



AS (16) RP 3 I
Original: English

RELAZIONE

**PER LA COMMISSIONE GENERALE DEMOCRAZIA, DIRITTI
UMANI E QUESTIONI UMANITARIE**

***25 anni di cooperazione parlamentare:
Rafforzare la fiducia con il dialogo***

**RELATRICE
Gordana Comic
Serbia**

TBILISI, 1 - 5 LUGLIO 2016

RELAZIONE PER LA COMMISSIONE GENERALE DEMOCRAZIA, DIRITTI UMANI E QUESTIONI UMANITARIE

Relatrice: Gordana Comic (Serbia)

L'anno scorso ci siamo fermati a riflettere sui quaranta anni dell'OSCE, e quest'anno celebriamo venticinque anni dell'Assemblea Parlamentare. Queste tappe meritano una pausa di riflessione per riconoscere i successi conseguiti dall'Assemblea e dall'Organizzazione nel suo complesso. E' importante, però, non lasciarsi distrarre dalla nostalgia e guardare avanti per affrontare la scomoda realtà della crisi sia di leadership sia di idee per quel che concerne i diritti umani nella nostra regione. E' necessario segnalare chiaramente la mancanza di energia per quanto riguarda l'agenda dei diritti umani e indicare che la leadership debole contribuisce allo status quo emergente che accetta che i diritti umani abbiano minor valore per la sicurezza di lungo termine degli interessi politici o militari. La crisi migratoria ha evidenziato i problemi che la regione si trova ad affrontare a seguito di questa mancanza di idee e di leadership. L'anno scorso con i flussi migratori sono giunte più di un milione di persone in Europa e più di 2,5 milioni di rifugiati in Turchia. Secondo le previsioni, nel 2016 un altro milione di persone cercherà di raggiungere l'Unione Europea. Si prevede inoltre che una percentuale sempre maggiore di rifugiati sarà costituita da donne e quindi sarà necessario approntare con urgenza una risposta adeguata che tenga conto delle questioni di genere. Questa crisi mette alla prova le idee e la leadership dell'OSCE e i governi dei suoi Stati partecipanti.

L'OSCE è regredita: in precedenza era l'organizzazione principale della regione per la definizione di norme condivise in materia di diritti umani ed è ora passata a una posizione in cui segna il passo. L'istituzionalizzazione dell'Organizzazione da un lato ha portato alla creazione di organismi fondamentali per la difesa dei diritti umani, come l'ODIHR e il Rappresentante per la libertà dei media. Dall'altro, però, gli Stati partecipanti dell'Organizzazione hanno perso l'iniziativa a proposito del dialogo sugli impegni della dimensione umana. Invece di cercare di estendere le tutele hanno preferito l'alternativa politicamente più sicura della retorica e del dialogo trito e ritrito – persino riaffermare gli impegni precedenti è un evento raro. Pur rimanendo una sede di confronto importante, l'OSCE ha perso l'energia che aveva per quanto riguarda i diritti. Lo dimostra la mancanza di accordo sulle decisioni concernenti i diritti umani alle recenti sessioni del Consiglio dei Ministri.

E' importante che sia chiaro che quando si discute della crisi di idee e leadership, non si tratta di una critica alle Istituzioni dell'OSCE il cui mandato è l'attuazione degli impegni della terza dimensione e a coloro che vi lavorano. Nell'ambito dei loro mandati, le missioni sul terreno dell'OSCE, l'ODIHR e il Rappresentante per la libertà dei media si adoperano molto per promuovere il rispetto degli impegni concernenti i diritti umani. E' un peccato che l'impegno dimostrato dal personale di queste istituzioni non si traduca in leadership e impegni audaci sul lato governativo dell'Organizzazione.

E' preoccupante che la disponibilità a utilizzare l'OSCE come piattaforma per insistere sui diritti umani nella regione, spendendo - nel farlo - capitale politico, sembra essere svanita. E' necessario ritornare alla Dichiarazione di Istanbul del 1999 per trovare qualche sviluppo

sostanziale nella dimensione umana. Il meccanismo di Mosca, applicato regolarmente negli anni '90, è diventato una procedura dormiente in quest'ultimo decennio.

Pertanto la crisi di idee che l'Organizzazione si trova ad affrontare a proposito dei diritti umani diventa sempre più pesante ed evidente con il passare degli anni.

La mancanza di interventi rispetto alla discriminazione nei confronti della comunità LGBT nell'area dell' OSCE è una mancanza particolarmente evidente negli strumenti a disposizione dell'OSCE e dimostra come l' OSCE abbia smesso di prendere l'iniziativa nella definizione delle norme concernenti i diritti umani nella regione. Anche ad altri settori che hanno ripreso quota a livello internazionale è stata dedicata un'attenzione minima. Per esempio, l'ultimo impegno degli Stati partecipanti nei confronti delle persone diversamente abili risale al 1991 a Mosca. Venticinque anni fa si trattava di un impegno lungimirante. Redigendo questa relazione nel 2016 la mancanza di progressi che si rileva è quasi imbarazzante.

La crisi migratoria è servita soprattutto a evidenziare la mancanza di idee e di leadership da parte dell'Organizzazione. In particolare si è intervenuti poco per garantire che gli Stati partecipanti rispondano secondo modalità che rispettino i diritti umani delle persone che fuggono da situazioni di conflitto e che tengano conto delle esigenze specifiche delle rifugiate. C'è stata invece la corsa alla chiusura delle frontiere, a rifuggire le responsabilità umanitarie e ad augurarsi che siano gli altri paesi a occuparsi del problema. L'attuale atteggiamento è ben riassunto da una recente dichiarazione di Amnesty International secondo la quale "i tentativi dei leader europei di utilizzare la Turchia alla stregua di una guardia del corpo per fermare i rifugiati e i richiedenti asilo diretti verso l'UE è una manovra pericolosa e voluta per sottrarsi alle responsabilità nei confronti delle persone che fuggono dalle guerre e dalle persecuzioni “.”¹

Sottrarsi alle responsabilità è l'unico modo per descrivere la risposta degli Stati partecipanti di un'Organizzazione che, in effetti, ha degli impegni per quanto riguarda i rifugiati e le migrazioni. Per dare un'idea della portata dell'impegno degli Stati partecipanti dell'OSCE, vale la pena di elencare alcuni accordi. Nell'Atto finale di Helsinki del 1975, gli Stati partecipanti hanno riconosciuto il loro obiettivo di 'facilitare una circolazione e contatti più liberi...e contribuire alla soluzione dei problemi umanitari che emergono.' Nel 1992 al Vertice di Helsinki si riconobbe che 'i problemi dei rifugiati richiedono la cooperazione di tutti noi. Esprimiamo il nostro appoggio e la nostra solidarietà ai paesi che sopportano il peso dei problemi dei rifugiati ...riconosciamo la necessità della cooperazione e dell'azione concertata.' A Stoccolma quell'anno i Ministri dell'OSCE invitarono 'tutti gli Stati partecipanti a ...condividere l'onere comune.' A Budapest nel 1994 gli Stati partecipanti decisero di ampliare la cooperazione in materia di rifugiati. La Dichiarazione di Lisbona del 1996 riconobbe l'effetto destabilizzante delle migrazioni involontarie nella regione dell' OSCE e i firmatari si impegnarono ad affrontare questi problemi. La Dichiarazione di Istanbul vide un accordo sulla 'ricerca di modalità di rafforzamento dell'applicazione del diritto internazionale' concernente i rifugiati. Fu solo a Sofia nel 2004 che si presero in considerazione in modo adeguato le rifugiate, quando gli Stati dell'OSCE si impegnarono a 'garantire che si sarebbero prese nella dovuta considerazione le richieste ...[e richiesero che] che fosse dato il debito riconoscimento alle richieste basate su

¹ Amnesty International: 'Vertice EU-Turchia: Non lavatevi le mani dei diritti dei rifugiati', 7 marzo 2016; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-refugees/>, accesso effettuato il 29 marzo 2016.

persecuzioni a sfondo sessuale.’ Nel 2005 a Lubiana gli Stati partecipanti stabilirono di ‘promuovere il trattamento dignitoso di tutte le persone che vogliono attraversare le frontiere, conformemente alle norme vigenti, al diritto internazionale, in particolare quello riguardante i diritti umani, ai rifugiati e al diritto umanitario,’ in una decisione di particolare rilevanza per i problemi di oggi.

Gli impegni menzionati sono stati assunti in momenti diversi pensando a problemi differenti. Tuttavia, nel loro insieme costituiscono una dichiarazione forte sui principi accettati dagli Stati partecipanti dell'OSCE per quanto riguarda i diritti umani dei rifugiati. Il fatto che non si sia verificato niente di nuovo in quest'ambito dal 2005 evidenzia la mancanza di idee e la mancata attuazione di questi accordi rispetto all'attuale crisi dei rifugiati è prova dell'attuale mancanza di leadership nella nostra regione.

Colpisce in particolare che solo a Sofia nel 2004 si è fatto esplicito riferimento ai problemi, unici nel loro genere, che le rifugiate devono affrontare. Le donne hanno subito violenze sessuali da parte di funzionari, scafisti, trafficanti e da parte di altri rifugiati. Nei centri di accoglienza non ci sono né luce né spazi separati per le donne. C'è stata una mancanza cronica di analisi di genere dell'attuale situazione, e con l'aumentare della percentuale di donne tra i rifugiati aumenta la necessità di una risposta di genere.

Il vuoto creato dalla mancanza di idee e di una leadership forte nella dimensione umana sta sfociando nell'erosione del concetto globale di sicurezza che è l'essenza dell' OSCE. E' l'accordo in base al quale il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto è fondamentale per la sicurezza duratura. Affinché ciò funzioni a livello pratico, gli Stati partecipanti devono prendere sul serio il concetto della terza dimensione, che deve avere lo stesso peso della seconda e della prima dimensione. Eppure, la tendenza crescente degli Stati partecipanti di dare priorità alla sicurezza 'dura' più che alla sicurezza umana sta eliminando le basi sulle quali era stata costruita l'Organizzazione. Sembra esserci una sempre maggiore accettazione, sia a est sia a ovest di Vienna, dell'affrontare prima la minaccia percepita e a preoccuparsi delle implicazioni per i diritti umani solo in un secondo momento. C'è una mancanza di serietà nel modo in cui i diritti umani sono integrati nelle soluzioni riguardanti la sicurezza; accettando ciò nel silenzio l'OSCE rischia di divenire superflua. E' sorprendente che nel 1975, in un momento in cui il mondo sembrava destinato a una guerra nucleare, fu possibile raggiungere un accordo storico sull'importanza dei diritti umani per la sicurezza duratura e invece oggi si fa fatica ad applicarlo.

Testimonianze di questo passaggio alla sicurezza 'dura' si possono trovare in tutta una serie di ambiti. Ad esempio, per quanto riguarda la libertà di espressione, gli Stati affermano che l' 'estremismo' sia una scusa per chiudere i giornali, bloccare internet o mettere in carcere le persone senza un buon motivo. C'è stato un cambiamento nel dibattito, che un tempo era un confronto aperto sulle libertà fondamentali ed è ora diventato una discussione più limitata sul modo in cui consentire la libertà. L'esempio più evidente del cambiamento dell'accento posto sulla sicurezza è dato ancora una volta dalla crisi dei rifugiati. La velocità con la quale i paesi hanno reagito al flusso dei migranti erigendo muri e chiudendo le frontiere dimostra la mancanza di serietà con la quale si considerano i diritti umani delle persone colpite dalla crisi quando gli Stati si trovano a dover affrontare una questione di sicurezza. Questo graduale ‘aumento

dell'enfasi data alla dimensione della sicurezza' della crisi dimostra l'ampio consenso nei confronti della volontà di affrontarla in primo luogo come questione di sicurezza e in secondo luogo come crisi umanitaria. Separando la sicurezza dai diritti umani, gli Stati partecipanti rischiano di vanificare gran parte del lavoro svolto per realizzare lo storico concetto di sicurezza globale dell'OSCE.

Guardando al futuro s'impone con sempre maggiore urgenza la necessità di affrontare la mancanza di idee e di leadership a proposito della questione dei diritti umani. La crisi dei rifugiati deve servire da catalizzatore per rafforzare la dimensione umana dell'Organizzazione e per indurre i leader della nostra regione ad agire. Se non interveniamo ora per tutelare i principi che abbiamo stabilito, potrebbe poi essere troppo tardi.