

L'integrazione sistemica tra NATO e OSCE alla luce della crisi nei rapporti tra Federazione russa e Alleanza Atlantica

Francesco Gaudiosi

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Introduzione. – Nel contesto della sicurezza strategica del territorio europeo giocano un ruolo rilevante diverse organizzazioni internazionali che operano *ratione loci* e *ratione materiae*, con specifici compiti nelle politiche strategiche di difesa per questa regione. A tal proposito, è quasi scontato considerare il contributo della NATO nel processo di rafforzamento delle politiche di difesa tra gli Stati euroatlantici, avendo essa condotto missioni, sia sul territorio europeo che in altre aree geografiche limitrofe, atte a garantire difesa e deterrenza collettiva per i suoi Stati membri. Occorre anche menzionare l'Unione europea, che sin dalle prime proposte nell'ambito della Comunità europea di difesa del 1952 fino alla successiva Politica di difesa e di sicurezza comune (PDSC) – istituzionalizzata, pur se con innumerevoli riserve, ai sensi dell'art. 42 TUE – ha continuamente cercato di proporre ai suoi Stati membri un modello che facesse anche della difesa comune uno strumento di integrazione europea, incardinandolo nell'ambito del c.d. “metodo intergovernativo”.

Non da ultimo, il più recente (e probabilmente flessibile) modello di integrazione in chiave di difesa strategica del territorio europeo *lato sensu* è rappresentato dall'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) del 1975, con l'obiettivo di avviare una progressiva distensione dei rapporti tra i due blocchi contrapposti durante la Guerra fredda e tramutatasi nel 1994 nell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Quest'ultima, pur non godendo di una personalità giuridica internazionale alla pari della NATO¹ e dell'assai più complessa struttura istituzionale dell'UE, ha storicamente rappresentato un importante foro di dialogo tra le rappresentanze diplomatiche dei Paesi occidentali, prima con quelle dei Paesi socialisti e in seguito con gli Stati venutisi a creare dallo smembramento dell'URSS, nonché con la stessa Federazione russa². Emerge quindi con particolare chiarezza come, sotto il profilo qualitativo, l'operato di questi enti sia andato progressivamente differenziandosi nel corso degli anni, pur insistendo sullo stesso territorio geografico europeo, con innumerevoli distinzioni in termini di capacità operative, funzioni attribuite loro dagli Stati membri nonché dei compiti che sono legittimati a svolgere sulla base del principio delle competenze di attribuzione.

Il seguente lavoro intende focalizzarsi sulle funzioni dell'OSCE, per comprendere in che modo il suo operato possa colmare alcuni vuoti che l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico sembra aver generato nel corso degli ultimi anni. In misura generale, è possibile auspicare un ampliamento del mandato dell'OSCE con particolare riguardo alle dinamiche

¹ Sulla questione della personalità giuridica della NATO, si rimanda a G. Cohen-Jonathan, *Cour européenne des droits de l'homme et droit international general*, in *Annuaire français de Droit International*, 2000 p. 631; A. Pellet, *L'imputabilité d'éventuels actes illicites – Responsabilité de l'Otan ou des Etats membres*, in C. Tomuschat (a cura di), *Kosovo and the international community: A legal assessment*, The Hague, 2001, p. 198; M. Reichard, *Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Arrangement*, in *Nordic Journal of International Law*, 2004, p. 52.

² Cfr. P. Dunay, *History and Background of the CSCE/OSCE*, in *The OSCE in Crisis*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2006, pp. 19-34.

politiche che vanno recentemente interessando l'Europa orientale. È anzitutto inevitabile rilevare come le recenti tensioni che hanno riguardato il territorio ucraino, con l'occupazione russa della Crimea e il conflitto tuttora in corso nella regione del Donbass, abbiano significativamente complicato i rapporti tra l'Alleanza e Mosca. Ciò è avvenuto perché all'aggressività russa nei confronti dello Stato ucraino è corrisposta una generale reazione di diffidenza, o in alcuni casi di aspra condanna, nei confronti della Russia, sentendosi numerosi Stati NATO posti sul fianco est dell'Alleanza minacciati dalla crescente aggressività russa nell'Europa orientale. Esempio paradigmatico e recente di tali tensioni è dimostrato dal progressivo irrigidimento delle posizioni tra la Federazione russa e la NATO, con il Ministro degli Esteri russo Sergej Lavrov che ha annunciato, il 18 ottobre 2021, di volere [interrompere i rapporti con l'Organizzazione](#) a partire dal mese di novembre – mediante il ritiro degli accrediti dei funzionari russi operanti presso la sede di Bruxelles della NATO, nonché la sospensione a tempo indeterminato dell'ufficio informazioni della NATO a Mosca – segnando una frattura tra l'Organizzazione e lo Stato russo che sarà difficilmente sanabile nel breve periodo. La decisione russa viene giustificata quale manovra di ritorsione conseguente alle recenti espulsioni dalle sedi dell'Organizzazione di otto funzionari russi con l'accusa di avere operato per conto dell'*intelligence* russa, con la successiva riduzione degli accrediti presso la NATO a dieci. L'inevitabile deterioramento nei rapporti tra l'Alleanza e la Federazione russa potrebbe avere ripercussioni negative anche nelle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e la stessa Russia. È infatti assai frequente che al progressivo irrigidimento della posizione russa nei confronti della NATO corrisponda un atteggiamento di diffidenza direttamente proporzionale anche verso le istituzioni dell'Unione europea nell'ambito della Politica estera e di difesa comune³.

Sulla medesima linea di condanna comune, sia da parte delle istituzioni europee che del Segretariato dell'Alleanza atlantica, si è andata a collocare un'ulteriore vicenda che sta recentemente interessando il territorio dell'Europa orientale: la crisi migratoria in Bielorussia. Se infatti questa crisi umanitaria rappresenta un elemento di instabilità per i [Paesi orientali](#) (aggravata perlopiù dal tentativo di questi migranti di richiedere asilo in Polonia, Stato UE che negli ultimi mesi sembra rimarcare in maniera evidente il suo distacco da alcuni principi fondamentali dell'ordinamento unionale), è interessante rilevare la sostanziale corrispondenza nei rapporti evidentemente critici sia dell'Unione che dell'Alleanza con lo Stato bielorusso, recentemente accusato da gran parte delle democrazie occidentali circa le violazioni dei principi della *rule of law* e di aver svolto [elezioni solo apparentemente democratiche](#), con il fine primario di consegnare nuovamente nelle mani del Presidente Lukashenko il governo del Paese. Inoltre, con riguardo alla crisi in questione, la Russia sembra appoggiare la politica bielorusa di pressione dei migranti sulla linea di frontiera della Polonia, con la conseguente reazione da parte di NATO e UE, non solo di condanna ma

³ A questo proposito, si pensi al tentativo di annessione da parte del Governo russo della Crimea, che ha sollevato un paritetico atteggiamento di condanna sia da parte della NATO che delle istituzioni UE, con il conseguente irrigidimento delle rappresentanze diplomatiche russe presso le due Organizzazioni in questione nell'ambito dei rapporti di cooperazione tra cui rientrano, *inter alia*, le politiche di difesa e la cooperazione militare nelle aree di crisi internazionali (con riguardo ai rapporti con la NATO) e le politiche energetiche, commerciali e doganali, nonché il più generale obiettivo di tutela dello stato di diritto e dei diritti fondamentali della persona (con riferimento ai rapporti con l'UE).

addirittura di accusa, circa il tentativo di qualificare detta politica come *hybrid attack*⁴ all'interno del territorio euroatlantico.

Alla luce di ciò, pare interessante considerare in che modo il contributo dell'OSCE possa – pur se parzialmente – tentare di sanare una frattura ormai evidente tra NATO e Russia, al fine di mantenere un dialogo diplomatico tra le rappresentanze dei Paesi europei e quelle del Governo di Mosca. Ciò risulta particolarmente significativo, da un lato, per tentare di evitare *escalation* nell'uso della forza armata all'interno della regione del Donbass con riferimento alla crisi ucraina, dall'altro, per monitorare con particolare attenzione quanto sta accadendo in Bielorussia, essendo l'OSCE investita di alcune funzioni di natura umanitaria e di assistenza dei civili nell'ambito di scenari di conflitto che potrebbero essere indispensabili per evitare sia un aggravamento nelle relazioni tra Stati occidentali e – rispettivamente – Federazione Russa e Bielorussia, sia per tentare di porre fine alle condizioni di sofferenza dei migranti che si trovano spinti alla frontiera polacca da parte delle forze militari bielorusse.

2. L'inquadramento della NATO e dell'OSCE nella dimensione giuridica: alcune premesse fondamentali per una corretta prospettiva comparata. – Dal punto di vista del diritto internazionale è necessario operare alcuni distinguo per cogliere – seppur nella prospettiva comparata che si intende applicare – alcune fondamentali premesse utili a comprendere l'operato dei due enti *ratione materiae*. In primo luogo, occorre precisare la differenza sostanziale circa la personalità giuridica di cui gode la NATO a discapito della mancanza di quest'ultima per quanto concerne l'OSCE. Se è infatti pacifico rilevare la personalità giuridica della NATO sulla base del suo Atto istitutivo, il Trattato Nord Atlantico, che definisce l'istituzione dell'Alleanza, nonché il carattere di stabilità e permanenza, di integrità, il suo finanziamento e il suo [carattere funzionale](#), diversa questione riguarda il caso dell'OSCE. Nonostante le numerose modifiche in occasione del Vertice di Budapest del 1994, che ha visto la sua trasformazione da CSCE ad OSCE, il suo documento istitutivo è ancora rappresentato dall'Atto finale di Helsinki del 1975, che non costituisce un accordo internazionale in senso proprio, bensì un atto politico di rilevante importanza nell'ambito degli sviluppi della cooperazione nel settore umanitario, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, di coscienza e di religione⁵. La Conferenza di Helsinki ha quindi dato luogo a un processo di cooperazione tra i Paesi che vi parteciparono attraverso molteplici riunioni di verifica che si sono succedute negli anni. Ciò non ha tuttavia istituzionalizzato il carattere di queste riunioni, che sono sempre frutto della volontà degli Stati nel mantenere un processo di cooperazione politica tra i capi di Stato o di governo dei Paesi partecipanti. Infine, nonostante la sua mutazione in OSCE, tale ente difetta ancora delle caratteristiche proprie di un'organizzazione internazionale. È proprio nella dichiarazione finale del Vertice di Budapest del 1994 che viene ribadito come il cambio del nome non modifica lo *status* della CSCE e delle sue istituzioni, facendo quindi rilevare il

⁴ Council of the European Union, *Belarus: EU broadens scope for sanctions to tackle hybrid attacks and instrumentalisation of migrants*, Comunicato stampa, 15 novembre 2021, reperibile [online](#).

⁵ Cfr. C. Zanghì, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, III ed., p. 19; L. Tabassi, *The Role of the Organisation in Asserting Legal Personality: The Position of the OSCE Secretariat on the OSCE's Legal Status*, in M. Platise, C. Moser, A. Peters (a cura di), *Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, 2019, pp. 44-81.

carattere esclusivamente formale nella sua qualifica come organizzazione, a svantaggio di un assetto strutturale che rende questo ente categorizzabile, dal punto di vista dottrinale, nell'ambito delle c.d. "pseudo-organizzazioni", definite queste ultime quali conferenze istituzionalizzate riconducibili a forme organizzative affievolite, ma pur sempre intergovernative, che non costituiscono organizzazioni internazionali, né possono ricondursi a uno schema omogeneo⁶.

Ulteriore profilo di differenziazione attiene alle competenze dei due enti in esame: nel caso del Trattato Nord Atlantico, la sua istituzione il 4 aprile 1949 ha dato vita a un'Alleanza di natura difensiva da cui si è sviluppata l'organizzazione omonima, la NATO, che rappresenta uno strumento di difesa collettiva e di cooperazione militare nonché di dialogo politico tra i suoi stati membri. Il principio della difesa collettiva (c.d. *collective self-defense*) è consacrato dall'art. 5 del Trattato di Washington, in virtù del quale: «le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, compreso l'uso delle forze armate, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale»⁷. Funzione principale della NATO è quindi quella della difesa collettiva, *id est* della creazione di contingenti militari che, attraverso esercitazioni o operazioni in scenari di crisi, risultino essere composti dall'insieme dei corpi militari degli Stati membri dell'Alleanza⁸. Non da ultimo, è particolarmente importante sottolineare che la nascita della NATO rispondeva prevalentemente ad una logica di deterrenza collettiva in chiave antisovietica, presupponendo un atteggiamento di evidente diffidenza nei confronti dell'URSS.

Nel caso della CSCE, l'Atto finale del 1975 venne firmato da trentacinque Stati, tra cui gli Stati Uniti, l'URSS, il Canada e tutti gli Stati europei tranne Albania e Andorra, costituendo un tentativo di miglioramento nelle relazioni tra il blocco comunista e l'occidente. L'Atto finale include anche un decalogo con una Dichiarazione sui principi che guidano le relazioni tra gli Stati partecipanti, elencando i seguenti [principi](#): l'uguaglianza sovrana e il rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; il divieto di ricorso alla minaccia o all'uso della forza armata; l'inviolabilità delle frontiere; l'integrità territoriale degli Stati; l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie; il divieto di intervento negli affari interni di uno Stato; il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; il principio all'autodeterminazione dei popoli; l'obbligo di cooperazione fra gli Stati partecipanti alla Conferenza e l'adempimento in buona fede degli obblighi di diritto internazionale. Gli Accordi di Helsinki rappresentarono storicamente un punto di distensione in un momento di

⁶ C. Zanghi, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, cit., p. 17.

⁷ Ad oggi, l'unico caso di attivazione dell'art. 5 da parte del Consiglio atlantico si è realizzato in seguito all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle. Inoltre, numerose sono state le modifiche apportate all'Organizzazione nel corso degli anni, rivoluzionandone la sua portata, le sue funzioni e le sue capacità operative. Fortemente indicativo a tal proposito è il Concetto strategico del 2010, che ha individuato le tre funzioni principali (*core tasks*) della NATO nella deterrenza e difesa, nella gestione delle crisi e nella sicurezza cooperativa.

⁸ R. Gottemoeller, *NATO at 70: Modernising for the Future*, in T. Tardy (a cura di), *NATO at 70: No Time to Retire*, NATO Defense College, 2020, pp. 5-10.

particolare tensione della guerra fredda, essendo considerati i punti previsti dal decalogo frutto di un successo diplomatico tra i rappresentanti dell'URSS, desiderosi di affermare il riconoscimento dell'inviolabilità dei confini nazionali, il rispetto dell'integrità territoriale sulla base delle recenti acquisizioni nel dopoguerra in Europa orientale e col fine di impedire agli Stati Uniti di intervenire negli affari interni come precedentemente avvenuto in Corea e in Vietnam, riconoscendo tuttavia la possibilità di mobilità delle frontiere, a causa dell'insistenza di Canada, Spagna e Irlanda in virtù delle complicate questioni domestiche che riguardavano questi soggetti⁹.

Dal punto di vista delle sue capacità operative, l'OSCE opera con riferimento a tre dimensioni: una politico-militare; una economico-ambientale e una umanitaria. Nell'ambito della dimensione politico-militare, l'obiettivo dell'OSCE è quello di monitorare la gestione degli armamenti, ivi inclusi lo stoccaggio sicuro e la distruzione delle armi leggere e di piccolo calibro e delle munizioni convenzionali, la gestione delle frontiere, le minacce terroristiche e la cooperazione tra gli organi di polizia dei Paesi partecipanti. Con riguardo al secondo profilo, l'OSCE sostiene i suoi Stati partecipanti nella lotta alla corruzione in materia ambientale e nella sana gestione dei rifiuti pericolosi attraverso strategie di formazione e campagne di sensibilizzazione nei confronti della società civile e delle istituzioni nazionali. Infine, con riferimento alla dimensione umanitaria, l'OSCE aiuta gli Stati partecipanti a rafforzare le istituzioni democratiche, a promuovere la parità di genere, a garantire il rispetto dei diritti umani, la libertà dei media, i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e lo stato di diritto.

Pertanto, emerge con chiarezza anche una differenziazione *ratione materiae* tra i due enti in esame: il primo, a carattere più spiccatamente operativo nel settore militare, si caratterizza in primo luogo per le sue capacità in ambito di cooperazione militare tra gli Stati membri e di gestione delle crisi, vuoi sul territorio euroatlantico vuoi nell'ambito di scenari internazionali. Il secondo rappresenta un *forum* di discussione e di dibattito su tematiche di ampia portata, focalizzandosi sul confronto tra le rappresentanze diplomatiche dei Paesi partecipanti al fine di pervenire all'adozione di documenti che, seppur non giuridicamente vincolanti, indirizzano l'operato dell'ente – e quindi degli Stati che ne fanno parte – con riferimento ad una fattispecie riguardante le aree precedentemente menzionate.

3. Le aree di convergenza tra NATO e OSCE. – In generale, si potrebbe affermare che l'obiettivo condiviso da entrambi gli enti è il rafforzamento della sicurezza, interna e internazionale, degli Stati che ne sono parti. Il concetto di sicurezza viene in entrambi i casi declinato in un approccio coerente e globale alla gestione delle crisi, richiedendo un'applicazione tempestiva ed efficace di mezzi sia civili che militari. La cooperazione tra NATO e OSCE avviene tra due livelli, *id est* uno politico e uno operativo, spesso strutturalmente connessi tra loro. Ciò comprende: la prevenzione e la risoluzione dei conflitti;

⁹ Cfr. J. Borawski, B. George, *The CSCE Forum for Security Cooperation*, in *Arms Control Today*, 1993, n. 8, pp. 13-16; D. Smith, *Between Urgencies and Impossibilities: New Security Architecture for Europe*, in *Security Dialogue*, 1993, pp. 305-316; P. Vacek, *Security Arrangements in Europe*, in *Perspectives*, 1994, n. 3, Institute of International Relations, pp. 35-40; *Communication: Conference on Cooperative Security in Europe (CSCE)*, in *Peace Research*, 1995, vol. 27, n. 3, Canadian Mennonite University, pp. 70-74.

la riabilitazione a seguito di scontri armati, compresa la sicurezza delle frontiere; il contrasto alla proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro e il controllo degli armamenti; la promozione a livello regionale [dell'Agenda ONU Women, Peace and Security](#) e l'antiterrorismo. La consultazione tra i due enti avviene attraverso colloqui tra il personale e la cooperazione diretta tra rappresentanti della NATO e dell'OSCE ai tavoli di confronto politici e diplomatici che questi due periodicamente organizzano, nonché attraverso il collegamento permanente della NATO nella sede viennese dell'OSCE. Questi colloqui offrono l'opportunità di approfondire e sviluppare ulteriormente i contatti tra il personale, nonché di scambiare opinioni e informazioni su questioni di interesse comune relative alla sicurezza, come la gestione delle frontiere, la riforma del settore della difesa, la non proliferazione, il disarmo, il controllo degli armamenti, il controllo della diffusione di armi leggere e di piccolo calibro, questioni inerenti al cambiamento climatico e alle sue implicazioni sulla sicurezza, la minacce *cyber*, la lotta al terrorismo e l'attuazione dei contenuti della [Risoluzione 1325](#) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza. Inoltre, è stato creato un collegamento nell'ambito del Programma della scienza per la pace e la sicurezza della NATO con l'Iniziativa per l'ambiente e la sicurezza ([ENVSEC](#)), che riunisce l'OSCE, il [Centro ambientale regionale per l'Europa Centrale e orientale](#), il Programma ONU per lo Sviluppo, la Commissione economica ONU per l'Europa e il Programma ONU per l'Ambiente.

Nel caso della cooperazione nel settore civile-militare tra questi due enti, è possibile affermare che, considerate le funzioni comuni di cui questi sono più o meno implicitamente investiti ad operare nello scenario europeo, si manifesti una sorta di complementarità, in base alla quale l'operato attivo della NATO nelle aree di crisi, attraverso, *inter alia*, operazioni di smiamento o distruzione di scorte di armi e munizioni, si integra con gli sforzi dell'OSCE volti a costruire un processo duraturo di pace e stabilità in territori recentemente interessati da conflitti armati, siano essi interni ovvero internazionali. A questo proposito, come manifestazioni della prassi complementare tra NATO e OSCE, è possibile menzionare i casi dei [Balcini occidentali](#) o del [Caucaso meridionale](#), nell'ambito dei quali l'operato dei due enti ha saputo dimostrare integrazioni sistemiche in territori interessati o recentemente fuoriusciti da conflitti armati, come nel caso della Bosnia-Erzegovina, del Kosovo o della Repubblica di Macedonia del Nord.

Un ultimo e rilevante punto di collaborazione tra i due enti è rappresentato dal contributo della NATO alla realizzazione degli obiettivi contenuti nel [Documento di Vienna](#), un accordo vincolante tra gli Stati partecipanti dell'OSCE volto a scambiare informazioni sulle loro forze armate, sull'organizzazione militare e sui principali sistemi di armamento e di equipaggiamento negli Stati partecipanti. Nel documento è ravvisabile un obbligo di consultazione tra le forze militari degli Stati partecipanti e di notifica nel caso di attività militari che vedono coinvolte le proprie forze armate, sia nell'ambito di esercitazioni militari che nel caso di operazioni in aree di crisi. Inoltre, viene previsto l'invito agli Stati partecipanti a collaborare nell'ambito delle operazioni militari, nonché nella cooperazione in caso di attività militari insolite o di eventuali tensioni tra gli Stati partecipanti. Si prevede altresì che tale cooperazione possa avvenire attraverso un'informazione continua sulle attività militari degli altri Stati, ovvero attraverso la capacità di ospitare volontariamente visite militari e ispezioni da parte degli altri soggetti. È previsto altresì uno scambio globale di informazioni

militari che si applica a tutte le forze armate degli Stati partecipanti, in concomitanza con lo scambio annuale di informazioni ai sensi del [Trattato sulle forze armate convenzionali](#) del 1990.

Il Documento di Vienna è stato periodicamente rivisto nel corso degli anni, con la versione attuale risalente al 2011. Nonostante si ritenga che esso, al pari di numerosi altri strumenti convenzionali in materia di controllo degli armamenti e di sicurezza, sia stato oggetto di violazioni da parte della Russia – con particolare riferimento alle tensioni in corso nell’Europa orientale – è possibile affermare che ancora produca effetti giuridici rilevanti nell’attuale scenario europeo. Nel 2015 infatti, la Russia lo ha utilizzato per legittimare alcune ispezioni nell’ambito dell’esercitazione NATO [Joint Warrior 2015](#) al largo delle coste scozzesi. Alla luce di ciò, è possibile concludere che questo Documento rappresenti un sottile quanto rilevante punto di collegamento nelle relazioni tra i Paesi europei e la Russia, a seguito del progressivo irrigidimento delle posizioni russe nei confronti dell’Alleanza nordatlantica.

4. L’intervento dell’OSCE a supporto delle criticità sistemiche della NATO: il caso della crisi ucraina. – In occasione della 950^a [riunione plenaria del Forum per la cooperazione in materia di sicurezza dell’OSCE](#), tenutasi il 1° luglio 2021, gli Stati partecipanti hanno avuto modo di discutere approfonditamente nel merito il Documento di Vienna e gli aggiornamenti necessari per facilitare la distensione tra Paesi europei e Russia.

La delegazione statunitense, in un suo passaggio di apertura dei lavori, ha sostenuto che «the basis of the Vienna Document is that States want to reassure each other that there are not aggressive intentions in the European theatre toward a general conflict. Failure to engage sends the message of an intent to, in fact, destabilize. The result is logically defensive measures that raise concerns in the Russian Federation. The Vienna Document is intended to calm all this down, while we can»¹⁰. Sembra potersi affermare che l’appello sia stato, pur se con taluni limiti, accettato anche dalla delegazione russa, che ha infatti dichiarato come «the wide range of measures provided for by the Vienna Document ensure the openness and predictability of military activities, strengthen trust and security among the participating States and help to prevent hazardous incidents of a military nature. The transparency and control mechanism set out in the Document makes it possible in general to obtain fairly complete information on the armed forces of the OSCE participating States». La delegazione ha altresì considerato come la Russia sia stata sottoposta a innumerevoli ispezioni e visite da parte di altri Stati partecipanti, anche ai sensi del Trattato sui cieli aperti, sottolineando come sia il Paese con il maggior numero di controlli da parte degli altri soggetti dell’OSCE¹¹.

¹⁰ Organization for Security and Co-operation in Europe Forum for Security Co-operation, *950th Plenary Meeting of the Forum*, FSCEJ956, 1 July 2021, Annex 1, p. 3.

¹¹ «Russia is committed to fulfilling its obligations in the field of confidence- and security-building in good faith. Last year, within the framework of the Vienna Document, Russia accepted 3 inspections of a specified area and conducted 23 such inspections, and also accepted 3 evaluation visits. Furthermore, 29 observation flights were conducted over our territory under the Treaty on Open Skies. These data show that Russia is the most scrutinized OSCE participating State in terms of the number of verification measures accepted». Organization for Security and Co-operation in Europe Forum for Security Co-operation, *950th Plenary Meeting of the Forum*, FSCEJ956, 1 July 2021, Annex 3, pp. 3-4.

Il tema della modernizzazione e dell'aggiornamento del Documento di Vienna, in particolar modo per quanto riguarda il controllo e il monitoraggio degli armamenti e delle forze armate degli Stati partecipanti, è stato sollevato anche da numerose altre delegazioni che hanno sottolineato la necessità di revisionare nel merito i contenuti del Documento. Nonostante allo stato attuale la revisione del Documento sia ancora nella sua fase negoziale all'interno dell'OSCE, è necessario considerare la presenza, evidentemente rilevante, della rappresentanza permanente della Federazione russa nella sede dell'ente per discutere con altri Stati partecipanti di temi particolarmente delicati afferenti alla sicurezza e alla cooperazione nel settore militare, come nel caso della revisione del Documento. Infatti, a seguito del progressivo smantellamento delle strutture diplomatiche previste all'interno della NATO, così come annunciato dal Ministro degli Esteri russo Lavrov, e della complicata prassi negoziale che si è ormai andata instaurando tra le rappresentanze diplomatiche russe e le istituzioni europee a Bruxelles, spicca l'interesse russo a mantenere come strumento di dialogo diplomatico con gli altri Paesi europei la sua rappresentanza all'interno dell'OSCE.

Il punto di frattura tra NATO e Federazione russa (e probabilmente tra la stessa UE e la Russia) è riconducibile alle ostilità che hanno avuto inizio con la crisi ucraina e l'[occupazione russa della Crimea](#) del 2014¹². In questo contesto, la posizione dell'OSCE è stata decisamente meno muscolosa rispetto a quelle di NATO e UE. Ciò riguarda anche il conflitto in Donbass, in cui l'obiettivo dell'OSCE è stato in primo luogo quello di osservare e riferire in modo imparziale sulla situazione in Ucraina, nel tentativo di facilitare il dialogo tra tutte le parti in crisi. Il 21 marzo 2014 è stata infatti dispiegata una [Missione speciale di monitoraggio OSCE in Ucraina](#) a seguito di una richiesta rivolta dal Governo ucraino all'OSCE e di una decisione basata sul consenso di tutti i suoi 57 Stati partecipanti. Si tratta di una missione civile non armata, presente sul territorio ucraino in maniera permanente, al fine di garantire un controllo continuo nelle tensioni che infiammano la regione in questione. L'approccio a carattere esclusivamente civile della Missione, con una dimensione *super partes* tra i soggetti in conflitto, sembra essere particolarmente apprezzato sia dal Governo ucraino che dalla Federazione russa. Quella dell'OSCE costituisce, infatti, una missione a carattere civile, con una dimensione operativa sostanzialmente differente da quanto tradizionalmente previsto nel caso delle operazioni a carattere militare. Invece, le operazioni militari di alcuni Stati membri della NATO a sostegno dello Stato ucraino non hanno sortito l'effetto sperato, conducendo a un reciproco irrigidimento delle posizioni russe con riferimento alle pretese di sovranità nelle aree contese.

In queste circostanze, la NATO presenta numerosi limiti funzionali che rischiano di esacerbare le rivalità tra Ucraina e Russia. In primo luogo, il carattere sostanzialmente parziale nell'operato della NATO correrebbe il pericolo di innalzare il livello di conflittualità nella regione in questione. Un secondo assunto deriva come conseguenza logica del primo:

¹² La crisi in Ucraina inizia con le proteste di Kiev nel novembre 2013 contro la decisione del Presidente ucraino Viktor Yanukovich di rifiutare un accordo per una maggiore integrazione economica con l'Unione europea. Nel marzo 2014, le truppe russe prendono il controllo della regione ucraina della Crimea, prima di annettere formalmente la penisola dopo che la Crimea, mediante un *referendum* locale, vota per l'annessione alla Federazione Russa. Tale scenario ha accentuato le divisioni etniche tra russi e ucraini nella regione, determinando nell'aprile dello stesso anno i primi scontri con i separatisti filorussi nelle regioni di Donetsk e Luhansk nell'Ucraina orientale con l'obiettivo di dichiarare l'indipendenza dall'Ucraina. Nel solo mese di aprile, si stima che gli scontri tra le forze separatiste sostenute dalla Russia e l'esercito ucraino abbia causato più di 10.300 morti e 24.000 feriti.

l'utilizzo della forza rappresenterebbe un pericoloso strumento atto a legittimare l'uso della violenza armata da parte di tutti i soggetti presenti sul territorio, siano essi attori statali che forze costituite prevalentemente da ribelli, con conseguenti ripercussioni anche sulla popolazione civile che risiede sul territorio.

Di contro, l'OSCE rappresenta l'unico foro di dialogo di cui sono partecipanti in maniera paritetica sia Ucraina che Russia, con la capacità di poter fornire un contributo operativo di particolare rilevanza nell'ambito della crisi in questione. La natura esclusivamente politica di questa Organizzazione favorisce nella pratica un approccio negoziale che non sarebbe garantito né dalla NATO, di cui come è noto nessuno dei due Stati è parte, né dall'Unione europea, per le medesime criticità appena esposte, né tantomeno da una struttura onusiana, che rischia di non cogliere le specifiche criticità che insistono sul territorio dell'Europa orientale.

L'OSCE pur se con i limiti funzionali e strutturali precedentemente esposti, può rappresentare l'ultimo, cruciale luogo di dialogo a livello politico e diplomatico tra le fazioni contrapposte. Nel merito della questione, pur avendo l'Organizzazione condotto, nella veste di mediatore, agli [Accordi di Minsk](#)¹³, sembra il caso di ricordare che proprio alla luce del [fallimento](#) sia di Minsk I che di Minsk II è più che mai opportuno considerare l'adozione di un nuovo strumento giuridico vincolante che, da un lato, riconosca un maggiore ruolo politico al Governo di Kiev, dall'altro, responsabilizzi e ponga in una posizione paritetica il Governo di Mosca. Inoltre, l'esperienza negoziale acquisita dall'OSCE ai tavoli diplomatici di Minsk manca evidentemente ad altri enti o organizzazioni internazionali: l'OSCE costituisce, allo stato attuale, l'unico ente di cui fanno parte sia l'Ucraina che la Russia. In secondo luogo, le competenze dell'ente nell'ambito del conflitto in questione ne sottolineano la capacità di svolgere un ruolo di mediazione nella riduzione del conflitto tra le parti. Se, infatti, gli accordi summenzionati sono da considerarsi falliti alla luce del perdurante conflitto nella regione, è logico attribuire detto fallimento alla mera volontà delle parti (in primo luogo della Federazione russa) di non dare attuazione alle disposizioni previste, non potendosi invece rilevare difetti funzionali nel ruolo di mediazione svolto dall'OSCE.

Il ruolo di monitoraggio dell'OSCE in Ucraina, nonché l'utilizzo di una missione a carattere esclusivamente civile, costituiscono uno strumento di confronto tra gli Stati che, seppur assai debole, può rappresentare un potenziale nell'ambito delle relazioni multilaterali tra Ucraina, Russia e Stati occidentali. Infatti, se l'obiettivo primario dell'OSCE è il rafforzamento della cooperazione nell'ambito della sicurezza europea, risulta importante sottolineare come il dialogo tra gli Stati occidentali e la Russia sia in primo luogo previsto nel suo mandato, che gli conferisce come *inherent action* il ruolo di ente in grado di favorire

¹³ Dal febbraio 2015, Francia, Germania, Russia e Ucraina hanno tentato di mediare con la Russia un accordo per la riduzione dell'uso della forza armata attraverso gli Accordi di Minsk. L'accordo include disposizioni per un cessate il fuoco, il ritiro delle armi pesanti e il pieno controllo del Governo ucraino in tutta la zona del conflitto. Tuttavia, gli sforzi per raggiungere una soluzione diplomatica non hanno avuto successo, con il successivo dispiegamento di contingenti armati, direttamente o indirettamente afferenti al Governo russo, nella regione contesa. Inoltre, nell'aprile 2016 la NATO annunciava la sua intenzione di schierare quattro battaglioni nell'Europa orientale, precisamente nei territori di Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, in chiave di deterrenza da eventuali minacce russe nei Paesi baltici, incrementando di fatto le tensioni tra Stati euroatlantici e Russia.

la cooperazione tra Stati europei proprio sui temi attualmente oggetto di contrasto tra NATO e Russia.

5. (Segue): alcune riflessioni sul ruolo dell'OSCE nella crisi migratoria in Bielorussia. – Nonostante la questione della crisi migratoria ai confini rispettivamente di Polonia, Lituania e Estonia da un lato, e della Bielorussia dall'altro, abbia significativamente teso le relazioni tra questi Stati membri sia della NATO che dell'UE e la Bielorussia negli ultimi due mesi, la situazione è andata peggiorando soprattutto nel corso dei primi giorni di novembre 2021, con la polizia bielorussa che ha spinto circa quattromila migranti prevalentemente provenienti da Paesi mediorientali verso la frontiera polacca, con il fine primario di esercitare ulteriore [pressione](#) sui Paesi frontalieri dell'Unione europea. In risposta ai [diecimila soldati bielorussi](#) schierati alla frontiera, il Primo ministro polacco Mateusz Morawiecki ha schierato dodicimila militari e si è detto determinato a «difendere i confini [polacchi ed europei](#)». Seppur il tentativo di destabilizzazione bielorussa sia indirizzato in primo luogo nei confronti dell'UE, che ha ripetutamente accusato Lukashenko di aver svolto elezioni non democratiche e ha emanato severe sanzioni economiche a seguito della repressione violenta delle proteste che hanno seguito le contestate elezioni¹⁴, è opportuno considerare anche il coinvolgimento della NATO nella crisi in questione.

Infatti, nonostante l'Unione europea, nella persona del Presidente del Consiglio europeo [Michel](#), sia stata la prima Organizzazione internazionale a parlare di attacco ibrido alla Polonia, a difesa della sua appartenenza al blocco euroatlantico è intervenuta altresì la [NATO](#), che non solo ha affermato attraverso il suo Segretario generale di essere seriamente preoccupata circa la crisi in questione, ma ha altresì avvertito che questa situazione potrebbe sfociare in una [crisi militare](#). Anche in questo caso, la crisi in Bielorussia ha riacceso le scintille proprio tra questa Organizzazione e la Russia, a seguito del sorvolo il [10 novembre 2021](#) di due bombardieri strategici russi con capacità nucleare per pattugliare lo spazio aereo bielorussa in dimostrazione di sostegno ai loro alleati. A seguito di questa notizia, la Polonia ha provveduto a rendere tempestivamente informati gli altri alleati della NATO in una riunione a porte chiuse circa gli avvenimenti sulla frontiera, avendo l'Organizzazione promesso un pieno sostegno in caso di attacchi armati o atti di minaccia alla pace ai danni di Varsavia. Tuttavia, è logico constatare che se venisse previsto un intervento della NATO in una situazione già particolarmente critica – soprattutto per quanto riguarda il profilo umanitario – tali circostanze potrebbero pericolosamente determinare una seria crisi militare che, pur vedendo sulla carta fronteggiarsi Polonia e Bielorussia, considererebbe *de facto* uno scontro militare tra le forze armate russe e quelle dell'Alleanza atlantica.

In queste circostanze, volendo scongiurare l'uso della forza armata ed eventuali *escalation* militari che non farebbero altro che ledere in prima istanza i migranti che si trovano bloccati al confine tra Bielorussia e Polonia, potrebbero risultare fondamentali le competenze

¹⁴ Le sanzioni europee hanno duramente colpito l'economia nazionale bielorussa, in misura particolare a seguito della decisione da parte del Consiglio europeo di vietare il sorvolo dello spazio aereo bielorussa. Inoltre, come sostenuto da numerose fonti di informazione polacca, è ravvisabile un aumento di voli provenienti da Turchia, Afghanistan, Iraq ed Emirati Arabi Uniti verso la Bielorussia, per larga parte occupati da migranti che giungono sul suolo di Minsk con la speranza di poter facilmente oltrepassare le [frontiere europee](#).

di monitoraggio dell'OSCE nell'ambito di una missione a carattere umanitario volta a tutelare le vite dei migranti in pericolo. Come precedentemente osservato, tale competenza è esplicitamente prevista nell'ambito del mandato dell'OSCE, che ha svolto numerose operazioni a [carattere civile-militare](#) proprio con il fine primario di proteggere vite umane in territori interessati da conflitti armati¹⁵.

Dette competenze di monitoraggio risultano sfortunatamente ancora non oggetto di discussione nell'ambito della crisi migratoria in Bielorussia. L'OSCE sembra possedere un carattere residuale rispetto alla netta preminenza di UE e NATO come Organizzazioni regionali nel far fronte alla crisi in esame. Vale tuttavia la pena ricordare che, come già osservato anche per il caso dell'Ucraina, l'OSCE rappresenta l'unica Organizzazione a carattere regionale che prevede come soggetti partecipanti sia gli Stati occidentali coinvolti nell'afflusso di richiedenti asilo (Polonia, Lituania ed Estonia) che la Bielorussia. L'istituzione di un'eventuale *task force*, che racchiuda al suo interno rappresentanti dei Paesi direttamente coinvolti nella crisi umanitaria e l'eventuale mediazione di alcune delegazioni (come quelle di certi Stati occidentali e della stessa Russia) potrebbero costituire un iniziale terreno di incontro per l'eventuale istituzione di una missione di monitoraggio a carattere umanitario volta a considerare *prima facie* la protezione dei migranti e delle loro condizioni di vita nel territorio in questione. La crisi bielorussa rappresenta una situazione *in itinere*, inquadrabile attualmente ancora nella sua fase di "riscaldamento" tra Stati occidentali da un lato e Bielorussia e Russia dall'altro. Pertanto, se è certamente auspicabile un progressivo inserimento dell'OSCE in questa crisi, allo stato attuale sembra ancora particolarmente complicato riuscire a trovare un terreno di incontro diplomatico tra le parti coinvolte.

6. Conclusioni. – La crisi ucraina e quella bielorussa sembrano rappresentare due elementi di scontro tra Stati occidentali e Federazione Russa in cui la NATO sembra incapace di svolgere un ruolo efficace. Ciò avviene perché il suo carattere preminentemente militare la pone, sul piano delle relazioni internazionali, come ente che in determinati contesti di crisi rischierebbe di incrementare ulteriormente il livello di conflittualità tra le parti, con l'eventuale pericolo di determinare situazioni di attacco armato tra due o più Stati della Comunità internazionale. Nella necessità quindi di trovare un ente *super partes*, che auspicabilmente racchiuda al suo interno i rappresentanti di tutti gli Stati coinvolti in scenari di conflitto, l'OSCE rappresenta con ogni probabilità la migliore opzione, in quanto unica Organizzazione a carattere regionale capace di assolvere alle specifiche funzioni già previste nell'ambito del suo mandato.

L'implementazione del ruolo dell'OSCE dipende tuttavia da un tanto preventivo quanto necessario rafforzamento dei suoi documenti istitutivi, che potrebbero significativamente espandere le competenze di questo ente in settori riguardanti la sicurezza del territorio europeo in cui la NATO non riesce ad operare con efficacia. L'ambito di cooperazione tra Stati partecipanti dell'OSCE richiede quindi un'implementazione *de iure condendo* del suo mandato nello scenario europeo, potendo essere quindi capace di avocare

¹⁵ Si veda, a questo proposito, F. Tranner, *The OSCE and Peacekeeping: Track Record and Outlook*, in *OSCE Insights*, 2021, n. 4, reperibile [online](#).

a sé talune questioni specifiche riguardanti la sicurezza sul territorio europeo e la protezione degli individui in contesti di crisi internazionali.

Di fronte ai limiti funzionali della NATO e alla recente crisi diplomatica che si è palesata tra quest'ultima e la Russia, l'OSCE può rappresentare il pertinente foro di cooperazione a livello diplomatico tra Russia e Stati occidentali. Ciononostante, le funzioni di cooperazione previste dal suo mandato risultano assai deboli se commisurate all'ambito di confronto esclusivamente politico per il quale questo ente va a configurarsi nella prospettiva di cooperazione tra Stati europei. In conclusione, è necessario considerare uno sforzo nell'implementazione giuridica delle sue funzioni, che conferisca al suo mandato rinnovate e significative capacità nell'ambito della risoluzione dei conflitti tra le parti, del ruolo di controllo e di distensione militare in scenari di crisi riguardanti il territorio europeo e del coordinamento necessario tra questo ente e altre organizzazioni, inclusi enti di cooperazione militari, economici e a tutela degli individui operanti *lato sensu* in Europa, con particolare riguardo al fronte orientale di questo continente e alle criticità con gli Stati limitrofi.

Dicembre 2021