolto il problema della collocazione del corrispondente linguaggio all'interno del capitolo, avendo i turchi accettato di inserirlo prima della parte sul Mediterraneo.

Il testo del coordinatore sul ruolo del Consiglio d'Europa continua a non essere accettabile agli americani, i quali obiettano in particolare alla frase con cui si accoglie l'offerta di collaborazione del Consiglio nel campo dei diritti dell'uomo e della cultura.

I turchi sono contrari a stabilire sin da ora che gli sviluppi futuri del meccanismo della dimensione umana potranno comprendere procedure d'inchiesta, come anche alla nuova richiesta francese di costituire nell'"Alto Consiglio" un collegio di eminenti personalità con funzioni di *fact-finding*. Una ipotesi quest'ultima, fortemente osteggiata da americani e tedeschi, che temono possa pregiudicare le decisioni che potrebbero essere prese a Mosca.

Gli americani non vogliono una menzione ai problemi di sicurezza nel paragrafo sul Mediterraneo e propongono per la cooperazione economica una espansione del testo giudicata da altri troppo elaborata. Gli olandesi hanno proposto solo oggi di inserire la cooperazione nel campo dell'energia e i sovietici – per ora informalmente – propongono una riunione intersessionale sullo stesso tema. Gli americani non accettano il ruolo "centrale" della CEE nello sviluppo politico ed economico dell'Europa e contropropongono "importante"; insistono sulla richiesta di specificare che le ONG dovranno essere "integrate" nelle nuove strutture CSCE, contrastati da altri, mentre per i Dodici si potrebbe usare il termine "coinvolgerle".

10 novembre

Giunti alla fine del lavoro di redazione sono restate sul tappeto solo due questioni, delle molte sollevate. La proposta francese del "Collegio di Alte Personalità", come organo del meccanismo della dimensione umana, è appoggiata dai Dodici e da vari altri, ma molto osteggiata dagli americani. La seconda proposta francese, appoggiata da belgi e inglesi, per una procedura di conciliazione nel regolamento pacifico delle controversie, ha incontrato scarso seguito perché la maggioranza delle

delegazioni punta a impegni più vincolanti e teme che il riferimento alla procedura di conciliazione possa pregiudicare gli esiti di La Valletta.

I lavori erano iniziati con una lunga seduta notturna del gruppo a otto (USA, URSS, Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia, Ungheria, presieduti dal coordinatore) ma, a differenza di quanto avvenuto nel gruppo 1, è stato possibile risolvere solo alcune questioni minori, per la rigidità mostrata da Maresca nell'intento palese di drammatizzare la fase finale del negoziato.

Il dibattito è poi proseguito e si è concluso a Trentaquattro. Il punto relativo alla libertà di movimento, su cui i polacchi hanno cercato di forzare al massimo, è stato particolarmente controverso: siamo riusciti a inserire la nozione di *implementation* dei corrispondenti obblighi internazionali, superando l'opposizione insistita dei tedeschi, che è apparsa più che altro tattica, visto che zu Rantzau aveva già raggiunto un'intesa più favorevole con turchi e jugoslavi. È stata molto serrata anche la discussione per l'approvazione della proposta jugoslava – esaminata nelle scorse settimane tanto in ambiti ristretti che nel gruppo di lavoro e fortemente appoggiata dagli americani – per aggiungere nella sezione sulla sicurezza un impegno esplicito, e gradito ai sovietici, contro "le attività che violino l'indipendenza, l'eguaglianza sovrana e l'integrità territoriale degli stati partecipanti".

Gruppo di lavoro 3 (13 settembre-15 novembre)

13 settembre

Austriaci e polacchi hanno presentato un non-paper congiunto (cui in una prima fase si era associato il Benelux), sulle procedure e altre modalità del "Consiglio per la Cooperazione Europea". Vukovich ha aggiunto un non-paper nazionale sulle riunioni di seguiti e il segretariato, specificando che potrebbe non essere necessaria una riunione formale del Comitato Alti Funzionari per il consenso alla convocazione di riunioni ministeriali di emergenza; ha aggiunto che il CPC dovrebbe essere complementare ai meccanismi ONU esistenti e sarebbe difficile immaginare criteri diversi da quello, oggettivo, previsto per la convocazione urgente del Comitato Alti Funzionari. Konarski ha citato la Pen-

tagonale, osservando che la cooperazione regionale potrà dare un contributo importante nel nuovo quadro di consultazioni istituzionalizzate, in cui i baltici dovrebbero avere un ruolo più attivo. I cechi vorrebbero il segretariato a Praga e hanno a loro volta fatto circolare una proposta.

Canadesi, olandesi, portoghesi, danesi e norvegesi si sono detti genericamente a favore, evitando di accennare alla sede del segretariato. Gli svizzeri hanno proposto riunioni *ad hoc* di ministri tecnici e suggerito di guardare meglio al meccanismo di gestione delle crisi, che potrebbe essere reso più snello senza la necessaria partecipazione di tutti i Trentacinque. Gli jugoslavi hanno proposto un mandato quanto più ampio possibile per i Ministri e un segretariato flessibile nella composizione e gestione, con un criterio di rotazione. Per gli ungheresi, le modalità di convocazione del Comitato Alti Funzionari dovrebbero essere più restrittive di quelle del non-paper austro-polacco; ritengono necessario approfondire il tema delle relazioni tra la CSCE e altre organizzazioni internazionali, appoggiati in questo dai greci. Gli svedesi si sono detti a favore di un segretariato fisso con staff a rotazione.

I sovietici, richiamando la lettera di Shevardnadze ai Trentacinque, hanno detto che il consiglio dovrà avere un ruolo centrale nella nuova CSCE e hanno appoggiato l'idea austro-polacca del Comitato Alti Funzionari come il canale per la convocazione di riunioni ministeriali di emergenza. Non hanno parlato di segretariato, fisso o itinerante. Gli americani hanno osservato che dalle proposte presentate e dal dibattito successivo è emerso un accordo di fondo fra i Trentacinque; le difficoltà emergeranno dai dettagli, a partire dal rapporto fra le nuove strutture istituzionali e l'operatività complessiva del processo CSCE.

I sovietici hanno presentato un non-paper molto articolato sul CPC, che elenca diverse ipotesi in materia di prevenzione – dal rischio di crisi alla minaccia dell'uso della forza, agli incidenti di carattere militare – e indica fra le procedure di risoluzione la conciliazione e la mediazione, anche attraverso la convocazione d'urgenza di riunioni a Trentacinque. Dovrebbe operare anche per lo scambio di informazioni tecnico-militari e le attività di verifica e monitoraggio, avere un suo statuto, un consiglio di rappresentanti a Trentacinque e un segretariato esecutivo a rotazione.

Ci sono state diverse reazioni. Per gli ungheresi, punto di partenza devono essere le funzioni nelle CSBM, assumendo che il negoziato si concluda positivamente, mentre per la risoluzione delle controversie bisognerà attendere La Valletta. Per gli svedesi il centro può avere un utile ruolo di sicurezza cooperativa, in stretta connessione con i nuovi meccanismi istituzionali di consultazione politica, consiglio ministeriale e Comitato Alti Funzionari. Gli americani hanno apprezzato lo spirito di apertura di una proposta che giudicano decisamente ambiziosa, mentre non è chiaro quali decisioni potranno essere mature per il Vertice, e quali per La Valletta. I danesi, sostenuti dagli olandesi, hanno detto che il centro dovrà operare nel quadro delle consultazioni politiche istituzionalizzate, con la regola del consenso, e le funzioni per la gestione delle crisi e la risoluzione delle controversie dovranno essere messe a punto più avanti. I canadesi hanno detto che la struttura del centro dovrebbe essere flessibile per non ipotecare sviluppi successivi, rappresentare il braccio operativo del consiglio ministeriale ed essere messo a punto in tre stadi – Vertice, La Valletta, Helsinki '92 – entro il 1992. Per gli austriaci, il centro rappresenta un approccio completamente innovativo per la sicurezza europea, dovrà essere realizzato progressivamente e la dimensione militare e quella politica non dovranno necessariamente procedere di pari passo, ma evolvere in funzione della diversa maturazione delle rispettive circostanze. I finlandesi hanno ricordato il loro appoggio alle proposte canadese e tedesca e insistito che ci vorrà omogeneità fra gli aspetti militari e politici, cui in futuro dovrebbe aggiungersi la competenza per le verifiche CFE. Gli jugoslavi hanno parlato di un centro a struttura flessibile con la possibilità di assumere gradualmente nuovi compiti, a partire da La Valletta. Per i greci, è indispensabile che il Vertice allarghi il mandato di La Valletta, da cui dovrebbero venire indicazioni operative andando oltre le CSBM. Per i francesi, il consiglio ministeriale dovrà avere un ruolo centrale nella gestione del centro.

14 settembre

Crowe ha presentato il non-paper dei Sedici, evidenziandone l'impostazione coerente e globale che lo differenzia dagli altri, frammentari e privi di una visione d'insieme, aggiungendo che rappresenta una ela-

borazione concettuale piuttosto che un progetto redazionale; i paesi NATO si riservano di presentare ulteriori contributi in vista del lavoro redazionale, per il quale bisognerà valutare per tempo il livello di istituzionalizzazione cui puntare.

Sono intervenuto in appoggio a nome dei Dodici, come convenuto, e ho detto che anche noi vogliamo un approccio coerente e globale in materia di istituzionalizzazione, preannunciando la presentazione nei prossimi giorni di proposte redazionali integrative.

von Gruningen, con Norberg, ha parlato dell'assemblea parlamentare, dicendo che dovrebbe seguire il modello di quella del Consiglio d'Europa e utilizzarne le strutture. Buwalda ha detto che sarebbe bene attendere l'assemblea del Consiglio Europa allargata ai parlamentari di paesi CSCE non membri, del 26-27, prima di decidere. Bergbusch ha presentato un suo documento che Maresca ha ritenuto molto ambizioso, osservando che il problema è molto complesso e richiede il coinvolgimento dei parlamentari dei paesi membri, sicché è meglio limitarsi per ora a stabilire quale potrà essere realisticamente il livello di decisione del Vertice.

19 settembre

È proseguito l'esame del non-paper dei Sedici. I finlandesi hanno espresso apprezzamento e si sono augurati che la nuova struttura ministeriale – per la quale vorrebbero il nome di "Consiglio per la Cooperazione Europea" – tenga la sua prima riunione prima di Helsinki '92. I cecoslovacchi sono soddisfatti che tra le funzioni del consiglio figuri anche la ratifica dei risultati delle riunioni di esperti. Tenuto conto del fitto calendario di impegni internazionali per dopo Helsinki '92, gli svizzeri hanno raccomandato di prevedere almeno due incontri del consiglio all'anno, abbandonando l'attuale prassi di far intervenire i ministri degli esteri all'apertura delle riunioni intersessionali. Gli austriaci hanno parlato delle riunioni straordinarie del Comitato Alti Funzionari, dicendo che se anche qui oltre che per i ministri, si dovesse applicare la regola del consenso, il meccanismo per la gestione delle crisi rischierebbe di incepparsi all'atto stesso della sua attivazione. Kyriakides ha insistito sulla necessità di criteri obiettivi per la convocazione di riunio-

ni straordinarie di Comitato Alti Funzionari e Consiglio, indicando la preferenza per un segretariato itinerante.

I sovietici si sono detti d'accordo sulle funzioni del consiglio, che vorrebbero fosse chiamato "Consiglio di Sicurezza e Cooperazione in Europa"; hanno appoggiato la proposta austro-polacca e hanno detto che è necessario approfondire tutte le implicazioni relative allo strumento di monitoraggio elettorale, rispettando alla lettera gli impegni di Copenaghen; la denominazione centro per la prevenzione dei conflitti è troppo riduttiva e trascura la componente della risoluzione dei conflitti, mentre è essenziale che i suoi compiti riguardino tanto gli aspetti militari che politici della sicurezza; il paragrafo sui possibili sviluppi futuri rappresenta un contributo costruttivo. Gli americani hanno precisato che per le riunioni straordinarie del Comitato Alti Funzionari, quale foro politico dove trattare situazione di crisi, l'eccezione alla regola del consenso dovrebbe riguardare solo la convocazione e non le decisioni di sostanza. Belgi e olandesi sono stati sulla stessa linea. Il Liechtenstein vorrebbe prima del Vertice una prima approssimazione delle implicazioni finanziarie dell'istituzionalizzazione della CSCE.

21 settembre

Si è parlato dell'assemblea parlamentare della CSCE, che molti vorrebbero chiamare Assemblea dell'Europa. Deriabin ha appoggiato la proposta dei Sedici e la successiva elaborazione canadese, sottolineando che bisogna coinvolgere nel processo di fondazione i parlamentari nazionali: la prossima sessione allargata dell'assemblea del Consiglio d' Europa con i parlamentari dei paesi CSCE non membri potrà dare indicazioni molto utili. Richiamandosi a quanto detto da Shevardnadze a Copenaghen, ha concluso che il Vertice dovrebbe prendere una decisione di principio sull'assemblea, da rendere esecutiva a Helsinki '92. I bulgari si sono detti disponibili a passare alla fase redazionale sulla base dei testi NATO e canadese, sottolineando l'utilità di un supporto logistico del Consiglio d'Europa, appoggiati dai rumeni, i quali hanno detto che l'esperienza recente di Bucarest ha dimostrato l'utilità del meccanismo di monitoraggio elettorale, da collegare all'assemblea parlamentare, col supporto del Consiglio d'Europa.

Buwalda ha apprezzato gli interventi sovietico, bulgaro e romeno e ha condiviso l'idea di lasciare spazio ai parlamentari – senza rinunciare al ruolo dei governi – ponendo attenzione a quanto emergerà dalla sessione allargata con il Consiglio d' Europa. Il Vertice dovrebbe assolutamente deliberare la creazione dell'assemblea, che potrebbe avere sede a Strasburgo senza la necessità di un segretariato autonomo, salvo eventualmente un piccolo rinforzo dalle strutture del Consiglio. Bergbusch ha detto che con le sue proposte Ottawa ha inteso dare alcune prime indicazioni utili anche per la prossima sessione allargata dell'assemblea del Consiglio d'Europa. Kyriakides ha proposto che il Vertice prenda una decisione di massima, rinviando gli aspetti procedurali e le implicazioni istituzionali a una successiva riunione di esperti, con parlamentari e rappresentanti governativi.

Maresca ha concordato sul ruolo importante dei parlamentari, insieme a quello dei governi, e ha detto che ben difficilmente il Vertice potrà andare oltre un'approvazione di massima e la messa a punto dovrà avvenire in una fase successiva, con modalità diverse da quelle proposte dai ciprioti, in vista della sua creazione prima di Helsinki '92. Anche Morel ha sottolineato la necessità di un equilibrio tra il ruolo dei parlamenti e quello dei governi e ha detto che dal Vertice dovrà assolutamente scaturire un quadro preciso con cui orientare i successivi lavori.

Mi sono a mia volta detto convinto che il contributo dei parlamentari potrà rafforzare il processo CSCE, anche grazie ai rapporti che verranno a crearsi fra i parlamenti nazionali e i partiti politici dei diversi paesi. Ho poi insistito che sarà importante riflettere sul carattere di rappresentatività dell'assemblea: le proposte bulgare, romene e in qualche misura canadesi per una composizione su base paritetica, con lo stesso numero di parlamentari per ogni paese partecipante, distorcerebbero il criterio imprescindibile dell'equa rappresentanza delle rispettive basi elettorali.

25 settembre

Reimaa ha cercato di tirare le fila del lavoro fatto sul consiglio e il Comitato Alti Funzionari, partendo dai punti ancora aperti delle funzio-

ni esatte, della durata delle riunioni, delle relazioni tra l'uno e l'altro organismo e di quelle tra essi e le riunioni di seguiti.

C'è un certo accordo che le riunioni ministeriali dovrebbero tenersi con rotazione di sedi e presidenza, per discutere delle attività CSCE, preparare le riunioni di seguiti e l'attuazione delle loro conclusioni, esaminare le relazioni fra il processo CSCE e altri organismi internazionali. Il Comitato Alti Funzionari dovrebbe preparare le sessioni del consiglio ministeriale, vero e proprio organo di gestione politica del sistema, e deliberare per l'attività ordinaria della cooperazione intereuropea. Rimangono differenze di opinioni fra chi tende ad attribuire una maggiore (austriaci) o una minore (svizzeri) latitudine all'autonomia degli alti funzionari, nonché sulla forma delle conclusioni delle riunioni ministeriali (jugoslavi) e il loro rapporto con le riunioni intersessionali (finlandesi). Le modalità di convocazione delle riunioni straordinarie dei Ministri devono essere approfondite, ma prevale l'opinione della regola del consenso, che potrebbe essere meno rigida per quanto riguarda le riunioni straordinarie del Comitato Alti Funzionari (polacchi).

Si è anche sfiorato il delicato terreno se la sede del segretariato dovrebbe essere dove si terranno normalmente le riunioni degli alti funzionari, ma non c'è ancora chiarezza su quale, fra le due opzioni di una sede fissa (austriaci, finlandesi) o a rotazione (svizzeri), sia prevalente.

Reimaa ha al termine preso atto che le difficoltà impediscono al momento un lavoro redazionale organico e ha mostrato di attendere con qualche impazienza il contributo dei Dodici, che potrebbe essere pronto da domani.

26 settembre

Ho presentato il non-paper dei Dodici, in cui abbiamo tenuto come punto di partenza il non-paper dei Sedici del 14 settembre, dicendo che non contiene una parte politica da adottare al Vertice, né un annesso sul funzionamento delle istituzioni, ma una indicazione dettagliata delle varie istituzioni, che ho descritto ponendo l'accento sulla centralità del consiglio e sulle riunioni straordinarie del Comitato degli Alti Funzionari, come punto di passaggio per le riunioni d'urgenza del consiglio, soffermandomi sull'importanza di organi espressione della volontà popolare, come l'assemblea parlamentare d'Europa.

Americani, canadesi, svizzeri, turchi, finlandesi, norvegesi e polacchi lo hanno accolto molto positivamente, al pari dei sovietici, che non sono entrati nei dettagli. Nello specifico, gli americani vorrebbero riunioni del consiglio una volta l'anno e vedono una sovrapposizione con la misura 15 in CSBM per le riunioni straordinarie del Comitato Alti Funzionari: sarebbe più semplice se non riguardassero questioni militari, poiché in questo caso non ci sarebbe l'obbligo di esperire preventivamente alcun meccanismo CSCE. I turchi si sono detti preoccupati per le modalità di convocazione d'urgenza del Comitato Alti Funzionari e vorrebbero aggiungere filtri a quelli indicati dei Dodici. Gli svizzeri temono, insieme agli jugoslavi, l'eccessiva istituzionalizzazione della CSCE e vorrebbero per il meccanismo di monitoraggio elettorale un raccordo con il segretariato. I finlandesi hanno sottolineato la funzione centrale del segretariato, ma con una struttura diffusa.

È stato anche presentato un non-paper ungherese-cecoslovacco, che prevede in maniera molto dettagliata per il CPC innanzitutto competenze in materia di CSBM e la possibilità di funzioni aggiuntive per la risoluzione delle controversie. Dovrebbe avere sede a Vienna (c'è anche una candidatura polacca) e il raccordo con il consiglio dovrebbe essere assicurato da un comitato consultivo composto dai rappresentanti degli stati partecipanti, che potrebbe raccomandare al consiglio l'attribuzione di nuove funzioni e tenere riunioni straordinarie su richiesta di uno o più stati partecipanti.

Gli americani hanno criticato l'intenzione di dare una valenza politica accentuata a un centro che dovrebbe occuparsi essenzialmente di CSBM. Anche per gli inglesi, d'accordo con i francesi, le CSBM sono il denominatore delle funzioni del centro, senza immaginare competenze aggiuntive.

28 settembre

Il punto del negoziato, in attesa di New York.

Le ipotesi per l'istituzionalizzazione della CSCE segnano un deciso salto di qualità rispetto allo stesso Documento di Vienna, ma l'approccio delle delegazioni presenta un quadro variegato, che New York potrà aiutare a chiarire. Per una istituzionalizzazione forte sono soprattutto Germania, Canada, Irlanda e URSS, seguiti abbastanza da vicino da

Francia, Austria e da noi, con molti punti di contatto con le nuove democrazie. Più prudenti gli NNA e alquanto riduttivi Olanda, Regno Unito e Stati Uniti.

L'architettura istituzionale è complessa e molto innovativa, rispetto alla tradizione della CSCE: si lavora su uno schema di consultazioni politiche regolari a tre livelli – Vertici, Ministri degli esteri, alti funzionari – e di riunioni di seguiti più frequenti e di durata più breve, con un segretariato permanente, un centro per la prevenzione dei conflitti e un'assemblea parlamentare.

Il non-paper dei Sedici ha rappresentato un primo tentativo di approccio globale, con proposte coerenti. Il documento dei Dodici si è mosso sulla stessa linea, integrandolo con proposte concrete per la fase redazionale e introducendo una distinzione tra il linguaggio politico per il Documento di Parigi e le disposizioni e modalità operative da inserire eventualmente in un documento o *memorandum* separato. Lo abbiamo presentato con leggero ritardo rispetto alle attese del coordinatore, perché la concertazione comunitaria è stata più laboriosa del previsto, ma dovrebbe costituire comunque la base di riferimento per dopo New York.

Da questa prima fase è emerso nettamente che bisognerà essere molto pragmatici per conciliare posizioni ancora distanti su molti punti, nonostante i passi avanti compiuti negli ultimi giorni: l'istituzionalizzazione dovrà essere graduale tanto nella fase di impostazione, quanto in quella di avvio e ancor più degli sviluppi futuri. Ci vorranno adeguati margini di flessibilità nella definizione delle finalità e delle funzioni delle diverse strutture e meccanismi, partendo da un minimo comune denominatore che valorizzi le disponibilità manifestate anche dai più prudenti, lasciando aperta la porta per progressi più incisivi. Occorrerà decidere al più presto quante delle nuove istituzioni potranno essere adottate già dal Vertice e quante dovranno essere ulteriormente approfondite per essere adottate ad esempio a Helsinki '92. Diverse delegazioni condividono la tesi americana di un Post-Com per completare il lavoro.

Fra le questioni aperte, i Vertici e le riunioni ministeriali non presentano particolari difficoltà, anche se la frequenza di queste ultime non è stata definita e persistono opposizioni a denominarle "Consiglio". Tutti

concordano che le consultazioni politiche regolari dovranno essere il centro motore del nuovo sistema CSCE, ma ci sono opinioni diverse sul ruolo del Comitato Alti Funzionari, che nella visione italiana dovrebbe avere compiti piuttosto ampi. È controversa la procedura per le riunioni straordinarie del consiglio nel caso di potenziali crisi o conflitti, su richiesta anche di un solo stato interessato, da far valutare preventivamente dal Comitato Alti Funzionari per il consenso alla convocazione a livello ministeriale.

Si discute sui criteri oggettivi per definire il carattere di eccezionalità delle convocazioni ministeriali. Alle delegazioni che obiettano che le proposte dei Dodici su questo punto – per la loro portata innovativa l'aspetto politicamente più rilevante del nostro non-paper – aggirano di fatto la regola del consenso, abbiamo risposto che si tratterebbe solo di decidere nel Comitato Alti Funzionari, per consenso, la convocazione eccezionale del consiglio ministeriale, mentre le decisioni dei ministri sarebbero sempre per consenso. Restano anche da definire le possibili interazioni con altri meccanismi CSCE, esistenti o prospettati, come quello sulla dimensione umana e quello per la misura 15 in CSBM, nonché con il CPC.

Su quest'ultimo, le posizioni appaiono ancora distanti e in questa fase è difficile immaginare progressi oltre il laborioso compromesso raggiunto in sede NATO, per cui le funzioni del centro riguarderebbero all'inizio gli aspetti militari e sarebbero limitate all'applicazione delle nuove CSBM. Per poterle estendere alle controversie civili, occorrerà attendere La Valletta e gli svizzeri hanno proposto, insieme ad altri NNA, di ampliare a Parigi in senso politico il mandato della riunione. Vi è una generale condivisione della necessità di evitare duplicazioni con altri strumenti, per puntare invece a un sistema efficiente e complementare rispetto a quanto già in essere nel processo CSCE.

Fra gli altri nodi aperti, per il segretariato sembra prevalere una sede stabile e la candidatura di Praga non trova molti ostacoli. Gli americani sono molto guardinghi sui rapporti fra il Consiglio d'Europa e l'assemblea parlamentare, mentre continua la discussione sul ruolo da attribuire ai parlamentari nel suo processo di fondazione. Aperto anche il tema dell'unità di monitoraggio elettorale, di cui si è discusso sin qui solo marginalmente.

Sarà necessario molto lavoro per mettere a punto il capitolo istituzionale per Parigi, ma i contributi presentati da Austria, Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria, URSS, Canada, oltre che dai Dodici e dai Sedici, sono una base sufficiente per iniziare l'esercizio redazionale nelle prossime settimane.

8 ottobre

Alla ripresa dei lavori, Vukovich ha presentato un'articolata proposta sul CPC, che vorrebbe vedere decisa già dal Vertice consentendogli di entrare in funzione in gennaio, salvo estenderne le funzioni a Helsinki '92. Dovrebbe avere un piccolo segretariato esecutivo (con un direttore esecutivo, nominato per tre anni, e tre altri funzionari scelti a rotazione) a sostegno di un comitato consultivo composto dai rappresentanti dei Trentaquattro, da riunire quattro volte l'anno con compiti di chiarificazione delle attività militari inusuali (per le quali sarebbero possibili riunioni straordinarie), scambio di informazioni, gestione delle comunicazioni a Trentaquattro, valutazione annuale dello stato di attuazione del processo. Vienna sarebbe disposta a ospitarne la sede a titolo gratuito.

Rosenthal l'ha appoggiata, sottolineando che il centro dovrebbe man mano divenire il punto di riferimento di una serie di attività di carattere militare e politico della CSCE, come la verifica e la risoluzione politica, e non legale, delle controversie, dapprima attraverso l'esercizio di buoni uffici, ma in fase successiva anche con compiti di *fact-finding*, conciliazione e mediazione.

Pavicevic ha detto che il non-paper del coordinatore rappresenta una base adeguata con cui procedere sollecitamente alla fase redazionale, ma l'impressione generale è stata che un passaggio del genere fosse ancora prematuro e Reimaa, osservando come il dibattito della mattina in Plenaria avesse dimostrato che le posizioni sono ancora distanti, ha sollecitato le delegazioni ad accelerare le consultazioni nella ricerca di possibili compromessi.

9 ottobre

È proseguita la discussione sulle *guidelines* per il futuro della CSCE. Konarski ha illustrato una proposta sullo sviluppo dei contatti

umani, la libertà di movimento e il libero flusso delle informazioni, in cui era facile cogliere la preoccupazione che le normative immaginate possano danneggiare i polacchi in materia di visti. Morel e altri hanno contestato la separazione artificiale tra i due concetti dei contatti umani e della libertà d'informazione, nel consolidamento di una società libera e ispirata a valori culturali comuni. Altri ancora hanno criticato con i finlandesi l'enfasi sul pericolo di un'applicazione discriminatoria delle normative.

I canadesi ne hanno presentata un'altra, che riprende i concetti di Copenaghen per il meccanismo della dimensione umana e propone di inserire fra le due prime fasi, a carattere bilaterale, e le successive due, a carattere multilaterale, una fase intermedia con tre *rapporteurs* con funzioni di *fact-finding* e di chiarificazione. Molti l'hanno criticata per il carattere a un tempo generico e troppo dettagliato per un documento politico come quello del Vertice, anche se l'idea di un rafforzamento del meccanismo della dimensione umana è largamente condivisa. Danesi e olandesi hanno detto che se ne potrà parlare più avanti, alla luce delle decisioni del Vertice, e sovietici e ungheresi hanno ricordato la prossima scadenza di Mosca. Pavicevic ha criticato una presunta interferenza fra questa proposta, La Valletta e le proposte sul CPC, seguito da Morel che ha rilevato come le funzioni di mediazione proposte da Bergbusch potrebbero essere meglio assolte da riunioni straordinarie del Comitato degli Alti Funzionari. I finlandesi hanno definito inadeguata l'idea di ricorrere a *rapporteurs* per la risoluzione delle controversie.

11 ottobre

È continuata fra ieri e oggi una discussione largamente ripetitiva sull'istituzionalizzazione, da cui sono emersi alcuni spiragli di avvicinamento delle posizioni.

Reimaa, criticato assai più che lodato per non avere ancora presentato il suo non-paper, ha esortato a lavorare con quanto già disponibile e tutti si sono riferiti al documento dei Dodici, spingendomi a proporre di adottarlo come base di lavoro dalla prossima settimana. I punti su cui non c'è ancora consenso sono molti. Americani, turchi e jugoslavi resistono sulla convocazione d'emergenza del Comitato Alti Funzionari,

per la quale vi sono anche perplessità svizzere e sovietiche. Svedesi e finlandesi obiettano da angoli visuali diversi sulle funzioni e la struttura del segretariato. Gli americani continuano, insieme ai canadesi, a essere estremamente cauti sul ruolo del Consiglio d'Europa per l'assemblea parlamentare.

Nella successiva concertazione comunitaria ci sono state unanimi lamentele sul metodo seguito da Reimaa e l'impressione è che le sue esitazioni siano dovute al timore di vedere il nuovo segretariato CSCE sovrapporsi a quello di Helsinki '92, cui si aggiunge il tentativo di condizionare l'accettazione del testo dei Dodici alla nostra accettazione della candidatura di Helsinki per la prima riunione del consiglio ministeriale della futura CSCE. Ho preso contatto con lui per esprimere la nostra ferma aspettativa che il lavoro redazionale cominci al più presto sulla base del documento dei Dodici. Mi risulta che altre delegazioni siano intervenute su di lui nello stesso senso, ma lo stallo non è cambiato.

19 ottobre

Reimaa ha finalmente presentato ieri il suo non-paper sulle consultazioni politiche e il segretariato, scheletrico e decisamente insoddisfacente. Abbiamo concordato di imprimere come Dodici un'accelerazione e sono intervenuto per riproporre sui vari punti in discussione delle formule tratte dal nostro non-paper, sottolineando l'esigenza di tenere ben distinto il linguaggio per il documento del Vertice da quello destinato a uno o più allegati, e manifestando flessibilità per la fase redazionale. Ho chiesto se vi fosse un consenso per utilizzare il nostro non-paper come base di lavoro e alle prime reazioni favorevoli jugoslave si sono aggiunte quelle di Austria, Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Canada e altri. Nessuno si è detto contrario – nemmeno Maresca, che si è limitato a citare alcuni problemi di sostanza – ma Reimaa non ha cambiato idea e ha preannunciato un suo nuovo contributo scritto, come ulteriore passaggio verso l'aggregazione del consenso, manifestando al tempo stesso più di una insofferenza dinanzi alle pressioni dei Dodici per non perdere ulteriormente tempo.

I nostri interventi qualche risultato hanno finito per darlo e nella breve riunione di oggi Reimaa ha fatto circolare un nuovo testo, ancora

parziale e con commistioni tra aspetti politici e dettagli operativi, che riprende tuttavia in larga misura le idee comunitarie. Abbiamo concordato nel coordinamento a Dodici di indicargli apprezzamento per la sostanziale, ancorché tardiva, correzione di rotta, e di sottolineare a Trentaquattro la nostra flessibilità per l'esercizio redazionale, anche per evitare rilievi strumentali sulle nostre posizioni soprattutto da parte degli NNA o di qualche altra delegazione.

24 ottobre

Abbiamo esaminato la versione più recente del non-paper del coordinatore, avviando di fatto il lavoro di redazione. Nel mio intervento, ho detto che rappresenta un sensibile progresso rispetto alle versioni precedenti ed è una buona base di lavoro; il contenuto rispecchia per molti versi le nostre posizioni, ma resta da approfondire la separazione tra il linguaggio per il documento conclusivo e quello per il documento separato.

Dopo la nostra ferma presa di posizione della settimana scorsa, la grande maggioranza degli interventi è stata in sostanziale sintonia con noi e canadesi, norvegesi, austriaci, polacchi, cecoslovacchi e jugoslavi sono stati particolarmente calorosi. Deriabin si è espresso in termini aperti e largamente favorevoli. Maresca ha mantenuto una posizione rigida sui termini "consiglio" e "comitato" e sulla frequenza delle riunioni. Kyriakides e von Gruningen hanno detto di volere circoscrivere il ruolo del Comitato Alti Funzionari. Restano da definire le modalità per la convocazione delle riunioni straordinarie e l'impostazione operativa del segretariato e del CPC.

Si è discusso senza molto successo della frequenza delle riunioni ministeriali e del Comitato Alti Funzionari, anche per le convocazioni d'urgenza. Reimaa è stato al solito riduttivo, parlando di "almeno una" riunione ministeriale all'anno, forse per valorizzare le riunioni di seguiti, a cominciare da Helsinki '92, ottenendo l'appoggio di Maresca e quello, più sfumato, di von Gruningen, ma diverse altre delegazioni si sono dette favorevoli alla proposta comunitaria di "due riunioni all'anno", temperata eventualmente da "di regola" o "normalmente".

Sugli alti funzionari siamo stati sostenuti in particolare da Norvegia, Polonia, Austria, Cecoslovacchia e, con maggiore prudenza, Jugoslavia

e URSS. Maresca è restato negativo e si è detto preoccupato che il Comitato Alti Funzionari generi una proliferazione di sottocomitati e gruppi, ma è stato più aperto per le convocazioni d'emergenza, per le quali vanno approfonditi i rapporti con la misura 15 in CSBM e i criteri di urgenza per legittimare la convocazione. Un punto quest'ultimo, su cui Batibay e von Gruningen sono stati ancora più rigidi.

I Dodici hanno dimostrato ancora una volta di saper mantenere un elevato grado di coesione interna e il consenso che si va catalizzando attorno alle loro posizioni conferma che è su di esse che si dovrà trovare un'intesa la prossima settimana.

31 ottobre

Abbiamo fatto il punto nel coordinamento comunitario sullo stato dei lavori, in attesa delle determinazioni di Reimaa la prossima settimana.

1) Consultazioni politiche regolari. Il nuovo testo dei Dodici è più flessibile e dovrebbe facilitare il consenso su alcune procedure organizzative per il consiglio e per il Comitato Alti Funzionari, in particolare la preparazione delle riunioni ministeriali. È stata rivista la parte sulle riunioni di emergenza, introducendo una fase preliminare di chiarificazione fra i diretti interessati ed estendendo l'applicabilità della procedura alle crisi di natura civile: catastrofi naturali, gravi incidenti industriali, migrazioni di massa. È stato precisato il ruolo degli alti funzionari chiamati a decidere sulle misure o convocare per consenso le riunioni ministeriali di emergenza.
2) Segretariato. Il gruppo informale "Amici del Segretariato", convocato su iniziativa olandese, ha seguito un approccio flessibile, tenendo conto che manca ancora l'accordo a Dodici su alcuni punti come la rotazione del personale, gli impegni del paese ospite e la chiave di ripartizione dei costi. La base di lavoro è stata la nostra proposta del 26 settembre, inserita in un non-paper che ha raccolto gli elementi emersi nel dibattito e verrà presentato dagli olandesi a titolo nazionale, con il sostegno dei Dodici.
3) CPC. Rimane il punto di accordo più delicato per i Dodici. L'iniziativa di tedeschi, inglesi, francesi e olandesi di partecipare senza preavvisare i partners comunitari a un gruppo ristretto "fantasma",

promosso dagli ungheresi, ha provocato critiche e risentimenti. Ho fatto chiaramente presente che così si mina la credibilità dei Dodici, che sarebbe stata ben altra se i paesi partecipanti all'iniziativa avessero coinvolto anche gli altri. Il gruppo fantasma non ha raggiunto un accordo, soprattutto per l'irrigidimento americano, e sono stati predisposti due non-paper abbastanza simili: uno tedesco e uno ungherese, che raccoglie le simpatie degli austriaci e di inglesi, olandesi e francesi fra i comunitari. Gli americani si sono chiamati fuori da tutto, facendo un passo indietro anche rispetto al non-paper presentato dai Sedici sulla base della Dichiarazione di Londra. Il testo tedesco è sostanzialmente in linea con il nostro del 26 settembre, da cui si discosta per alcuni aspetti riguardanti il comitato consultivo, dove c'è una forte sensibilità americana. Abbiamo deciso nel coordinamento comunitario di cercare una posizione comune per tentare un riavvicinamento con gli americani, dopo che zu Rantzau avrà presentato a titolo nazionale il suo non-paper.

1° novembre

Abbiamo esaminato nel gruppo la versione aggiornata della nostra proposta sulle consultazioni politiche, un non-paper riassuntivo dei lavori del gruppo Amici del segretariato e il non-paper tedesco sul CPC. Obiettivo principale dei tre documenti era di premere su Reimaa perché abbandonasse la sua linea minimalista e desse il giusto peso ai vari punti sollevati. Gli interventi corali dei Dodici hanno messo in secondo piano la fuga in avanti tedesca e hanno avuto un forte impatto sulla discussione, che non ha peraltro fatto registrare grandi passi avanti.

Polacchi, cecoslovacchi, ungheresi norvegesi, austriaci e canadesi hanno sostenuto con accenti diversi le tesi dei Dodici. Batibay ha confermato la riserva turca sulle riunioni di emergenza, mostrandosi aperto sul segretariato. Sempre molto riduttive le posizioni di finlandesi, svizzeri e in misura più sfumata svedesi, che sono più disponibili sul segretariato. I tedeschi hanno detto che il loro non-paper riscuoteva il consenso di un numero crescente di delegazioni, ma Maresca se ne è formalmente dissociato e gli americani puntano a un centro con un piccolo segretariato operativo, supervisionato da un comitato consultivo collocato significativamente all'infuori di esso. Nulla è mutato, nonostante le

timide aperture dei giorni scorsi, per la convocazione urgente/straordinaria degli alti funzionari, dove permane una confusione logica probabilmente strumentale con la misura 15 in CSBM. Deriabin si è detto favorevole alle soluzioni per l'avvio operativo del segretariato e disponibile ad accogliere senza problemi le posizioni tedesche sul CPC, anche se queste sono molto al di sotto delle aspettative di Mosca. A sorpresa invece sono venute le riserve sulle riunioni di emergenza degli alti funzionari, su cui i sovietici si erano espressi finora in termini decisamente possibilisti, ma il tutto potrebbe essere dovuto a tattica negoziale nei nostri confronti.

6 novembre

La Norvegia ha presentato a nome dei Sedici una proposta per l'istituzione di un ufficio per le libere elezioni, alla luce dei paragrafi 6, 7, e 8 del documento di Copenaghen, che riprende e specifica meglio le indicazioni del non-paper dei Sedici del 14 settembre e di quello dei Dodici del 26 settembre. L'ufficio dovrebbe in particolare facilitare lo scambio di informazioni sulle elezioni nei paesi CSCE e contribuire alla realizzazione di accordi sull'osservazione delle procedure elettorali. La sua creazione era stata già auspicata nella dichiarazione NATO di Londra del 6 luglio e si inserisce nel più ampio contesto dell'istituzionalizzazione della CSCE.

14 novembre

La crescente insoddisfazione della maggioranza delle delegazioni per l'impostazione riduttiva e l'approccio dilatorio di Reimaa, ha portato di fatto alla sua rimozione. Gli austriaci hanno proposto la scorsa settimana in Plenaria, con l'appoggio delle principali delegazioni, la costituzione di un gruppo informale "Amici delle istituzioni", con la presidenza di Vukovich: sul piano formale, si è trattato di anticipare il suo incarico di super-coordinatore della fase finale del lavoro dei gruppi, deciso prima della pausa estiva. Nella sostanza però, si è trattato di prendere in mano una situazione che, se si fosse protratta ancora per una settimana, avrebbe rischiato di produrre per il Vertice solo un abbozzo schematico dell'istituzionalizzazione della CSCE, ben lontano da quanto delineato dai Dodici il 26 settembre.

Sollevato dall'incarico non senza suo vivo disappunto, Reimaa si è dedicato alla stesura del terzo capitolo, ora intitolato "nuove strutture e istituzioni del processo CSCE", sul quale con un giro di intense consultazioni si è potuto raggiungere rapidamente una intesa.

Il testo riprende in larghissima misura le proposte dei Dodici, precedute da un preambolo, e adotta i termini "Consiglio" e "Comitato" per le riunioni ministeriali e degli alti funzionari, sottolineando come noi volevamo l'avvio del processo di istituzionalizzazione. Il Consiglio dovrebbe riunirsi "regolarmente e almeno una volta all'anno", con una formula di compromesso che non pregiudica il nostro auspicio di riunioni più frequenti, ma è il massimo che si poteva ottenere data la rigidità di Washington. Sostanzialmente in linea con la nostra proposta, per il Segretariato la sede è prevista a Praga, per il CPC a Vienna e per l'Ufficio delle Libere Elezioni a Varsavia. I paragrafi sull'Assemblea Parlamentare sono rimasti a lungo in parentesi quadra, in relazione alle note difficoltà, ma oggi si è raggiunto un accordo di compromesso secondo la formula spagnola, per cui nel testo non si fa riferimento diretto al Consiglio d'Europa e si prevede che, a seguito di ulteriori contatti a livello parlamentare, la questione verrà riesaminata nella prima riunione del Consiglio.

I testi approvati riguardano il Documento conclusivo propriamente detto, mentre rimangono aperti diversi punti per il Documento supplementare, su cui sta lavorando Vukovich.

15 novembre

Il gruppo Amici delle istituzioni ha discusso il Documento supplementare sull'istituzionalizzazione, in sinergia con il gruppo di lavoro. Superato lo stallo di Reimaa, si sono adottati abbastanza rapidamente i testi sul consiglio e sul Comitato Alti Funzionari secondo le linee dei Dodici, con aggiustamenti marginali. Ci sono stati progressi sul meccanismo di emergenza, dove sono venute meno le riserve turca e sovietica sul testo, che è sostanzialmente in linea con nostra formulazione originaria, mentre è rimasta la riserva americana. Per il Segretariato, si è adottato un testo che riprende in larga misura il lavoro del gruppo Amici delle istituzioni, cui abbiamo attivamente partecipato; si tratta di un'estrapolazione della nostra proposta originaria, arricchita di varie modalità

operative. Per l'Ufficio delle Libere Elezioni si è seguita senza grandi difficoltà la stessa falsariga.

Rimangono aperte diverse parentesi quadre per il CPC, che ne lasciano impregiudicata la struttura e la stessa impostazione. Nonostante l'accordo intervenuto in CSBM sulla misura 15, e la flessibilità mostrata da inglesi e canadesi, non è stato possibile comporre nei coordinamenti NATO degli ultimi giorni le divergenze fra l'impostazione minimalista degli americani e quella, massimalista, dei tedeschi. Nel Documento figura un capitolo sulle procedure e modalità relative ai costi e al personale delle nuove istituzioni, tratto largamente dal lavoro fatto in precedenza dal gruppo. Abbiamo ottenuto l'inserimento di un paragrafo che specifica l'obbligo per i paesi che ospiteranno il Segretariato, il CPC e l'Ufficio delle Elezioni di assicurarne l'operatività, con una piena capacità contrattuale e un idoneo *status* diplomatico.

Per tener conto di preoccupazioni largamente diffuse per il contenimento dei costi, è stata prevista la creazione di un *panel* per gli aspetti amministrativi e finanziari e lo statuto del personale delle tre nuove istituzioni, che dovrà presentare entro dicembre un rapporto per il successivo esame nel gennaio 1991 da parte di un gruppo di esperti, il quale dovrà sottoporre delle proposte operative alla prima riunione del Comitato Alti Funzionari, prevista per la fine di gennaio. Sarà in tal modo possibile consentire l'avvio delle nuove strutture dall'inizio di febbraio, attraverso un processo decisionale tutto interno alle nuove istituzioni della CSCE che mette in luce il ruolo del Comitato Alti Funzionari, quale tramite delle decisioni da rimettere al consiglio. Sono stati inseriti la possibilità di utilizzare la rete di comunicazione CSBM anche per altre finalità CSCE, su proposta del Comitato Alti Funzionari per la decisione del Consiglio, e i mandati e altri dettagli organizzativi di Oslo sulle istituzioni democratiche e Ginevra sulle minoranze.

PARTE II

LA CARTA DI PARIGI: ANALISI DEL TESTO

contributi di
Fabio Cristiani, Pier Benedetto Francese,
Natalino Ronzitti, Paolo Trichilo

Il testo originale della Carta di Parigi, preceduto dal commento del contenuto, *è stato riportato in carattere corsivo all'interno di riquadri*.

A) UNA NUOVA ERA DI DEMOCRAZIA, PACE, UNITÀ

Il titolo trae origine da un'analoga definizione sintetica contenuta in un progetto di testo fatto circolare dalla Francia poco dopo l'apertura della seconda sessione del Comitato Preparatorio. Tale definizione, oltre a riassumere in maniera efficace le speranze poco dopo la caduta della divisione Est-Ovest, poneva il concetto di "democrazia" come premessa e garanzia di un'era di pace e unità e ciò corrispondeva all'impostazione francese – ampiamente ripresa dalla Carta di Parigi – intesa a considerare i principi dello Stato di diritto – e quindi della democrazia – come il vero "catalizzatore" dei cambiamenti verificatisi in Europa e della futura, auspicata unità del Continente.

Una nuova era di democrazia, pace e unità

Noi, Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, siamo riuniti a Parigi in un periodo di profondi mutamenti e di attese storiche. L'era della contrapposizione e della divisione dell'Europa è terminata.

Dichiariamo che per l'avvenire le nostre relazioni saranno basate sul rispetto e sulla cooperazione.

L'Europa si sta liberando dal retaggio del passato. Il coraggio di uomini e donne, la potenza della volontà dei popoli e la forza delle idee

dell'Atto Finale di Helsinki hanno dischiuso una nuova era di democrazia, pace e unità in Europa.

La frase "l'era della contrapposizione e della divisione dell'Europa è terminata" compare per la prima volta in un non-paper sovietico e viene rilanciata il 19 ottobre da un progetto americano. Le due delegazioni intendevano con questa frase sottolineare il ruolo ricoperto dai negoziati bilaterali russo-americani – specialmente in materia di sicurezza nell'allentamento della tensione Est-Ovest e nel rendere quindi possibili gli avvenimenti del 1989. Da parte dei Dodici, invece, si riteneva che l'accento andasse posto in particolar modo sul ruolo svolto dalle popolazioni nella riconquista della democrazia. II Coordinatore, lo svedese Ambasciatore Ekeus, aveva in certo modo aderito alla posizione nel suo primo non-paper, seppure attraverso una diversa formulazione.

La nostra Delegazione, in rappresentanza dei Dodici, si è lungamente battuta per ripristinare la giusta impostazione logica, ottenendo, come soluzione di compromesso, che il secondo paragrafo, nella seconda frase, puntualizzasse in maniera inequivoca il ruolo svolto dall'opposizione democratica nel corso dei lunghi anni di totalitarismo.

Anche la prima frase del secondo paragrafo fu oggetto di qualche discussione: la formulazione di compromesso "L'Europa si sta liberando dal retaggio del passato" lascia indeterminato sia di che cosa stia liberando l'Europa, sia chi sia l'autore di tale liberazione, sia quando sia iniziato il processo di liberazione. Su questo ultimo punto, infatti, mentre i Dodici volevano mettere l'accento sul 1989 – sempre per valorizzare il ruolo svolto dalla dissidenza – i sovietici volevano abbracciare tutta l'"era Gorbaciov" per attribuire a quest'ultimo tutto il merito delle trasformazioni avvenute in Europa.

È questo il momento di realizzare le speranze e le aspettative nutrite dai nostri popoli per decenni: l'impegno costante per una democrazia basata sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali, la prosperità attraverso la libertà economica e la giustizia sociale nonché un'uguale sicurezza per tutti i nostri paesi.
I Dieci Principi dell'Atto Finale ci guideranno verso tale ambizioso futuro, così come hanno illuminato il nostro cammino verso migliori

relazioni negli ultimi quindici anni. La piena attuazione di tutti gli impegni CSCE deve costituire la base per le iniziative che stiamo ora intraprendendo al fine di consentire alle nostre nazioni di vivere conformemente alle loro aspirazioni.

II quarto paragrafo deriva direttamente dal citato non-paper sovietico, con l'aggiunta di un forte riferimento alla *implementation* degli impegni CSCE come base della futura convivenza tra le Nazioni europee.

Diritti dell'uomo, Democrazia e Stato di Diritto
Fabio Cristiani

La già ricordata impostazione francese – fatta propria, seppure senza una completa convinzione, dai 12 – suggeriva di invertire tale priorità: Stato di diritto, come premessa, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo come conseguenza. Tale approccio rispondeva certamente alla logica teorica, non potendosi immaginare uno stato "non di diritto" – nel quale quindi l'arbitrio si può sostituire alla norma – che offra ai cittadini la garanzia dei propri diritti. Inoltre c'è da considerare che la "Carta" sarebbe stata firmata proprio nella capitale da cui era partita quella Rivoluzione che aveva posto le premesse per una diffusione in quasi tutta Europa dello "Stato di Diritto".

Su questo punto, per tutta la durata del negoziato, si svolse un confronto – talvolta anche aspro – fra il Capo della Delegazione francese, Morel, e il Capo della Delegazione americana, Maresca: quest'ultimo, infatti, se da un lato non intendeva riconoscere alla Francia alcun particolare "merito ideologico" in ciò che era avvenuto in Europa, dall'altro, sosteneva l'impostazione giuridica che prevale negli Stati Uniti e che considera i diritti umani come diritti "naturali" e quindi il loro rispetto come premessa necessaria a qualsiasi organizzazione della società che intenda definirsi "democratica" e che a tale fine si doti di un sistema di norme giuridiche. Come si vede dal testo approvato a Parigi, fu la tesi americana a prevalere, risultando in fin dei conti più accettabile anche dai sovietici.

Ci impegniamo a edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo delle nostre nazioni. Nel perseguire questo fine, ci atterremo a quanto segue.
I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali sono diritti innati di ogni essere umano, sono inalienabili e garantiti dalla legge. Responsabilità primaria del governo è tutelarli e promuoverli. Il loro rispetto costituisce una salvaguardia indispensabile contro gli eccessi di potere di uno stato. La loro osservanza e il loro pieno esercizio sono il fondamento della libertà, della giustizia e della pace.

La citata nozione dei diritti umani come diritti "naturali" è resa esplicita nel paragrafo 6 (tratto dal citato non-paper americano), con la doverosa aggiunta "e garantiti dalla legge".

Il governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. La democrazia è la migliore salvaguardia della libertà di espressione, della tolleranza di tutti i gruppi della società e dell'uguaglianza di opportunità per ogni persona.

Questo paragrafo fu oggetto di vivo dibattito, in quanto vi si doveva definire quale fosse il fondamento della democrazia, nozione non univoca negli ordinamenti costituzionali del mondo occidentale. La prima frase è stata quindi sufficientemente elaborata proprio per poter rappresentare un denominatore comune per tutte le democrazie europee. La seconda frase è chiaramente un compromesso fra la posizione francese e quella americana.

La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell'elettorato, l'obbligo delle autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrata imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge.
Affermiamo che, senza discriminazioni, ogni persona ha il diritto:
alla libertà di pensiero, coscienza e religione o credo,

alla libertà di espressione,
alla libertà di associazione e di riunione pacifica,
alla libertà di movimento;
nessuno sarà:
arbitrariamente arrestato o detenuto,
sottoposto a tortura o ad altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;
ciascuno ha inoltre il diritto:
di conoscere i propri diritti e di esercitarli,
di partecipare a elezioni libere e corrette,
a un procedimento giudiziario imparziale e pubblico se imputato di un reato,
di possedere beni individualmente o in comune con altri e di gestire imprese individuali,
di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali.

Questi due paragrafi, e in particolare il nono, derivano da una proposta britannica intervenuta quando il negoziato già era alle sue ultime battute e fu motivata dall'esigenza di includere, in un documento così solenne e importante per il futuro dell'Europa, una "lista" dei diritti dell'uomo ai quali tanto ci si era riferiti nel testo. L'iniziativa, il cui successo si deve in gran parte anche ai tempi strettissimi che separavano i delegati dalla data fissata per la firma del documento, era e resta non del tutto condivisibile: se infatti poteva considerarsi opportuna una maggiore esplicitazione dei diritti dell'uomo, la necessaria selettività e parzialità della citazione potrebbe aprire in futuro discussioni su tale materia, ponendo in contraddizione la Carta di Parigi con la altrettanto importante Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo che di questi offre un catalogo esaustivo e articolato.

Affermiamo che l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sarà tutelata e che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare tale identità senza discriminazioni di alcun genere e in piena uguaglianza di fronte alla legge.

L'argomento "minoranze" apparve fin dall'inizio tra i più delicati: delegazioni quali la francese, la greca, la romena, la turca e in buona misura anche la sovietica, mantennero il loro tradizionale atteggiamento di chiusura di fronte a questo problema. Sebbene quello delle minoranze fosse emerso a Vienna come uno dei principali problemi della futura convivenza europea (tanto da convincere tutti i partecipanti a convocare una riunione CSCE *ad hoc* su tale questione), le citate delegazioni non ritennero di poter fare in questa occasione alcuna concessione di sostanza. Ne è testimonianza questo paragrafo 10, in alcun modo innovativo rispetto alle precedenti formulazioni CSCE.

Garantiremo che ognuno possa disporre di efficaci strumenti di ricorso in sede nazionale o internazionale, contro qualsiasi violazione di fronte alla legge.

Riprende, seppure sintetizzandola, l'analoga disposizione del documento di Vienna (1989).

Il pieno rispetto di tali precetti costituisce il fondamento su cui cercheremo di costruire la nuova Europa.
I nostri Stati coopereranno e si sosterranno l'un l'altro con l'obiettivo di rendere irreversibili tali conquiste democratiche.

Libertà Economica e Responsabilità
Fabio Cristiani

La libertà economica, la giustizia sociale e la responsabilità ambientale sono indispensabili per la prosperità.

La libera volontà della persona, esercitata nella democrazia e tutelata dallo stato di diritto, costituisce la base necessaria per un positivo sviluppo economico e sociale. Promuoveremo l'attività economica che rispetta e sostiene la dignità umana.

Nell'impostazione dei 12, a questo punto avrebbe dovuto figurare quella "Dichiarazione sulle relazioni amichevoli" alla quale la Francia aveva dato grande importanza fin dall'inizio del negoziato. Prevalse invece, anche in questa occasione, l'approccio americano a introdurre il concetto di "libertà economica" come elemento del nuovo assetto europeo in contrapposizione con l'esperienza collettivista perseguita per quasi mezzo secolo dall'Europa comunista.

Chiara espressione dell'impostazione americana è il paragrafo 14, appena mitigato nella sua formulazione con l'utilizzazione dell'attributo "indispensabile". L'originaria proposta americana era: "Economic liberty is the foundation of prosperity". Vi sono state anche aggiunte le nozioni di giustizia sociale (su richiesta dei 12) e di responsabilità ambientale (su richiesta dei nordici). L'ultima frase del paragrafo 15 fu sostenuta in modo particolare dalla delegazione italiana e da quella della Santa Sede.

La libertà e il pluralismo politico sono elementi necessari nel nostro comune obiettivo di sviluppare economie di mercato verso una crescita economica sostenibile, la prosperità, la giustizia sociale, una crescente occupazione e l'efficiente utilizzazione delle risorse economiche. Il successo della transizione all'economia di mercato da parte di paesi che spiegano i propri sforzi in tal senso è importante e nell'interesse di tutti noi; ci consentirà di partecipare a un più elevato livello di prosperità, il che costituisce il nostro obiettivo comune.
Coopereremo a tal fine.

La tutela dell'ambiente è una responsabilità condivisa da tutte le nostre nazioni. Pur sostenendo gli sforzi nazionali e regionali in questo campo, dobbiamo considerare anche la pressante esigenza di un'azione congiunta su più vasta scala.

Riprende concetti già contenuti rispettivamente nei documenti CSCE di Bonn (1990) e di Sofia (1990).

Relazioni amichevoli fra gli Stati partecipanti
Pier Benedetto Francese

Questa sezione del Primo Capitolo della Carta di Parigi rappresenta l'elemento centrale della tela di fondo su cui si intesse la trama degli impegni istituzionali e programmatici, presentati nei successivi capitoli.

Originata da una iniziativa dei Dodici, anche se largamente evoluta rispetto alla proposta originaria nel corso del negoziato, essa intende costituire una vera e propria Dichiarazione sulle Relazioni Amichevoli tra gli Stati partecipanti. Come tale, la sezione presenta una caratteristica relazione di parallelismo con la Dichiarazione dei Ventidue Stati (membri della NATO e del Patto di Varsavia) contestualmente adottata a Parigi, e riferita ai temi della sicurezza militare.

Mentre una nuova era si annuncia in Europa, siamo decisi ad ampliare e rafforzare le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati dell'Europa, gli Stati Uniti d'America e il Canada, e a promuovere l'amicizia fra i nostri popoli.

Preso atto dei rivoluzionari sviluppi che hanno caratterizzato la scena europea nell'ultimo anno e che hanno comportato un più diffuso riconoscimento dei diritti dell'uomo e dei principi della democrazia e dello stato di diritto, si introduce un concetto radicalmente nuovo nella tradizione della CSCE, quello delle relazioni amichevoli tra gli Stati e dell'amicizia tra i popoli.

Si giudica infatti che la maturazione del processo della sicurezza e cooperazione in Europa ha raggiunto un livello tale da consentire una nuova fase di espansione, non solo fondata sull'inoppugnabile logica di impegni politici assunti ad altissimo livello, ma anche animata da un senso di intesa ispirato dalla volontà di recupero da parte dei Paesi del Centro e dell'Est Europeo dei più autentici valori civili e culturali legati alla storia comune dei trentaquattro Stati partecipanti.

Nel contesto di questo paragrafo, Stati Uniti e Canada sono menzionati insieme agli Stati dell'Europa. Si tratta di un espediente retorico: l'Europa della CSCE include anche gli Stati Uniti e il Canada e la relativa ridondanza di linguaggio si riconnette a uno scrupolo dei partners

nord-americani che, intendendo in tal modo significare la pienezza della propria adesione al processo, si espongono al rischio di sottolinearne in qualche modo la specificità.

Per sostenere e promuovere la democrazia, la pace e l'unità in Europa, proclamiamo solennemente il nostro pieno impegno nei riguardi dei Dieci Principi dell'Atto Finale di Helsinki. Affermiamo la costante validità dei Dieci Principi e la nostra determinazione a metterli in pratica. Tutti i Principi si applicano in modo uguale e senza riserve, e ciascuno è interpretato tenendo conto degli altri. Essi costituiscono la base delle nostre relazioni.

In una dichiarazione politica del livello di quella contenuta in questa sezione del Documento di Parigi non si poteva non ribadire con priorità la forza della tradizione del processo CSCE e la non diminuita validità della sua fonte primaria. I Dieci Principi dell'Atto finale di Helsinki sono la garanzia della linearità di sviluppo del processo, così come la corretta interpretazione e applicazione di ciascuno di essi anche in relazione agli altri costituiscono una solida base su cui fondare la costante espansione delle relazioni tra gli Stati partecipanti.

Conformemente ai nostri obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e agli impegni assunti con l'Atto Finale di Helsinki, rinnoviamo il nostro impegno solenne di astenerci dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, nonché da azioni in qualunque altra maniera incompatibili con i principi o gli obiettivi di tali documenti. Ricordiamo che la mancata osservanza degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite costituisce una violazione del diritto internazionale.

La delicata dimensione di amicizia internazionale a cui i Trentaquattro si stanno affacciando richiede ovviamente una certezza di premesse, che può essere solo garantita dal diritto internazionale. In tale ambito, un ruolo di particolare rilievo è svolto da quelle norme del sistema societario delle Nazioni Unite che, indirizzandosi direttamente alla tutela delle fondazioni primarie di ogni entità statuale, condannano la minac-

cia e l'uso della forza per attentare all'integrità territoriale o all'indipendenza politica.

Una precisa stipulazione in proposito rispondeva essenzialmente a un'istanza sovietica di trovare, anche nel contesto del Documento di Parigi, una contro-assicurazione contro le tendenze centrifughe in atto nell'URSS. Essa, tuttavia, veniva ritenuta pertinente dagli altri partecipanti al negoziato preparatorio: condividevano, infatti, la percezione della necessità di sanzionare ogni attentato contro la puntuale osservanza degli impegni di Helsinki, sottolineando la complementarietà nei loro confronti delle obbligazioni stipulate nella Carta societaria.

Riaffermiamo il nostro impegno di risolvere le controversie con mezzi pacifici. Decidiamo di sviluppare meccanismi per la prevenzione e la soluzione di conflitti fra gli Stati partecipanti.

A parte l'effetto deterrente del combinato disposto dei principi e obiettivi dell'Atto Finale e dello Statuto delle Nazioni Unite, si avverte altresì la necessità di prevenire, nell'ambito dei rapporti fra i Trentaquattro, l'eventualità che controversie politiche o di diritto, comunque suscettibili di insorgere nel loro ambito, degenerino in confrontazioni destabilizzanti.

Pertanto, come elemento costitutivo complementare del nuovo edificio delle relazioni amichevoli, si indica lo sviluppo di meccanismi per la risoluzione delle controversie con mezzi pacifici. In tal modo si assegna alla riunione di La Valletta di poco successiva un ruolo particolare nell'integrare una delle premesse necessarie affinché questa sezione del Documento di Parigi possa nel corso del tempo sprigionare appieno la sua efficacia.

Anche in un contesto di amicizia possono determinarsi conflitti di interessi di maggiore o minore intensità: è chiaro, tuttavia, che essi devono venire affrontati e risolti alla luce della particolare intesa di fondo tra le controparti, lasciando al crudo ricorso ai normali strumenti del diritto internazionale un ruolo di ultima risorsa.

Con la fine della divisione dell'Europa, ci adopereremo per una nuova qualità delle nostre relazioni di sicurezza nel pieno rispetto delle liber-

tà di scelta di ciascuno a tale riguardo. La sicurezza è indivisibile e la sicurezza di ogni Stato partecipante è inseparabilmente connessa con quella di tutti gli altri. Pertanto ci impegniamo solennemente a cooperare per rafforzare la fiducia e la sicurezza fra di noi e a promuovere il controllo degli armamenti e il disarmo.

Anche se il nuovo spirito di amicizia si estende scontatamente a tutta la gamma delle relazioni tra i Trentaquattro Stati partecipanti, non ci può essere dubbio che esso concerne anche le relazioni di sicurezza. Ciò richiedeva di venire enunciato con tanta maggiore evidenza in quanto la contemporanea Dichiarazione dei Ventidue Stati sul miglioramento delle loro relazioni ne faceva il proprio oggetto precipuo.

Nel prendere atto di quest'ultima nel contesto dell'affermazione delle proprie relazioni amichevoli, i Trentaquattro, più che accettarla come una semplice premessa, ne ampliano il contenuto. Non a caso si sottolinea in questo paragrafo che la sicurezza degli Stati partecipanti è indivisibile; non a caso si assegna qui, d'ora in avanti, all'insieme dei Trentaquattro il ruolo di promuovere congiuntamente il controllo degli armamenti e il disarmo.

Con l'ammissione da parte dei paesi partecipanti alle due Alleanze che la guerra fredda è finita e con la riduzione dei loro apparati difensivi formulata dal Trattato CFE, le differenze tra le varie dimensioni di sicurezza nel contesto del continente europeo si sono ridotte e questo rende possibile a breve scadenza cominciare ad affrontare in maniera integrata i problemi della fiducia reciproca e della sicurezza comune.

Le nostre relazioni si baseranno sulla nostra comune adesione ai valori democratici, ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali. Siamo convinti che per rafforzare la pace e la sicurezza fra i nostri Stati siano indispensabili il progresso della democrazia e il rispetto e l'effettivo esercizio dei diritti dell'uomo. Riaffermiamo l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e alle pertinenti norme di diritto internazionale, incluse quelle relative all'integrità territoriale degli Stati.

Definito nel paragrafo precedente l'approccio alle questioni della sicurezza nell'impianto del nuovo sistema di relazioni amichevoli, si procede qui al forte impegno in favore dei valori democratici, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Siamo decisi a potenziare le consultazioni politiche e ad ampliare la cooperazione per risolvere problemi economici, sociali, ambientali, culturali e umanitari. Tale determinazione comune e la nostra crescente interdipendenza contribuiranno a superare decenni di sfiducia, ad accrescere la stabilità e a edificare un'Europa unita.

Anche l'approccio ai problemi economici, sociali, ambientali, culturali e umanitari dovrà risentire del nuovo tenore delle relazioni reciproche. Anche in tali settori la cooperazione non potrà che trarre beneficio dal riflesso della dimensione di amicizia che si sta stabilendo tra gli Stati partecipanti, avviandosi a un potenziamento senza precedenti. È così l'intera gamma delle competenze dei tre tradizionali cesti a venire investita dal vento delle novità del 1990, in un contesto che suggerisce qualche superamento di tale tradizionale separazione.

Questa ha avuto un ruolo nella fase in cui il processo e i principi della CSCE dovevano mettere solide radici in ogni angolo d'Europa. Realizzata tale premessa storica, come hanno provato i recenti eventi in Europa centro-orientale, si tratta ora di superare ogni steccato che rischi di porre ipoteche all'ampliamento della cooperazione e della sicurezza tra i Trentaquattro.

In un certo senso, la determinazione comune e la crescente interdipendenza che questo paragrafo riferisce ai rapporti di collaborazione fra gli Stati partecipanti, possono venire applicati anche ai settori oggetto di tale collaborazione, di cui l'esperienza del Vertice di Parigi invita soprattutto a vedere la forte complementarietà. Correttamente viene a questo punto enunciato l'obiettivo ultimo di tale azione congiunta, che è quello di superare una storia recente caratterizzata da forti diffidenze reciproche e di indirizzarla verso l'edificazione di un'Europa unita.

Quest'ultima menzione non può che evocare gli sforzi che dodici Stati europei hanno con successo compiuto in questo dopoguerra per

superare le storiche divisioni che avevano condotto a due conflitti mondiali.

Il sistema paneuropeo è così diretto ad abbracciare quello comunitario come in un cerchio concentrico, nel contesto di un fecondo scambio reciproco di sensibilità, di idee e di proposte.

Vogliamo che l'Europa sia fonte di pace, aperta al dialogo e alla cooperazione con gli altri paesi, accolga con favore gli scambi e si impegni nella ricerca di comuni risposte alle sfide del futuro.

Poste nei paragrafi precedenti le premesse della nuova dimensione di amicizia in cui d'ora in avanti si collocheranno le relazioni fra i Trentaquattro, e confermati gli obiettivi della fase di sviluppo dei rapporti reciproci così aperta, emerge qui per la prima volta la percezione dei riflessi esterni del processo CSCE. Lungi dal costituire un club di Paesi affluenti, tendenzialmente protettivi della propria sfera di sviluppo economico e di avanzamento tecnologico, nonché dei relativi privilegi, la CSCE anche in futuro non cesserà di porsi come un costruttivo modello di collaborazione regionale.

Anche se la sua articolazione geografica è delimitata per vocazione, i Paesi partecipanti rimangono aperti al dialogo, agli scambi, alla collaborazione con le altre regioni del mondo. In questo sono animati dalla consapevolezza che, avendo piantato il seme per un nuovo e migliore ordine nei loro reciproci rapporti, possono più efficacemente contribuire alla ricerca di soluzioni valide per tutti ai problemi che il futuro non cesserà di porre all'umanità.

Sicurezza
Pier Benedetto Francese

Le relazioni amichevoli fra noi trarranno vantaggio dal consolidamento della democrazia e dal miglioramento della sicurezza.

Democrazia e sicurezza costituiscono i due pilastri su cui si appoggia l'edificio delle relazioni amichevoli fra gli Stati partecipanti. Lo

straordinario avanzamento della democrazia in tutta l'Europa e la nuova situazione politica del Continente già fanno oggetto di un'apposita sezione correttamente collocata all'inizio del Documento, come principale premessa logica, prima ancora che cronologica, del Vertice. In questa sezione i Trentaquattro prendono atto anche della nuova situazione che si è determinata nel settore dei rapporti militari.

Accogliamo con favore la firma da parte di ventidue Stati partecipanti del Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa che porterà a più bassi livelli delle forze armate. Avalliamo l'adozione di una nuova serie di sostanza di Misure Miranti a Rafforzare la Fiducia e la Sicurezza che condurranno a una maggiore trasparenza e fiducia fra tutti gli Stati partecipanti. Si tratta di passi importanti verso una maggiore stabilità e sicurezza in Europa.

Vengono registrati in questo paragrafo i risultati dei due processi negoziali nel cui ambito sono sin qui state gestite le questioni della sicurezza militare tra i Trentaquattro. Il Trattato CFE concluso dai Ventidue paesi membri della NATO e del Patto di Varsavia, comportando un abbassamento nei livelli delle principali categorie di armamenti convenzionali, rappresenta – nel riconoscimento anche dei paesi NNA che non vi hanno preso parte – un importante momento di consolidamento della sicurezza europea. Analogamente, l'insieme delle nuove misure fiduciarie concordate a Vienna dà un vigoroso impulso alla trasparenza e fiducia reciproca: esse trovano, pertanto, nel documento di Parigi la solenne sanzione dei Capi di Stato e di Governo che, con il loro alto riconoscimento politico, le rendono pienamente operative.

La riduzione senza precedenti delle forze armate derivante dal Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa, unitamente a nuovi approcci in materia di sicurezza e cooperazione nell'ambito del processo CSCE, porterà a una nuova percezione della sicurezza in Europa e a una nuova dimensione nelle nostre relazioni. In tale contesto riconosciamo pienamente la libertà degli Stati di determinare i propri assetti di sicurezza.

Naturalmente, pur nell'ambito dei mutati parametri della sicurezza in Europa, rimane immutata la validità dei tradizionali principi su cui si fonda la costruzione della CSCE. Tra questi, figura principalmente la libertà di ciascuno Stato di organizzare il proprio assetto difensivo, individualmente o in concorso con altri Stati in un'Alleanza, come primordiale riflesso della propria sovranità.

Tenendo presente tale premessa, appaiono tanto più rilevanti le limitazioni a cui gli Stati parte del Trattato CFE hanno liberamente accettato di assoggettarsi. Ci si attende che l'attuazione della riduzione di armamenti convenzionali, in parallelo con la realizzazione del programma di azione adottato nei due successivi capitoli del Documento dei Vertice, conduca a una nuova dimensione nelle relazioni tra Stati partecipanti, ivi compresa la sfera particolarmente delicata della sicurezza comune e della relativa percezione da parte di ciascuno di essi.

Unità
Paolo Trichilo

L'Europa intera e libera si avvia a un nuovo inizio. Invitiamo i nostri popoli a partecipare a questa grande impresa.

Prendiamo atto con grande soddisfazione del Trattato sul Regolamento Definitivo relativo alla Germania firmato a Mosca il 12 settembre 1990 e sinceramente plaudiamo alla riunificazione del popolo tedesco in un solo Stato, conformemente ai principi dell'Atto Finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e in pieno accordo con i paesi vicini. L'unità nazionale della Germania rappresenta un importante contributo a un giusto e durevole ordine di pace per una Europa unita e democratica, consapevole della sua responsabilità riguardo la stabilità, la pace e la cooperazione.

II testo relativo alla riunificazione tedesca è stato proposto dalla delegazione della Germania, alla quale era in un certo senso stato demandato il compito di prepararne il linguaggio.

La partecipazione degli Stati del Nord America e degli Stati Europei è una caratteristica fondamentale della CSCE; è alla base di quanto è stato da essa realizzato nel passato ed è indispensabile per il futuro del processo CSCE. Un'adesione costante ai valori che condividiamo e il nostro comune retaggio sono i legami che ci uniscono. Con tutta la ricca gamma di diversità propria delle nostre nazioni, siamo uniti nell'impegno di ampliare la nostra cooperazione in tutti i campi. Le sfide che abbiamo dinnanzi a noi possono essere affrontate soltanto con un'azione comune, la cooperazione e la solidarietà.

L'importanza del legame transatlantico era stata suggerita, oltre che da Stati Uniti e Canada, dalla Turchia. Spunti redazionali sono poi stati offerti dai Dodici per quanto concerne la costruzione di una nuova comunità tra gli Stati partecipanti basata su di un comune retaggio e l'avvio dell'Europa così riunita a una nuova era di cooperazione.

La CSCE e il mondo
Paolo Trichilo

Il destino delle nostre nazioni è legato a quello di tutte le altre. Sosteniamo pienamente le Nazioni Unite e il potenziamento del loro ruolo nella promozione della pace, della sicurezza e della giustizia internazionali. Riaffermiamo il nostro impegno nei riguardi dei principi e delle finalità delle Nazioni Unite consacrati nella Carta dell'ONU e condanniamo tutte le violazioni di tali principi. Riconosciamo con soddisfazione il ruolo crescente delle Nazioni Unite negli affari mondiali e la loro crescente efficacia, favorita dal miglioramento delle relazioni fra i nostri Stati.

Il passaggio sul ruolo delle Nazioni Unite venne dalla Jugoslavia.

Consapevoli delle pressanti necessità di una gran parte del mondo, ci impegniamo alla solidarietà con tutti gli altri Paesi. Pertanto, oggi da Parigi lanciamo un invito a tutte le nazioni del mondo. Siamo pronti a

unirci a ogni Stato, e a tutti gli Stati, in sforzi comuni per tutelare e far progredire l'insieme dei valori umani fondamentali.

Questo testo – ispirato dagli Stati Uniti ed elaborato grazie ai commenti e ai suggerimenti di numerose delegazioni – costituisce una significativa novità nel processo CSCE in quanto per la prima volta si fa un riferimento a Paesi al di fuori dell'area, che apre quella che potrebbe essere definita la "dimensione esterna" della CSCE e le sue possibili relazioni con Stati terzi.

B) ORIENTAMENTI PER IL FUTURO

Dimensione Umana
Fabio Cristiani

Dichiariamo che il nostro rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali è irrevocabile. Attueremo e svilupperemo pienamente le disposizioni relative alla dimensione umana della CSCE.
Basandoci sul Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana, coopereremo per rafforzare le istituzioni democratiche e promuovere l'attuazione dello stato di diritto. A tal fine decidiamo di convocare un seminario di esperti a Oslo dal 4 al 15 novembre 1991.

Nei primi due paragrafi del capitolo sulla dimensione umana si riafferma l'irrevocabilità delle disposizioni relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali e la determinazione di sviluppare le disposizioni sulla dimensione umana, che avevano già trovato una congrua sistemazione nel documento di Copenaghen e derivano da un non-paper dei Dodici. In questo contesto si colloca il seminario di esperti di Oslo sulle istituzioni democratiche, la cui agenda dei lavori è riprodotta in allegato alla Carta di Parigi. In effetti, i diritti umani e le libertà fondamentali possono attecchire e svilupparsi solo nell'ambito di istituzioni democratiche. Affinché i lavori del seminario non rimangano fini a sé stessi vie-

ne stabilito che il Consiglio dei Ministri tenga conto del riepilogo dei lavori del seminario.

La necessità di cooperare nel settore delle istituzioni democratiche era già emersa nella Conferenza di Copenaghen su proposta della Norvegia. L'iniziativa di convocare una nuova apposita riunione intersessionale a tal fine è stata presa ancora dalla delegazione norvegese, la quale in un primo momento ha fatto circolare un proprio non-paper, quindi ne ha sottoscritto uno sulla Dimensione Umana insieme ad Austria, Canada, Svizzera, Ungheria e Unione Sovietica su una proposta specifica.

Alla proposta, che valorizza convenientemente il ruolo del Consiglio d'Europa, è stato tra l'altro riconosciuto il merito di evitare che la Conferenza di Mosca sulla Dimensione Umana del 1991 si occupasse di troppe questioni che, per quanto attinenti al suo scopo, rischiassero di non farla concentrare sul tema principale chiamata a trattare, cioè la protezione dei diritti individuali e il meccanismo della dimensione umana.

Decisi a promuovere il prezioso contributo delle minoranze nazionali alla vita delle nostre società, ci impegniamo a migliorare ulteriormente la loro condizione. Riaffermiamo la nostra profonda convinzione che le relazioni amichevoli fra i nostri popoli, nonché la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia, richiedono che venga tutelata l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali e che vengano create le condizioni per la promozione di tale identità. Dichiariamo che le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte soddisfacentemente soltanto in un contesto politico democratico. Riconosciamo inoltre che i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali devono essere pienamente rispettati quale parte dei diritti universali dell'uomo. Consapevoli dell'urgente esigenza di una maggiore cooperazione per quanto riguarda le minoranze nazionali, nonché di una loro migliore tutela, decidiamo di convocare una riunione di esperti sulle minoranze nazionali da tenersi a Ginevra dall'1 al 19 luglio 1991.

La protezione delle minoranze è ormai diventata un punto fondamentale del capitolo della dimensione umana della CSCE. Tale questione aveva già trovato congrua sistemazione nel documento di Copenaghen. La Carta di Parigi avrebbe dovuto sanzionare tale processo e porre le basi per un suo ulteriore sviluppo. In seno alla Commissione preparatoria si sono riprodotti gli schieramenti che avevano avuto luogo a Copenaghen: da una parte gli Stati che volevano dare un impulso decisivo allo sviluppo della protezione delle minoranze (in particolare Italia, Ungheria, Svizzera); dall'altra gli Stati che agivano da freno, e che trovavano il loro fulcro nella Francia. La Carta di Parigi, che sottolinea il "ricco contributo" delle minoranze nazionali alla vita delle società degli Stati partecipanti, non aggiunge granché ai risultati di Copenaghen. Lo sviluppo sta nel fatto che viene convocata una riunione di esperti, allo scopo di migliorare la protezione delle minoranze e di accrescere la cooperazione tra gli Stati partecipanti in materia, compito che viene definito urgente. I rivolgimenti politici dell'Europa orientale avevano già liberato forze dirompenti, che prima erano tenute ferme dai rispettivi regimi dittatoriali. Il contributo della Carta di Parigi al problema delle minoranze si apprezza tenendo conto del mandato e dell'ordine del giorno della Riunione di Ginevra, precisati nel documento supplementare e nell'allegato 3. La convocazione della riunione peraltro è stata all'origine di uno dei rari momenti in cui la coesione dei Dodici è stata sul punto di venir meno. Infatti, il progetto di proposta in tal senso proveniva da un eterogeneo gruppo di Stati che oltre gli NNA comprendeva Canada, Unione Sovietica e tre Paesi comunitari (Danimarca, Portogallo e Regno Unito). Un pronto intervento della Presidenza italiana ha consentito tuttavia che l'iniziativa venisse discussa previamente a Dodici. In questo modo la proposta veniva infine presentata a nome dei Paesi membri della Comunità europea, oltre ai succitati Paesi non comunitari.

Tanto nel documento supplementare quanto nell'allegato non è stato possibile inserire una formula che menzionasse i diritti collettivi delle minoranze. Il compromesso classico, già raggiunto nel documento conclusivo di Vienna, è quello di riferirsi al "problema delle minoranze nazionali e ai diritti delle persone che vi appartengono". Nel mandato della riunione di esperti è assente qualsiasi intento definitorio della no-

zione di minoranza, che pure la Grecia avrebbe voluto. Viene però precisato come il problema delle minoranze ha una dimensione giuridica, storica, politica ed economica. Il riferimento a quest'ultima dimensione è in qualche modo una novità.

Esprimiamo la nostra determinazione di combattere tutte le forme di odio razziale ed etnico, l'antisemitismo, la xenofobia e la discriminazione contro chiunque nonché la persecuzione per motivi religiosi o ideologici.
Conformemente ai nostri impegni CSCE, sottolineiamo che la libertà di movimento e di contatti tra i nostri cittadini nonché il libero flusso delle informazioni e delle idee sono fattori cruciali per il mantenimento e lo sviluppo di società libere e di culture vive. Accogliamo con favore l'incremento del turismo e delle visite fra i nostri Paesi.

Questi due paragrafi non contengono novità significative. Il primo fa riferimento al divieto di discriminazione razziale, già ampiamente trattato a Copenaghen. Il secondo ribadisce il principio della libera circolazione delle persone, delle informazioni e delle idee. Libera circolazione non significa libertà di stabilimento. Taluni Paesi dell'Europa orientale, come la Polonia, avrebbero voluto indirizzare la Carta di Parigi in questa direzione. Ma proposte del genere sono state avversate dai Paesi occidentali.

Il meccanismo della dimensione umana ha comprovato la sua utilità e siamo conseguentemente decisi ad ampliarlo per includere nuove procedure, che comportino, fra l'altro, il ricorso a esperti o la predisposizione di un elenco di personalità eminenti esperte per le questioni relative ai diritti dell'uomo che potrebbero essere sollevate in base al meccanismo. Provvederemo, nel contesto del meccanismo, affinché le persone partecipino alla tutela dei propri diritti. Pertanto, ci impegniamo a sviluppare ulteriormente i nostri impegni al riguardo, in particolare nella Riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione Umana, senza pregiudizio per gli obblighi assunti in base a strumenti internazionali esistenti di cui i nostri Stati siano Parti.

Insieme al paragrafo relativo alle minoranze, quello sul meccanismo è stato fra i paragrafi del capitolo sulla dimensione umana che ha avuto una difficile redazione.

Taluni Stati (Austria, Canada, Ungheria, Norvegia, Svizzera e URSS) avrebbero voluto rafforzare il meccanismo sulla dimensione umana mediante un sistema di osservatori e *rapporteurs*. I Paesi Bassi sottolineavano il ruolo dell'individuo, che avrebbe dovuto avere un suo *locus standi* nel meccanismo. Al ruolo dell'individuo e alla possibilità di un suo preciso coinvolgimento nel quadro del meccanismo faceva pure riferimento l'Italia. Si trattava di inserire dei punti fermi che sarebbero poi stati sviluppati alla Conferenza sulla Dimensione Umana di Mosca. La Francia, dal canto suo, volendo cogliere l'occasione politica del Vertice di Parigi, propugnava l'istituzione di un Alto Consiglio cui si potesse fare riferimento sia per la soluzione delle controversie sia per la protezione dei diritti dell'uomo. Ma le proposte volte a un coinvolgimento diretto dell'individuo lasciavano tiepidi alcuni Stati comunitari, come la Gran Bretagna, ed erano avversate apertamente da altri, come la Turchia. La formula di compromesso raggiunta tiene solo indirettamente conto delle proposte presentate. Non vengono proposti meccanismi immediatamente operativi, ma solo elementi da sviluppare alla riunione di Mosca della Conferenza sulla dimensione umana. A questo fine gli Stati partecipanti si dichiarano determinati a espandere il meccanismo mediante nuove procedure che comportino il ricorso a esperti o la predisposizione di un elenco di personalità eminenti esperte nel campo dei diritti umani.

Non fu invece possibile aggiungere la qualifica di indipendenti alla parola esperti. Le procedure proposte non sono esaustive, ma esemplificative, come risulta dalla *inter alia*. Il paragrafo in esame sottolinea altresì il ruolo dell'individuo. Gli Stati partecipanti, infatti, si impegnano ad accordargli un ruolo nell'ambito del meccanismo. Ovvio che gli impegni assunti relativi all'ampliamento del meccanismo sulla dimensione umana non debbano arrecare alcun pregiudizio a quelli esistenti, di cui gli Stati partecipanti siano parti (Patto sui diritti civili e politici e relativo protocollo opzionale; Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo). A ogni buon fine gli obblighi assunti dagli Stati in materia sono espressamente salvaguardati.

Riconosciamo l'importante contributo del Consiglio d'Europa alla promozione dei diritti dell'uomo e dei principi della democrazia e dello stato di diritto nonché allo sviluppo della cooperazione culturale. Accogliamo con favore i passi compiuti da numerosi Stati partecipanti per entrare a far parte del Consiglio d'Europa e per aderire alla relativa Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo. Accogliamo inoltre con soddisfazione la disponibilità del Consiglio d'Europa di mettere la sua esperienza a disposizione della CSCE.

Secondo l'Italia il Consiglio d'Europa dovrebbe giocare un ruolo centrale nell'ambito della Conferenza della Dimensione Umana della CSCE. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i suoi meccanismi di protezione costituiscono un modello che non trova eguali. Di qui la necessità di una espressa menzione di tale organizzazione e l'importanza che i Paesi est-europei ne divengano membri non appena completato il processo di democratizzazione; d'altra parte l'opera del Consiglio d'Europa nel campo dei diritti umani può risultare utile alla CSCE. Non è stato invece possibile, soprattutto per l'opposizione degli Stati Uniti, menzionare la Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, il neonato organo consultivo del Consiglio d'Europa. La Commissione si occupa di problemi costituzionali e la sua opera risulta particolarmente utile per la transizione dei Paesi dell'Est verso la democrazia (Bulgaria, Polonia, Romania e Jugoslavia come membri associati, l'Ungheria come membro di pieno diritto). Alla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto si fa riferimento nel mandato relativo al seminario di Oslo sulle istituzioni democratiche. Gli studi di legislazione comparata e le esperienze acquisite dalla Commissione possono rappresentare un utile elemento per il buon esito dei lavori del seminario.

Sicurezza
Pier Benedetto Francese

I mutamenti che si stanno verificando nell'ambiente politico e militare in Europa aprono nuove prospettive per sforzi comuni nel campo della

sicurezza militare. Svilupperemo le importanti realizzazioni conseguite nel Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa e nei Negoziati sulle Misure Miranti a Rafforzare la Fiducia e la Sicurezza (CSBM). Ci impegniamo a proseguire i negoziati CSBM con lo stesso mandato e a cercare di concluderli non più tardi della Riunione sui Seguiti della CSCE che si terrà ad Helsinki nel 1992. Accogliamo inoltre con favore la decisione degli Stati partecipanti interessati di proseguire il negoziato sulle Forze Armate Convenzionali (CFE) con lo stesso mandato e di cercare di concluderlo non più tardi della Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki. Dopo un periodo di preparativi nazionali, auspichiamo una cooperazione più strutturata fra tutti gli Stati partecipanti alla CSCE su questioni relative alla sicurezza, nonché discussioni e consultazioni fra i trentaquattro Stati partecipanti tese ad avviare entro il 1992, dopo la conclusione della Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki, nuovi negoziati sul disarmo e sul rafforzamento della fiducia e della sicurezza aperti a tutti gli Stati partecipanti.

Le considerazioni relative alla sicurezza svolgono un essenziale ruolo di raccordo tra passato e futuro nella Carta di Parigi. L'impegno di concludere i negoziati CSBM e CFE non più tardi della Riunione sui Seguiti di Helsinki fu subito oggetto di consenso per quanto riguarda il primo paragrafo. Invece, oggetto di un lungo negoziato e di un delicato bilanciamento di interessi fu la parte del paragrafo riguardante particolarmente il futuro dei negoziati CSCE sulla sicurezza e soprattutto per quanto concerne il passaggio dal quadro dei Ventidue delle trattative limitate ai membri delle Alleanze militari, all'insieme di tutti gli Stati partecipanti alla CSCE.

La delegazione degli Stati Uniti era infatti inizialmente dichiaratamente ostile a considerare anche solo l'ipotesi di un'estensione del mandato negoziale a Trentaquattro dopo Helsinki, e quindi a qualsivoglia consultazione a ventidue su di un nuovo mandato. Tali preoccupazioni americane, legate a considerazioni immediate riguardanti le correnti trattative bilaterali con l'URSS sul controllo degli armamenti, il CFE e il rapporto con l'Unione Sovietica, rischiavano comunque di essere controproducenti se rapportate alla realtà della nuova architettura

europea e al ruolo che in essa avrebbe dovuto giocare la NATO quale unico polo di aggregazione della futura sicurezza in Europa.

Pertanto il primo testo depositato al Prep-Com sul futuro della sicurezza fu dovuto a un'iniziativa degli NNA, decisamente orientato a favore del suddetto ampliamento del quadro e appoggiato in principio dai sovietici, preoccupati innanzi tutto di prevenire qualunque rischio per Mosca di trovarsi in futuro singolarizzata nei confronti della NATO.

La svolta è avvenuta alla riunione ministeriale CSCE di New York (1-2 ottobre) dove il Segretario di Stato Baker ha per la prima volta dichiarato che gli Stati Uniti erano pronti ad accettare l'ampliamento a tutti i trentaquattro del negoziato sulla sicurezza militare dopo Helsinki. Questo annuncio ha sbloccato la presentazione di una proposta occidentale, elaborata sulla base del linguaggio impiegato in proposito dalla Presidenza italiana nel suo intervento a nome dei Dodici all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre 1990. Da parte americana si è accettata la formulazione comunitaria senza alcun emendamento, con l'unica aggiunta di una clausola di apertura ("dopo un periodo di preparativi nazionali"): questa era intesa a precisare che i contatti a trentaquattro non avrebbero potuto immediatamente seguire il Vertice di Parigi e a consentire ai Sedici di convenire tempestivamente un'adeguata piattaforma negoziale congiunta.

Qualche critica del gruppo degli NNA venne diretta all'assenza di un riferimento a un nuovo mandato a trentaquattro, all'uso del termine "discussioni" anziché quello ritenuto più appropriato di "consultazioni" o "trattative", nonché al riferimento all'ulteriore fase successiva ad Helsinki in termini di "nuovo processo di disarmo", anziché più esplicitamente di "nuovo negoziato per il disarmo". Nondimeno tali riserve furono formulate in tono non polemico, nella piena consapevolezza che il rinvenimento di un minimo comune denominatore rappresentava l'assoluta priorità nelle circostanze e che il futuro avrebbe inevitabilmente condotto anche questo aspetto del processo CSCE su un piano di concretezza.

Chiediamo una conclusione quanto più sollecita possibile della Convenzione sulla messa al bando globale e completa delle armi chimiche

suscettibile di efficaci verifiche e intendiamo esserne firmatari originari.
Riaffermiamo l'importanza dell'iniziativa Cieli Aperti e chiediamo una conclusione positiva dei negoziati quanto prima possibile.

Il forte impegno di tutti i partecipanti alla CSCE nei fori multilaterali sul disarmo è riflesso in questi due paragrafi, ove si evocano come obiettivi urgenti la conclusione dei negoziati per il bando delle armi chimiche e le trattative *Open Skies*.

Benché la minaccia di un conflitto in Europa sia diminuita, altri pericoli minacciano la stabilità delle nostre società. Siamo decisi a cooperare nella difesa delle istituzioni democratiche contro attività che violino l'indipendenza, l'uguaglianza sovrana o l'integrità territoriale degli Stati partecipanti. Esse includono attività illegali che implicano pressioni esterne, coercizioni e sovversioni.

In questo paragrafo si è voluto accennare ad altre possibili ipotesi di minaccia alla sicurezza dei trentaquattro che non abbiano specifici connotati militari. A una suscettibilità negoziale è dovuto il riferimento alle "attività che violino l'indipendenza, l'uguaglianza sovrana o l'integrità territoriale degli Stati partecipanti", che trova l'appoggio sia dell'Unione Sovietica sia degli Stati Uniti, ambedue aperti alle implicazioni statalizzanti, particolarmente per quanto concerne la delicata area dei Balcani.

Condanniamo senza riserve come criminosi tutti gli atti, i metodi e le pratiche del terrorismo ed esprimiamo la nostra determinazione ad adoperarci per eliminarlo sia bilateralmente sia mediante la cooperazione multilaterale. Ci uniremo altresì per combattere il traffico illecito degli stupefacenti.

Il riferimento alla lotta al terrorismo e al traffico della droga è un tradizionale elemento integrativo dei testi CSCE sulla sicurezza dall'Atto Finale di Helsinki in avanti.

Consapevoli che la soluzione pacifica delle controversie è un complemento indispensabile del dovere degli Stati di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza, essendo entrambi elementi essenziali per il mantenimento e il consolidamento della pace e della sicurezza internazionali, cercheremo non solo modi efficaci per prevenire, mediante mezzi politici, i conflitti che possano ancora manifestarsi, ma definiremo anche, conformemente al diritto internazionale, appropriati meccanismi per la soluzione pacifica di qualsiasi controversia che possa insorgere. Conseguentemente, ci impegniamo a ricercare nuove forme di cooperazione in tale settore, in particolare un complesso di metodi per la soluzione pacifica delle controversie, incluso l'intervento obbligatorio di una parte terza. Sottolineiamo che si debba utilizzare pienamente in tale contesto, l'opportunità offerta dalla Riunione sulla soluzione pacifica delle controversie che si terrà a La Valletta all'inizio del 1991. Il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri terrà conto del Rapporto della Riunione di La Valletta.

Il nucleo della parte del documento dedicata alla soluzione pacifica delle controversie è costituito dalla frase centrale dove gli Stati partecipanti si impegnano a ricercare nuove forme di cooperazione in tale settore, in particolare un complesso di metodi per la soluzione pacifica delle controversie, incluso l'intervento obbligatorio di una parte terza. Della soluzione pacifica delie controversie si occupano anche i paragrafi 6 e 7 del Documento Conclusivo di Vienna, nella parte relativa ai principi. A Vienna era stato altresì stabilito di organizzare una riunione di esperti a La Valletta, visto che le precedenti riunioni di Montreux e di Atene si erano concluse con un fallimento. La Carta di Parigi, pertanto, non avrebbe potuto alterare il mandato della riunione di esperti di La Valletta, poiché questo era stato stabilito a Vienna. Durante i lavori del Prep-Com si sono registrate posizioni contrastanti. Taluni Stati (Danimarca, Paesi Bassi e Italia) avrebbero voluto un riferimento sia all'intervento del Terzo, come metodo di soluzione delle controversie, sia alla possibilità di pervenire, almeno per certe categorie di controversie, a una decisione giuridicamente vincolante, di natura arbitrale o giudiziale. Ma tale soluzione, duramente avversata dalla Turchia, lasciava tiepidi altri Stati, quali la Francia e gli Stati Uniti. La Francia, dal canto

suo, aveva presentato una proposta alquanto "esoterica", allo scopo di esaltare l'importanza politica del Vertice di Parigi. Era stata infatti proposta la costituzione di un Alto Consiglio della CSCE, che avrebbe dovuto funzionare tanto nel campo della soluzione delle controversie, quanto in quello della dimensione umana. Altri riferimenti a istituzioni concrete provenivano dai Paesi Bassi, i quali avrebbero voluto rivitalizzare la Corte Permanente di Arbitrato, con sede all'Aja. Il compromesso faticosamente raggiunto non aggiunge niente al mandato del Documento Conclusivo di Vienna. Si dice solo che gli Stati si impegnano a cooperare allo scopo di ricercare un complesso di metodi per la soluzione delle controversie. Tali metodi possono prevedere anche l'intervento obbligatorio del Terzo. Ovviamente l'intervento del Terzo non comporta necessariamente l'obbligatorietà della soluzione adottata dopo che sia stato esperito il metodo prescelto. Infatti solo l'arbitrato o la giurisdizione danno luogo, come si è detto, a una soluzione obbligatoria; poiché le parti sono libere di seguire o disattendere i suggerimenti o le raccomandazioni dei conciliatori. La Carta di Parigi sottolinea opportunamente come il Consiglio dei Ministri debba tenere conto del rapporto da adottare a La Valletta. Ciò al fine di rendere il rapporto, elaborato da una semplice riunione di esperti, immediatamente operativo, senza attendere la Conferenza dei seguiti di Helsinki programmata per il 1992.

Cooperazione Economica
Fabio Cristiani

La sezione è fortemente influenzata dalla posizione della delegazione americana che voleva solennemente sancire alcuni principi in tema di libertà economica. Già nel Documento di Bonn erano contenute delle disposizioni fondamentali al riguardo, che nella Carta di Parigi sono state ulteriormente completate e migliorate grazie all'adesione dei Paesi dell'Europa centro-orientale ai principi del sistema economico internazionale.

Sottolineiamo che la cooperazione economica basata sull'economia di mercato costituisce un elemento indispensabile delle nostre relazioni e servirà all'edificazione di un'Europa prospera e unita. Le istituzioni democratiche e la libertà economica promuovono il progresso economico e sociale, come riconosciuto nel Documento della Conferenza di Bonn sulla Cooperazione Economica, i cui risultati appoggiamo fermamente.

Questo paragrafo ha ripreso una definizione proposta dalla delegazione statunitense secondo cui l'economia di mercato è strumentale alla costruzione di un Continente prospero.

Sottolineiamo che la cooperazione nei campi dell'economia, della scienza e della tecnica è ora un importante pilastro della CSCE. Gli Stati partecipanti dovrebbero esaminare periodicamente i progressi compiuti in tali settori e dare loro nuovo impulso. Siamo convinti che la nostra cooperazione economica globale debba essere ampliata, l'iniziativa privata incoraggiata, l'interscambio accresciuto e diversificato conformemente alle norme dell'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (GATT). Promuoveremo la giustizia sociale e il progresso e favoriremo il benessere dei nostri popoli. Riconosciamo in tale contesto l'importanza di politiche efficaci per affrontare il problema della disoccupazione.

La menzione della giustizia sociale è stata voluta in particolare dai Dodici, nonché dal rappresentante della Santa Sede per ottenere un riferimento equilibrato alla libertà economica, che tenesse conto anche degli scompensi che questa è suscettibile di creare.

Riaffermiamo l'esigenza di continuare a sostenere i paesi democratici nella loro transizione verso l'istituzione di un'economia di mercato e la creazione delle basi per una crescita economica e sociale autonoma, come già intrapreso dal Gruppo di ventiquattro Paesi. Sottolineiamo inoltre la necessità di una loro maggiore integrazione nel sistema eco-

nomico e finanziario internazionale, il che comporta l'accettazione tanto delle discipline come dei benefici.

Le nuove democrazie, soprattutto Ungheria e Polonia, si sono trovate d'accordo nel richiedere che le esigenze delle loro economie in transizione venissero tenute in conto. Tuttavia, come proposto dalla delegazione statunitense, tale riferimento non è stato disgiunto dalla condizionalità, come chiarisce l'espressione relativa all'accettazione non solo dei "benefici", ma anche delle "discipline" derivanti dall'integrazione nell'economia mondiale.

Riteniamo che nel dare maggiore rilievo alla cooperazione economica nell'ambito del processo CSCE si debba tener conto degli interessi degli Stati partecipanti in via di sviluppo.

Riprende nella sostanza il testo di un non-paper fatto circolare dalla delegazione maltese.

Ricordiamo il legame fra il rispetto e la promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il progresso scientifico. La cooperazione nel campo della scienza e della tecnologia svolgerà un ruolo essenziale nello sviluppo economico e sociale. Pertanto, essa deve evolvere verso una maggiore scambio di informazioni e conoscenze scientifiche e tecnologiche appropriate, allo scopo di eliminare il divario tecnologico esistente fra gli Stati partecipanti. Incoraggiamo inoltre gli Stati partecipanti a operare congiuntamente al fine di sviluppare il potenziale umano e lo spirito di libera iniziativa.

Il legame libertà economica-istituzioni democratiche è un principio ormai acquisito nei documenti CSCE a partire dalla Conferenza di Bonn. Anche in questo paragrafo l'esigenza dello scambio di informazioni tecnologiche sentita dai Paesi dell'Europa centro-orientale è accompagnata da un riferimento allo sviluppo del potenziale umano e dello spirito della libera impresa, secondo le linee di un suggerimento americano.

Siamo decisi a dare il necessario impulso alla cooperazione fra i nostri Stati nei settori dell'energia, del trasporto e del turismo per lo sviluppo economico e sociale. Accogliamo con favore, in particolare, le iniziative pratiche intese a creare condizioni ottimali per lo sviluppo economico e razionale delle risorse energetiche, con debito riguardo a considerazioni di carattere ambientale.

Il tema dell'energia è stato richiamato fortemente dalla delegazione olandese la quale aveva anche proposto, come ripreso nell'intervento del Primo Ministro Lubbers al Vertice di Parigi, di valutare l'opportunità di elaborare una convenzione europea per lo sfruttamento razionale delle fonti di energia nel rispetto dell'ambiente.

Riconosciamo il ruolo importante della Comunità Europea nello sviluppo politico ed economico dell'Europa. Anche organizzazioni economiche internazionali quali la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE), le istituzioni di Bretton Woods, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e la Camera di Commercio Internazionale (CCI) hanno un compito importante nel promuovere la cooperazione economica, che sarà ulteriormente potenziata con l'istituzione della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS). Al fine di perseguire i nostri obiettivi, sottolineiamo la necessità di un efficace coordinamento delle attività di tali organizzazioni e poniamo in risalto l'esigenza di individuare metodi affinché tutti i nostri Stati partecipino a tali attività.

Il passaggio sulle organizzazioni economiche internazionali si è aperto, come proposto dai Dodici, con la menzione dell'importante ruolo della Comunità europea. Si sono quindi richiamate tutte le altre istituzioni competenti.

Ambiente
Fabio Cristiani

Dopo Vienna e Sofia è ormai riconosciuto unanimemente come un tema qualificante di ogni cooperazione a 34 e anzi come un aspetto emergente e una delle sfide per il futuro.

In materia si è registrato un forte impulso propositivo degli NNA, in particolare la Norvegia che ha posto l'ambiente come una delle priorità politiche in seno al Prep-Com. La sua proposta di assumere degli impegni vincolanti in materia non ha tuttavia trovato il consenso.

Come tutti i temi oggetto di negoziato, attivo e comune l'impegno dei Dodici che hanno contribuito a formulare un testo che, prendendo le mosse dall'input norvegese, fosse accettabile da tutti gli Stati partecipanti.

Riconosciamo l'urgente esigenza di affrontare i problemi dell'ambiente e l'importanza degli sforzi individuali e comuni in tale settore. Ci impegniamo solennemente a intensificare i nostri sforzi per proteggere e migliorare il nostro ambiente al fine di ripristinare e mantenere un sano equilibrio ecologico nell'aria, nelle acque e nei suoli. Pertanto, siamo decisi a utilizzare pienamente la CSCE quale ambito per la formulazione di impegni e obiettivi ambientali comuni, proseguendo in tal modo il lavoro indicato nel Rapporto della Riunione di Sofia sulla Protezione dell'Ambiente.

Riprende il secondo non-paper norvegese alla luce delle posizioni dei Dodici. È interessante sottolineare come il Documento di Sofia sia stato formalmente adottato proprio a Vienna il 5 novembre dopo che alla Conferenza di Bonn la Romania aveva ritirato la propria riserva che impedì nel 1989 l'adozione del testo. A tal fine la delegazione bulgara si è mostrata assai attiva e ha presentato una proposta formale.

Sottolineiamo il ruolo importante di una società bene informata per consentire all'opinione pubblica e ai singoli di intraprendere iniziative per migliorare l'ambiente. A tal fine ci impegniamo a promuovere la consapevolezza e l'educazione dell'opinione pubblica in merito all'am-

biente nonché la pubblica informazione sull'impatto ambientale delle politiche, dei progetti e dei programmi.

Su un tema già sviluppato nel documento di Sofia, questo paragrafo è lungo le linee di un non-paper USA.

Attribuiamo priorità all'introduzione delle tecnologie pulite a basso livello di rifiuti, consapevoli dell'esigenza di sostenere i paesi che non dispongano ancora di propri mezzi per applicare misure appropriate. Sottolineiamo che le politiche ambientali dovrebbero essere sostenute da provvedimenti legislativi e strutture amministrative appropriate per assicurarne una efficace attuazione.

Questi paragrafi rappresentano un originale contributo dei Dodici che tiene in considerazione soprattutto le esigenze delle nuove democrazie, che necessitano tanto di adeguate tecnologie quanto di valide strutture amministrative per un'efficace tutela dell'ambiente.

Sottolineiamo l'esigenza di nuove misure che prevedano la valutazione sistematica dell'osservanza degli impegni esistenti e, inoltre, lo sviluppo di impegni più ambiziosi per quanto riguarda la comunicazione e lo scambio di informazioni sulla condizione dell'ambiente e sui rischi ambientali potenziali. Accogliamo anche con favore la creazione dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA).

La valutazione sistematica del rispetto degli impegni assunti e la notifica e lo scambio di informazioni in materia ambientale provengono da una iniziativa norvegese che, prendendo lo spunto da incidenti tipo Chernobyl, intendeva sottolinearne l'importanza proponendoli come impegni vincolanti. La menzione dell'AEA è ovviamente venuta dai Dodici i quali hanno illustrato l'importanza di questa istituzione comunitaria la cui attività non è limitata agli Stati membri, ma prevede l'adesione di Stati europei terzi.

Accogliamo con favore le attività operative, gli studi orientati verso la soluzione di problemi e le analisi delle politiche in varie organizzazioni internazionali esistenti impegnate nella protezione dell'ambiente, quali il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Sottolineiamo la necessità di rafforzarne la cooperazione e l'efficiente coordinamento.

La desiderabilità di studi approfonditi nel settore a fini operativi (*problem-oriented studies*) proviene da un suggerimento svedese, che peraltro ne proponeva l'assegnazione all'ECE. Nel testo invece il riferimento viene fatto anche ad altre organizzazioni come l'UNEP e l'OECD.

Cultura
Fabio Cristiani

Si tratta di uno dei temi più cari alla delegazione francese, la quale infatti ha presentato nel corso del negoziato numerosi spunti propositivi e ha pertanto giocato un ruolo cruciale nell'elaborazione negoziale di questa sezione. La prima frase si presenta con una formulazione un po' tortuosa che rispecchia le perplessità di alcuni (in particolare la Gran Bretagna) circa la reale esistenza di un "patrimonio comune europeo" (e infatti questa definizione non fu accettata). Si dovette quindi ripiegare sul riferimento a quei valori che realmente sono condivisi.

Riconosciamo il contributo essenziale della nostra comune cultura europea e dei valori da noi condivisi per il superamento della divisione del Continente. Pertanto, sottolineiamo il nostro impegno per la libertà creativa, la protezione e la promozione del nostro retaggio culturale e spirituale in tutta la sua ricchezza e diversità.

La visione francese, tendente a sottolineare nozioni quali l'emergere di uno "spazio culturale europeo" o l'affermarsi di una "coscienza culturale europea" è stata comunque rivista in considerazione della presen-

za tra gli Stati partecipanti di Paesi, quelli nordamericani in particolare, che con questa non possono riconoscersi *tout court*. Per questo si è preferito infine l'uso di espressioni quali *common European culture* e *shared values*.

Considerati i recenti mutamenti intervenuti in Europa, sottolineiamo l'accresciuta importanza del Simposio di Cracovia e attendiamo l'indicazione dei suoi orientamenti per l'intensificazione della cooperazione nel campo della cultura. Invitiamo il Consiglio d'Europa a contribuire a tale Simposio.

La menzione del Simposio di Cracovia è stata l'oggetto di un interessamento della delegazione polacca, la quale ha anche presentato un non-paper per sottolineare il contributo che il Consigliò d'Europa potrà dare in quell'occasione. Il ruolo dell'organizzazione di Strasburgo è stato fortemente sostenuto anche dai 12, non incontrando però il favore statunitense. La delegazione americana ha sempre guardato con diffidenza a tali riferimenti in ogni settore (es. dimensione umana e assemblea parlamentare). Nel testo quindi ci si è limitati all'invito al Consiglio d'Europa a contribuire al Simposio e non si è espresso apprezzamento per i suoi successi nel settore della cooperazione culturale.

Al fine di promuovere una migliore conoscenza fra i nostri popoli, favoriamo l'istituzione di centri culturali nelle città di altri Stati partecipanti nonché una più vasta cooperazione nel campo audiovisivo e un più ampio scambio per quanto riguarda la musica, il teatro, la letteratura e le arti.
Decidiamo di spiegare particolari sforzi nelle nostre politiche nazionali per promuovere una migliore comprensione, in particolare fra i giovani, attraverso scambi culturali, la cooperazione in tutti i campi dell'educazione e, più specificatamente, mediante l'insegnamento e la formazione nel settore delle lingue degli altri Stati partecipanti. Intendiamo esaminare i primi risultati di tale attività nella Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki nel 1992.

Il riferimento all'istituzione di centri culturali, alla cooperazione nel campo audiovisivo e al ruolo dell'istruzione costituiscono degli sviluppi, secondo linee propositive dei 12, delle rilevanti disposizioni del Documento di Vienna. Il riferimento al teatro fu chiesto dalla Delegazione cecoslovacca in omaggio al Presidente Havel.

Lavoratori Migranti
Natalino Ronzitti

Riconosciamo che le questioni riguardanti i lavoratori migranti e le loro famiglie che risiedono legalmente nei paesi ospitanti presentano aspetti economici, culturali e sociali nonché una dimensione umana. Riaffermiamo che la tutela e la promozione dei loro diritti, nonché l'attuazione dei relativi obblighi internazionali, è nostra comune preoccupazione.

Questo passaggio vede tradizionalmente due attori principali sulla scena negoziale CSCE. Da un lato la Turchia, che al Prep-Com ha presentato un non-paper insieme alla Jugoslavia, tesa alla massima estensione possibile dei diritti dei lavoratori migranti; dall'altro la Germania, ma anche i 12 nel loro insieme, su posizioni di contenimento.

Turchia e Jugoslavia si sono battute in modo molto vivace per ottenere che la menzione ai lavoratori migranti figurasse nel quadro del capitolo sulla Dimensione Umana, o almeno che lo seguisse direttamente. Ne derivò una lunga e complessa trattativa, complicata dal fatto che, mentre Turchia e Jugoslavia non avrebbero accettato in alcun modo che il relativo linguaggio figurasse nel capitolo economico (come richiesto dai 12), la Spagna non accettava neanche che esso fosse collocato subito dopo il Mediterraneo (perché non si pensasse che il problema avesse una connotazione unicamente nord-africana e che fosse concentrato in particolare nella penisola iberica). La collocazione del paragrafo sui lavoratori migranti fu dunque identificata per esclusione e ciò spiega sia l'innovazione rispetto ai precedenti documenti CSCE sia l'apparente irrazionalità della stessa.

Su iniziativa italiana, il riconoscimento dei diritti dei lavoratori è stato circoscritto solo a quelli "legalmente residenti".

Mediterraneo
Paolo Trichilo

Riteniamo che i mutamenti politici fondamentali verificatisi in Europa hanno una positiva influenza per la regione del Mediterraneo. Pertanto proseguiremo gli sforzi per rafforzare la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo quale fattore importante per la stabilità in Europa. Accogliamo con soddisfazione il Rapporto della Riunione sul Mediterraneo di Palma di Maiorca, i cui risultati tutti appoggiamo.
Siamo preoccupati per le costanti tensioni nella regione e rinnoviamo la nostra determinazione a intensificare gli sforzi volti a reperire, mediante mezzi pacifici, soluzioni giuste, praticabili e durevoli ai cruciali problemi in sospeso, basate sul rispetto dei principi dell'Atto Finale.

Desideriamo promuovere condizioni favorevoli per uno sviluppo e una diversificazione armonici delle relazioni con gli Stati Mediterranei non partecipanti. Sarà perseguita e accresciuta la cooperazione con questi Stati allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale, potenziando in tal modo la stabilità nella regione. A tal fine ci adopereremo assieme a questi paesi per conseguire una sostanziale riduzione del divario nella prosperità esistente fra l'Europa e i paesi mediterranei suoi vicini.

Il contenuto di questa sezione non contiene disposizioni innovative, limitandosi sostanzialmente a riprendere e ribadire l'ormai consolidato linguaggio CSCE riguardo il Mediterraneo.

Si può notare in tale contesto che, secondo la pratica CSCE, anche al Prep-Com gli Stati mediterranei non partecipanti sono stati invitati a fornire un contributo al negoziato. Tuttavia, solo Egitto, Israele e Siria hanno effettuato un intervento.

Il testo accoglie ed esprime pieno apprezzamento per il documento conclusivo adottato dalla Riunione di Palma di Maiorca dedicata alla

cooperazione ambientale nel Mediterraneo, che si è svolta proprio contemporaneamente al Prep-Com.

Organizzazioni non Governative
Natalino Ronzitti

Ricordiamo il ruolo rilevante che organizzazioni non governative, gruppi religiosi nonché altri gruppi e persone hanno svolto nella realizzazione degli obiettivi della CSCE e faciliteremo ulteriormente le loro attività per l'attuazione degli impegni CSCE da parte degli Stati partecipanti. Tali organizzazioni, gruppi e persone devono essere coinvolti in modo adeguato nelle attività e nelle nuove strutture della CSCE per adempiere ai loro importanti compiti.

Rispetto ai precedenti negoziati tutti gli Stati si sono trovati concordi nel riconoscere il ruolo giocato dalle ONG nel processo CSCE. Ciò è tanto più vero se si pensa che proprio Helsinki rese possibile la nascita dei c.d. *Helsinki monitors* che tanta parte ebbero nel processo di emancipazione delle popolazioni dell'Est europeo. L'importanza del testo risiede nelle prospettive future del coinvolgimento delle ONG, nonché degli individui, nelle attività e nelle nuove strutture della CSCE.

C) NUOVE STRUTTURE E ISTITUZIONI DEL PROCESSO CSCE

Nuove strutture e Istituzioni
Natalino Ronzitti e Paolo Trichilo

I nostri sforzi comuni per consolidare il rispetto dei diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto, per rafforzare la pace e per promuovere l'unità in Europa richiedono che il dialogo politico e la cooperazione abbiano una nuova qualità e quindi comportino lo sviluppo delle strutture della CSCE.

L'intensificazione delle nostre consultazioni a tutti i livelli è di primaria importanza per forgiare le nostre future relazioni. A tal fine, decidiamo quanto segue:
Noi, Capi di Stato e di Governo, ci riuniremo la prossima volta ad Helsinki in occasione della Riunione sui Seguiti della CSCE del 1992. Ci riuniremo ulteriormente in occasione di successive riunioni sui Seguiti.

Oltre all'indicazione che la prossima Riunione sui Seguiti (FUM) si svolgerà a Helsinki (come stabilito nel Documento Conclusivo di Vienna), si effettua un riferimento a ulteriori riunioni che – come deciso nel paragrafo 11 – avranno cadenza biennale. In questa maniera si è inteso regolarizzare il processo di consultazione, dipartendo dal modello seguito da Helsinki in poi e caratterizzato da FUM a scadenza variabile e di durata incerta (Helsinki 1972-1975), Belgrado (1977), Madrid (1980-1983) e Vienna (1986-1989). Inoltre, nel punto D del Documento supplementare si stabilisce che i FUM biennali abbiano una durata di tre mesi circa.

I nostri Ministri degli Affari Esteri si riuniranno, come Consiglio, regolarmente e almeno una volta all'anno. Tali riunioni costituiranno il foro centrale per consultazioni politiche nell'ambito del processo CSCE. Il Consiglio esaminerà questioni pertinenti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e adotterà decisioni appropriate.
La prima riunione del Consiglio si terrà a Berlino.

Come risultato di un lungo dibattito, è stato adottato come proposto dai Dodici il termine "Consiglio" per indicare le riunioni dei Ministri degli Affari Esteri, un termine che a nostro avviso rappresentava un elemento importante per avviare il processo di istituzionalizzazione della CSCE. Si sono al riguardo affrontate due impostazioni: quella massimalista mirava a creare un vero organo di cooperazione paneuropea, come dimostrano il suggerimento dell'allora Primo Ministro polacco Mazowiecki per un "Consiglio di cooperazione europea", la proposta tripartita Cecoslovacchia, Polonia e RDT per un "Consiglio per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa", la medesima nomenclatura

suggerita da Shevardnadze o il Consiglio per la cooperazione europea dei finlandesi. L'impostazione minimalista invece, rappresentata in particolare dagli Stati Uniti, mirava a creare un meccanismo a diversi livelli di consultazione, di cui il più importante doveva essere rappresentato dai Ministri degli Esteri.

Circa un altro punto egualmente dibattuto, specialmente con gli americani, viene previsto che il Consiglio si riunisca "regolarmente e almeno una volta l'anno", una soluzione che non ha pregiudicato l'auspicio dei Dodici per riunioni più frequenti, ed è apparsa come il massimo risultato in considerazione della rigidità dimostrata da Washington. L'importanza delle consultazioni politiche regolari a livello dei Ministri, come reale centro di gravità del nuovo sistema CSCE, è stata sottolineata soprattutto dalla delegazione francese.

La scelta di Berlino per la prima riunione del Consiglio deriva dal ruolo di simbolo della ritrovata unione del Continente europeo rappresentato dalla città tedesca. Tale disposizione inoltre sottintende che le riunioni del Consiglio non hanno una sede fissa, ma decisa di volta in volta sulla base del consenso, proprio a dimostrare che la CSCE non è stata dotata di una "capitale".

Un Comitato di Alti Funzionari preparerà le riunioni del Consiglio e ne attuerà le decisioni. Il Comitato esaminerà questioni correnti e potrà prendere decisioni appropriate, anche sotto forma di raccomandazioni al Consiglio.

Anche in questo caso il termine "Comitato" per indicare le riunioni degli Alti Funzionari (CSO) deriva da una proposta dei Dodici per meglio evidenziare la novità istituzionale da esse rappresentate. Gli Stati Uniti avevano invece inizialmente proposto e lungamente sostenuto il più generico termine di incontri a livello di rappresentanti dei Ministri degli Esteri. Sul versante opposto, i paladini della istituzionalizzazione, cioè i Paesi dell'Europa centro-orientale, avevano suggerito riunioni mensili di rappresentanti permanenti. Tra i Paesi che con maggiore convinzione avevano appoggiato l'istituzione del CSO vi sono stati anche l'Austria e la Norvegia. Un altro punto approvato come proposto dai Dodici, per meglio sottolineare l'ancoraggio del CSO alle istituzioni

CSCE, è che le sue riunioni si tengano presso la sede del Segretariato, a Praga, soluzione prevalsa su quella inizialmente proposta dagli americani e da altre delegazioni di tenere queste riunioni su base itinerante.

Potranno essere concordate riunioni supplementari dei rappresentanti degli Stati partecipanti per discutere questioni di urgente interesse.
Il Consiglio esaminerà l'elaborazione di disposizioni per la convocazione di riunioni del Comitato di Alti Funzionari in situazioni di emergenza.

Queste disposizioni sono tra le più controverse dell'intera Carta di Parigi e sono state oggetto di un'approfondita negoziazione che ha infine visto la delegazione statunitense isolata nei confronti di tutte le altre. Nemmeno il passo tentato *in extremis* dal Ministro Eyskens a nome della Comunità europea nei confronti del Segretario di Stato Baker, in occasione di una visita a Bruxelles pochi giorni prima dello svolgimento del Vertice, ha potuto convincere l'amministrazione americana a cedere su questo punto.

La formula alla fine adottata indica l'impegno politico a perseguire il meccanismo per le riunioni di emergenza in seno al Consiglio, lasciando impregiudicate tutte le opzioni. La disposizione venne infatti sdoppiata, su suggerimento italiano, in modo da lasciare aperta la porta alla convocazione di una riunione a livello non definito per questioni di urgente interesse da un lato (paragrafo 8), e dall'altro in maniera da continuare l'esame della specifica misura per la convocazione del CSO in base a una procedura prestabilita (paragrafo 9).

La formula proposta dai Dodici per le riunioni "in situazioni di emergenza" aveva infatti costituito uno dei contributi più qualificanti della presidenza comunitaria che aveva intorno a sé coagulato un forte appoggio, soprattutto degli NNA. Le perplessità – avanzate inizialmente da sovietici, turchi, jugoslavi e americani – sono venute una a una a cadere, tranne per l'appunto quella USA. In loro sostegno non è stato comunque indifferente il ruolo giocato dalla delegazione jugoslava, a significativa dimostrazione dello strettissimo collegamento mantenuto tra le due delegazioni.

Le opposizioni all'adozione di un meccanismo di convocazione di riunioni in caso di emergenza – sul quale numerosi non-papers erano stati prodotti dai Dodici nel tentativo di accomodare la posizione USA senza snaturarne il contenuto – si incentravano nella supposta sovrapposizione rispetto alla misura CSBM sulle attività militari inusuali e soprattutto nella richiesta dell'introduzione di un filtro tra la fase bilaterale di chiarimento e quella a Trentaquattro di risoluzione della crisi in atto. L'ostacolo americano, tuttavia, anche con l'inserimento nel progetto dei Dodici di due misure nel senso suddetto – unite all'eliminazione di ogni riferimento di un possibile passaggio all'istanza politica del Consiglio in caso di mancata soluzione, anch'essa sgradita alla delegazione statunitense – non è stato superato. Il principale timore USA era infatti che un tale meccanismo derogasse in qualche modo al principio del consenso e infrangesse così una delle regole base della CSCE.

Potranno anche essere concordate dagli Stati partecipanti riunioni di altri Ministri.

Questa disposizione richiama una possibile forma di consultazione politica ministeriale che, in relazione all'amplissima gamma di problemi coperti dalla CSCE, sia in grado di dare luogo a riunione tematiche *ad hoc*.

Per fornire un supporto amministrativo a tali consultazioni istituiamo un Segretariato a Praga.

Sulla creazione di un Segretariato a Praga si è registrata sin dall'inizio una convergenza di intenti, sembrando costituire il primo passo necessario nell'ambito della istituzionalizzazione della CSCE. L'intendimento è stato fin dall'inizio che un limitato supporto di carattere amministrativo fosse imprescindibile per assicurare praticamente il processo di consultazione politica a 35. Costante preoccupazione è stata quella di non creare un ingombrante organo burocratico, ma di avere a disposizione un'agile struttura di sostegno dotata di personale ridotto. A tal fine venne costituito un gruppo informale di «Amici del Segretariato» con il compito di approfondire nel dettaglio le implicazioni di carattere

pratico per un organo *sui generis*, che poteva avere solo a modello esempi di organizzazione internazionale senza poterli ricalcare, essendo destinato a funzionare nell'ambito di un processo peculiare come quello di Helsinki – sebbene istituzionalizzato.

Quanto alla sede, Praga già dall'inizio venne indicata e il governo cecoslovacco sin da luglio si candidò per ospitare il Segretariato. La scelta finale venne tuttavia condizionata da un contenzioso tra le autorità cecoslovacche e quelle del Liechtenstein. Vaduz, infatti, in quel momento non riconosceva il governo di Praga e aveva anche in pendenza una controversia relativa all'espropriazione di beni appartenenti alla famiglia Liechtenstein. Solo dopo la risoluzione di tale contrasto, Praga ha avuto via libera.

Riunioni degli Stati partecipanti sui Seguiti saranno tenute, di regola, ogni due anni per consentire agli Stati partecipanti di fare un bilancio degli sviluppi, esaminare l'attuazione dei loro impegni e considerare ulteriori iniziative nel processo CSCE.
Decidiamo di creare a Vienna un Centro per la Prevenzione dei Conflitti, per assistere il Consiglio a ridurre il rischio di conflitti.

La creazione di un Centro per la prevenzione dei conflitti è stato uno dei temi maggiormente dibattuti. Mentre convergenza si era registrata sul principio di dotare la CSCE di uno strumento nel campo della sicurezza, molto diverse erano le posizioni relative ai contorni delle sue attribuzioni.

La questione è stata complicata dal fatto che la delegazione americana ha condizionato ogni decisione sull'entrata in funzione del CPC alla definizione del negoziato CSBM, e in particolare alla messa a punto della misura sullo scambio di informazioni. Il CPC è stato usato da Washington anche come strumento di pressione per convincere i sovietici a rinunciare a insistere per l'inserimento del navale nel contesto CSBM.

Ma al di là delle utilizzazioni tattiche, anche sulla creazione di questa istituzione si sono confrontate delle filosofie diverse. Talune delegazioni, quelle NNA segnatamente, puntavano inizialmente alla creazione di nuove strutture solo nel campo della sicurezza, per la preven-

zione dei conflitti, la gestione delle crisi e l'applicazione degli accordi. Secondo altre, il Centro avrebbe dovuto avere una duplice funzione, sia politica che militare; ad esempio i sovietici – come autorevolmente avanzato dallo stesso Shevardnadze – proponevano addirittura due centri, dotati di statuto e segretariato esecutivo. Anche i tedeschi puntavano a un centro strutturato, in cui l'assunzione di compiti complessi sul piano fiduciario-militare si sarebbe accompagnato alla sottolineatura della funzione politica di prevenzione e controllo dei conflitti civili. Il centro "forte" propugnato dalla Germania corrispondeva per certi versi a un debito di garanzia nei confronti dei sovietici. Anche i canadesi, i finlandesi e gli svedesi miravano a valorizzare il ruolo di sicurezza cooperativa da svolgersi a opera del Centro.

L'attribuzione di una valenza politica accentuata al CPC è stata invece criticata dagli americani, per i quali il Centro doveva addirittura occuparsi essenzialmente di CSBM. Secondo gli Stati Uniti al CPC avrebbe dovuto competere l'applicazione delle CSBM, lo scambio di informazioni e dati, le riunioni annuali sull'applicazione delle CSBM, i seminari sulle dottrine militari e la gestione del meccanismo CSBM per le attività militari inusuali. Contro la proposta di attribuire al Centro la possibilità di proporre competenze aggiuntive si espresse anche il Regno Unito, accompagnato in ciò dalle preoccupazioni francesi di legare il Centro alla responsabilità del Comitato Alti Funzionari.

Lo schema USA è stato sostanzialmente accolto, senza che peraltro si sia preclusa la via all'assunzione di competenze nell'ambito della soluzione di controversie, come esplicitamente affermato nel punto F3 del Documento supplementare.

Vienna si era proposta per tempo come sede per ospitare il CPC e la scelta è ricaduta su di essa in considerazione della sua collocazione geografica, delle strutture logistiche che poteva mettere a disposizione e soprattutto del fatto che i negoziati CSBM sarebbero continuati nella capitale austriaca fino al marzo 1992, consentendo così il migliore raccordo possibile CPC-CSBM.

Decidiamo di istituire a Varsavia un Ufficio per le Libere Elezioni, per facilitare i contatti e lo scambio di informazioni sulle elezioni negli Stati partecipanti.

L'istituzione di un Ufficio per le libere elezioni è stato il risultato soprattutto di un'iniziativa americana che sin dalla sessione di luglio aveva presentato una proposta in tal senso. Gli Stati Uniti già alla riunione della Conferenza della dimensione umana di Copenaghen erano stati promotori dell'inserimento in quel documento di un riferimento al principio delle libere elezioni e al controllo di tali procedure da parte di osservatori indipendenti. Si intendeva così fornire un seguito operativo alle disposizioni del documento di Copenaghen (articoli 6, 7, 8), che infatti sono specificamente riprodotte nell'allegato I del Documento supplementare. La proposta per un OFE è stata quindi presentata congiuntamente dai Paesi membri della NATO in un testo che costituiva una specificazione di precedenti non-paper dei Sedici e dei Dodici.

Tale iniziativa è stata accolta dal resto delle delegazioni con favore e l'unico dibattito particolarmente vivace al riguardo è stato sull'azione informativa dell'istituendo ufficio, cioè se questa dovesse svolgersi solo nei confronti di enti e persone interessate all'interno degli Stati CSCE ovvero anche al di fuori. Prevalsa la prima interpretazione, la materia non ha originato ulteriori contrasti.

La scelta di Varsavia come sede dell'OFE si inserisce nell'opzione globale che ha inteso privilegiare i Paesi dell'Europa centro-orientale nell'ospitare le nuove istituzioni CSCE.

Riconoscendo il ruolo importante che i parlamentari possono svolgere nel processo CSCE, chiediamo un maggiore coinvolgimento parlamentare nella CSCE, in particolare mediante la creazione di un'assemblea parlamentare CSCE, di cui facciano parte membri dei parlamenti di tutti gli Stati partecipanti. A tal fine sollecitiamo che vengano proseguiti contatti a livello parlamentare per discutere la sfera di attività, i metodi di lavoro e le disposizioni procedurali di tale struttura parlamentare CSCE, sulla base dell'esperienza esistente e delle attività già intraprese in questo settore.
Chiediamo ai nostri Ministri degli Affari Esteri di riesaminare tale questione in occasione della loro prima riunione come Consiglio.

La decisione relativa alla creazione di un'Assemblea parlamentare della CSCE è stata pregiudicata dalla ferma opposizione statunitense al-

l'impostazione dei Dodici, sostenuta dalle altre delegazioni, tesa a privilegiare il ruolo dell'Assemblea del Consiglio d'Europa. La rigida ostilità americana è stata innanzitutto determinata dal fatto che il Congresso USA è stato fermamente contrario al linguaggio adottato nella Dichiarazione del Vertice NATO di Londra del 6 luglio 1990 che auspicava la creazione di detta Assemblea nel quadro delle nuove istituzioni CSCE. Il Congresso ha infatti accusato la Casa Bianca – che aveva sottoscritto tale impegno – di voler assumere decisioni di prerogativa parlamentare senza nemmeno aver avviato una previa consultazione con i deputati. A questa posizione di principio si deve aggiungere che i *congressmen* USA – e in particolare Dante Fascell, presidente della Commissione Affari Esteri della Camera – si sono opposti non solo alla possibilità che l'Assemblea CSCE fosse un ampliamento dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, ma anche a ogni riferimento a questa, come alla sua collocazione a Strasburgo.

Il compromesso è consistito nella rinuncia a indicare nella Carta di Parigi qualsiasi riferimento operativo e a enunciare solo la decisione di dar vita a questo organo, sottolineando il carattere di iniziativa parlamentare e incoraggiando l'idea di una riunione dei parlamentari CSCE. Questa soluzione è stata ritenuta da noi, come dalla maggioranza delle delegazioni, il male minore rispetto all'ipotesi dell'assenza di ogni riferimento al *volet* parlamentare della CSCE.

Con il successivo paragrafo si è dato un seguito alle dichiarazioni contenute nel precedente, incaricando il Consiglio di riesaminare la questione alla riunione di Berlino. In questo modo, ci si è potuti assicurare che la materia fosse oggetto di ulteriori dibattiti e deliberazioni.

Modalità procedurali e organizzative relative a talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa sono enunciate nel Documento Supplementare che viene adottato unitamente alla Carta di Parigi.
Affidiamo al Consiglio l'incarico di intraprendere le ulteriori iniziative che possano rendersi necessarie per assicurare l'attuazione delle decisioni contenute nel presente documento, nonché nel documento supplementare, e di considerare ulteriori sforzi per il rafforzamento della sicurezza e della cooperazione in Europa. Il Consiglio può adottare

qualsiasi emendamento del Documento Supplementare che consideri opportuno.

Allo scopo di non appesantire la Carta di Parigi, la Francia propose che le disposizioni procedurali relative alle riunioni di esperti e le modalità organizzative degli organismi istituiti dalla Carta fossero contenute in un documento separato dalla Carta ma con questa unitamente adottato. In appendice alla Carta figura pertanto un "Documento supplementare per l'attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa". Il Documento supplementare non ha la stessa dignità formale della Carta. Infatti il Consiglio può emendarlo (ciò che non è possibile per la Carta). Anzi al Consiglio, che è l'organo "preminente" della nuova struttura creata dalla Carta di Parigi, è affidato il compito di prendere tutte le misure necessarie per l'esecuzione delle decisioni contenute nella Carta e nel documento supplementare. La natura in certo qual modo evolutiva delle disposizioni concordate è provata dal fatto che si dà mandato al Consiglio "di considerare ulteriori sforzi per il rafforzamento della sicurezza e della cooperazione in Europa".

L'originale della Carta di Parigi per una Nuova Europa redatto in francese, inglese, italiano, spagnolo, russo e tedesco sarà consegnato al Governo della Repubblica Francese che lo conserverà nei suoi archivi. Ciascuno degli Stati partecipanti riceverà dal Governo della Repubblica Francese una copia conforme della Carta di Parigi.
Il testo della Carta di Parigi sarà pubblicato in ciascuno Stato partecipante, che ne curerà la diffusione e lo farà conoscere nel modo più ampio possibile.
Il Governo della Repubblica Francese è pregato di trasmettere al Segretario Generale delle Nazioni Unite il testo della Carta di Parigi per una Nuova Europa – che non è ammissibile per la registrazione ai sensi dell'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite – per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione quale documento ufficiale delle Nazioni Unite.

Il Governo della Repubblica Francese è altresì pregato di trasmettere il testo della Carta di Parigi a tutte le altre organizzazioni internazionali menzionate nel testo.
In fede di ciò, noi sottoscritti Alti Rappresentanti degli Stati partecipanti, consapevoli dell'alto significato politico che attribuiamo ai risultati dell'Incontro al Vertice e, dichiarando la nostra determinazione di agire in conformità alle disposizioni contenute nel testo surriferito, abbiamo apposto qui di seguito la nostra firma.

Questa sezione contiene le "clausole finali" della Carta di Parigi e riproduce quasi alla lettera quelle dell'Atto Finale di Helsinki. La Carta è il primo documento CSCE che viene firmato dopo Helsinki e, sotto il profilo formale, ha la stessa dignità. Il documento, di cui viene sancito l'obbligo della più ampia diffusione, è riprodotto nelle lingue ufficiali della CSCE. La Carta di Parigi viene trasmessa a cura del depositario (il governo francese) al Segretario Generale delle Nazioni Unite ai fini della sua diffusione tra i membri di questa organizzazione. Non essendo però un trattato internazionale, la Carta non è un documento suscettibile di registrazione secondo quanto disposto dall'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite, che obbliga gli Stati membri a registrare i trattati da essi stipulati. L'unica differenza tra l'Atto Finale di Helsinki e la Carta di Parigi in relazione alle clausole finali riguarda le organizzazioni internazionali destinatarie del documento. L'Atto Finale di Helsinki è stato trasmesso, oltre che al Segretario Generale delle Nazioni Unite, solo al direttore Generale dell'UNESCO e al Segretario Esecutivo della Commissione Economica per l'Europa. La Carta di Parigi è stata invece trasmessa a tutte le organizzazioni da essa menzionate. Si tratta di quelle indicate nel paragrafo immediatamente precedente l'ambiente, che cita, accanto a vere e proprie organizzazioni internazionali intergovernative, istituzioni che non hanno a rigore questa natura, come la Camera di Commercio Internazionale. A Parigi, come ad Helsinki, si è posto il problema di come riflettere la partecipazione comunitaria nella firma del documento. È stata adottata la stessa soluzione. Il Presidente in carica del Consiglio delle Comunità Europee ha firmato a nome del proprio Paese e a nome delle Comunità. La firma è quella dell'On. Giulio Andreotti, Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italia-

na. Accanto ad Andreotti, figura Jacques Delors, che ha firmato come Presidente delle Comunità Europee. Da notare che a Parigi, a differenza di Helsinki, la Comunità Europea compare insieme al Paese che esercita la presidenza di turno nella lista degli Stati partecipanti che precede il dispositivo del documento. Si noti ancora che la dizione Comunità Europea è usata quando il testo si riferisce alla Comunità come entità politica. Quando invece si tratta di menzionare tale entità in un atto di natura giuridica, quale la firma, la dizione prescelta è quella di Comunità Europee, che sotto il profilo giuridico formale è quella corretta.

Il Consiglio, in qualità di istanza a competenza generale della CSCE, ha il compito di dare seguito alle disposizioni contenute nella Carta di Parigi, nonché di emendare, modificare o integrare quelle del documento supplementare adottate infatti a livello ministeriale.

D) DOCUMENTO SUPPLEMENTARE PER L'ATTUAZIONE DI TALUNE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELLA CARTA DI PARIGI PER UNA NUOVA EUROPA

Paolo Trichilo

Questo capitolo ha largamente recepito il lavoro svolto dal menzionato gruppo informale "Amici del Segretariato". A richiesta della delegazione italiana è stato inserito il paragrafo II che contiene l'obbligazione per i Paesi che ospiteranno il Segretariato, il CPC e l'OFE a mettere dette istituzioni nelle condizioni di piena operatività, assicurando loro l'appropriato *status* diplomatico.

Essendo stata unanimemente condivisa nel Prep-Com la necessità di elaborare più dettagliate modalità finanziarie, amministrative e di personale delle tre nuove istituzioni, è stato anche concordato su nostra proposta di prevedere (H13) la creazione di un apposito gruppo *ad hoc* di esperti sotto l'egida del CSO con il compito di sottoporre proposte concrete e definitive alla sua prima riunione del 28-29 gennaio 1991. Tali disposizioni vennero adottate con l'obiettivo di consentire il più rapido avvio operativo possibile delle Istituzioni CSCE.

I. Comunicazioni
Il Consiglio, in base a raccomandazioni del Comitato Consultivo e del Comitato di Alti Funzionari, come appropriato, potrà decidere che la rete di comunicazioni, istituita quale parte dell'accordo sulle CSBM supplementari, venga usata per altri scopi connessi alla CSCE.

Questo breve paragrafo rinvia al Consiglio la possibilità di decidere l'utilizzo della rete di comunicazioni creata in attuazione dell'accordo CSBM anche per altre finalità collegate alla CSCE, affidando al CSO e al CPC la responsabilità propositiva.

J. Applicazione delle disposizioni procedurali CSCE
Si applicheranno mutatis mutandis le disposizioni procedurali, i metodi di lavoro e le percentuali di ripartizione delle spese e altre modalità della CSCE, se non altrimenti deciso.

PARTE III

DICHIARAZIONE CONGIUNTA DI VENTIDUE STATI

Pier Benedetto Francese

[Per il testo finale della Dichiarazione si veda in Appendice]

La Dichiarazione dei Ventidue Stati adottata dai Capi di Stato o di Governo dei Paesi della NATO e dal Patto di Varsavia il 19 novembre 1990, è strettamente associata alla contestuale firma del Trattato CFE. Insieme a quest'ultimo, ma anche al Documento di Vienna sulle nuove CSBM e al Documento Finale del Vertice di Parigi, essa integra un complesso di stipulazioni intese a fissare orientamenti e iniziative della nuova fase di sicurezza cooperativa, cui il continente europeo si è affacciato con determinazione.

Senza il cospicuo avanzamento del processo di disarmo e del dialogo tra Stati Uniti e Unione Sovietica, senza il vigoroso sviluppo della CSCE, il documento non sarebbe stato concepibile. Esso trova la sua legittimazione negli storici mutamenti intervenuti in Europa, nella connessa affermazione dei principi della democrazia pluralistica e dello stato di diritto, nonché nella più soddisfacente attuazione dei diritti dell'uomo su tutto il continente.

Tali premesse sono, d'altra parte, presenti nella stessa parte preambolare, in cui già si delinea il quadro informatore dell'intera Dichiarazione: l'intento che ha animato i sottoscrittori, il ruolo che le compete nella presente congiuntura internazionale, come quello da essa svolto nelle più circoscritte circostanze del Vertice di Parigi, trovano così una definizione esauriente.

L'origine dell'iniziativa va essenzialmente identificata con istanze sovietiche, a più riprese rappresentate anche ai massimi livelli sin dall'inizio del 1990, intese a dare evidenza in forma pubblica e solenne alla fine della guerra fredda. Tale sviluppo era già implicito nel pro-

gresso dei negoziati per il controllo degli armamenti negli ultimi anni e negli straordinari avvenimenti che a cominciare dal 1989 hanno rivoluzionato il quadro politico est-europeo, come nel mutamento delle strutture e del costume politico nella stessa Unione Sovietica.

Tuttavia, nella prospettiva imminente e concreta del Vertice dei Capi di Stato o di Governo d'Europa e del Nord America, era sembrata al Presidente Gorbaciov più che opportuna, necessaria l'assunzione di un impegno politico collettivo, proiettato al di là delle acquisizioni del Trattato CFE. Questo, infatti, pur collocandosi su di un piano di assoluta importanza per i suoi risultati senza precedenti nella riduzione degli armamenti e per lo spessore dell'impegno negoziale che lo ha caratterizzato, si indirizza a fattori militari di grande complessità tecnica. Il trattato CFE, inoltre, si inserisce in un processo destinato a proseguire nel tempo per confluire, a una scadenza ormai identificata nel Vertice di Helsinki del marzo 1992, in una gestione congiunta della sicurezza comune tra tutti i trentaquattro partecipanti alla CSCE.

Immediata era, invece, l'esigenza di dare un segnale diretto ed esplicito del superamento dei lunghi decenni di confrontazione tra i Paesi della NATO e del Patto di Varsavia, il cui impatto psicologico era ancora forte nella percezione dell'opinione pubblica mondiale, e di quella sovietica in particolare. Si trattava, inoltre, di attivare uno strumento di garanzia complementare, nel momento in cui la riduzione delle forze convenzionali dall'Atlantico agli Urali preludeva a un radicale ridimensionamento della macchina militare e alla rinuncia al controllo dei Paesi un tempo satelliti.

Tali realtà non potevano non essere avvertite con particolare sensibilità dalla classe militare sovietica, con traumatiche ripercussioni sullo stretto rapporto che questa ha sempre avuto con la dirigenza politica di Mosca e i cui effetti si sono avvertiti anche nelle alterne vicende negoziali viennesi dello scorso anno. Le prospettive, poi, della imminente riunificazione tedesca non potevano che esaltare tale sensibilità, evocando mai sopiti spettri di un lontano passato. Quello della capacità militare tedesca, della inevitabile crescita demografica, di potenza economica e di influenza politica, di un vicino sempre rilevante e talvolta scomodo, rappresentava un'ulteriore incognita nella complessa equazione politico-militare europea, da ricondurre in un solido quadro di

stabilità, riassicurato dal comune impegno di tutti i Paesi sino a ieri avversari.

Peraltro, nel corso del 1990, gli sviluppi politici europei e, in tale contesto, il processo della riunificazione tedesca, stimolato dalla determinazione del Governo di Bonn dentro e fuori il quadro "due più quattro", finivano col rivelarsi più rapidi della stessa capacità di risposta degli strumenti diplomatici che si andavano divisando. Questi, inclusa la Dichiarazione dei Ventidue Stati, pur legati alla scadenza temporale del Vertice di Parigi, costituiscono, comunque, il quadro di riferimento del nuovo assetto politico europeo, secondo l'architettura disegnata nella Dichiarazione di Londra adottata dai sedici membri della NATO il 6 luglio 1990. Il documento di Londra, in un momento di incoraggianti sviluppi in Europa centro-orientale, ma allo stesso tempo di relativa incertezza, ha coinciso con un indilazionabile sforzo dei Sedici governi dell'Alleanza Atlantica per tracciare una rotta sicura verso il futuro dell'Europa: un futuro in cui le responsabilità per la sicurezza e la stabilità su tutto il continente sembrano dover riposare sempre più sulle risorse materiali, sulla sensibilità politica e sulla capacità di manovra dei governi occidentali. Il ragionevole percorso indicato dalla NATO a Londra prevede la Dichiarazione dei Ventidue come un suo imprescindibile momento: si trattava di fare nei confronti dei sovietici quel gesto di solidarietà supplementare da essi richiesto, di dare loro una misura di compensazione politica per la perdita di peso militare e di influenza globale che le trattative CFE e la crisi del sistema politico-economico dell'URSS stavano producendo.

Su tale indirizzo concorreva la totalità degli Alleati, sia pure con sensibilità in qualche modo divise in funzione di una visione differenziata dei possibili sviluppi del processo CSCE e della diversa priorità assegnata all'uno o all'altro aspetto del processo di disarmo. Con la Dichiarazione di Dublino del 26 giugno 1990, i dodici Paesi membri della Comunità si erano a loro volta proposti un programma e delle modalità di azione per fronteggiare l'urgenza della nuova situazione europea, in gran parte complementari e funzionali al progetto poco dopo tracciato a Sedici nel campo della sicurezza. La coesione di intenti e di iniziative nei confronti della NATO non avrebbe potuto essere più evidente; peraltro, se tale approccio sincopato presentava i germi di un dibattito in-

terno che, pur nel perseguimento di obiettivi politici fortemente avvertiti come comuni durante tutto il negoziato per la Dichiarazione dei Ventidue Stati, doveva cionondimeno presentare qualche momento vivace nel corso delle parallele consultazioni inter-occidentali.

I dieci articoli di cui si compone la Dichiarazione riflettono in effetti da vicino il progetto di massima celermente elaborato dalla NATO nel corso dell'estate 1990, di cui ripercorrono in sostanza il medesimo itinerario ideologico. I sovietici non hanno mancato di introdurre all'inizio delle trattative un progetto alternativo, molto più esteso nella redazione, ma largamente coincidente nel contenuto salvo una scontata enfasi sul principio della inviolabilità delle frontiere. Tuttavia si sono successivamente affrettati a ritirarlo, non appena è emersa la pregiudiziale mancanza di sostegno da parte dei loro stessi, sempre più riluttanti alleati, mentre il principio della salvaguardia dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica è stato richiamato solo nel quadro della consacrazione del "non uso della forza", che rappresenta l'impegno centrale della Dichiarazione.

In effetti, il ruolo della delegazione di Mosca nelle trattative si è andato facendo sempre più evanescente dopo le iniziali tornate negoziali. Essa si è successivamente ricondotta a fungere da testimone di un dibattito di idee e di principi che ha visto come interpreti principali i Paesi occidentali e, in qualche misura, l'Ungheria. Solo quest'ultima tra i Paesi dell'Europa centro-orientale ha, infatti, cercato di svolgere un ruolo di punta nelle trattative, corrispondente alle proprie ambizioni nel processo della sicurezza europea e al nuovo tenore del dialogo Est-Ovest.

L'azione ungherese nel negoziato ha facilitato in taluni casi l'affermazione delle tesi sviluppate da alcuni Paesi europei (con noi, sovente la Germania, l'Olanda e la Spagna) in dialettica con la delegazione americana. Questa, in effetti, si è dimostrata talvolta scarsamente incline a dare il segno nella Dichiarazione dei cospicui mutamenti in atto in Europa e ad andare al di là del semplice impegno al non uso della forza nelle relazioni reciproche. Così, solo dopo una lunga resistenza è stato possibile arrivare a dare evidenza ai nuovi modelli di cooperazione che dovranno caratterizzare il futuro della sicurezza europea (Art. 9). Egualmente difficile da concordare è risultato il riferimento al ruolo

difensivo delle forze armate e delle dottrine militari che è stato formulato infine nella Dichiarazione solo in forma indiretta (Art. 4).

Ancora più arduo è stato convenire un linguaggio idoneo a evocare le favorevoli aspettative suscitate dalla prospettiva di negoziati americano-sovietici sulle forze nucleari a corto raggio (Art. 7). In questo caso, più che una certa riluttanza americana nei confronti del riferimento a impegni asseritamente esterni al quadro dei Ventidue, ha avuto influenza determinante la diffidenza francese verso formulazioni che potessero in qualunque modo, anche indiretto, compromettere il governo di Parigi in un'affermazione di principio antinucleare.

Sono stati principalmente tali episodi ad animare un dibattito che, altrimenti, avrebbe potuto terminare dopo poche sessioni, ma che si è invece concluso solo alla vigilia del Vertice di Parigi.

Concepita come informale spartiacque tra la guerra fredda e la nuova fase della sicurezza cooperativa in Europa, la Dichiarazione dei Ventidue Stati costituisce così la certificazione documentaria che non ci sono più avversari in Europa.

Destinata a dare visibilità e sostanza politica a un impegno al non uso della forza nei reciproci rapporti (Art. 2), essa è andata ben oltre una nozione che nella nuova era delle relazioni inter-europee avrebbe potuto suonare come restrittiva, finendo essenzialmente col costituire una vera e propria dichiarazione di amicizia tra i contraenti (Art. 1).

In tal senso essa anticipa sul piano dei rapporti di sicurezza quanto la Dichiarazione Conclusiva dei Ventidue di Parigi nella sua prima parte stipula tra tutti i trentaquattro partecipanti alla CSCE, sempre nell'ispirazione dell'amicizia reciproca anche e soprattutto sul piano dello stato di diritto e delle libertà fondamentali. In un certo senso l'una completa l'altra, con riferimento a un contesto in cui la gestione della sicurezza comune è in rapida evoluzione dal quadro delle due Alleanze a quello più omogeneo dell'insieme di tutti gli Stati del processo paneuropeo, la cui sicurezza è vista come indivisibile (Art. 3).

In effetti, comune a tutti i trentaquattro partecipanti alla CSCE, e non solo ai ventidue sottoscrittori della Dichiarazione, è la soddisfazione per l'Accordo CFE contemporaneamente concluso (Art. 7), come per le nuove CSBM appena adottate; comune a tutti è l'aspirazione a una maggiore trasparenza (Art. 8), nonché a un mondo militarmente

meno nucleare (Art. 7) e all'intensificazione dei contatti politici e militari tra Stati un tempo divisi da profonde diffidenze (Art. 6). Soprattutto, comune a tutti è la determinazione a sviluppare le relazioni reciproche in conformità con l'Atto Finale di Helsinki (Art. 10), nonché a rafforzare la mutua collaborazione nell'ambito della CSCE, anche mediante lo sviluppo di nuovi meccanismi (Art. 9).

Si manifesta così la funzione di raccordo svolta dalla Dichiarazione dei Ventidue Stati, membri di due Alleanze la cui confrontazione ha dominato la storia degli ultimi decenni: raccordo tra il quadro dei Ventidue e quello dei Trentaquattro, tra sicurezza armata e sicurezza cooperativa, tra passato e futuro della CSCE.

La Dichiarazione rappresenta un binario supplementare, su cui il convoglio CFE potrà appoggiarsi nella sua finale corsa verso il Vertice di Helsinki, cioè verso il momento critico di una molteplice verifica: del rispetto degli impegni di riduzione degli armamenti, della efficacia delle nuove istituzioni europee, della vitalità del processo democratico nell'Europa centro-orientale e soprattutto in Unione Sovietica, nonché della sostanziale capacità per il nostro continente di raccogliersi intorno a valori e scelte veramente comuni.

Nel frattempo, la Dichiarazione porta già in sé il segno visibile di alcuni irrevocabili cambiamenti. Nel testo, come d'altra parte nelle vicende preparatorie, si sono venuti a palesare ancora una volta i sintomi della dissoluzione del Patto di Varsavia, per la sua natura e per la sua storia incompatibile con una dimensione di scelte democratiche e di sicurezza cooperativa. Pur nella sua fondamentale diversità strutturale e ideologica, la NATO stessa è implicitamente incoraggiata dalla Dichiarazione a riordinare le proprie priorità. Nata dalla libera associazione degli Stati dell'Europa occidentale, degli Stati Uniti e del Canada, per far fronte a una specifica minaccia comune quanto mai reale fino a un passato molto recente, l'Alleanza Atlantica è andata in certo senso sviluppando una sua vocazione autonoma: di consorzio per la messa in comune degli strumenti difensivi e di garante istituzionale del legame transatlantico che i suoi membri ritengono irrinunciabile. Di conseguenza il suo ruolo stabilizzatore nella rinnovata mappa geo-politica d'Europa non sembra diminuito, ma semmai andare assumendo una configurazione diversa.

Tra le righe della Dichiarazione dei Ventidue Stati sembra, pertanto, potersi leggere anche un invito per la NATO ad accelerare il processo di ricerca della propria identità: ciò al fine di consentire ai sedici Stati membri di essere pronti, alla scadenza costituita dal Vertice di Helsinki, con delle chiare risposte comuni alle istanze emergenti dal completamento di quel sistema di sicurezza cooperativa pronosticato sin dal Documento Conclusivo di Madrid.

Non c'è dubbio che l'insieme di principi, seguiti e meccanismi in cui si identifica il processo avviato a Helsinki è in evoluzione. In tale quadro sono consentiti nuovi margini per una soddisfacente integrazione tra i tre sistemi di sicurezza e cooperazione cui l'Italia appartiene: Comunità, NATO e CSCE.

Appare importante che l'evoluzione in atto in tali fori, per tanti versi complementari, di cui la Dichiarazione dei Ventidue Stati è una significativa, se non l'unica, testimonianza, si mantenga entro un alveo accettabile per l'affermazione delle nostre priorità nazionali. Sarà a tal fine indispensabile continuare a offrire un costruttivo contributo di idee alla riflessione nell'ambito di ciascuno di essi, nell'obiettivo di consolidare una migliore sicurezza e stabilità nel nostro continente e di rafforzare la pace e il progresso in tutte le regioni del mondo.

POSTFAZIONE

Ettore Greco

L'OSCE e la sicurezza europea

L'OSCE è la sola organizzazione paneuropea cui partecipano tutti gli Stati del continente. L'area geografica dei 57 paesi partecipanti si estende, anzi, "da Vancouver a Vladivostok", comprendendo anche quelli caucasici, centroasiatici, gli Stati Uniti e il Canada (nel 2012 ne è diventata parte anche la Mongolia). È da notare che i due paesi nordamericani, in quanto membri della NATO, continuano a essere pienamente coinvolti nella gestione della sicurezza europea. Gli Usa, in particolare, come paese leader dell'Alleanza Atlantica, hanno da sempre svolto un ruolo centrale anche in ambito OSCE, e sono interessati all'organizzazione paneuropea per le sue competenze non solo nel campo della sicurezza, ma anche in quello dei diritti umani.

L'OSCE ha indubbi vantaggi comparativi rispetto ad altre organizzazioni che si occupano di sicurezza nel contesto europeo. Non li ha solo sulla carta, in via potenziale, ma anche per il ruolo che ha concretamente saputo ritagliarsi, col tempo, in vari ambiti della cooperazione regionale. In diverse fasi della storia europea, la sua azione ha in effetti avuto un impatto significativo sugli assetti continentali, contribuendo a determinarne l'evoluzione.

Nei suoi 46 anni di attività – dalla firma del suo documento fondativo, l'Atto Finale di Helsinki, nel 1975 – l'OSCE ha vissuto molti alti e bassi, ed è stata di recente investita in pieno, come altre realtà istituzionali, dalla pervasiva crisi del multilateralismo, a tal punto che se ne è messa in discussione la stessa ragion d'essere. Un ambiente internazionale profondamente segnato da una rivalità crescente fra le maggiori potenze sembra lasciare poco spazio a contesti di cooperazione che richiedono, per operare in modo efficace, un grado elevato di fiducia reciproca e la disponibilità a cooperare su un piede di parità.

Nel periodo della Guerra Fredda – già a partire dal 1972, quando si aprì la conferenza – l'OSCE contribuì notevolmente al dialogo Est-Ovest e alla creazione di meccanismi di cooperazione tra i due blocchi volti a garantire stabilità al sistema di sicurezza europeo e ad allontanare il rischio di tensioni foriere di trasformarsi in conflitti armati. In quanto *forum* di dialogo, favorì il riconoscimento reciproco fra i due sistemi, e, su questa base, operò come attore istituzionale di primo piano per la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, incoraggiando anche l'azione dei dissidenti nei paesi del blocco sovietico.

Dalla CSCE all'OSCE

Il disegno della "Carta di Parigi per una Nuova Europa" era molto ambizioso. Prefigurava un'organizzazione in grado di gestire in prima persona un ampio spettro di problemi di sicurezza e potenzialmente tutti gli stadi del ciclo conflittuale. Le istituzioni e gli strumenti operativi da essa creati – il Consiglio Permanente, il Segretariato, il Centro per la Prevenzione dei Conflitti a Vienna, l'ODIHR a Varsavia (a cui si sarebbe poi aggiunto lo HCNM a L'Aja) – avviarono la trasformazione de facto del processo di Helsinki da "conferenza" a "organizzazione", anche se il cambiamento di denominazione avvenne quattro anni dopo (1994), al Vertice di Budapest. La visione su cui si basava era quella di un'Europa "senza muri", in grado di superare, una volta per tutte, le divisioni del passato, rendendo effettivo il concetto, molto ambizioso, che la sicurezza è "indivisibile" – il che escluderebbe, in linea di principio, sfere di influenza – e che l'approccio "cooperativo" è la via maestra per garantire stabilità all'Europa.

Dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo del sistema sovietico, l'OSCE ebbe un ruolo di spicco nella gestione dei cambiamenti epocali che si erano prodotti e che furono all'origine di destabilizzanti dinamiche conflittuali e di una serie di guerre, perlopiù a base etnica, ma che in diversi casi si trasformarono rapidamente, come nell'area dell'*ex* Jugoslavia, in conflitti interstatali. In questo periodo la CSCE prima, e l'OSCE poi, fu impegnata in diverse attività di prevenzione dei conflitti – fondamentale fu, in particolare, l'azione dello HCNM nei paesi baltici

a tutela dei diritti delle minoranze russe – ma anche di gestione della crisi e ricostruzione post-conflitto – come nell'area dell'*ex* Jugoslavia – e in vari tentativi di stabilizzazione e mediazione, come in Moldavia e nel Caucaso (Georgia e Nagorno-Karabakh).

Dalla fine degli anni Novanta in poi si sono invece determinate nuove fratture all'interno del continente che hanno portato a crescenti contrapposizioni, soprattutto tra paesi occidentali e Russia. Molti conflitti interetnici e di confine scaturiti dalla dissoluzione dell'Urss sono stati, nel migliore dei casi, semplicemente "congelati", ma, come mostrano gli sviluppi recenti di quello tra Armenia e Azerbaigian per il controllo del Nagorno-Karabakh, possono di nuovo dare origine a guerre aperte. Le modifiche territoriali e di confine verificatisi nell'area dell'*ex* Jugoslavia – alcune a seguito di guerre prolungate – hanno di fatto eroso il principio dell'immodificabilità dei confini – se non per comune accordo – che è uno dei cardini dell'OSCE. L'allargamento della NATO a Est – e, in parallelo, quello dell'Ue – è servito a stabilizzare una vasta area dell'Est Europa e dei Balcani, ma ha anche alimentato la competizione geopolitica con la Russia, che si è venuta progressivamente acuendo. I piani di riarmo di Washington e Mosca – in particolare, il dispiegamento dei dispositivi antimissili americani vicino al confine russo e dei missili russi Isklander a Kaliningrad – hanno contribuito ulteriormente a inasprire le tensioni, che sono sfociate, fra l'altro, nella fine di un trattato fondamentale per la sicurezza europea, quello riguardante le armi nucleari a raggio intermedio (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, *INF*).

La natura stessa dell'organizzazione l'ha portata a concentrarsi più su alcuni compiti che su altri. Per esempio, la parte della Carta di Parigi relativa alla "composizione pacifica delle controversie" è rimasta inattuata – altre organizzazioni hanno continuato a mantenere una responsabilità preminente in questo settore. Viceversa, alcune altre attività, come il monitoraggio elettorale, le missioni civili, l'allarme precoce e la prevenzione dei conflitti hanno acquisito una crescente centralità.

A questa crescente contrapposizione ha contribuito non poco la politica sempre più ostile all'Occidente – e tendenzialmente revanscista – perseguita da Vladimir Putin, e la sua determinazione a impedire ulteriori allargamenti della NATO e, più in generale, un'estensione dell'in-

fluenza occidentale nell'area *ex* sovietica, anche ricorrendo, come avvenuto in Georgia nel 2008 e in Ucraina nel 2014, ad azioni militari. Al contempo, alcuni paesi, soprattutto dell'area *ex* sovietica, in cui si sono consolidati regimi autoritari, sono diventati sempre più insofferenti delle politiche "intrusive" dell'OSCE in materia di diritti umani.

Peculiarità e vantaggi comparativi dell'OSCE

Nel 2014, a seguito dell'annessione della Crimea e della guerra in Ucraina, è stata sospesa la cooperazione tra i paesi dell'Alleanza atlantica e Mosca nell'ambito del Consiglio NATO-Russia. Da quel momento, l'OSCE è rimasta l'unico *forum* regionale multilaterale dove i paesi occidentali e la Russia possono cercare di individuare soluzioni comuni ai problemi di sicurezza dell'Europa.

La diplomazia russa si è sempre impegnata a fondo nell'OSCE, considerandola un ambito in cui poter esercitare – come è in effetti accaduto – un'influenza politica determinante. Dopo la caduta del muro di Berlino, prima Mikhail Gorbaciov e poi Boris Eltsin avevano anzi promosso, con lo slogan della "casa comune europea", l'idea che l'OSCE potesse diventare il perno istituzionale dell'assetto di sicurezza del continente, che peraltro i paesi occidentali non presero in seria considerazione. L'intento dichiarato dei leader russi, dopo la dissoluzione del Patto di Varsavia, era di ottenere anche quella della NATO. L'Alleanza atlantica si è invece allargata progressivamente verso est, e i russi hanno creato a loro volta accordi di difesa con i paesi *ex* sovietici rimasti nella loro orbita.

Il consolidarsi di queste divisioni geopolitiche ha determinato nuove fratture e tensioni. Tuttavia, anche in questo mutato scenario, l'OSCE ha continuato a essere vista come un importante *forum* di dialogo strategico tra la Russia e l'Occidente, oltre che, più in generale, come sede per promuovere una gestione concertata dei problemi di sicurezza del continente. È questo ancora uno degli aspetti distintivi del "valore aggiunto" dell'OSCE. È significativo che nel dicembre 2021, per cercare di risolvere i crescenti contrasti sul conflitto in Ucraina e la prospettiva di un ulteriore allargamento della NATO a Est, e sventare il rischio di

un confronto militare, che era tornato a farsi concreto, la Russia e i paesi occidentali abbiano scelto di avviare colloqui sotto l'egida dell'OSCE.

Le procedure decisionali dell'OSCE sono di natura consensuale; a parte poche e minori eccezioni, è sempre richiesta l'unanimità. La regola del consenso ha un'importante funzione rassicurante per i paesi che temono di essere oggetto di discriminazioni. È inoltre in sintonia con il modello "cooperativo" di sicurezza su cui l'OSCE si fonda, che prevede solo azioni che scaturiscono da decisioni consensuali ed esclude quelle di natura coercitiva. Sta qui anche la fondamentale differenza con le alleanze politico-militari, come la NATO, che prevedono invece l'uso della forza in funzione difensiva, e con l'ONU, che lo può legittimare, tramite il Consiglio di Sicurezza, in caso di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Ciò dà all'OSCE una speciale reputazione di imparzialità che contribuisce a facilitarne gli interventi nelle aree di crisi. Non a caso, l'unica missione internazionale oggi presente, con il consenso delle parti in conflitto, in Ucraina, in un ambiente estremamente volatile e rischioso, è gestita dall'OSCE. C'è però, innegabilmente, il risvolto della medaglia: la regola del consenso può portare facilmente, specie quando regnano sfiducia e tensione fra gli Stati, a stalli decisionali e a conseguenti paralisi operative, come è accaduto anche di recente.

Pur nei limiti, sopra descritti, della sicurezza "cooperativa", l'OSCE ha gradualmente messo a punto un'ampia gamma di strumenti di intervento che coprono tutti gli stadi del ciclo conflittuale – allarme precoce, prevenzione dei conflitti incipienti, gestione delle crisi, ricostruzione e riabilitazione post-conflitto. L'OSCE ha quindi tutte le caratteristiche per funzionare come organizzazione regionale (*regional arrangement*) ai sensi del Capitolo VIII delle Carta delle Nazioni Unite. Non sempre si è sviluppata un'adeguata sinergia e una divisione efficace delle responsabilità tra ONU e OSCE. Sarebbe necessario, più in generale, che l'OSCE sviluppasse ulteriormente i legami istituzionali e la cooperazione operativa con altre organizzazioni internazionali o con entità politiche, come l'Ue. Resta il fatto che le caratteristiche e il modus operandi dell'OSCE la rendono particolarmente adatta ad agire nel quadro

legale dell'ONU e ad assumersi compiti operativi nel contesto di interventi internazionali autorizzati e promossi dal Consiglio di Sicurezza.

L'OSCE svolge inoltre una funzione normativa che non andrebbe sottovalutata. Essa si esplica nell'approvazione di documenti non giuridicamente vincolanti, che rientrano quindi nella *soft law*. Altre organizzazioni hanno indubbiamente un ruolo normativo più incisivo. È il caso, in particolare, del Consiglio d'Europa nel campo dei diritti umani. Tuttavia, gli impegni che i paesi partecipanti si assumono in ambito OSCE, in particolare quelli riguardanti alcuni criteri e parametri di comportamento, costituiscono un corpo di regole di notevole importanza. L'insieme di principi e regole elaborate e concordate in sede OSCE – un articolato *acquis* normativo – continua, in particolare, a offrire un valido modello di riferimento per i processi di liberalizzazione e democratizzazione. Ciò vale, in particolare, per i tentativi di promuovere tali processi in paesi, come quelli centroasiatici, che partecipano all'OSCE, ma non sono membri del Consiglio d'Europa, ma anche per il contrasto alle derive autoritarie in atto in altri paesi europei.

Inoltre, in alcuni settori, come il controllo degli armamenti, l'OSCE ha svolto in passato, e potrebbe tornare a svolgere in futuro, la funzione di *forum* negoziale per la stipula di accordi giuridicamente vincolanti. L'esempio più rilevante, sotto questo aspetto, sono gli accordi in materia di controllo degli armamenti negoziati in sede OSCE, in particolare il Trattato sulle armi convenzionali in Europa (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, *CFE*) del 1990, uno dei pilastri del sistema di sicurezza europea post-Guerra Fredda (a cui però la Russia ha smesso ufficialmente di partecipare nel 2007).

Il concetto "onnicomprensivo" di sicurezza (*comprehensive concept of security*) su cui l'OSCE basa da sempre le sue attività e che pone l'accento sul nesso tra sicurezza, problemi economici e ambientali, e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali – i tre "pilastri" dell'organizzazione – è venuto gradualmente affermandosi anche in altri contesti istituzionali e, più in generale, nel dibattito internazionale. È questo uno dei maggiori successi che l'organizzazione paneuropea può vantare. Per esempio, una visione del problema migratorio meramente incentrata sulla sua dimensione securitaria è diventata sempre più difficile da sostenere. Analogamente, il tema del cambiamento climatico

viene oggi sempre più discusso in relazione anche alle sue implicazioni per la sicurezza dei paesi e regioni che ne sono investiti. Nello sviluppo dei partenariati, in particolare quello con i paesi della sponda Sud del Mediterraneo, l'OSCE ha fatto perno proprio su questa visione integrata della sicurezza, che risulta ai partner più accettabile di altri modelli caratterizzati da una visione angusta dei problemi di sicurezza. Progetti come quelli della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo (*Cscm*), che l'Italia cercò di promuovere nei primi anni Novanta del secolo scorso e di cui si torna periodicamente a discutere, sono in effetti basati su questo concetto multidimensionale di sicurezza[1].

L'OSCE ha saputo infine ritagliarsi alcune nicchie di specializzazione che le consentono di offrire un effettivo valore aggiunto all'architettura istituzionale della cooperazione regionale. Oltre a quelle già menzionate, va sottolineato il suo ruolo nel monitoraggio dei processi elettorali di cui si occupa l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) di Varsavia. È questo un ruolo che è venuto acquisendo una crescente importanza. I rapporti dell'OSCE sulle elezioni nei paesi partecipanti, che valutano quanto siano stati rispettosi dei principi di libertà ed equità, hanno talora un peso notevole nella politica interna dei paesi interessati. Possono dare adito a discussioni e contrasti a livello internazionale (non solo all'interno dell'OSCE), influenzando i rapporti fra gli Stati. Proprio per queste ragioni, il monitoraggio elettorale dell'OSCE è stato, in varie occasioni, contestato e ostacolato da alcuni paesi a regime autoritario. Questo ostruzionismo ha però un alto prezzo reputazio-

[1] L'attenzione per la tematica mediterranea ha rappresentato una costante della politica estera italiana nella CSCE, con regolari ritorni di fiamma accompagnati da successi quantomeno moderati. Aldo Moro, Presidente del Consiglio, si impegnò sino alla fine del negoziato per l'Atto Finale a Helsinki nel 1975 perché la cooperazione con i paesi mediterranei trovasse adeguato risalto: il capitolo mediterraneo che l'Italia riuscì a ottenere era piuttosto generico ed è rimasto tutto sommato confinato al margine del processo CSCE. Ciò in parte anche perché gli stessi Paesi mediterranei dimostrarono scarso interesse, a parte qualche sporadica eccezione, e Israele se ne tenne lontano. Circa le ragioni, la CSCM e il ruolo di Gianni de Michelis, cfr. la nota n. 85 infra (Antonio Armellini). In merito vedi anche "CSCE/OSCE. Dagli Stati non-partecipanti ai Partner per la cooperazione" (*https://tinyurl.com/TrichiloMed*).

nale per i paesi che lo praticano e può determinarne l'isolamento; è difficile, perciò, che vi ricorrano troppo alla leggera.

L'altra peculiare funzione dell'OSCE su cui occorre porre l'accento è l'allarme precoce (*early warning*) che si esplica in varie forme, anche attraverso il controllo del rispetto dei diritti umani. Una violazione di tali diritti è infatti, nella prospettiva della *comprehensive security*, una potenziale causa scatenante di conflitti di natura sociale, politica o etnica. Particolare rilievo ha in questo contesto l'attività dell'Alto Commissario sulle Minoranze Nazionali (*High Commissioner on National Minorities*, *HCNM*) che ha il compito di allertare l'organizzazione quando tensioni etniche rischiano di trasformarsi in un conflitto aperto.

Un'organizzazione in continuo cambiamento

Come detto, l'OSCE, forse anche più di altre organizzazioni operanti nel contesto europeo, ha attraversato fasi diverse. Il suo ruolo si è in effetti venuto via via modificando in relazione all'evoluzione del quadro di sicurezza del continente.

Questi sviluppi si sono riverberati all'interno dell'organizzazione, limitandone fortemente lo spazio di azione. È significativo che l'ultima dichiarazione politica comune dei ministri degli Esteri degli Stati partecipanti risalga al 2002. Molto ha pesato il mutato atteggiamento della Russia, che, dopo aver per un certo tempo puntato, come si è detto, a un rafforzamento del ruolo dell'OSCE – Mosca avrebbe anche voluto che si ponesse a suo fondamento un vero e proprio trattato – e aver persino accettato nel 1995 una missione OSCE in Cecenia, oggi non fa mistero del timore che l'Occidente possa servirsi dei meccanismi dell'OSCE per fare pressione nei suoi confronti. La contrapposizione tra Russia e paesi occidentali sui temi dei diritti umani e della democrazia si è fatta, in effetti, sempre più aspra, e fa tutt'uno con le tensioni derivanti dalla rivalità geopolitica. Tutto ciò si è tradotto in un ridimensionamento o rimessa in discussione di alcune attività dell'OSCE.

In vari paesi le missioni OSCE sono state chiuse su pressione dei governi locali. La presenza dell'organizzazione si è indebolita, in particolare, in alcune aree critiche, come l'Asia centrale e il Caucaso. Anche

la promozione dei diritti umani e della governance democratica ha subito vari scacchi. L'impegno dell'OSCE nella mediazione politica, divenuta spesso appannaggio di gruppi informali di paesi, ha incontrato ostacoli crescenti. Particolarmente preoccupante è il collasso di fatto del sistema di controllo degli armamenti che era stato creato negli anni Novanta con la stipula di una serie di accordi negoziati in sede OSCE. La Russia ha da tempo sospeso, come si è detto, la partecipazione al Trattato sulle armi convenzionali (Cfe) che necessiterebbe peraltro di essere profondamente rivisto. Inoltre, sia Washington che Mosca si sono ritirati dal trattato "Cieli Aperti" (*Open Skies*) del 1992. Il "Documento di Vienna" sulle misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza (*Confidence and Security Building Measures*, *Csbm*) non è stato rivisto dal 2011 e la sua applicazione incontra crescenti difficoltà.

Si è assistito, nel complesso, a un indebolimento delle strutture operative dell'OSCE, riflesso anche della maggiore riluttanza degli stati partecipanti, in questa temperie, a investire politicamente e finanziariamente nell'organizzazione. Nella seconda metà del 2020 l'organizzazione ha anche vissuto una prolungata crisi istituzionale, allorché alcuni paesi, insofferenti delle critiche cui erano sottoposti per il mancato rispetto di alcuni diritti e libertà, hanno posto il veto al rinnovo delle principali cariche istituzionali, compreso quella di Segretario generale. Per sei mesi l'OSCE è stata ridotta alla quasi paralisi.

Quest'indebolimento delle funzioni esecutive dell'OSCE fa temere che l'organizzazione possa essere costretta a tornare alle sue origini, riducendosi di nuovo a un *forum* dove paesi o alleanze contrapposte, portatori di visioni diverse sui principi e le regole cui gli Stati devono attenersi e sugli assetti di sicurezza europea, si confrontano, cercando, in nome della coesistenza pacifica, di trovare, possibili accordi. Se questo avvenisse, sarebbe un clamoroso fallimento dell'ambizioso progetto concepito a Parigi. Per fortuna non siamo ancora a questo punto. Vale quindi la pena riflettere sulle direttrici di azione che potrebbero servire a salvare il ruolo dell'OSCE e possibilmente a rilanciarlo. Ci limitiamo qui a prendere in considerazione alcuni ambiti di importanza centrale per il ruolo dell'OSCE nella promozione della sicurezza europea.

Prospettive future

Un primo obiettivo fondamentale è la creazione di un nuovo quadro di accordi e regole in materia di controllo degli armamenti e di meccanismi per rafforzare la reciproca fiducia. Le prospettive in questo campo non sono particolarmente favorevoli proprio a causa del clima di sospetto e sfiducia tra paesi occidentali e Russia che si è venuto radicando negli ultimi anni (in realtà a partire almeno dall'inizio del secolo). Nel breve e medio termine è improbabile che si raggiunga un accordo per rinnovare il trattato Cfe e che Usa e Russia tornino nel trattato *Open Skies*. Nel 2016, per discutere come superare l'impasse nel controllo degli armamenti convenzionali e nelle misure di fiducia, è stato avviato in sede OSCE, su impulso tedesco, il "Dialogo Strutturato". Si tratta di un gruppo di lavoro informale fra ambasciatori e diplomatici di alto livello dei paesi partecipanti da cui non è scaturito finora alcun nuovo processo negoziale, ma che è servito almeno a stimolare una discussione sulle rispettive capacità militari e percezioni della minaccia in vista dell'adozione di nuove misure che consentano di allentare le tensioni e di prevenire conflitti militari derivanti da fraintendimenti o erronee valutazioni delle intenzioni altrui. È importante che questo processo, che è tipico del ruolo dell'OSCE come *forum* per il dialogo strategico, vada avanti e si sviluppi. I paesi partecipanti hanno in realtà idee divergenti sulle sue priorità e non aiuta che esso sia presieduto ogni anno da un paese diverso. Tuttavia, se nei colloqui che si apriranno nel 2022 tra paesi occidentali e Russia si raggiungesse un'intesa sulle questioni più spinose, a partire dalla gestione della crisi ucraina, il Dialogo Strutturato potrebbe avere un ruolo importante nella definizione di un nuovo quadro di impegni e regole in materia di controllo degli armamenti e di misure di fiducia.

L'OSCE non ha avuto sempre successo con le sue missioni sul campo e spesso ha dovuto rinunciare a dispiegarle a causa dell'opposizione del paese che avrebbe dovuto ospitarle. Alcune missioni, come accennato, sono state ritirate per la stessa ragione. Tuttavia, l'esperienza dimostra che le missioni sono uno degli strumenti più efficaci della "cassetta degli attrezzi" di cui l'OSCE si è dotata dalla Carta di Parigi in poi. Lo provano, in particolare, le missioni che hanno operato per molti

anni nell'area dell'*ex* Jugoslavia, e più di recente la missione di monitoraggio in Ucraina (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, *SMM*), che è la più estesa e impegnativa mai intrapresa dall'organizzazione (circa 700 osservatori appartenenti a 44 paesi partecipanti). La SMM, attiva dal 21 marzo 2014, pochi giorni prima dell'inizio della guerra in Ucraina, agisce in un ambiente ostile ed estremamente volatile, nell'area che è al centro del conflitto, il Donbass. Ha un mandato non molto diverso da quello delle missioni classiche di mantenimento della pace, pur essendo composta solo di personale civile: monitoraggio del cessate il fuoco, facilitazione del dialogo fra le parti, appoggio all'azione umanitaria. In effetti, la SMM ha cominciato a operare con l'obiettivo di prevenire il conflitto, ma poi, a causa del rapido deterioramento delle condizioni di sicurezza, si è trasformata in una missione di gestione della crisi. Attraverso la SMM, l'OSCE ha garantito una presenza internazionale in un'area cruciale per la sicurezza europea, dimostrando di essere in grado di dispiegare una missione in tempi rapidi e di adattarne le modalità di azione al mutare delle circostanze (nel luglio del 2014 si è anche aggiunta una missione minore di osservazione in due posti di confine). I rapporti che la SMM fornisce quotidianamente costituiscono una fonte di vitale importanza per il monitoraggio dell'andamento del conflitto, che è condizione essenziale per poter intraprendere azioni tempestive di fronte a rischi di escalation o di un allargamento del conflitto. Va anche sottolineato che l'OSCE si è dotata di recente di alcuni nuovi strumenti che ne hanno rafforzato la capacità di pianificazione e di dispiegamento rapido delle missioni. La SMM non è peraltro il primo caso di missione inviata dall'OSCE in una situazione di relativa calma e che si è poi trovata a operare nel bel mezzo di un conflitto aperto, assumendosi a un certo punto anche il compito di verificare il rispetto del cessate il fuoco. È già accaduto con la missione di verifica in Kosovo (*Kosovo Verification Mission*, *KVM*), attiva dall'ottobre 1998 al giugno 1999.

Finora l'OSCE ha gestito solo missioni di natura civile, pur essendo compatibile con il suo mandato anche l'organizzazione di missioni militari, a patto che, come sopra precisato, non debbano effettuare azioni coercitive. In effetti, a metà degli anni Novanta, attraverso un organo *ad hoc* (*High-Level Planning Group*, *HLPG*), l'OSCE aveva pianificato

alcune opzioni per l'invio di una missione militare – fino a un massimo di 5.000 effettivi – nella zona del conflitto sul Nagorno-Karabakh nel caso del raggiungimento di un accordo di pace tra Armenia e Azerbaigian. Questa condizione non si è però verificata e oggi, dopo la riconquista di una parte della regione da parte dell'Azerbaigian nel 2020, il cessate il fuoco è monitorato da una missione militare russa. L'OSCE ha perlopiù effettuato missioni di osservazione, anche prolungate nel tempo, in alcuni paesi sconvolti da conflitti, come la Moldavia e la Georgia, specializzandosi nel controllo dei confini, ma anche missioni di addestramento e sostegno alle forze di polizia (Kirghizistan, Macedonia del Nord). Sembra improbabile che l'OSCE possa svolgere in futuro missioni militari, che non solo richiederebbero una capacità di pianificazione e gestione di cui l'organizzazione è priva, ma potrebbero entrare in contrasto con il suo approccio "cooperativo" ai problemi di sicurezza e con il suo profilo di imparzialità. Tuttavia, come dimostrano gli esempi della KVM e della SMM, l'OSCE è in grado di attuare missioni anche in ambienti altamente instabili dove può dare un contributo significativo non solo al monitoraggio in senso stretto, ma anche ad altri aspetti della gestione delle crisi.

E in effetti, l'OSCE ha svolto un ruolo non indifferente anche nelle attività di mediazione. Per quanto riguarda la guerra in Ucraina è parte del *Trilateral Contact Group* – composto anche da Russia e Ucraina – che ha svolto, nel processo negoziale, un ruolo complementare a quello del cosiddetto "Formato Normandia" (Francia, Germania, Russia e Ucraina) per la risoluzione del conflitto, in particolare per i colloqui sul cessate il fuoco e successivi sviluppi. L'OSCE è stata attiva nelle attività di mediazione relative anche ad altri conflitti – Nagorno-Karabakh, Ossezia del Sud e Abkhazia in Georgia, e Transnistria in Moldavia – anche se si è spesso focalizzata soprattutto sulla dimensione umanitaria. Peraltro, in nessuno di questi conflitti – tranne in Moldavia – la mediazione ha ottenuto risultati significativi.

Va sottolineato che mediazione e facilitazione al dialogo sono centrali nel mandato OSCE. In seno al Cpc è stata anche creata un'apposita struttura per il sostegno alla mediazione – *Mediation Support Team* – che ha lo scopo di rafforzare le capacità dell'organizzazione di contribuire ai processi negoziali per la risoluzione dei conflitti. Come hanno

dimostrato, in particolare, le esperienze delle missioni in Kosovo e in Ucraina, fondamentale rimane anche il coordinamento tra il processo politico e le operazioni sul campo.

L'OSCE ha anche gradualmente rafforzato le sue capacità nell'*early warning*, uno dei suoi settori primari di intervento. Di fatto tutti i suoi principali organi – in particolare l'ODIHR, con la sua azione nel campo dei diritti umani, e lo HCNM, per la sua competenza sui conflitti etnici – svolgono un ruolo di punta per l'allerta precoce. All'interno del Cpc è poi attiva una struttura *ad hoc* per l'*early warning* – la *Situation/Communications Room* (*SitCom*) – che ha il compito di monitorare sviluppi nei paesi partecipanti e aree limitrofi che sono suscettibili di generare conflitti. Nell'assolvere questa funzione, la *SitCom* del Cpc fa da *trait d'union* tra il segretariato e le missioni sul terreno. In base al suo mandato, il Segretario-Generale dell'OSCE può emettere preavvisi di crisi. Ciò è avvenuto solo due volte: nel 2012 in relazione a un rischio di escalation delle ostilità in Nagorno-Karabakh e nel 2018 a seguito di un incidente tra la marina russa e quella ucraina nello stretto di Kerch. Il problema è che molti paesi non vedono di buon occhio le attività di monitoraggio dell'OSCE per l'*early warning* perché temono una violazione della loro sovranità e un danno reputazionale. Come per altre attività "intrusive" dell'OSCE, anche per l'*early warning* viene spesso agitato il rischio, vero o presunto, della politicizzazione. Gli organi dell'OSCE tendono quindi a svolgere questa funzione in modo confidenziale, che non è però sempre quello più efficace. C'è poi il nodo del passaggio dall'allarme precoce all'azione tempestiva. Anche su questo aspetto l'OSCE ha cercato di affinare le sue capacità attraverso la messa a punto di un quadro concettuale e di una serie di procedure.

Sullo sfondo rimangono infine una serie di proposte di riforma dell'organizzazione paneuropea di più o meno ampia portata. Alcune mirano al miglioramento delle strutture e delle procedure, in particolare quelle del Segretariato, ma anche di altri organi, e alla semplificazione del processo di bilancio (quello del 2020 è stato approvato solo alla fine di maggio del 2020). Altre sono più ambiziose, come il conferimento all'OSCE della personalità giuridica – che in effetti faciliterebbe la realizzazione delle missioni – o l'introduzione di nuove eccezioni alla regola del consenso. Sicuramente aiuterebbe una maggiore capacità di

pianificazione a lungo termine, che potrebbe realizzarsi attraverso l'approvazione di programmi pluriennali di attività che possano offrire una cornice di riferimento alle presidenze annuali dell'organizzazione. Cruciale sarebbe infine che si tornassero a svolgere riunioni periodiche di riesame dell'attuazione degli impegni, l'ultima delle quali risale a più di dieci anni fa.

NOTA CONCLUSIVA

*Stefano Baldi**

Come spesso accade per pubblicazioni di carattere storico, questo libro nasce dall'incontro di diverse esigenze e opportunità. La prima esigenza è quella di non disperdere la memoria, di fissare i momenti importanti del passato, non solo attraverso i documenti relativi a determinati avvenimenti, ma anche attraverso i ricordi di chi li ha vissuti. Solo così è possibile intercettare e collocare nella giusta prospettiva l'atmosfera, le sensazioni, i rapporti interpersonali che sono dietro le quinte degli eventi a valenza storica. Le trattative diplomatiche rispondono in pieno a queste caratteristiche e uno dei meriti del volume dell'Ambasciatore Antonio Armellini è proprio quello di far rivivere, con le sue considerazioni e osservazioni, quelle atmosfere, quelle sensazioni e quei rapporti.

Antonio Armellini guidava nel 1990 la Delegazione diplomatica italiana che partecipò ai negoziati per la definizione della Carta di Parigi, un documento di particolare rilevanza per comprendere quella particolare fase storica di transizione tra la guerra fredda e i nuovi assetti. Inoltre, esso influenzò profondamente l'odierna Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OSCE), visto che sostanzialmente avviò il processo di trasformazione della conferenza diplomatica internazionale (CSCE) in Organizzazione internazionale (OSCE). Infine va ricordato che il negoziato per la Carta di Parigi fu anche una delle prime prove del fuoco della cooperazione politica europea che si andava strutturando.

Il volume costituisce quindi un'occasione straordinaria per conoscere, attraverso il racconto di un protagonista privilegiato, un momento

* Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE.

chiave della storia dell'Organizzazione che ne condiziona il funzionamento ancora oggi.

Come Rappresentante Permanente dell'Italia presso l'OSCE a Vienna, sin dall'inizio del mio mandato ho ritenuto che sia fondamentale, oggi più che mai, una maggiore conoscenza di questa Organizzazione e soprattutto della sua storia che si sviluppa ormai gli ultimi cinquanta anni. Solo una migliore conoscenza dei vari momenti attraversati dall'Organizzazione e della sua evoluzione permette di acquisire gli strumenti per meglio comprendere i rapporti, più o meno difficili, intercorrenti tra gli Stati partecipanti.

Perciò la conservazione della memoria e la sua diffusione diventano un momento essenziale dell'attività che deve essere svolta dalle istituzioni, non solo per poter valorizzare quanto fatto in passato, ma anche per favorire una più efficace azione del Paese all'interno dell'OSCE. Avere la possibilità di consultare la documentazione relativa a importanti eventi del passato diventa ancora più importante in una Organizzazione così complessa e con peculiarità strutturali e funzionali uniche nel panorama delle organizzazioni intergovernative.

Il diario del negoziato e la documentazione raccolta dall'Amb. Antonio Armellini testimoniano che anche in tempi molto difficili e confusi, come all'inizio degli anni novanta, è stato possibile portare a compimento un difficile negoziato con risultati rilevanti come l'elaborazione della Carta di Parigi che doveva rappresentare una "nuova partenza" dei rapporti fra gli Stati della regione. Da quanto illustrato nel volume risulta evidente che l'apporto dell'Italia al successo del negoziato è stato considerevole ed è stato il risultato di una prova corale della nostra Delegazione: un bell'esempio di "gioco di squadra". Per questo è importante poter individuare i singoli apporti dei vari funzionari diplomatici italiani impegnati nel negoziato, sotto una guida abile e intelligente.

Questa pubblicazione si pone in un quadro progettuale di più ampio respiro elaborato dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'OSCE. Altre iniziative sono infatti state intraprese e sono in corso di realizzazione al fine di far conoscere meglio la natura, le caratteristiche e le potenzialità di una organizzazione come l'OSCE. Il punto di partenza è la constatazione che le informazioni attualmente disponibili sull'OSCE, soprattutto in italiano, non sono adeguate né quantitativamente né qua-

litativamente alla portata e al ruolo che essa svolge nello scacchiere internazionale.

Il sito web ufficiale dell'OSCE contiene una serie di informazioni generali sulle varie strutture con cui opera l'Organizzazione, ma purtroppo la maggior parte di queste informazioni sono disponibili solo in lingua inglese e quindi accessibili soltanto a un pubblico più esperto, malgrado il fatto che l'OSCE sia una delle poche Organizzazioni internazionali in cui l'italiano è una delle lingue ufficiali.

Il sito web della Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'OSCE costituisce la fonte principale e maggiormente qualificata per conoscere l'azione e le iniziative che l'Italia intraprende all'interno dell'Organizzazione; su questo fronte si sta concentrando un'azione di arricchimento volta a valorizzare le posizioni dell'Italia e a rendere disponibili e facilmente accessibili tutte le informazioni rilevanti.

Per facilitare le ricerche di studiosi o di semplici persone interessate abbiamo ad esempio curato la compilazione di un'approfondita bibliografia in italiano delle pubblicazioni (libri e articoli) realizzate a oggi relativamente alla CSCE e all'OSCE[1]. Questo volume rappresenta un altro importante elemento che si aggiunge alle fonti disponibili[2]. Tale lista è destinata a crescere nel tempo grazie a nuovi apporti, favoriti e sollecitati da un'azione di sensibilizzazione degli ambienti interessati quali le università e i centri di ricerca.

Altre iniziative volte a semplificare il reperimento di informazioni sull'OSCE sono la compilazione di un elenco di acronimi (in italiano e

[1] La lista è stata elaborata attraverso una ricerca delle pubblicazioni realizzate in lingua italiana (monografie, articoli, tesi di laurea e altro). L'elenco, che non è da intendersi esaustivo, è disponibile sul sito della Rappresentanza all'indirizzo *https://bit.ly/bibliografiaosce*.

[2] Una segnalazione particolare a proposito di due pubblicazioni che sono state recentemente realizzate dalla Rappresentanza Permanente presso l'OSCE a Vienna: "Ricostruire il Dialogo: La Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018" (2020) curato dall'ambasciatore Alessandro Azzoni, al tempo Rappresentante Permanente presso l'organizzazione e "L'Italia alle Riunioni del Consiglio dei Ministri dell'OSCE. Raccolta degli interventi delle Delegazioni italiane 2000-2020" (2021) da me curato. Entrambi i volumi possono essere liberamente consultati in versione digitale.

in inglese) maggiormente utilizzati in questo contesto[3] e una lista ragionata dei principali documenti dell'OSCE disponibili in italiano[4].

Tutto ciò è pensato anche in un'ottica di maggiore coinvolgimento dei giovani studiosi e ricercatori ai quali dobbiamo fornire gli strumenti necessari per permettere la conoscenza e l'approfondimento delle informazioni relative all'OSCE. In mancanza di questi strumenti non è costruttivo avanzare lamentele di scarso interesse e attenzione. Anche avendo a mente questa esigenza, la Rappresentanza ha organizzato, insieme a numerose Università italiane, un ciclo di seminari sull'OSCE con la partecipazione di diplomatici e funzionari dell'Organizzazione.

L'auspicio è naturalmente che tutte queste attività e iniziative possano contribuire concretamente a una maggiore consapevolezza, non solo nella ristretta cerchia di addetti ai lavori, della rilevanza e dell'importanza di un foro come l'OSCE, pensato, creato e sviluppatosi come luogo di incontro e di dialogo, spesso partendo da posizioni lontane, ma con la comune volontà di arrivare a un terreno comune, foriero di distensione e di pace.

[3] L'elenco è disponibile sul sito della Rappresentanza all'indirizzo *https://bit.ly/bibliografiaosce*.

[4] La lista ragionata è disponibile sul sito della Rappresentanza all'indirizzo *https://bit.ly/documentiosce*.

APPENDICE

LA CARTA DI PARIGI PER UNA NUOVA EUROPA

Incontro dei Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE): Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Repubblica Federativa Ceca e Slovacca, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia-Comunità Europea, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria e Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

Parigi, 19-21 novembre 1990

UNA NUOVA ERA DI DEMOCRAZIA, PACE E UNITÀ

Noi, Capi di Stato e di Governo degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, siamo riuniti a Parigi in un periodo di profondi mutamenti e di attese storiche. L'era della contrapposizione e della divisione dell'Europa è terminata. Dichiariamo che per l'avvenire le nostre relazioni saranno basate sul rispetto e sulla cooperazione.

L'Europa si sta liberando dal retaggio del passato. Il coraggio di uomini e donne, la potenza della volontà dei popoli e la forza delle idee dell'Atto Finale di Helsinki hanno dischiuso una nuova era di democrazia, pace e unità in Europa.

È questo il momento di realizzare le speranze e le aspettative nutrite dai nostri popoli per decenni: l'impegno costante per una democrazia basata sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali, la prosperità attraverso la libertà economica e la giustizia sociale nonché un'uguale sicurezza per tutti i nostri paesi.

I Dieci Principi dell'Atto Finale ci guideranno verso tale ambizioso futuro, così come hanno illuminato il nostro cammino verso migliori relazioni negli ultimi quindici anni. La piena attuazione di tutti gli impegni CSCE deve costituire la base per le iniziative che stiamo ora intraprendendo al fine di consentire alle nostre nazioni di vivere conformemente alle loro aspirazioni.

Diritti dell'Uomo, Democrazia e Stato di Diritto

Ci impegniamo a edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo delle nostre nazioni. Nel perseguire questo fine, ci atterremo a quanto segue.

I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali sono diritti innati di ogni essere umano, sono inalienabili e garantiti dalla legge. Responsabilità primaria del governo è tutelarli e promuoverli. Il loro rispetto costituisce una salvaguardia indispensabile contro gli eccessi di potere di uno stato. La loro osservanza e il loro pieno esercizio sono il fondamento della libertà, della giustizia e della pace.

Il governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. La democrazia è la migliore salvaguardia della libertà di espressione, della tolleranza di tutti i gruppi della società, e dell'uguaglianza di opportunità per ogni persona.

La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell'elettorato, l'obbligo delle

autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrata imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge.

Affermiamo che, senza discriminazioni,

ogni persona ha il diritto:
alla libertà di pensiero, coscienza e religione o credo, alla libertà di espressione,
alla libertà di associazione e di riunione pacifica, alla libertà di movimento;

nessuno sarà:
arbitrariamente arrestato o detenuto,
sottoposto a tortura o ad altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;

ciascuno ha inoltre il diritto:
di conoscere i propri diritti e di esercitarli, di partecipare a elezioni libere e corrette;
a un procedimento giudiziario imparziale e pubblico se imputato di un reato;
di possedere beni individualmente o in comune con altri e di gestire imprese individuali, di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali.

Affermiamo che l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sarà tutelata e che le persone appartenenti a minoranze nazionali hanno il diritto di esprimere liberamente, preservare e sviluppare tale identità senza discriminazioni di alcun genere e in piena uguaglianza di fronte alla legge.

Garantiremo che ognuno possa disporre di efficaci strumenti di ricorso in sede nazionale o internazionale, contro qualsiasi violazione dei suoi diritti.

Il pieno rispetto di tali precetti costituisce il fondamento su cui cercheremo di costruire la nuova Europa.

I nostri Stati coopereranno e si sosterranno l'un l'altro con l'obiettivo di rendere irreversibili tali conquiste democratiche.

Libertà Economica e Responsabilità

La libertà economica, la giustizia sociale e la responsabilità ambientale sono indispensabili per la prosperità.

La libera volontà della persona, esercitata nella democrazia e tutelata dallo stato di diritto, costituisce la base necessaria per un positivo sviluppo economico e sociale. Promuoveremo l'attività economica che rispetta e sostiene la dignità umana.

La libertà e il pluralismo politico sono elementi necessari nel nostro comune obiettivo di sviluppare economie di mercato verso una crescita economica sostenibile, la prosperità, la giustizia sociale, una crescente occupazione e l'efficiente utilizzazione delle risorse economiche. Il successo della transizione all'economia di mercato da parte di paesi che spiegano i propri sforzi in tal senso è importante e nell'interesse di tutti noi; ci consentirà di partecipare a un più elevato livello di prosperità, il che costituisce il nostro obiettivo comune. Coopereremo a tal fine.

La tutela dell'ambiente è una responsabilità condivisa da tutte le nostre nazioni. Pur sostenendo gli sforzi nazionali e regionali in questo campo, dobbiamo considerare anche la pressante esigenza di un'azione congiunta su più vasta scala.

Relazioni Amichevoli fra gli Stati Partecipanti

Mentre una nuova era si annuncia in Europa, siamo decisi ad ampliare e rafforzare le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati

dell'Europa, gli Stati Uniti d'America e il Canada, e a promuovere l'amicizia fra i nostri popoli.

Per sostenere e promuovere la democrazia, la pace e l'unità in Europa, proclamiamo solennemente il nostro pieno impegno nei riguardi dei Dieci Principi dell'Atto Finale di Helsinki. Affermiamo la costante validità dei Dieci Principi e la nostra determinazione a metterli in pratica. Tutti i Principi si applicano in modo uguale e senza riserve, e ciascuno è interpretato tenendo conto degli altri. Essi costituiscono la base delle nostre relazioni.

Conformemente ai nostri obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e agli impegni assunti con l'Atto Finale di Helsinki, rinnoviamo il nostro impegno solenne di astenerci dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, nonché da azioni in qualunque altra maniera incompatibili con i principi o gli obiettivi di tali documenti. Ricordiamo che la mancata osservanza degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite costituisce una violazione del diritto internazionale.

Riaffermiamo il nostro impegno di risolvere le controversie con mezzi pacifici. Decidiamo di sviluppare meccanismi per la prevenzione e la soluzione di conflitti fra gli Stati partecipanti.

Con la fine della divisione dell'Europa, ci adopereremo per una nuova qualità delle nostre relazioni di sicurezza nel pieno rispetto delle libertà di scelta di ciascuno a tale riguardo. La sicurezza è indivisibile e la sicurezza di ogni Stato partecipante è inseparabilmente connessa con quella di tutti gli altri. Pertanto ci impegniamo solennemente a cooperare per rafforzare la fiducia e la sicurezza fra di noi e a promuovere il controllo degli armamenti e il disarmo.

Accogliamo con favore la Dichiarazione Congiunta di Ventidue Stati sul miglioramento delle loro relazioni.

Le nostre relazioni si baseranno sulla nostra comune adesione ai valori democratici, ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali. Siamo convinti che per rafforzare la pace e la sicurezza fra i nostri Stati siano indispensabili il progresso della democrazia e il rispetto e l'effettivo esercizio dei diritti dell'uomo. Riaffermiamo l'eguaglianza dei diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e alle pertinenti norme di diritto internazionale, incluse quelle relative all'integrità territoriale degli Stati.

Siamo decisi a potenziare le consultazioni politiche e ad ampliare la cooperazione per risolvere problemi economici, sociali, ambientali, culturali e umanitari. Tale determinazione comune e la nostra crescente interdipendenza contribuiranno a superare decenni di sfiducia, ad accrescere la stabilità e a edificare un'Europa unita.

Vogliamo che l'Europa sia fonte di pace, aperta al dialogo e alla cooperazione con gli altri paesi, accolga con favore gli scambi e si impegni nella ricerca di comuni risposte alle sfide del futuro.

Sicurezza

Le relazioni amichevoli fra noi trarranno vantaggio dal consolidamento della democrazia e dal miglioramento della sicurezza.

Accogliamo con favore la firma da parte di ventidue Stati partecipanti del Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa che porterà a più bassi livelli delle forze armate. Avalliamo l'adozione di una nuova serie di sostanza di Misure Miranti a Rafforzare la Fiducia e la Sicurezza che condurranno a una maggiore trasparenza e fiducia fra tutti gli Stati partecipanti. Si tratta di passi importanti verso una maggiore stabilità e sicurezza in Europa.

La riduzione senza precedenti delle forze armate derivante dal Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa, unitamente a nuovi approcci in materia di sicurezza e cooperazione nell'ambito del proces-

so CSCE, porterà a una nuova percezione della sicurezza in Europa e a una nuova dimensione nelle nostre relazioni. In tale contesto riconosciamo pienamente la libertà degli Stati di determinare i propri assetti di sicurezza.

Unità

L'Europa intera e libera si avvia a un nuovo inizio. Invitiamo i nostri popoli a partecipare a questa grande impresa.

Prendiamo atto con grande soddisfazione del Trattato sul Regolamento Definitivo relativo alla Germania firmato a Mosca il 12 settembre 1990 e sinceramente plaudiamo alla riunificazione del popolo tedesco in un solo Stato, conformemente ai principi dell'Atto Finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e in pieno accordo con i paesi vicini. L'unità nazionale della Germania rappresenta un importante contributo a un giusto e durevole ordine di pace per una Europa unita e democratica, consapevole della sua responsabilità riguardo la stabilità, la pace e la cooperazione.

La partecipazione degli Stati del Nord America e degli Stati Europei è una caratteristica fondamentale della CSCE; è alla base di quanto è stato da essa realizzato nel passato ed è indispensabile per il futuro del processo CSCE. Un'adesione costante ai valori che condividiamo e il nostro comune retaggio sono i legami che ci uniscono. Con tutta la ricca gamma di diversità propria delle nostre nazioni, siamo uniti nell'impegno di ampliare la nostra cooperazione in tutti i campi. Le sfide che abbiamo dinnanzi a noi possono essere affrontate soltanto con un'azione comune, la cooperazione e la solidarietà.

La CSCE e il Mondo

Il destino delle nostre nazioni è legato a quello di tutte le altre. Sosteniamo pienamente le Nazioni Unite e il potenziamento del loro ruolo

nella promozione della pace, della sicurezza e della giustizia internazionali. Riaffermiamo il nostro impegno nei riguardi dei principi e delle finalità delle Nazioni Unite consacrati nella Carta dell'ONU e condanniamo tutte le violazioni di tali principi. Riconosciamo con soddisfazione il ruolo crescente delle Nazioni Unite negli affari mondiali e la loro crescente efficacia, favorita dal miglioramento delle relazioni fra i nostri Stati.

Consapevoli delle pressanti necessità di una gran parte del mondo, ci impegniamo alla solidarietà con tutti gli altri Paesi. Pertanto, oggi da Parigi lanciamo un invito a tutte le nazioni del mondo. Siamo pronti a unirci a ogni Stato, e a tutti gli Stati, in sforzi comuni per tutelare e far progredire l'insieme dei valori umani fondamentali.

ORIENTAMENTI PER IL FUTURO

Basandoci sul nostro risoluto impegno per la piena attuazione di tutti i principi e le disposizioni della CSCE, decidiamo ora di dare nuovo impulso a uno sviluppo equilibrato e globale della nostra cooperazione per rispondere alle esigenze e alle aspirazioni dei nostri popoli.

Dimensione Umana

Dichiariamo che il nostro rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali è irrevocabile. Attueremo e svilupperemo pienamente le disposizioni relative alla dimensione umana della CSCE.

Basandoci sul Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana, coopereremo per rafforzare le istituzioni democratiche e promuovere l'attuazione dello stato di diritto. A tal fine decidiamo di convocare un seminario di esperti a Oslo dal 4 al 15 novembre 1991.

Decisi a promuovere il prezioso contributo delle minoranze nazionali alla vita delle nostre società, ci impegniamo a migliorare ulteriormente la loro condizione. Riaffermiamo la nostra profonda convinzione che le relazioni amichevoli fra i nostri popoli, nonché la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia, richiedono che venga tutelata l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali e che vengano create le condizioni per la promozione di tale identità. Dichiariamo che le questioni relative alle minoranze nazionali possono essere risolte soddisfacentemente soltanto in un contesto politico democratico. Riconosciamo inoltre che i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali devono essere pienamente rispettati quale parte dei diritti universali dell'uomo. Consapevoli dell'urgente esigenza di una maggiore cooperazione per quanto riguarda le minoranze nazionali, nonché di una loro migliore tutela, decidiamo di convocare una riunione di esperti sulle minoranze nazionali da tenersi a Ginevra dall'1 al 19 luglio 1991.

Esprimiamo la nostra determinazione di combattere tutte le forme di odio razziale ed etnico, l'antisemitismo, la xenofobia e la discriminazione contro chiunque nonché la persecuzione per motivi religiosi o ideologici.

Conformemente ai nostri impegni CSCE, sottolineiamo che la libertà di movimento e di contatti tra i nostri cittadini nonché il libero flusso delle informazioni e delle idee sono fattori cruciali per il mantenimento e lo sviluppo di società libere e di culture vive. Accogliamo con favore l'incremento del turismo e delle visite fra i nostri Paesi.

Il meccanismo della dimensione umana ha comprovato la sua utilità e siamo conseguentemente decisi ad ampliarlo per includere nuove procedure, che comportino, fra l'altro, il ricorso a esperti o la predisposizione di un elenco di personalità eminenti esperte per le questioni relative ai diritti dell'uomo che potrebbero essere sollevate in base al meccanismo. Provvederemo, nel contesto del meccanismo, acché le persone partecipino alla tutela dei propri diritti. Pertanto, ci impegniamo a sviluppare ulteriormente i nostri impegni al riguardo, in particolare nella

Riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione Umana, senza pregiudizio per gli obblighi assunti in base a strumenti internazionali esistenti di cui i nostri Stati siano Parti.

Riconosciamo l'importante contributo del Consiglio d'Europa alla promozione dei diritti dell'uomo e dei principi della democrazia e dello stato di diritto nonché allo sviluppo della cooperazione culturale. Accogliamo con favore i passi compiuti da numerosi Stati partecipanti per entrare a far parte del Consiglio d'Europa e per aderire alla relativa Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo. Accogliamo inoltre con soddisfazione la disponibilità del Consiglio d'Europa di mettere la sua esperienza a disposizione della CSCE.

Sicurezza

I mutamenti che si stanno verificando nell'ambiente politico e militare in Europa aprono nuove prospettive per sforzi comuni nel campo della sicurezza militare. Svilupperemo le importanti realizzazioni conseguite nel Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa e nei Negoziati sulle Misure Miranti a Rafforzare la Fiducia e la Sicurezza (CSBM). Ci impegniamo a proseguire i negoziati CSBM con lo stesso mandato e a cercare di concluderli non più tardi della Riunione sui Seguiti della CSCE che si terrà ad Helsinki nel 1992. Accogliamo inoltre con favore la decisione degli Stati partecipanti interessati di proseguire il negoziato sulle Forze Armate Convenzionali (CFE) con lo stesso mandato e di cercare di concluderlo non più tardi della Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki. Dopo un periodo di preparativi nazionali, auspichiamo una cooperazione più strutturata fra tutti gli Stati partecipanti alla CSCE su questioni relative alla sicurezza, nonché discussioni e consultazioni fra i trentaquattro Stati partecipanti tese ad avviare entro il 1992, dopo la conclusione della Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki, nuovi negoziati sul disarmo e sul rafforzamento della fiducia e della sicurezza aperti a tutti gli Stati partecipanti.

Chiediamo una conclusione quanto più sollecita possibile della Convenzione sulla messa al bando globale e completa delle armi chimiche suscettibile di efficaci verifiche e intendiamo esserne firmatari originari.

Riaffermiamo l'importanza dell'iniziativa Cieli Aperti e chiediamo una conclusione positiva dei negoziati quanto prima possibile.

Benché la minaccia di un conflitto in Europa sia diminuita, altri pericoli minacciano la stabilità delle nostre società. Siamo decisi a cooperare nella difesa delle istituzioni democratiche contro attività che violino l'indipendenza, l'uguaglianza sovrana o l'integrità territoriale degli Stati partecipanti. Esse includono attività illegali che implicano pressioni esterne, coercizioni e sovversioni.

Condanniamo senza riserve come criminosi tutti gli atti, i metodi e le pratiche del terrorismo ed esprimiamo la nostra determinazione ad adoperarci per eliminarlo sia bilateralmente sia mediante la cooperazione multilaterale. Ci uniremo altresì per combattere il traffico illecito degli stupefacenti.

Consapevoli che la soluzione pacifica delle controversie è un complemento indispensabile del dovere degli Stati di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza, essendo entrambi elementi essenziali per il mantenimento e il consolidamento della pace e della sicurezza internazionali, cercheremo non solo modi efficaci per prevenire, mediante mezzi politici, i conflitti che possano ancora manifestarsi, ma definiremo anche, conformemente al diritto internazionale, appropriati meccanismi per la soluzione pacifica di qualsiasi controversia che possa insorgere. Conseguentemente, ci impegniamo a ricercare nuove forme di cooperazione in tale settore, in particolare un complesso di metodi per la soluzione pacifica delle controversie, incluso l'intervento obbligatorio di una parte terza. Sottolineiamo che si debba utilizzare pienamente, in tale contesto, l'opportunità offerta dalla Riunione sulla soluzione pacifica delle controversie che si terrà a La Valletta all'inizio del 1991. Il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri terrà conto del Rapporto della Riunione di la Valletta.

Cooperazione Economica

Sottolineiamo che la cooperazione economica basata sull'economia di mercato costituisce un elemento indispensabile delle nostre relazioni e servirà all'edificazione di un'Europa prospera e unita. Le istituzioni democratiche e la libertà economica promuovono il progresso economico e sociale, come riconosciuto nel Documento della Conferenza di Bonn sulla Cooperazione Economica, i cui risultati appoggiamo fermamente.

Sottolineiamo che la cooperazione nei campi dell'economia, della scienza e della tecnica è ora un importante pilastro della CSCE. Gli Stati partecipanti dovrebbero esaminare periodicamente i progressi compiuti in tali settori e dare loro nuovo impulso.

Siamo convinti che la nostra cooperazione economica globale debba essere ampliata, l'iniziativa privata incoraggiata, l'interscambio accresciuto e diversificato conformemente alle norme dell'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (GATT). Promuoveremo la giustizia sociale e il progresso e favoriremo il benessere dei nostri popoli. Riconosciamo in tale contesto l'importanza di politiche efficaci per affrontare il problema della disoccupazione.

Riaffermiamo l'esigenza di continuare a sostenere i paesi democratici nella loro transizione verso l'istituzione di un'economia di mercato e la creazione delle basi per una crescita economica e sociale autonoma, come già intrapreso dal Gruppo di ventiquattro Paesi. Sottolineiamo inoltre la necessità di una loro maggiore integrazione nel sistema economico e finanziario internazionale, il che comporta l'accettazione tanto delle discipline come dei benefici.

Riteniamo che nel dare maggiore rilievo alla cooperazione economica nell'ambito del processo CSCE si debba tener conto degli interessi degli Stati partecipanti in via di sviluppo.

Ricordiamo il legame fra il rispetto e la promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e il progresso scientifico. La cooperazione nel campo della scienza e della tecnologia svolgerà un ruolo essenziale nello sviluppo economico e sociale. Pertanto, essa deve evolvere verso una maggiore scambio di informazioni e conoscenze scientifiche e tecnologiche appropriate, allo scopo di eliminare il divario tecnologico esistente fra gli Stati partecipanti. Incoraggiamo inoltre gli Stati partecipanti a operare congiuntamente al fine di sviluppare il potenziale umano e lo spirito di libera iniziativa.

Siamo decisi a dare il necessario impulso alla cooperazione fra i nostri Stati nei settori dell'energia, del trasporto e del turismo per lo sviluppo economico e sociale. Accogliamo con favore, in particolare, le iniziative pratiche intese a creare condizioni ottimali per lo sviluppo economico e razionale delle risorse energetiche, con debito riguardo a considerazioni di carattere ambientale.

Riconosciamo il ruolo importante della Comunità Europea nello sviluppo politico ed economico dell'Europa. Anche organizzazioni economiche internazionali quali la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE), le istituzioni di Bretton Woods, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e la Camera di Commercio Internazionale (CCI) hanno un compito importante nel promuovere la cooperazione economica, che sarà ulteriormente potenziata con l'istituzione della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS). Al fine di perseguire i nostri obiettivi, sottolineiamo la necessità di un efficace coordinamento delle attività di tali organizzazioni e poniamo in risalto l'esigenza di individuare metodi affinché tutti i nostri Stati partecipino a tali attività.

Ambiente

Riconosciamo l'urgente esigenza di affrontare i problemi dell'ambiente e l'importanza degli sforzi individuali e comuni in tale settore.

Ci impegniamo solennemente a intensificare i nostri sforzi per proteggere e migliorare il nostro ambiente al fine di ripristinare e mantenere un sano equilibrio ecologico nell'aria, nelle acque e nei suoli. Pertanto, siamo decisi a utilizzare pienamente la CSCE quale ambito per la formulazione di impegni e obiettivi ambientali comuni, proseguendo in tal modo il lavoro indicato nel Rapporto della Riunione di Sofia sulla Protezione dell'Ambiente.

Sottolineiamo il ruolo importante di una società bene informata per consentire all'opinione pubblica e ai singoli di intraprendere iniziative per migliorare l'ambiente. A tal fine ci impegniamo a promuovere la consapevolezza e l'educazione dell'opinione pubblica in merito all'ambiente nonché la pubblica informazione sull'impatto ambientale delle politiche, dei progetti e dei programmi.

Attribuiamo priorità all'introduzione delle tecnologie pulite a basso livello di rifiuti, consapevoli dell'esigenza di sostenere i paesi che non dispongano ancora di propri mezzi per applicare misure appropriate.

Sottolineiamo che le politiche ambientali dovrebbero essere sostenute da provvedimenti legislativi e strutture amministrative appropriate per assicurarne una efficace attuazione.

Sottolineiamo l'esigenza di nuove misure che prevedano la valutazione sistematica dell'osservanza degli impegni esistenti e, inoltre, lo sviluppo di impegni più ambiziosi per quanto riguarda la comunicazione e lo scambio di informazioni sulla condizione dell'ambiente e sui rischi ambientali potenziali. Accogliamo anche con favore la creazione dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA).

Accogliamo con favore le attività operative, gli studi orientati verso la soluzione di problemi e le analisi delle politiche in varie organizzazioni internazionali esistenti impegnate nella protezione dell'ambiente, quali il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Sottolineiamo la necessità di rafforzarne la cooperazione e l'efficiente coordinamento.

Cultura

Riconosciamo il contributo essenziale della nostra comune cultura europea e dei valori da noi condivisi per il superamento della divisione del Continente. Pertanto, sottolineiamo il nostro impegno per la libertà creativa, la protezione e la promozione del nostro retaggio culturale e spirituale in tutta la sua ricchezza e diversità.

Considerati i recenti mutamenti intervenuti in Europa, sottolineiamo l'accresciuta importanza del Simposio di Cracovia e attendiamo l'indicazione dei suoi orientamenti per l'intensificazione della cooperazione nel campo della cultura. Invitiamo il Consiglio d'Europa a contribuire a tale Simposio.

Al fine di promuovere una migliore conoscenza fra i nostri popoli, favoriamo l'istituzione di centri culturali nelle città di altri Stati partecipanti nonché una più vasta cooperazione nel campo audiovisivo e un più ampio scambio per quanto riguarda la musica, il teatro, la letteratura e le arti.

Decidiamo di spiegare particolari sforzi nelle nostre politiche nazionali per promuovere una migliore comprensione, in particolare fra i giovani, attraverso scambi culturali, la cooperazione in tutti i campi dell'educazione e, più specificatamente, mediante l'insegnamento e la formazione nel settore delle lingue degli altri Stati partecipanti. Intendiamo esaminare i primi risultati di tale attività nella Riunione sui Seguiti che si terrà a Helsinki nel 1992.

Lavoratori Migranti

Riconosciamo che le questioni riguardanti i lavoratori migranti e le loro famiglie che risiedono legalmente nei paesi ospitanti presentano aspetti economici, culturali e sociali nonché una dimensione umana. Riaffermiamo che la tutela e la promozione dei loro diritti, nonché l'attuazione dei relativi obblighi internazionali, è nostra comune preoccupazione.

Mediterraneo

Riteniamo che i mutamenti politici fondamentali verificatisi in Europa hanno una positiva influenza per la regione del Mediterraneo. Pertanto proseguiremo gli sforzi per rafforzare la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo quale fattore importante per la stabilità in Europa. Accogliamo con soddisfazione il Rapporto della Riunione sul Mediterraneo di Palma di Maiorca, i cui risultati tutti appoggiamo.

Siamo preoccupati per le costanti tensioni nella regione e rinnoviamo la nostra determinazione a intensificare gli sforzi volti a reperire, mediante mezzi pacifici, soluzioni giuste, praticabili e durevoli ai cruciali problemi in sospeso, basate sul rispetto dei principi dell'Atto Finale.

Desideriamo promuovere condizioni favorevoli per uno sviluppo e una diversificazione armonici delle relazioni con gli Stati Mediterranei non partecipanti. Sarà perseguita e accresciuta la cooperazione con questi Stati allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale, potenziando in tal modo la stabilità nella regione. A tal fine ci adopereremo assieme a questi paesi per conseguire una sostanziale riduzione del divario nella prosperità esistente fra l'Europa e i paesi mediterranei suoi vicini.

Organizzazioni non Governative

Ricordiamo il ruolo rilevante che organizzazioni non governative, gruppi religiosi nonché altri gruppi e persone hanno svolto nella realizzazione degli obiettivi della CSCE e faciliteremo ulteriormente le loro attività per l'attuazione degli impegni CSCE da parte degli Stati partecipanti. Tali organizzazioni, gruppi e persone devono essere coinvolti in modo adeguato nelle attività e nelle nuove strutture della CSCE per adempiere ai loro importanti compiti.

NUOVE STRUTTURE E ISTITUZIONI DEL PROCESSO CSCE

I nostri sforzi comuni per consolidare il rispetto dei diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto, per rafforzare la pace e per promuovere l'unità in Europa richiedono che il dialogo politico e la cooperazione abbiano una nuova qualità e quindi comportino lo sviluppo delle strutture della CSCE.

L'intensificazione delle nostre consultazioni a tutti i livelli è di primaria importanza per forgiare le nostre future relazioni. A tal fine, decidiamo quanto segue:

Noi, Capi di Stato e di Governo, ci riuniremo la prossima volta ad Helsinki in occasione della Riunione sui Seguiti della CSCE del 1992. Ci riuniremo ulteriormente in occasione di successive riunioni sui Seguiti.

I nostri Ministri degli Affari Esteri si riuniranno, come Consiglio, regolarmente e almeno una volta all'anno. Tali riunioni costituiranno il foro centrale per consultazioni politiche nell'ambito del processo CSCE. Il Consiglio esaminerà questioni pertinenti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e adotterà decisioni appropriate.

La prima riunione del Consiglio si terrà a Berlino.

Un Comitato di Alti Funzionari preparerà le riunioni del Consiglio e ne attuerà le decisioni. Il Comitato esaminerà questioni correnti e potrà prendere decisioni appropriate, anche sotto forma di raccomandazioni al Consiglio.

Potranno essere concordate riunioni supplementari dei rappresentanti degli Stati partecipanti per discutere questioni di urgente interesse.

Il Consiglio esaminerà l'elaborazione di disposizioni per la convocazione di riunioni del Comitato di Alti Funzionari in situazioni di emergenza.

Potranno anche essere concordate dagli Stati partecipanti riunioni di altri Ministri.

Per fornire un supporto amministrativo a tali consultazioni istituiamo un Segretariato a Praga.

Riunioni degli Stati partecipanti sui Seguiti saranno tenute, di regola, ogni due anni per consentire agli Stati partecipanti di fare un bilancio degli sviluppi, esaminare l'attuazione dei loro impegni e considerare ulteriori iniziative nel processo CSCE.

Decidiamo di creare a Vienna un Centro per la Prevenzione dei Conflitti, per assistere il Consiglio a ridurre il rischio di conflitti.

Decidiamo di istituire a Varsavia un Ufficio per le Libere Elezioni, per facilitare i contatti e lo scambio di informazioni sulle elezioni negli Stati partecipanti.

Riconoscendo il ruolo importante che i parlamentari possono svolgere nel processo CSCE, chiediamo un maggiore coinvolgimento parlamentare nella CSCE, in particolare mediante la creazione di un'assemblea parlamentare CSCE, di cui facciano parte membri dei parlamenti di tutti gli Stati partecipanti. A tal fine sollecitiamo che vengano proseguiti contatti a livello parlamentare per discutere la sfera di attivi-

tà, i metodi di lavoro e le disposizioni procedurali di tale struttura parlamentare CSCE, sulla base dell'esperienza esistente e delle attività già intraprese in questo settore.

Chiediamo ai nostri Ministri degli Affari Esteri di riesaminare tale questione in occasione della loro prima riunione come Consiglio.

***

Modalità procedurali e organizzative relative a talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa sono enunciate nel Documento Supplementare che viene adottato unitamente alla Carta di Parigi.

Affidiamo al Consiglio l'incarico di intraprendere le ulteriori iniziative che possano rendersi necessarie per assicurare l'attuazione delle decisioni contenute nel presente documento, nonché nel documento supplementare, e di considerare ulteriori sforzi per il rafforzamento della sicurezza e della cooperazione in Europa. Il Consiglio può adottare qualsiasi emendamento del Documento Supplementare che consideri opportuno.

***

L'originale della Carta di Parigi per una Nuova Europa redatto in francese, inglese, italiano, spagnolo, russo e tedesco sarà consegnato al Governo della Repubblica Francese che lo conserverà nei suoi archivi. Ciascuno degli Stati partecipanti riceverà dal Governo della Repubblica Francese una copia conforme della Carta di Parigi.

Il testo della Carta di Parigi sarà pubblicato in ciascuno Stato partecipante, che ne curerà la diffusione e lo farà conoscere nel modo più ampio possibile.

Il Governo della Repubblica Francese è pregato di trasmettere al Segretario Generale delle Nazioni Unite il testo della Carta di Parigi per

una Nuova Europa – che non è ammissibile per la registrazione ai sensi dell'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite – per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione quale documento ufficiale delle Nazioni Unite.

Il Governo della Repubblica Francese è altresì pregato di trasmettere il testo della Carta di Parigi a tutte le altre organizzazioni internazionali menzionate nel testo.

In fede di ciò, noi sottoscritti Alti Rappresentanti degli Stati partecipanti, consapevoli dell'alto significato politico che attribuiamo ai risultati dell'Incontro al Vertice e, dichiarando la nostra determinazione di agire in conformità alle disposizioni contenute nel testo surriportato, abbiamo apposto qui di seguito la nostra firma.

DICHIARAZIONE CONGIUNTA DI VENTIDUE STATI

I Capi di Stato e di Governo del Belgio, della Bulgaria, del Canada, della Repubblica Federativa Ceca e Slovacca, della Danimarca, della Francia, della Germania, della Grecia, dell'Islanda, dell'Italia, del Lussemburgo, della Norvegia, dei Paesi Bassi, della Polonia, del Portogallo, del Regno Unito, della Romania, della Spagna, degli Stati Uniti d'America, della Turchia, dell'Ungheria e dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche

- accogliendo con grande soddisfazione gli storici mutamenti intervenuti in Europa

- compiaciuti della crescente attuazione in tutta l'Europa di un comune impegno per la democrazia pluralista, per lo stato di diritto e per i diritti dell'uomo, che sono essenziali per ana sicurezza durevole nel Continente

- affermando la fine di un'era della divisione e della contrapposizione protrattasi per oltre quattro decenni, il miglioramento delle relazioni fra i propri Paesi e il conseguente contributo che ciò apporta alla sicurezza di tutti, fiduciosi che la firma del Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa rappresenta un importante contributo al conseguimento del comune obiettivo di una accresciuta sicurezza e stabilità in Europa, e

- convinti che tali sviluppi debbano far parte di un continuo processo di cooperazione nell'edificazione delle strutture di un Continente più unito, formulano la seguente dichiarazione:

1. I firmatari dichiarano solennemente che, nella nuova era delle relazioni europee che si apre, essi non sono più avversari, svilupperanno

nuovi rapporti di cooperazione e si offrono mutualmente la propria amicizia.

2. Ricordano gli obblighi loro imposti dallo Statuto delle Nazioni Unite e riaffermano tutti gli impegni assunti con l'Atto Finale di Helsinki. Essi sottolineano che tutti i dieci Principi di Helsinki sono di primaria importanza e che, conseguentemente, saranno egualmente applicati senza riserve, interpretando ciascuno di essi tenendo conto degli altri. In tale contesto, affermano il proprio obbligo e impegno di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, da ogni tentativo di modificare le frontiere esistenti con la minaccia o l'uso della forza e da ogni azione comunque incompatibile con i principi e gli obiettivi di tali documenti. Nessuna delle loro armi sarà mai usata eccetto che per legittima difesa o comunque nel rispetto dello Statuto delle Nazioni Unite.

3. Riconoscono che la sicurezza è indivisibile e che la sicurezza di ciascuno dei loro Paesi è indissolubilmente collegata alla sicurezza di tutti gli altri Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

4. Si impegnano a mantenere le sole capaciti militari necessarie a prevenire la guerra e ad assicurare una difesa efficace: Terranno presente la interrelazione fra capacità militari e dottrine.

5. Riaffermano il diritto di ogni Stato di essere o non essere parte di un trattato di alleanza.

6. Rilevano e approvano l'intensificazione di contatti politici e militari tra i loro Paesi, intesi a promuovere la comprensione e la fiducia reciproche. Esprimono soddisfazione in tale contesto per le positive reazioni alle recenti proposte per l'istituzione di nuovi regolari contatti diplomatici.

7. Dichiarano la loro determinazione a contribuire attivamente alla conclusione di accordi per il controllo degli armamenti convenzionali, nucleari e chimici e per il disarmo, che rafforzino la sicurezza e la stabilità di tutti. In particolare, essi auspicano la pronta entrata in vigore del Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa e si impegnano a continuare il processo di rafforzamento della pace in Europa attraverso controllo degli armamenti convenzionali nel quadro del processo CSCE. Accolgono favorevolmente la prospettiva di nuovi negoziati tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sulla riduzione delle proprie forze nucleari a corto raggio.

8. Esprimono soddisfazione per il contenuto che le misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza hanno apportato alla riduzione delle tensioni e appoggiano pienamente l'ulteriore sviluppo di tali misure. Riaffermano l'importanza dell'iniziativa "Cieli Aperti" e la propria determinazione a raggiungere una conclusione positiva dei negoziati quanto prima possibile.

9. Si impegnano a operare unitamente agli altri Stati partecipanti alla CSCE per rafforzare il processo CSCE affinché esso offrire an ancor maggiore contributo alla sicurezza e alla stabilità in Europa. In particolare, riconoscono la necessità di intensificare le consultazioni politiche fra gli Stati partecipanti alla CSCE e di sviluppare altri meccanismi CSCE. Esprimono la convinzione che il Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa e l'intesa su una consistente nuova serie di misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza, unitamente ai nuovi modelli di cooperazione nell'ambito CSCE, porteranno a un'accresciuta sicurezza e quindi a una duratura pace e stabilità in Europa.

10. Essi ritengono che i punti precedenti riflettono la profonda aspirazione dei propri popoli a una stretta cooperazione e a una reciproca comprensione, e dichiarano che opereranno con determinazione per l'ulteriore sviluppo delle relazioni reciproche, conformemente alla presente Dichiarazione nonché ai principi enunciati nell'Atto Finale di Helsinki.

L'originale della presente Dichiarazione, i cui testi in francese, inglese, italiano, spagnolo, russo e tedesco fanno ugualmente fede, sarà consegnato al Governo della Francia che lo conserverà nei suoi archivi. II Governo della Francia è pregato di trasmettere il testo della Dichiarazione al Segretario Generale delle Nazioni Unite, per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione quale documento ufficiale delle Nazioni Unite, indicando che non è ammissibile per la registrazione ai sensi dell'art. 102 dello Statuto delle Nazioni Unite. Ciascuno degli Stati firmatari riceverà dal governo della Francia una copia conforme della presente Dichiarazione.

In fede di ciò i sottoscritti Alti Rappresentanti hanno apposto la loro firma in calce alla presente Dichiarazione.

Parigi, il 19 novembre 1990

LA DELEGAZIONE ITALIANA

18 luglio 1990, Vienna

Antonio Armellini

Giorgio Rosso Cicogna
Rosa Anna Coniglio
Fabio Cristiani
Paola Imperiale
Natalino Ronzitti
Philip McDonagh
Paolo Trichilo

Commissione Europea:
Claus-Dieter Von Schumann
Keith-John Sangway
Richard Lewis

13 settembre 1990, Vienna

Antonio Armellini
Pier Benedetto Francese

Giorgio Rosso Cicogna
Rosa Anna Coniglio
Fabio Cristiani
Paola Imperiale
Natalino Ronzitti
Philip McDonagh
Paolo Trichilo

Commissione Europea

Claus-Dieter von Schumann
Keith-John Sangway

16 novembre 1990, Vienna

Antonio Armellini
Pier Benedetto Francese

Giorgio Rosso Cicogna
Rosa Anna Coniglio
Fabio Cristiani
Paola Imperiale
Elisabetta Belloni
Natalino Ronzitti
Paolo Trichilo
Philip McDonagh
Guido Raimondi
Giovanni Barberini
Giovanni Kojanec

Commissione Europea
Claus-Dieter von Schumann
Keith J. Sangway

DOCUMENTI

(I seguenti testi, che sono parte integrante del volume, sono disponibili esclusivamente in versione digitale e sono consultabili online all'indirizzo: *https://tinyurl.com/ArmelliniOSCE*)

Documenti e dichiarazioni

1. Brindisi del Presidente dell'URSS, Michail Gorbacev, al Pranzo di gala al Quirinale in occasione della sua visita di Stato in Italia, 29 ottobre 1989
2. Discorso del Presidente dell'URSS, Michail Gorbacev in Campidoglio, in occasione della sua visita di Stato in Italia, 30 ottobre 1989
3. Brindisi del Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, al pranzo in occasione della visita di Stato in Italia del Presidente dell'URSS, Michail Gorbacev, a Roma (s.d.)
4. Messaggio sulla posizione dell'Italia su "Helsinki 2", il Vertice della CSCE 1990, inviato dal Ministro degli Esteri italiano, Gianni de Michelis, a tutti i Ministri degli Esteri dei paesi CSCE, 9 febbraio 1990
5. Comunicato della Riunione dei Ministri degli Esteri dei Paesi Neutri e Non Allineati sul futuro dei negoziati di sicurezza e la preparazione del Vertice CSCE, La Valletta, 2 marzo 1990
6. Lettera del Ministro degli Esteri dell'URSS, Eduard Shevardnadze, al Ministro degli Esteri Gianni de Michelis, 25 maggio 1990
7. Comunicato della Riunione ministeriale del Consiglio Atlantico, Thurnberry, 7-8 giugno 1990
8. Lettera del Ministro degli Esteri, Eduard Shevardnadze, al Ministro degli Esteri Gianni de Michelis, 13 giugno 1990
9. Mandato del Comitato Preparatorio – Prep-Com – del Vertice di Parigi dei Capi di Stato e di Governo, adottato dalla Conferenza di seguiti della CSCE di Copenaghen, 21 giugno 1990

10. Conclusioni (CSCE) della Presidenza del Consiglio Europeo, Dublino, 25-26 giugno 1990
11. "London Declaration on a Transformed North Atlantic Council", dei Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza Atlantica, Londra 5-6 luglio 1990
12. Messaggio dei cinque Primi Ministri dei paesi della Pentagonale, trasmesso al Comitato Preparatorio del Vertice di Parigi, 17 settembre 1990
13. Comunicato della Riunione di New York dei Ministri degli Esteri della CSCE, 2 ottobre 1990
14. Risoluzione del Parlamento Europeo sulla CSCE ("Helsinki 2"), 9 ottobre 1990
15. Dichiarazione sulla CSCE del Consiglio Europeo, Roma, 27-28 ottobre 1990
16. Comunicato della riunione dei Ministri degli Esteri dei paesi Neutri e Non Allineati, Helsinki, 1-2 novembre 1990
17. Comunicato finale della 87ma Sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Roma, 6 novembre 1990

Non-papers sulla struttura del documento finale del Vertice

18. Non-paper presentato da Austria, Cipro, Finlandia, Liechtenstein, Malta, San Marino, Svezia, Svizzera, Jugoslavia, 13 luglio 1990
19. Non-paper presentato dall'Italia-Comunità Europea, 19 luglio 1990
20. Non-paper presentato dagli Stati Uniti, 19 luglio 1990
21. Non-paper presentato dal Coordinatore, 26 luglio 1990

Interventi al Comitato Preparatorio, alla Riunione Ministeriale di New York e al Vertice di Parigi

22. Intervento del Capo della Delegazione Italiana a nome della Comunità Europea e dei suoi Stati Membri, Ambasciatore Antonio Armellini, 10 luglio 1990
23. Intervento del Capo della Delegazione Francese, Ambasciatore Pierre Morel, 10 luglio 1990
24. Intervento del Capo della Delegazione della Repubblica Federale di Germania, Ambasciatore, Detlev Graf zu Rantzau, 10 luglio 1990
25. Intervento del Capo della Delegazione Italiana a nome della Comunità Europea e dei suoi Stati Membri, Ambasciatore Antonio Armellini, 19 luglio 1990
26. Intervento del Capo della Delegazione Italiana a nome della Comunità Europea e dei suoi Stati membri, Ambasciatore Antonio Armellini, 27 luglio 1990
27. Intervento del Capo della Delegazione dell'URSS, Ambasciatore Yuri Deriabin, 27 luglio 1990
28. Intervento del Capo della Delegazione Italiana a nome della Comunità Europea e dei suoi Stati Membri, Ambasciatore Antonio Armellini, 4 settembre 1990
29. Intervento del Capo della Delegazione Italiana a nome della Comunità Europea e dei suoi Stati Membri, Ambasciatore Antonio Armellini, 8 ottobre 1990
30. Discorso del Ministro degli Affari Esteri italiano, Gianni de Michelis, a nome della Comunità Europea, alla Riunione Ministeriale CSCE di New York, 1 ottobre 1990
31. Discorso (CSCE) del Ministro degli Affari Esteri italiano, Gianni de Michelis, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 1-4 ottobre 1990
32. Intervento del Presidente del Consiglio italiano, Giulio Andreotti, al Vertice dei Paesi Partecipanti alla CSCE, Parigi, 19 novembre 1990
33. Intervento del Presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, al Vertice della CSCE, Parigi, 19 novembre 1990.

COLLANA
'QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA'

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/116513)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/140085)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/143369)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. Fiat Intabulatio*. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/106571)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl. handle.net/11572/178978)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/184772)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)

34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)

35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/218719)

37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del* private antitrust enforcement *nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)

38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)

39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)

40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/234755)

41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/259285)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/269082)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)

50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/296052)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: http://hdl.handle.net/11572/306972)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO BUSETTO, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della* Lectio Magistralis *di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)