



AS (16) RP 1 I  
Original: English

## **RELAZIONE**

**PER LA COMMISSIONE GENERALE  
AFFARI POLITICI E SICUREZZA**

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

**RELATRICE  
Margareta Cederfelt  
Svezia**

**TBILISI, 1 – 5 LUGLIO 2016**

# **RELAZIONE PER LA COMMISSIONE GENERALE AFFARI POLITICI E SICUREZZA**

**Relatrice: Margareta Cederfelt (Svezia)**

## **Introduzione**

L' OSCE, ormai giunta al quinto decennio di attività, continua ad affermarsi quale sede primaria per il dialogo transatlantico ed euroasiatico nell'ambito della sicurezza e dei diritti umani e nella dimensione economica e ambientale. Essendo una comunità fondata su valori e principi condivisi, l' OSCE ha un'autorità morale senza pari in Europa e pertanto l'attuazione degli impegni dell' OSCE costituisce un elemento essenziale per la pace, la sicurezza e la stabilità nella regione dell' OSCE.

Tuttavia, in questi ultimi anni si è verificata una perdita di fiducia tangibile tra gli Stati partecipanti e una diminuzione altrettanto tangibile della volontà politica, circostanza che ha portato a una minore disponibilità al compromesso in settori che sono fondamentali per portare avanti il programma dell'OSCE. L'anno scorso l'espressione massima di tale situazione è stata l'incapacità del Consiglio dei Ministri dell'OSCE riunito a Belgrado di trovare un accordo su una serie di questioni fondamentali. Poiché tante delle nostre sfide comuni richiedono un vero impegno multilaterale, questo stallo e questa mancanza di fiducia hanno avuto un impatto negativo tangibile sulla sicurezza reciproca. Riconoscendo tale realtà, l'Assemblea Parlamentare dell' OSCE dovrebbe sfruttare appieno la propria capacità di affrontare le minacce emergenti in uno spirito di rafforzamento della fiducia tra gli Stati partecipanti. La dimensione parlamentare dell'OSCE dovrebbe impegnarsi per superare tale mancanza di fiducia tra gli Stati partecipanti dell'OSCE ed esprimere più vigorosamente la propria posizione. Le iniziative diplomatiche riusciranno a riunire le parti in guerra al fine di negoziare una soluzione pacifica ai conflitti e cooperare per affrontare le minacce comuni solo se si rafforza il dialogo e la volontà politica.

La presente relazione s'incentrerà su cinque questioni fondamentali: il terrorismo transnazionale, la crisi in Ucraina e ai suoi confini, i conflitti prolungati, le donne nelle situazioni di conflitto armato, e il nesso tra sicurezza e democrazia.

## **Il terrorismo transnazionale**

L'estremismo violento ha un impatto crescente e tangibile sulla sicurezza nella regione dell'OSCE, con tante vite stroncate dalle tattiche terroriste quali gli attentati suicidi, le fucilazioni di massa, i rapimenti e le decapitazioni.

I governi che sono al lavoro per trovare una risposta efficace alla minaccia terrorista in continua evoluzione dovrebbero utilizzare appieno l'OSCE e le sue attività antiterrorismo, che s'incentrano sul miglioramento del contesto normativo internazionale per contrastare il terrorismo, rafforzando la sicurezza dei documenti di viaggio, contrastando l'estremismo violento e la radicalizzazione che sfocia nel terrorismo, e contrastando altresì l'uso di internet a fini terroristici. Analogamente, l' OSCE farebbe bene ad adeguare le sue attività alle esigenze degli Stati partecipanti, pur operando per garantire che l'attività antiterrorismo non sia utilizzata come copertura per prendere di mira l'opposizione politica legittima e per reprimere le attività lecite di gruppi non violenti della società civile.

L'azione di contrasto alla minaccia terrorista è resa più complessa dalla crisi migratoria e dei rifugiati che ora sta avendo conseguenze su quasi tutti i paesi dell' OSCE e che è stata scatenata dai conflitti in corso in Europa e nei paesi che la circondano. I presunti collegamenti tra migrazioni e terrorismo hanno portato a una politicizzazione della crisi e in alcuni casi alla ricerca di un capro espiatorio tra i disperati che fuggono da guerra e repressione. Tuttavia, pur riconoscendo le fondamentali preoccupazioni umanitarie destinate dalla crisi è anche importante riconoscere che essa rappresenta una questione di sicurezza fondamentale ed è importante operare per migliorare le procedure di controllo dei richiedenti asilo. Per affrontare le cause di fondo della crisi, l' OSCE e i suoi Stati partecipanti dovrebbero concentrarsi sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti nei paesi di origine.

Il nesso tra la tratta degli esseri umani e i flussi di migranti clandestini compromette ulteriormente la sicurezza e la stabilità della regione dell'OSCE. Poiché è noto che le reti della tratta degli esseri umani sono collegate alle attività dei terroristi, l'OSCE deve trovare nuovi modi per portare avanti il rapporto di collaborazione con i Partner mediterranei per la cooperazione. L'esperienza della gestione dei confini, oltre ai meccanismi esistenti di condivisione delle informazioni tra gli Stati partecipanti e le iniziative comuni di contrasto alla criminalità organizzata, pone l'OSCE in una posizione privilegiata per affrontare la questione dell'immigrazione clandestina e dei possibili legami con le attività terroristiche. Gli Stati partecipanti dovrebbero riconoscere che tale questione è una responsabilità condivisa, garantendo la piena adesione agli impegni dell'OSCE.

Pur intervenendo a livello nazionale per proteggere i nostri cittadini dalla minaccia terroristica, non dobbiamo dimenticare le cause di fondo, che devono essere affrontate a livello internazionale. E' necessaria una strategia globale articolata su più livelli, che preveda sforzi mirati per intervenire sui motivi di insoddisfazione sui quali fanno leva i terroristi, quali ad esempio il disagio economico.

I parlamentari devono svolgere il proprio ruolo rafforzando il contesto normativo internazionale di contrasto al terrorismo lavorando nei loro parlamenti nazionali per promuovere a livello nazionale le convenzioni e i protocolli antiterrorismo universali, operando anche per garantire che le iniziative legislative contro le attività terroristiche siano conformi ai principi fondamentali dell'OSCE, ivi inclusa la libertà di espressione.

### **L'aggressione russa in Ucraina**

La risposta dell' OSCE alla crisi in Ucraina e ai suoi confini ha dimostrato che all'Organizzazione certamente non mancano gli strumenti per la gestione delle crisi, avendone a disposizione un'intera gamma atta a promuovere la riduzione delle tensioni e il dialogo. La Missione di monitoraggio speciale in Ucraina e la Missione di osservazione in due *checkpoint* russi hanno svolto un ruolo essenziale nell'affrontare la crisi redigendo sul campo rapporti quotidiani non di parte.

Tuttavia, dovremmo anche riconoscere e affrontare una serie di questioni quali la mancanza di risorse, i vincoli imposti alla libertà di movimento degli osservatori dell'OSCE, e le difficoltà dovute alla mancanza di personalità giuridica dell'OSCE. Inoltre, il non aver impedito il conflitto sin dal suo esordio – malgrado tutti i meccanismi di azione preventiva dell' OSCE – evidenzia che è necessario che l' Organizzazione continui a rafforzare il dialogo politico e crei delle capacità di individuazione e segnalazione di pre-allarme. Il successivo

aumento della violenza nell'Ucraina orientale è stato aggravato dalla fornitura di armi ed equipaggiamenti militari ai ribelli da parte della Federazione Russa. Ciò continua ad alimentare le uccisioni in corso nella regione sudorientale e dimostra chiaramente l'aggressione continua da parte della Russia all' integrità territoriale dell'Ucraina. Pertanto, riconoscendo che il conseguimento di una soluzione politica alla crisi è una priorità assoluta per la comunità internazionale, dobbiamo continuare a promuovere il buon governo e a rafforzare la fiducia sulla base della piena attuazione degli accordi di Minsk.

Per quanto riguarda quello che forse è l'incidente più tragico del conflitto in Ucraina, l'abbattimento del volo MH17 della Malaysian Airlines il 17 luglio del 2014, dobbiamo continuare a insistere per una maggiore trasparenza e celerità delle indagini al fine di garantire che si concludano e si renda giustizia alle vittime e alle loro famiglie. Una dichiarazione che richieda un'indagine internazionale indipendente, aperta e trasparente, sul disastro aereo è stata approvata dal Consiglio Permanente con il consenso di tutti i 57 Stati partecipanti il giorno dopo la tragedia quasi due anni fa, ma a tutt'oggi, l'indagine è stata ostacolata da una mancanza di trasparenza e collaborazione da parte di alcuni governi. Questa tragedia ha provocato una delle principali lacerazioni della fiducia tra gli Stati partecipanti e pertanto si dovrebbero portare avanti delle iniziative per risolvere tale questione.

Un'altra grande vicenda controversa è l'annessione illegittima della Crimea da parte della Federazione Russa. Quest'atto di aggressione nei confronti di un altro Stato partecipante dell' OSCE ha violato i principi fondanti dell'OSCE sanciti nell'Atto finale di Helsinki, compromettendo sostanzialmente il diritto all'integrità territoriale dell'Ucraina. L' Assemblea Parlamentare dell' OSCE ha chiarito sin dall'inizio che l'annessione della penisola di Crimea da parte della Federazione Russa nel marzo 2014 è stato un atto illegittimo e illecito. Da quel momento si è verificato un costante peggioramento dei diritti umani e un attacco sistematico alla libertà dei media nella penisola. Mentre la questione della Crimea è stata per certi versi messa in ombra da altre priorità della comunità internazionale in Ucraina, quali l'attenuazione della gravità del conflitto nella regione di *Donbas*, è importante continuare ad affermare che la sovranità dell'Ucraina su tutto il suo territorio - inclusa la Crimea - deve essere rispettata.

Per impedire che la crisi in Ucraina diventi un altro conflitto prolungato, l' OSCE dovrebbe operare per facilitare un dialogo costruttivo che riunisca tutte le parti attorno al tavolo dei negoziati e definire una soluzione duratura. L'Assemblea Parlamentare potrebbe rafforzare il proprio ruolo in questa iniziativa, favorendo, tra l'altro, un dialogo più produttivo e approfondito tra i parlamentari.

### **I conflitti prolungati**

Come indicato nelle priorità per il 2016 della Presidenza tedesca dell'OSCE, quest'anno si pone l'accento sulla gestione delle crisi e dei conflitti, in particolare per quanto riguarda i conflitti in Moldova e nel Caucaso meridionale. Concretamente, l'OSCE dovrebbe rafforzare il proprio impegno a favore di una soluzione dei conflitti prolungati in quella regione utilizzando i meccanismi e i formati negoziali di cui attualmente dispone.

Poiché gli Stati partecipanti per dirimere le divergenze ancora ricorrono a decisioni assunte unilateralmente e all'uso della violenza, ciò ostacola i negoziati diplomatici che non riescono ad affrontare in modo adeguato la questione dei conflitti prolungati. Un esempio recente è quello delle gravi violazioni che si sono verificate lungo la linea di contatto nella zona di conflitto del Nagorno-Karabak dalla parte dell' Armenia e dell' Azerbaigian, che hanno

rappresentato il più grave aggravamento delle tensioni in questo conflitto prolungato dal 1994. L'OSCE dovrebbe sfruttare appieno i meccanismi di cui dispone per la risoluzione dei conflitti, ivi incluse l'Assemblea Parlamentare e le sue capacità di informazione e comunicazione, al fine di stabilizzare la situazione sul terreno ed esercitare maggiori pressioni per favorire una soluzione pacifica negoziata del conflitto.

Inoltre, l'Assemblea Parlamentare dovrebbe anche rafforzare la propria partecipazione quando si affrontano le ripercussioni del conflitto dell'agosto 2008 tra la Federazione russa e il territorio della Georgia. La questione del reinsediamento illecito degli sfollati per modificare la situazione demografica compromette la fiducia tra le parti negoziali e ostacola l'effettiva attuazione degli impegni. Ci dovrebbe essere una partecipazione maggiore a livello parlamentare per l'attuazione dell'Accordo in sei punti mediato dall'UE il 12 agosto 2008. Concretamente, si dovrebbe consentire l'accesso all'assistenza umanitaria nelle regioni dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud attuando le norme che ne garantiscono il transito. Inoltre, l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE dovrebbe utilizzare il proprio potere diplomatico per richiamare l'attenzione della comunità internazionale più ampia e garantire maggiore trasparenza e responsabilità, riducendo così le tensioni sul terreno. C'è bisogno di una maggiore volontà politica e di una partecipazione più dedicata da parte dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE per garantire il dialogo e un intervento concreto entro il territorio riconosciuto a livello internazionale della Georgia. Il fatto che siano in corso i negoziati con l'UE sulla liberalizzazione dei visti per i cittadini georgiani è prova dell'evoluzione democratica in atto nel paese. Inoltre, le imminenti elezioni in Georgia l'8 ottobre 2016 serviranno a rafforzare ulteriormente l'evoluzione democratica della Georgia.

La promozione delle misure di rafforzamento della fiducia, oltre all'impegno attivo delle presenze sul campo dell'OSCE, è essenziale. In particolare, l'OSCE dovrebbe offrire alla società civile maggiori opportunità di partecipazione e di presenza con un ruolo costruttivo in una serie di ambiti, che vanno dalla promozione della democrazia allo sviluppo sociale. In particolare nelle zone interessate da conflitti prolungati, le ONG hanno prodotto molti programmi utili di gestione dei conflitti, che possono essere utilizzati in sinergia con quelli dell'OSCE. La società civile può offrire consulenza professionale preziosa e informazioni raccolte sul terreno in merito alle attività che si svolgono nell'area. La capacità delle ONG di offrire programmi d'istruzione e formazione spesso consente loro di riunire le parti di un conflitto e di facilitarne il dialogo.

### **Le donne nei conflitti armati**

Rafforzare stabilità e sicurezza durature è un processo inclusivo che richiede una maggiore partecipazione delle donne ai processi decisionali e alla mediazione dei conflitti. L'impegno dell'OSCE insieme agli Stati partecipanti per l'attuazione della Risoluzione 1325 dell'ONU sulle donne, la pace e la sicurezza è un esempio positivo del ruolo importante che quest'Organizzazione può svolgere per contribuire a garantire che le donne partecipino all'assunzione di decisioni e di misure preventive in tutte le fasi della risoluzione del conflitto. Il Piano d'Azione del 2004 dell'OSCE per la promozione della parità di genere indica inoltre gli obiettivi per prevenire la violenza nei confronti delle donne, aumentare la loro partecipazione alla vita politica e pubblica, promuovere la partecipazione delle donne alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi e alla ricostruzione dopo il conflitto.

In Moldova, la partecipazione delle donne alla vita politica è un aspetto fondamentale per la democrazia, per rafforzare la pace e conseguire uno sviluppo sostenibile. Nel paese occorre

continuare a riformare il contesto normativo per promuovere la partecipazione delle donne al processo decisionale, anche rafforzando a livello nazionale e subnazionale la capacità di definizione di politiche atte a promuovere i diritti delle donne e la loro partecipazione ai processi elettorali. Un'altra area di conflitto nella quale le donne dovrebbero svolgere un ruolo maggiore è l'Ucraina. La conoscenza, le competenze e l'esperienza delle donne ucraine sono essenziali per arrivare a una soluzione negoziata, e la loro piena partecipazione è fondamentale per rafforzare l'attuazione degli impegni OSCE nel loro paese durante la crisi che è in corso.

L'anno scorso alla Sessione annuale di Helsinki, gli Stati partecipanti sono stati incoraggiati a prendere misure efficaci per offrire garanzie di sicurezza globali e soccorso umanitario alle donne in situazioni di conflitto. La definizione di un piano d'azione per le donne, la pace e la sicurezza in tutta l'OSCE potrebbe essere un passo importante per porre fine alle violenze sessuali diffuse nelle situazioni di conflitto, conformemente alla Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

### **Il legame tra sicurezza e democrazia**

I parlamentari hanno un ruolo importante da svolgere nel garantire il controllo democratico dei settori della sicurezza negli Stati partecipanti, nonché nella dimensione governativa dell'OSCE. Poiché i membri eletti del parlamento non sono vincolati dai limiti della linea politica ufficiale del governo, essi possono affrontare più liberamente questioni delicate, quali la riforma del settore della sicurezza. Tuttavia, è bene essere onesti e riconoscere che alcuni interessi particolari ben finanziati in determinati parlamenti esercitano un'influenza smisurata. La corruzione è una grande sfida per la democrazia e lo stato di diritto. Dovremmo esigere che chi recentemente è stato coinvolto in scandali per corruzione sia chiamato a risponderne e i parlamentari dell'OSCE dovrebbero garantire il controllo necessario ad assicurare il rispetto delle norme e l'adesione alle buone prassi internazionali.

Pertanto, per poter mettere in atto più efficacemente i controlli nonché i pesi e i contrappesi, un gruppo a parte formato da esperti provenienti da settori diversi nell'OSCE potrebbe integrare il nostro ruolo di controllo nell'Organizzazione. Possiamo in tal modo rafforzare i meccanismi per garantire l'impegno nei confronti degli accordi dell'OSCE. Questo tipo di cooperazione non solo migliorerebbe la qualità del controllo democratico, ma potrebbe anche contribuire a rafforzare la fiducia tra gli Stati partecipanti nella regione dell' OSCE.

### **Conclusioni**

Un dialogo sano è fondamentale per rafforzare la più ampia cooperazione in settori quali il controllo degli armamenti, la risoluzione dei conflitti, il controllo del settore di sicurezza, e gli scambi militari. L'OSCE dovrebbe quindi sfruttare appieno la sua capacità di affrontare le minacce emergenti creando un'atmosfera di rispetto, fiducia e cooperazione reciproche. Il processo decisionale dell'OSCE basato sulla regola del consenso, se per certi versi è una misura utile a conferire una maggiore legittimazione alle decisioni dell' Organizzazione, può anche essere un ostacolo all'intervento tempestivo. L'attualità dell' OSCE è sancita dai suoi principi, e se i meccanismi e gli strumenti dell' Organizzazione non portano avanti quei principi, questi dovrebbero essere verificati e riformati per assicurare che l'OSCE sia all'altezza del suo mandato. Ciò colloca l'Assemblea Parlamentare dell' OSCE in una posizione privilegiata per rafforzare il sostegno reciproco tra gli Stati partecipanti dell' OSCE mediante il dialogo e il dibattito. Nell'ambito dell' Assemblea i parlamentari hanno un ruolo

essenziale in qualità di rappresentanti dei loro paesi di origine e di diplomatici, sia per assicurare gli impegni OSCE che per operare per rafforzare la fiducia tra gli Stati partecipanti dell' Organizzazione.

E' bene anche ricordare che l' OSCE è un'organizzazione che dipende interamente dalla volontà politica dei suoi Stati partecipanti. Se questi paesi non riescono ad accordarsi su questioni fondamentali e continuano a discutere su versioni contrastanti di come siamo giunti all'attuale *impasse*, c'è ben poca speranza di portare avanti il programma dell'OSCE e di costruire una comunità di sicurezza comune per quel miliardo di persone che vivono nella regione che si estende da Vancouver a Vladivostok. Spetta a tutti noi riportare lo spirito di Helsinki nelle nostre capitali e cercare di alimentare la volontà politica necessaria per raggiungere compromessi in alcuni ambiti fondamentali e riaffermare i principi sui quali è stata fondata l'Organizzazione.