

Zeitschrift: Rivista militare della Svizzera italiana
Herausgeber: Lugano : Amministrazione RMSI
Band: 68 (1996)
Heft: 4

Artikel: Possibilità e limiti dell'OSCE nell'Europa di oggi compiti della Svizzera nel 1996
Autor: Cotti, Flavio
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-247241>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 20.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Possibilità e limiti dell'OSCE nell'Europa di oggi

Compiti della Svizzera nel 1996

Relazione del consigliere federale Flavio Cotti, capo del Dipartimento federale degli affari esteri, all'Assemblea dei delegati della Società svizzera degli ufficiali (Lucerna, 11 maggio 1996)

Se oggi mi rallegro in modo particolare di poter parlare dinanzi all'Assemblea dei delegati della SSU, c'è un motivo personale che affonda le sue radici in un passato ben lontano. Infatti, la rottura della rotula del ginocchio durante la scuola ufficiali mi aveva impedito a quel tempo di essere elevato al vostro grado e di diventare già in giovane età un esperto della sicurezza. Dopo l'incidente fu un certo maggiore Jörg Zumstein a trasportarmi personalmente, nella sua Jeep, all'ospedale di Zurigo.

Ho avuto in seguito – come direttore del Dipartimento militare ticinese – numerose occasioni d'incontrare lo stesso Zumstein, promosso a capo dello Stato maggiore generale, e ogni volta gli ho riespresso la mia riconoscenza per la solidarietà cameratesca dimostrata al giovane aspirante. Comunque, confesso che non aver potuto diventare ufficiale è stato per me un vero e proprio colpo del destino, che mi ha tormentato per tutta la vita.

È quindi con sincera soddisfazione che ora, dopo oltre trent'anni e nel ruolo di *chairman-in-office* dell'OSCE dotato – o almeno così si presume – della necessaria competenza, posso finalmente presentarmi davanti a questo organo illustre per discutere tra colleghi delle possibilità e dei limiti dell'OSCE nell'Europa di oggi.

L'attuale assetto europeo

Agli esperti ufficiali svizzeri non è certamente necessario che illustri nei dettagli l'attuale scenario europeo con i suoi aspetti contraddittori.

Alcuni cenni basteranno.

Stati un tempo nemici sono entrati in una fase di dialogo. Per quanto riguarda il disarmo si sono compiuti significativi progressi. I popoli dell'Europa centrale ed orientale hanno finalmente ritrovato la libertà cui anelavano. Tutti hanno imboccato il cammino che porta alla democrazia, allo Stato di diritto e all'economia di mercato. L'Europa è divenuta un luogo di *speranza*.

Tuttavia, essa è anche fonte di *preoccupazione*. I conflitti recentemente scoppiati erano celati dalle precedenti strutture di potere come da uno strato geologico, e sovente hanno profonde radici storiche. Penso all'ex Jugoslavia, al Caucaso e all'Asia centrale.

Praticamente tutti questi conflitti si fondano su rapporti esplosivi tra maggioranze e minoranze. La criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di droga e di armi, i rischi ecologici non fanno che inasprire la situazione: la pace e la sicurezza sono in pericolo e la democrazia e lo Stato di diritto sono posti di fronte a grandi sfide.

L'apertura politica quale risposta a rischi e pericoli

Per noi Svizzeri, come pure per tutti gli altri Europei, si pone ora la questione di come agire nei confronti di questa nuova Europa, nei confronti delle speranze ch'essa suscita, ma anche dei rischi e dei pericoli che innesca. Il Consiglio federale ha risposto a questa domanda nel suo rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta.

Noi riteniamo che il nostro *bisogno di sicurezza* sia *globale* sia dal profilo geografico che tematico. Non vi può essere infatti in Svizzera una sicurezza durevole, se essa non è data in tutta l'Europa. Questa sicurezza può essere garantita soltanto se la vasta gamma di obiettivi politico-militari, economici, sociali ed ecologici sono soddisfatti. In quest'ottica, il Consiglio federale ha definito cinque obiettivi della sua politica estera. Essi vi sono certamente noti: pace e sicurezza, diritti umani, democrazia e Stato di diritto, benessere, eliminazione dell'ingiustizia sociale, protezione delle basi vitali naturali.

Se focalizziamo ora la nostra attenzione sul problema della sicurezza, problema che oggi ci preoccupa particolarmente, occorre considerare due aspetti importanti: il primo è beninteso la difesa *militare attendibile* del nostro Paese, cui dedicate gran parte del vostro impegno e del vostro tempo in qualità di ufficiali di milizia o professionisti. Desidero quindi esprimervi, a nome del Consiglio federale, sincera riconoscenza per l'impegno da voi profuso in questo senso.

In un mondo dominato dalle interdipendenze, in cui ormai pochissimi problemi possono essere risolti autonomamente e tenendo conto soltanto del contesto nazionale, occorre sul piano strategico la collaborazione costante, globale e stretta di tutti coloro che dimostrano un comune interesse alla pace. La nostra filosofia di politica estera è pertanto quella dell'*apertura nel senso di una partecipazione attiva e dinamica a livello internazionale*. È evidente che tale apertura deve perseguire obiettivi chiari ed essere condotta con perseveranza. Sarebbe infatti controproducente fare dell'attivismo cieco e caotico. Con una partecipazione di questo tipo tuteliamo meglio i nostri interessi che non adottando una politica prudente, talvolta timorosa. (La preoccupazione circa la nostra neutralità non ci aveva forse trattenuto per molti anni, in modo grottesco, dal collaborare in seno al Consiglio d'Europa?). Sono contento oggi di constatare che la politica di apertura sta guadagnando terreno. Se ancora durante la guerra del Golfo nel 1991 era impensabile concedere agli alleati il sorvolo del nostro spazio aereo, questa primavera era già ovvio agli occhi dell'opinione pubblica che i convogli della NATO potessero attraversare il nostro territorio per raggiungere la Bosnia. Voglio però precisare che

quei trasporti poterono essere autorizzati soltanto poiché si trattò di un'azione decisa dall'ONU e sostenuta dall'insieme della comunità internazionale.

Collaborazione in seno all'OSCE quale espressione di una politica così compresa

Un esempio evidente di una simile collaborazione attiva è il lavoro da noi svolto quest'anno in seno all'OSCE. Esso mostra pure gli imprevisti connessi ovviamente a una politica attiva e dinamica.

Non mi soffermerò, davanti ad un pubblico come questo, sulla storia di questa organizzazione. Desidero tuttavia puntualizzare un aspetto importante: il fatto che la CSCE abbia posto gli Stati totalitari dell'Europa dell'Est direttamente di fronte ai valori di libertà e democrazia *ha contribuito in modo decisivo al crollo dell'Unione sovietica e al superamento dell'ordinamento postbellico.*

L'OSCE alla ricerca del proprio ruolo

Con la caduta del comunismo l'organizzazione che oggi chiamiamo OSCE sprofondava però in una *vera e propria crisi d'identità*. Essa doveva – e deve ancor oggi – adeguarsi alla nuova situazione, contribuire alla sicurezza in Europa mediante provvedimenti e programmi concreti, definendo però anche il suo ruolo e la sua funzione. Questa ricerca di un nuovo significato nel campo della politica della sicurezza non è naturalmente una caratteristica della sola OSCE, bensì un processo che coinvolge tutti gli attori operanti in questo campo in Europa. In questo processo un'organizzazione come l'OSCE conosce fasi di diversa intensità.

Quando, ad esempio, nel giugno 1994 avevamo segnalato la nostra disponibilità ad assumere la presidenza dell'OSCE per il 1996, non vi erano altri concorrenti. Si sarebbe quasi potuto pensare che, in mancanza di una vera e propria ragione d'essere, l'OSCE fosse condannata a sparire. Tuttavia, ben presto gli eventi – si pensi solo alla Cecenia e alla Bosnia – hanno rilanciato l'OSCE riportandola molto pragmaticamente in una posizione di primo piano. Le scelte che accompagneranno il suo operato non rimarranno senza conseguenze. Ne sono infatti convinto: dall'esito e dal successo dell'impegno dell'OSCE in Bosnia dipende proprio il futuro di quest'organizzazione.

L'attuale missione dell'OSCE

La più importante attività pratica dell'OSCE consiste attualmente nella *prevenzione dei conflitti*. Per adempiere questo compito, l'OSCE non dispone di mezzi coercitivi, bensì fa capo alla collaborazione di tutti gli altri stati. In questo conte-

sto l'*Alto commissario per le minoranze nazionali* e le *missioni di lunga durata* rappresentano gli strumenti più importanti. Queste ultime costituiscono una sorta di rappresentanze dell'OSCE che operano a livello di diplomazia preventiva o accompagnando l'avvenuta conclusione della pace; offrono buoni uffici, sostengono i negoziati, si offrono quali mediatori e tengono al corrente gli stati membri dell'OSCE su quanto succede. Attualmente vi sono dieci missioni dell'OSCE in Estonia, Lettonia, Macedonia, Bosnia, Ucraina, Moldavia, Cecenia, Georgia e Tagikistan. Recentemente si è deciso di costituire una missione OSCE anche in Croazia.

Tuttavia, l'OSCE ha pure un'altra missione, di natura superiore e di carattere globale: in tempi in cui i focolai che minacciano la sicurezza si spostano viepiù dall'ambito militare a quello civile, l'OSCE si è data quale compito centrale e prioritario il promovimento della *società civile, della democrazia e dello Stato di diritto*. Un miglior rispetto dei diritti dell'uomo e un trattamento corretto delle minoranze sono elementi essenziali e determinanti per la costituzione di una dimensione di sicurezza. Naturalmente questo compito è conforme in tutto e per tutto alle nostre priorità di politica estera che, come abbiamo visto, si prefiggono di salvaguardare non soltanto la pace e la sicurezza, ma anche i diritti umani, lo Stato di diritto e la democrazia.

Cecenia

Fonte di particolare preoccupazione è il conflitto in Cecenia dove l'OSCE ha istituito un gruppo di sostegno diretto dall'ambasciatore Tim Guldemann. Con le organizzazioni umanitarie, questo gruppo di sostegno è l'*unica presenza internazionale* in Cecenia e questo, va sottolineato, in un *conflitto interno*. Il fatto che la Russia non abbia affatto ostacolato l'OSCE in Cecenia costituisce già di per sé un successo dell'organizzazione. Tuttavia, ciò rivela pure un paradosso insito nell'OSCE: la relativa debolezza dell'organizzazione è al tempo stesso la sua forza. Attualmente l'attività del gruppo di sostegno è volta soprattutto a promuovere sfruttando ogni possibilità il rispetto dei diritti umani. In Cecenia l'OSCE tenta con tutti i mezzi a sua disposizione di agevolare il dialogo tra le parti e di contribuire ad una soluzione pacifica del conflitto. Vi lascio immaginare il grado di difficoltà di un simile compito: assomiglia veramente a un esercizio da funamboli.

Il compito dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina

Il *punto focale* dell'attività recente ed attuale dell'OSCE è costituito dagli importanti compiti nel processo di pace in Bosnia-Erzegovina che il trattato di pace di

Dayton le ha conferito. Il più importante è senza dubbio la *sorveglianza della preparazione e dello svolgimento delle elezioni*, con le quali dovranno insediarsi a tutti i livelli dello Stato autorità legittimate democraticamente. Il trattato di Dayton è esplicito al riguardo. Esso sancisce che occorre soddisfare determinate *condizioni* affinché le elezioni possano svolgersi entro i termini previsti. Queste devono aver luogo in un clima di *libertà e correttezza*. I *diritti umani e le libertà fondamentali*, soprattutto la libertà di circolazione, di espressione e di associazione, devono essere garantite sull'intero territorio. Non vi devono essere *intimidazioni o violenza*, ed è importante che i partiti e i candidati indipendenti abbiano *libero accesso ai media*. Il *voto segreto* di tutti i cittadini della Bosnia-Erzegovina, anche degli sfollati e dei rifugiati – che sono circa la metà dei 2,8 milioni di votanti – dev'essere tutelato. Nel caso in cui queste condizioni non siano sufficientemente osservate, si corre il pericolo che il risultato delle elezioni non sia riconosciuto e venga quindi a mancare alle nuove autorità la legittimità sia nel Paese sia verso l'esterno. Sarebbe veramente un cattivo servizio reso alla democrazia. Non penso qui tanto alla democrazia come principio, quanto piuttosto alla sua realizzazione in un contesto traumatico.

Signore e Signori, l'OSCE si trova confrontata alla sfida gigantesca di dover preparare le *condizioni amministrative e organizzative necessarie a queste elezioni*. La commissione elettorale provvisoria ha elaborato le basi legali per le elezioni ed ha emanato il regolamento elettorale. Si tratta ora di tradurre le regole nella pratica, di stabilire le liste elettorali (comprendendo i rifugiati), di creare le commissioni elettorali locali, di reclutare gli osservatori internazionali. Potete immaginare facilmente quanto sia difficile il compito nella situazione che conosce attualmente la Bosnia. E se doveste chiedermi se ce la faremo in tempo, vi risponderò sinceramente: non lo so. Faremo comunque tutto il possibile per farcela, a beneficio di tutte le parti in causa.

Altrettanto problematica è la situazione relativa alle altre condizioni, che riguardano valori riconosciuti universalmente. Recentemente abbiamo assistito a *scontri mortali* tra serbi e musulmani per impedire a rifugiati e sfollati di fare ritorno alle loro case.

L'*arresto dei criminali di guerra* in Bosnia-Erzegovina è una necessità cui oggi non si è ancora dato seguito. Secondo indicazioni del presidente del tribunale per i crimini di guerra, i due capi dei Serbi di Bosnia Karadzic e Mladic e altre persone poste sotto accusa sono ancora liberi nella Repubblica di Srpska, e anche la Croazia collabora solo parzialmente con il tribunale. Certo, i criminali di guerra non sono eleggibili secondo quanto sancito dal trattato di Dayton. Non si può tut-

tavia accettare di lasciarli agire dietro le quinte ed esercitare un influsso negativo sulle elezioni. Posso soltanto ribadire chiaramente che la presenza di criminali di guerra pregiudica in misura notevole la costituzione di un clima senza violenza e intimidazioni, presupposto indispensabile per lo svolgimento delle elezioni.

Assumendo la presidenza dell'OSCE, la Svizzera ha il compito estremamente delicato di dare il *via libera* alle elezioni. Lo potrà fare soltanto quando, in base ad una valutazione oggettiva, vi saranno condizioni quadro convincenti e inequivocabili. Non vogliamo essere troppo perfezionisti, poiché le elezioni devono essere intese anche come processo, come un primo passo verso la democrazia. Anche senza raggiungere il livello di democrazia – poniamo – di una *Landsgemeinde* appenzellese, queste elezioni dovrebbero permettere grazie al nuovo sistema proporzionale ora codificato di assicurare una rappresentanza democratica delle minoranze. E in tal modo anche i governi potrebbero apprendere a trattare democraticamente con l'opposizione, per quanto piccola possa essere. Una cosa è però certa: se non vogliamo lasciar spadroneggiare dittatori e sobillatori, dobbiamo garantire – come detto precedentemente – che determinate condizioni minime siano almeno parzialmente adempiute. In caso contrario le elezioni dovrebbero essere rinviate a tempi migliori.

Al momento, per le organizzazioni internazionali e per gli stati vi è una sola cosa da fare: intraprendere insieme ogni sforzo immaginabile affinché le predette condizioni possano essere adempiute entro il termine previsto nell'accordo di pace. Attualmente la Svizzera sostiene la missione OSCE in Bosnia con una ventina di esperti circa. Essa offre tuttavia un notevole contributo nell'ambito dei diritti umani, a favore dei rifugiati e per la ricostruzione; inoltre mette a disposizione dell'OSCE un'unità logistica dell'esercito svizzero con 75 uomini.

Modello di sicurezza

La gestione della crisi in Bosnia ci mostra nuove ed *interessanti forme di collaborazione internazionale*. È una peculiarità del trattato di Dayton il fatto che non un'unica organizzazione, come invece per altri conflitti, assume la responsabilità del processo di pace. La situazione in Bosnia è così drammatica e complessa che gli sforzi di organizzazioni diverse – NATO, UE, OSCE, Consiglio d'Europa – e di molti stati dovevano confluire verso una strategia comune basata sul sostegno reciproco. È prematuro oggi trarre conclusioni circa il futuro successo di tale modo di procedere. Esso sta però già lasciando segni importanti.

Sono pure convinto che l'esperienza in Bosnia arricchirà la discussione su un modello comune e globale di sicurezza nel XXI secolo. Dopo l'avvio della discussio-

ne per opera dei capi di Stato e di governo dell'OSCE a Budapest nel dicembre del 1994, il dibattito si è dapprima concentrato sulle questioni fondamentali della sicurezza, sui nuovi rischi e sulle possibili risposte da fornire in questo campo. Nel dicembre dello scorso anno i ministri degli esteri dell'OSCE hanno – nell'ottica della prossima conferenza di Lisbona – incaricato la presidenza di intensificare la discussione e di affrontare temi concreti.

Non si tratta quindi di una discussione astratta su questioni di struttura; si tratta invece di trovare *risposte concrete alle mutazioni avvenute in Europa sul piano della situazione strategica*. Al centro del dibattito troviamo il problema del contributo dell'OSCE alla sicurezza europea nei prossimi anni e la cooperazione con le altre organizzazioni di sicurezza. La sfida principale sta nel coinvolgere la Russia, secondo modalità consone al suo potere, al suo influsso e alla sua psicologia, nell'assetto di sicurezza europeo. Senza l'inclusione della Russia non vi può essere sicurezza per l'Europa.

Dirigere la discussione sul modello di sicurezza è uno dei punti essenziali della nostra presidenza. Non voglio nascondervi che questa discussione procede fra molte difficoltà. Essa assorbirà l'OSCE anche dopo l'anno della nostra presidenza. Noi desideriamo soprattutto che il dibattito *non si esaurisca in formule vuote, ma che i partecipanti si concentrino tutti insieme su possibili realizzazioni concrete*.

Garantire la nostra presenza laddove si lavora per la sicurezza europea

Indipendentemente da come evolverà la discussione sul modello di sicurezza e da quali risultati concreti scaturiranno, una cosa dev'essere sottolineata con chiarezza: la sicurezza globale di cui l'Europa ha bisogno non può esser procurata dall'azione isolata dei singoli stati. Occorre invece un'intensa e stretta collaborazione fra tutti gli stati.

Ora che collaboriamo a pieno titolo in seno all'OSCE e al Consiglio d'Europa, ci rendiamo conto delle *lacune insite nel nostro strumentario di politica di sicurezza*. Il nostro obiettivo deve essere anche quello di partecipare ad altri organismi, alla pari con gli altri stati, ove tale partecipazione corrisponda ai nostri interessi prioritari e sempre che la nostra neutralità lo consenta. Con riferimento alle tre organizzazioni che svolgono un ruolo chiave nella cooperazione alla sicurezza in Europa, ciò significa concretamente:

- un'adesione alla *NATO*, con la sua importante funzione di patto collettivo di difesa, è fuori discussione per motivi legati alla nostra neutralità; per contro, una

collaborazione nell'ambito della *PFP*, che è aperta senza eccezioni a tutti gli stati OSCE, sarebbe invece auspicabile dal profilo della politica estera.

- con l'*ONU*, che nonostante la crisi e le difficoltà finanziarie detiene il primato della responsabilità per la sicurezza e la pace, intratteniamo già oggi una collaborazione molto intensa, senza però paradossalmente poter prendere parte alle decisioni; un'adesione all'*ONU* rimane sempre un nostro obiettivo.
- e infine l'*UE*: essa è riuscita a creare – nell'ambito geografico definito dai suoi membri un polo di stabilità e di pace, che i padri fondatori si erano prefisso. Si tratta di un risultato di dimensioni veramente storiche: mai nell'ultimo millennio i popoli dell'Europa occidentale – e in particolare la Germania e la Francia – hanno vissuto così a lungo insieme in pace, amicizia ed armonia come ora in seno all'*UE*. E l'*UE* offre ora ai fragili stati dell'Europa centrale e orientale una prospettiva di adesione e li inserisce così in una comunità di stati democratica e fondata sull'economia di mercato. Avere pieno diritto di partecipazione in questa comunità rimane il chiaro obiettivo strategico della nostra politica d'integrazione.

Tuttavia dobbiamo aver pazienza. Nel nostro Paese occorre tempo per far sì che l'apertura prospettata nel rapporto di politica estera, vale a dire una rappresentanza coerente dei nostri interessi mediante un ruolo attivo, possa realizzarsi. I primi passi in questa direzione sono tuttavia già stati fatti. L'invio della *Swiss Headquarters Support Unit*, ad esempio, vi riguarda direttamente quali rappresentanti del nostro esercito. Sapete anche troppo bene quale tesoro di esperienze e di contatti implicherà questo impegno nell'interesse della nostra sicurezza.

Sono certo che anche un'esperienza assolutamente nuova come quella della presidenza dell'OSCE fungerà da guida. Mi rallegro quindi che la nostra presidenza sia seguita con attenzione e benevolenza da parte di tutta la popolazione e sostenuta con forza dalla Società svizzera degli ufficiali.

Esemplare in tal senso, Signor presidente centrale, è il Suo sostegno, dapprima come ispettore generale in seno all'*UNPROFOR* ed ora come mio consigliere personale per la missione in Bosnia-Erzegovina. Con il Suo instancabile impegno Ella dimostra come un soldato munito di una solida e lunga esperienza possa mettersi concretamente al servizio della cooperazione internazionale. Vorrei per questo esprimere oggi la mia riconoscenza.