

Edizione N. 4/2010



Messaggio del Presidente del
Kazakistan Nursultan Nazarbayev

Minacce transnazionali

Documento di Vienna 1999

Intervista con il Presidente in esercizio entrante
Audronius Ažubalis



**Vertici dell'OSCE
in epoche di
cambiamento**

La Rivista OSCE, disponibile anche online, è pubblicata in inglese e in russo dalla Sezione stampa e pubblica informazione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Le opinioni espresse negli articoli sono quelle degli autori e non rispecchiano necessariamente la posizione ufficiale dell'OSCE e dei suoi Stati partecipanti.

Redattore: Ursula Froese

Grafica: Nona Reuter

Stampa: Ueberreuter Print GmbH

Inviare i vostri commenti e contributi a:
oscemagazine@osce.org

Sezione stampa e pubblica informazione
Segretariato OSCE

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienna (Austria)

Tel.: (+43-1) 514 36-6267

Fax: (+43-1) 514 36-6105

Presidenza dell'OSCE 2010: Kazakistan

Strutture e Istituzioni dell'OSCE

Consiglio permanente (Vienna)

Foro di cooperazione per la sicurezza (Vienna)

Segretariato (Vienna)

Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi
d'informazione (Vienna)

Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti
dell'uomo (Varsavia)

Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali
(L'Aia)

Assemblea parlamentare dell'OSCE (Copenaghen)

Operazioni sul terreno

Caucaso meridionale

Ufficio OSCE di Baku

Ufficio OSCE a Erevan

Rappresentante personale del Presidente in esercizio
dell'OSCE per il conflitto oggetto della Conferenza
OSCE di Minsk

Asia centrale

Centro OSCE di Ashgabat

Centro OSCE di Astana

Centro OSCE di Bishkek

Ufficio OSCE in Tagikistan

Coordinatore dei progetti OSCE in Uzbekistan

Europa orientale

Ufficio OSCE di Minsk

Missione OSCE in Moldova

Coordinatore dei progetti OSCE in Ucraina

Europa sudorientale

Presenza OSCE in Albania

Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina

Missione OSCE in Kosovo

Missione OSCE in Montenegro

Missione OSCE in Serbia

Missione OSCE a Skopje incaricata di prevenire
l'allargamento del conflitto

Ufficio OSCE di Zagabria



Organizzazione per la sicurezza
e la cooperazione in Europa

IN COPERTINA: Il Palazzo dell'indipendenza di Astana, capitale del Kazakistan, sede del Vertice OSCE dell'1 e 2 dicembre 2010. (Bekzat Kalkabay)

In questo numero

- 3 Messaggio del Presidente del Kazakistan
Nursultan Nazarbayev

VERTICI DELL'OSCE IN EPOCHE DI CAMBIAMENTO

- 4 Helsinki 1975: L'Atto finale di Helsinki e l'Unione Sovietica
di **Andrei Zagorski**
- 6 Parigi 1990: L'inizio di una nuova era
di **Marc Perrin de Brichambaut**
- 8 Helsinki 1992: Le sfide del cambiamento
di **Alice Němcová**
- 10 Budapest 1994: La CSCE presa sul serio
di **Colin Munro**
- 12 Lisbona 1996: La rotta verso un ordine di sicurezza
europeo equilibrato
di **Raimund Kunz**
- 14 Istanbul 1999: La creazione di ponti verso
il ventunesimo secolo
di **Paul Fritch**

DOCUMENTO DI VIENNA 1999

- 16 Nuovo impulso al *Documento di Vienna*
del **Colonnello Wolfgang Richter**
- 19 Un giorno di vita vissuta: Un ispettore britannico del
Documento di Vienna 1999 in missione in Kazakistan
del **Tenente Colonnello Steve Richardson**
- 21 Intervista con il Presidente in esercizio entrante Audronius
Ažubalis: La Lituania, un membro attivo della comunità
europea e globale
di **Virginie Coulloudon**
- 25 Il potenziale economico della migrazione di manodopera
femminile
di **Amaia Sotes Linares-Rivas**

MINACCE TRANSNAZIONALI

- 27 Le minacce transnazionali e l'OSCE
- 29 Intervista a Maria Grazia Giammarinaro: La tratta di esseri
umani è ancora un reato a basso rischio
di **Frane Maroevic**
- 31 Una soluzione multilaterale contro il flusso di droghe illecite
di **Sandeep Chawla**

IMPEGNO DELL'OSCE IN AFGHANISTAN

- 33 La sostenibilità è il nostro motto: La formazione dei funzionari
doganali afgani e kirghizi a Bishkek
di **Edwige Presle-Weiss**
- 34 Un formatore afgano di funzionari doganali a Bishkek
di **Mohammad Farhad Ahmadzai**
- 34 Progetti e attività in Afghanistan

ANNIVERSARI

- 38 15 anni di Missione OSCE In Bosnia ed Erzegovina: Verso
una società multietnica esemplare
di **Valerie Hopkins**
- 40 I primi dieci anni dell'ufficio OSCE a Baku: Soddisfare le
crescenti aspettative
di **Rashad Huseynov**
- 42 L'ufficio OSCE di Erevan: Da dieci anni verso la democrazia
di **Gohar Avagyan**



Messaggio del Presidente del Kazakistan Nursultan Nazarbayev ai partecipanti del Vertice OSCE di Astana, 1-2 dicembre 2010

Il Kazakistan è molto orgoglioso di accogliere i Capi di Stato e di governo dell'OSCE e le loro delegazioni nella sua capitale, Astana, in occasione del Vertice OSCE 2010 che si terrà l'1 e il 2 dicembre. Dopo un lungo percorso in salita, siamo finalmente giunti in vetta.

Il Kazakistan, sin dall'assunzione della Presidenza dell'OSCE a gennaio, è stato guidato dal convincimento che quest'anno si sarebbe tenuto un vertice. Questo è anche l'anno in cui si celebra il 35° anniversario dell'*Atto finale di Helsinki* e il 20° anniversario della *Carta di Parigi per una nuova Europa*. Eravamo persuasi che, dopo undici anni, fosse giunto per i leader dell'OSCE il momento di riunirsi per valutare la situazione nell'area dell'Organizzazione e elaborare un percorso programmatico per il suo lavoro futuro.

Dall'ultima volta che i Capi di Stato e di governo dell'OSCE si sono riuniti a Istanbul, nel 1999, il mondo è stato teatro di veri e propri capovolgimenti. I leader dell'OSCE sono chiamati a trovare urgentemente risposte adeguate a minacce quali il terrorismo internazionale, i conflitti armati, i cambiamenti climatici, la crisi finanziaria e altre crisi transfrontaliere. Il vertice di Astana offre, in tal senso, un'opportunità senza uguali.

L'attenzione tradizionalmente posta sulla sicurezza euroatlantica è stata ora estesa verso est al fine di includere anche una prospettiva euroasiatica. È pertanto particolarmente appropriato

che il Vertice OSCE si tenga, su nostra iniziativa, in una capitale dell'Asia centrale.

Nutriamo grandi aspettative per il Vertice. Auspichiamo che ad Astana i leader dell'OSCE diano prova di unità nell'ottemperanza dei loro impegni in tutte le dimensioni, nel riconoscimento della necessità di rafforzare l'Organizzazione e migliorare la fiducia tra i suoi Stati partecipanti, e nella ricerca di adeguate risposte alle sfide e alle minacce comuni. È in tale contesto che, per diversi anni ormai, si sono svolti i dibattiti in seno all'OSCE, anche nel quadro del Processo di Corfù e delle Conferenze di riesame.

È giunto il momento di trasformare l'energia delle parole in energia di azioni concrete e tra queste potrebbe figurare una decisione del Vertice di Astana che consenta di iniziare a creare una comunità di sicurezza unita e indivisibile da Vancouver a Vladivostok.

Ciò imprimerebbe uno slancio per il buon operato futuro della nostra Organizzazione comune affinché continui a rafforzare la sicurezza e la cooperazione. In tal modo il Vertice di Astana garantirà, in modo naturale e logico, il perdurare e l'evolversi dello spirito e della lettera dell'*Atto finale di Helsinki* alla luce delle nuove realtà geopolitiche e consentirà all'OSCE di progredire verso nuovi risultati nel ventunesimo secolo.

Helsinki 1975: L'Atto finale di Helsinki e l'Unione Sovietica

di Andrei Zagorski

L'Atto finale di Helsinki del 1975 della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) fu percepito a Mosca come l'apice della politica sovietica di distensione e come un capolavoro di diplomazia multilaterale.

A livello multilaterale, questo documento era inteso a ratificare ciò che Mosca cercava anche di consolidare attraverso canali bilaterali, in particolare con gli Stati Uniti, la Francia e la Repubblica Federale di Germania: uno *status quo* in Europa. Non solo lo *status quo* territoriale come espresso nel principio di inviolabilità delle frontiere – l'unico obiettivo supremo della diplomazia sovietica a quell'epoca – ma anche lo *status quo* politico e sociale, ovvero il mantenimento e la coesistenza dei blocchi est e ovest, che rappresentavano diversi principi di ordine sociale e politico.

In tale contesto, in Unione Sovietica non ci si attendeva che la CSCE e il processo di Helsinki contribuissero a trascendere l'ordine di Yalta, che si manifestava con la divisione dell'Europa e della Germania, bensì che legittimassero e consolidassero tale ordine. Diplomatici sovietici di alto livello raffrontarono la CSCE del 1975 al Congresso di Vienna del 1815 e la considerarono in ampia misura come un sostituto del trattato di pace con la Germania, rimasto in sospenso dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Il Politburo del Comitato centrale del partito comunista dell'Unione Sovietica, vale a dire l'organo politico decisionale centrale del Paese, il 7 agosto 1975, nel dare il suo beneplacito all'esito della Conferenza, sottolineò che la CSCE aveva collettivamente voltato pagina rispetto alle conseguenze della Seconda Guerra Mondiale.

Ciononostante, nel corso della maratona negoziale avviata nel 1972, che segnò l'inizio delle consultazioni multilaterali sull'ordine del giorno e le modalità della Conferenza e che si concluse nel 1975 con la firma dell'Atto finale di Helsinki, la dirigenza sovietica si trovò a dover scegliere se essere o meno pronta a pagare un prezzo per vedere i propri sforzi coronati da successo. Decise infine di esserlo e accolse l'idea di ampliare l'ordine del giorno della CSCE al fine di includervi il capitolo concernente la dimensione umana, con cui si mirava a facilitare i contatti umani e il



Giornalisti si accalcano per scattare foto all'apertura della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa a Helsinki il 3 luglio 1973. (CTK)

flusso di informazioni tra Est e Ovest, nonché una serie di misure miranti al rafforzamento della fiducia. Fu inoltre concordata l'inclusione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel Decalogo dei principi regolanti le relazioni tra gli Stati, contenuto nell'*Atto Finale*.

Il 31 luglio 1975, parlando a Helsinki, il leader sovietico Leonid Breznev, riconobbe che l'*Atto finale* era fondato su un compromesso – dal suo punto di vista un compromesso ragionevole. Tuttavia, egli riconobbe anche che in seno alla dirigenza sovietica emergevano valutazioni dissimili e persino divergenti dell'*Atto finale* e in particolare delle disposizioni relative alla dimensione umana in esso contenute. Breznev illustrò chiaramente il punto essenziale di tale compromesso per l'Unione Sovietica: “nessuno dovrà cercare di imporre ad altri popoli il modo in cui gestire la propria politica interna, indipendentemente da qualsivoglia considerazione di politica estera. Il diritto sovrano di decidere in merito alla propria politica interna e di determinare le proprie leggi nazionali spetta esclusivamente al popolo di ciascuno Stato”.

Fedele a tale logica, l'Unione Sovietica si appellava regolarmente e in modo selettivo solo a taluni principi dell'*Atto finale*: l'inviolabilità delle frontiere, l'uguaglianza sovrana degli Stati – cui ci si appellava anche ai fini del rispetto del diritto di ciascuno Stato partecipante di “determinare le proprie leggi e norme” – e la non interferenza negli affari interni. Nel contempo, l'Unione Sovietica cercava una via di fuga servendosi di molti dei moniti contenuti nel testo dell'*Atto finale* per giustificare un'attuazione piuttosto simbolica delle disposizioni relative al rispetto dei diritti dell'uomo e alla facilitazione di contatti umani e di un flusso più libero di informazioni attraverso le frontiere statali. Ogni mossa verso tali obiettivi veniva in genere presentata a Mosca come un gesto di buona volontà invece che come l'attuazione dovuta da tempo dei propri impegni assunti nel quadro della CSCE.

Per fornire fondamento alla lettura sovietica delle disposizioni dell'*Atto finale* relative alla dimensione umana furono avanzate due argomentazioni. Nella prima si sosteneva che l'*Atto finale* stesso non contenesse alcuna norma diretta o automaticamente applicabile in merito ai contatti umani o allo scambio di informazioni. Questi ultimi avrebbero dovuto essere inclusi in futuri accordi multilaterali o bilaterali tra gli Stati partecipanti su una base “reciprocamente accettabile”. Nella seconda argomentazione si asseriva che il preambolo del sottocapitolo relativo ai contatti umani ponesse in relazione qualsiasi progresso in questo ambito con i progressi in termini di distensione.

L'Unione Sovietica, o meglio il suo

establishment militare, non brillava neanche per le misure miranti al rafforzamento della fiducia e della sicurezza (CSBM) concordate nell'*Atto finale*. Ne sottolineava costantemente la natura volontaria, finché non si giunse all'adozione del pacchetto di CSBM obbligatorie da parte della Conferenza di Stoccolma nel 1986.

Per circa 15 anni dopo la firma dell'*Atto finale di Helsinki*, l'Unione Sovietica perseguì una politica piuttosto restrittiva per quanto concerneva l'attuazione di quegli impegni CSCE ritenuti eccessivamente liberali per le società comuniste. E per almeno 15 anni, i dibattiti in seno alle Riunioni sui seguiti della CSCE furono caratterizzati da costanti controversie circa l'attuazione dei principi e di altri impegni dell'*Atto finale*. Progressivamente le discussioni chiarirono e ampliarono il compromesso del 1975. A più riprese tale dibattito rischiò di interrompere il processo di Helsinki, poiché non era debitamente istituzionalizzato.

Soltanto nel 1990 il crollo del comunismo, seguito dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica stessa, pose momentaneamente fine a tale dibattito e gettò le basi per la creazione di una comunità di valori fondata sull'esplicito impegno degli Stati partecipanti a favore della democrazia pluralista, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Tuttavia, la piena attuazione di tutti gli impegni e disposizioni dell'*Atto finale di Helsinki* e degli impegni CSCE/OSCE da esso derivanti resta ancora oggi un'opera incompleta. Come rivela il dialogo sulla sicurezza europea avviato dalla proposta avanzata dal Presidente russo Dimitri Medvedev nel 2008, il dibattito sul possibile e auspicabile *status quo* finale in Europa è ancora in corso. Ciononostante la natura costitutiva e il valore fondamentale dell'*Atto finale di Helsinki* sono rimasti inalterati negli ultimi, spesso turbolenti, venti anni in Europa, e ciò malgrado la sua utilità sia stata spesso contestata e malgrado il fatto che, contrariamente alle aspettative dei leader sovietici di 35 anni fa, l'*Atto* abbia dimostrato di essere uno strumento per gestire un *modus vivendi* piuttosto che per ratificare lo *status quo* in Europa.

Andrei Zagorski è Professore presso l'Istituto statale di Relazioni internazionali di Mosca (Università MGIMO). Tra il 1987 e il 1991 è stato consulente di una serie di delegazioni sovietiche presso la CSCE e autore di una monografia russa di rilievo sulla storia della CSCE, dal titolo “The Helsinki Process”, pubblicata a Mosca nel 2005 da Human Rights Publishers.

Parigi 1990: L'inizio di una nuova era

di Marc Perrin
de Brichambaut

Europa 1990. I venti di cambiamento hanno attraversato il continente a una velocità che nessuno avrebbe potuto prevedere. Nell'arco di pochi brevi e turbolenti mesi, si è aperta una breccia nel Muro di Berlino, la Cortina di ferro è stata abbattuta e i regimi comunisti sono crollati uno dopo l'altro. Le repubbliche sovietiche reclamano l'indipendenza. La riunificazione tedesca è imminente.

Tra questi cambiamenti radicali e di valenza storica, il Presidente francese François Mitterrand invita i leader della CSCE a Parigi. L'ordine del giorno è chiaro: i Capi di Stato e di governo hanno bisogno di fermarsi a valutare il significato di quanto sta accadendo e definire le loro relazioni in un ambiente che è mutato quasi dal giorno alla notte e che è ancora contraddistinto dall'incertezza.

L'incalzare stesso dei cambiamenti rende difficili i preparativi per il Vertice. Ma già il fatto stesso di aver convocato un Vertice contribuisce a far sì che, nelle capitali, si concentri l'attenzione su temi quali la soluzione della questione tedesca e la finalizzazione del *Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa*.

Da uno sguardo alle allocuzioni tenute al Vertice e alla storica *Carta di Parigi per una nuova Europa* emerge chiaramente la sensazione, percepita all'epoca, che l'Europa stesse concludendo una fase della sua storia, contraddistinta dal confronto e dalla divisione, e stesse entrando in una nuova era di speranza e unità. Il Vertice fu come una conferenza di pace per porre fine alla guerra fredda.

Tutti i giganti dell'epoca si recarono a Parigi per il Vertice che si tenne dal 19 al 21 novembre, tra questi, per menzionarne alcuni, George H.W. Bush, Mikhail Gorbaciov, Helmut Kohl, Margaret Thatcher e Vaclav Havel. Mitterrand, in veste di anfitrione, disse elegantemente che il Vertice di



Il Presidente francese François Mitterrand (nel centro a sinistra) e il Ministro degli esteri dei Paesi Bassi, Hans van den Broek (nel centro a destra) con in mano la *Carta di Parigi per una nuova Europa* al Vertice OSCE di Parigi del 1990. (Archivi OSCE)

Parigi si distingueva da altre conferenze di pace del passato poiché non vi erano né vincitori né vinti. Egli sottolineò altresì che, mentre in passato le conferenze di pace avevano richiesto un riassetto degli equilibri di potere, la CSCE si sarebbe fondata su una comunanza di valori. La *Carta di Parigi* è difatti una chiave di volta nel definire l'OSCE come una comunità di valori, esattamente al pari di una comunità di sicurezza.

I ripetuti riferimenti ai diritti umani, alla democrazia e alla libertà economica dimostrano fino a che punto una visione comune del mondo fosse divenuta predominante. L'aspetto più straordinario, col senno di poi, è che uno dei più aperti sostenitori di questo nuovo ordine mondiale fosse Mikhail Gorbaciov, che sottolineò nel suo discorso come l'Unione Sovietica stesse abbandonando il totalitarismo in favore della libertà, del pluralismo e della democrazia, si stesse spostando dal monopolio economico dominato dallo Stato verso un'economia di mercato e dall'unitarismo verso un vero sistema federale. I cambiamenti radicali che egli introdusse nell'URSS, e che promosse nell'Europa orientale, permisero un netto capovolgimento del modo in cui gli Stati della CSCE si percepivano reciprocamente e interagivano gli uno con gli altri.

Un'altra caratteristica degna di nota della *Carta di Parigi* e dello spirito dell'epoca era l'interesse pubblico suscitato dalla CSCE e dai suoi principi. L'*Atto finale di Helsinki* aveva ispirato gruppi quali Capitolo 77 in Cecoslovacchia e KOR in Polonia, nonché dissidenti in Unione Sovietica. È pertanto appropriato che la *Carta di Parigi* riconosca "il coraggio degli uomini e delle donne, la forza della volontà dei popoli e il potere delle idee dell'*Atto finale di Helsinki*".

La *Carta di Parigi* nasce quale modello per una nuova Europa. Essa aggiorna i tre cesti dell'*Atto finale di Helsinki*, tenendo conto delle nuove opportunità offerte da quel momento storico senza eguali per realizzare progressi rapidi in merito al controllo degli armamenti, alla cooperazione economica, ai diritti umani e alle libertà fondamentali. La *Carta* espone un progetto di creazione di un'area euroatlantica ed euroasiatica indivisibile composta, all'epoca, da trentaquattro Paesi liberi da linee divisorie in cui le relazioni, da quel momento, sarebbero state contraddistinte dal rispetto e dalla cooperazione.

Gli eventi del 1989/90 resero giustizia alla CSCE e ne dimostrarono il ruolo importante e unico di promozione della sicurezza attraverso la cooperazione. Come disse il Presidente Mitterand "La CSCE rimase l'unica sede, durante gli anni della guerra fredda, in cui potesse

essere avviato e perseguito il dialogo tra tutti".

Nel contempo regnava un senso di moderazione poiché – malgrado l'enormità dei cambiamenti – si profilavano all'orizzonte molte sfide. Per questo motivo, invece di dissolvere la CSCE, fu deciso a Parigi di istituzionalizzarne il processo. Furono creati organi consultivi regolari, quali il Comitato di alti funzionari (il precursore dell'attuale Consiglio permanente). Fu decisa l'apertura di un segretariato a Praga e l'istituzione di un Centro per la prevenzione dei conflitti a Vienna. A Varsavia fu creato un Ufficio per le libere elezioni (il precursore dell'ODIHR) e si concordò l'istituzione di un'Assemblea Parlamentare. Si decise inoltre di tenere riunioni di esperti sulle istituzioni democratiche e le minoranze nazionali. Ciò pose la CSCE in una posizione più forte per assistere gli Stati nel processo di transizione democratica, ad esempio attraverso le attività di monitoraggio delle elezioni e di prevenzione dei conflitti.

Il 20° anniversario del Vertice di Parigi è significativo, non solo perché commemora un punto di svolta nella sicurezza europea, ma anche perché è fonte d'ispirazione per il Vertice di Astana. Dobbiamo cercare di ritrovare la speranza di quell'epoca entusiasmante e realizzare il progetto di una comunità OSCE in pace con se stessa e proiettata al futuro con speranza e determinazione. Lasciandoci ispirare dai nostri predecessori, dobbiamo considerare i Vertici OSCE come un'opportunità per tracciare una rotta strategica per la regione euroatlantica ed euroasiatica, e non solo per migliorare il funzionamento interno dell'Organizzazione.

Così come il Vertice di Parigi è considerato la conferenza di pace della guerra fredda, sarebbe straordinario se gli storici un giorno potessero guardare indietro, al Vertice di Astana, come alla fine del periodo post guerra fredda e all'inizio di una nuova era di cooperazione reale da Vancouver a Vladivostok. Questa è un'opportunità per creare un vero senso di comunità in Europa per far fronte a sfide comuni, cogliere opportunità comuni e rafforzare valori comuni. Speriamo che quello che stiamo scrivendo sia un nuovo capitolo nella storia europea.

Marc Perrin de Brichambaut è Segretario generale dell'OSCE. Ha preso parte al Vertice di Parigi quale membro della delegazione francese in veste di Consigliere del Ministro della Difesa francese.

Helsinki 1992: Le sfide del cambiamento

di Alice Némcová

Il documento finale adottato al Vertice CSCE del 1992, anche denominato “Helsinki II”, fu battezzato con un nome adeguato, *Le sfide del cambiamento*. È un titolo che fa riflettere e che incarna in modo accurato il contesto socio-politico dell’epoca. Il sentimento di euforia che esaltava l’Europa alla soglia degli anni 1990 si attenuò rapidamente nei circoli politici. Occorreva elaborare nuove costituzioni e formare nuovi governi. Molti degli Stati di nuova indipendenza cercavano di aderire alla CSCE per il suo riconoscimento rapido, non restrittivo e cooperativo. Nel frattempo, la CSCE iniziava ad assumere i suoi nuovi “tratti” istituzionali e lottava per restare immune dai potenziali conflitti generati dalle trasformazioni che stavano imperversando nel continente.

La Dichiarazione del Vertice, dal titolo “Promesse e problemi del cambiamento”, cattura l’esaltazione di quegli anni, oltre alla difficile previsione di ciò che il futuro avrebbe riservato: “Siamo stati testimoni della fine della guerra fredda, della caduta dei regimi totalitari e del crollo dell’ideologia su cui essi si fondavano. Tutti i nostri paesi ora assumono la democrazia come base della loro vita politica, sociale ed economica. [...] Tuttavia l’eredità del passato resta pesante. Ci troviamo di fronte a sfide e opportunità, ma anche a serie difficoltà e delusioni”.

Come si legge in un altro paragrafo “Le aspirazioni dei popoli a determinare liberamente il loro status politico interno ed esterno hanno condotto alla diffusione della democrazia e hanno trovato recentemente espressione nella nascita di un certo numero di Stati sovrani. La loro piena partecipazione conferisce una nuova dimensione alla CSCE”. Questa dimensione geopolitica divenne ovvia quando, nella primavera del 1992, il numero dei posti a sedere intorno al tavolo dei negoziati aumentò di 28 (14 moltiplicato due). Il primo Paese a unirsi ai trentacinque Stati originari della CSCE fu l’Albania. Ciò avvenne durante il Consiglio dei Ministri di Berlino che si tenne nel giugno del 1991. L’adesione della Lettonia, dell’Estonia e della Lituania avvenne durante la prima Riunione supplementare del Consiglio dei Ministri, convocata a Mosca nel settembre del 1991, immediatamente prima della terza Conferenza nel quadro della dimensione umana. Durante il secondo Consiglio dei Ministri, tenutosi alla fine di gennaio 1992 a Praga, altri dieci Paesi divennero Stati partecipanti a pieno titolo: Armenia, Azerbaigian, Belarus, Kazakistan, Kirghizistan,



Il Presidente dell’Ucraina Leonid Kravchuk sfoglia il documento finale del Vertice OSCE di Helsinki del 1992, *Le sfide del cambiamento*. (Lehtikuva)

Moldova, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan.

Successivamente, alla vigilia della quarta Riunione sui seguiti, esattamente il 24 marzo 1992, fu convocata una riunione supplementare del Consiglio dei Ministri al fine di accogliere la richiesta di adesione della Croazia, della Slovenia e della Georgia. La Bosnia-Erzegovina fu ammessa nella CSCE il 30 aprile 1992 per effetto di una decisione del Comitato di alti funzionari, che si riunì parallelamente alla Riunione sui seguiti. Una settimana dopo la sua ammissione, fu avviato il Meccanismo di emergenza e fu convocata una riunione a margine delle riunioni già previste al fine di discutere sul coinvolgimento dell'Esercito popolare jugoslavo nei combattimenti in Bosnia-Erzegovina e in Croazia. Alla fine, un giorno prima del Vertice, l'8 luglio 1992, gli Stati partecipanti giunsero a una decisione fondata sul principio del "consenso meno uno" che sospese fino a nuovo avviso la partecipazione della Jugoslavia (Serbia e Montenegro) al processo negoziale della CSCE.

Questo fu il contesto in cui si tenne la Riunione sui seguiti a Helsinki nel 1992. Erano tempi turbolenti e febbrili per l'Europa e per tutte le delegazioni nazionali che si recarono a Helsinki per preparare il Vertice. Le aspettative erano enormi, l'ordine del giorno esaltante. Le riunioni si svolgevano incessantemente lasciando poco tempo per riflettere sulla situazione generale in Jugoslavia o per esaminare le relazioni che giungevano dalle prime "missioni dei relatori" della CSCE, avviate su consenso degli Stati partecipanti nei Balcani, nel Caucaso e in Asia Centrale. A differenza delle tre precedenti Riunioni sui seguiti, che erano durate diversi anni, i partecipanti a Helsinki si trovavano in una corsa contro il tempo per l'elaborazione di un documento che potesse essere adottato al Vertice del 9 luglio 1992.

Se da un lato l'esercizio di riesame era anche mirato a rafforzare gli ingranaggi istituzionali della CSCE, progettati e assemblati a Parigi nel 1990, dall'altro si procedeva a ideare attentamente un'istituzione del tutto nuova al fine di affrontare le cause fondamentali dei conflitti etnici esistenti e potenziali: l'Ufficio dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali. Inoltre prendevano forma nuovi e più specifici impegni per ciascuna delle tre dimensioni. Nella dimensione politico-militare fu consolidata la funzione del Foro di cooperazione per la sicurezza e il Centro per la prevenzione dei conflitti fu investito di nuovi incarichi relativi al preallarme e allo spiegamento di missioni di operazioni sul terreno. Nella dimensione economica e ambientale furono definiti gli obiettivi e il mandato del Foro economico. Per quanto concerne la dimensione umana, l'Ufficio per

le libere elezioni fu ribattezzato Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'uomo – una nuova denominazione che implicava anche un campo d'azione molto più ampio: dal 1992 l'Ufficio è incaricato di tenere Riunioni annuali sull'attuazione degli impegni nel quadro della dimensione umana a Varsavia e seminari a cadenza regolare.

La Riunione sui seguiti tenuta a Helsinki non produsse un sommario consolidato o un rapporto, ma il frutto dei suoi lavori è contenuto nel documento dal titolo *Le sfide del cambiamento*. Oltre alla dichiarazione politica del Vertice di Helsinki e a tutti i previsti miglioramenti già elencati, i Capi di Stato e di governo concordarono il riesame delle relazioni della CSCE con le organizzazioni internazionali e gli Stati non-partecipanti e resero omaggio al ruolo delle ONG, oltre ad adottare una serie di linee guida per un sostegno coordinato all'integrazione nel processo CSCE degli Stati partecipanti che vi avevano da poco aderito.

Il Vertice del 1992 è spesso offuscato dallo splendore dei Vertici di Parigi e di Budapest, ma vale la pena ricordare che questo Vertice fu strumentale ed essenziale ai fini del successo politico degli eventi precedenti e di quelli che seguirono. Le conseguenze di molte importanti decisioni adottate a Parigi furono consolidate e ridefinite nel documento *Le Sfide del cambiamento* e una serie di temi sollevati durante la Riunione sui seguiti del 1992 divennero decisioni fondamentali, poi adottate dai Consigli dei Ministri di Stoccolma nel 1992 (la creazione della carica di Segretario generale) e di Roma nel 1993 (lo sviluppo delle capacità della CSCE nel campo della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi, nonché il successivo adeguamento delle strutture e delle operazioni della CSCE).

I Capi di Stato e di governo della CSCE tornarono nel luogo di nascita del processo di Helsinki per adottare un documento che gli esperti da loro designati avevano elaborato sotto un'enorme pressione temporale e politica. La decisione riguardante la sospensione della Jugoslavia in base al principio del "consenso meno uno" può essere interpretata come una risposta matura a una sfida che non può essere raccolta, mentre d'altro canto, è facile constatare come *Le sfide del cambiamento* prepari la Conferenza a resistere ad altre crisi e ad altri cambiamenti fino alla sua radicale trasformazione in Organizzazione, due anni dopo a Budapest.

Alice Nĕmcová è assistente principale alla documentazione e alle informazioni presso l'Ufficio di Praga del Segretariato dell'OSCE.

Budapest 1994: La CSCE presa sul serio

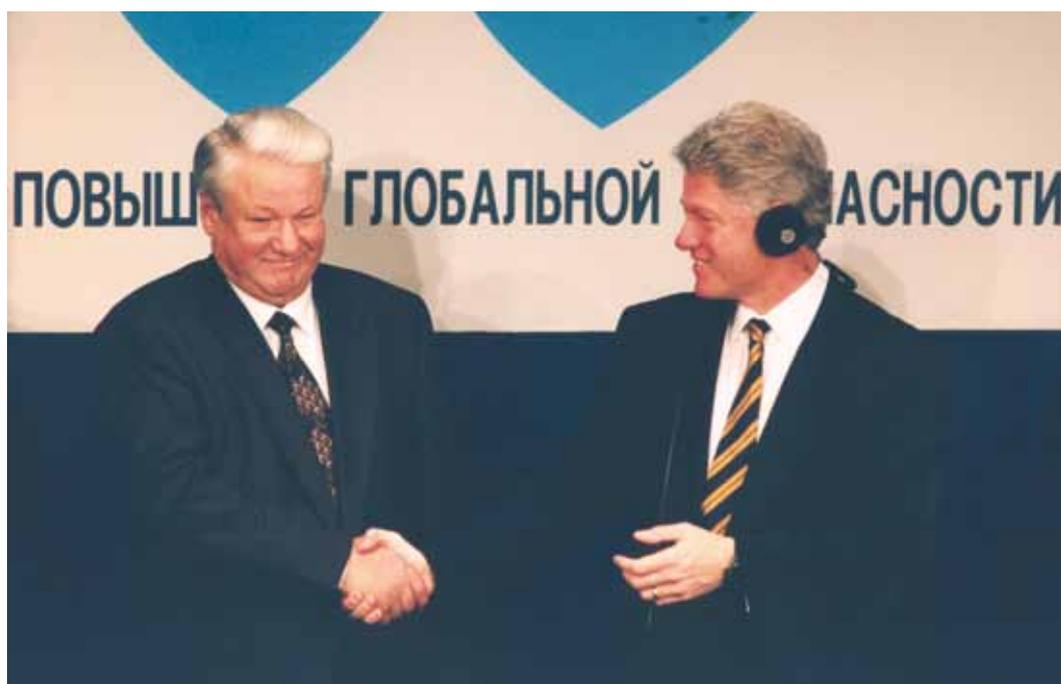
di Colin Munro

Quando i Capi di Stato e di governo si riuniranno per il primo Vertice OSCE dopo undici anni, Budapest non sarà tra i loro primi pensieri. Chi ricorderà la dichiarazione del 1994 secondo cui la CSCE avrebbe dovuto “svolgere un ruolo essenziale nel far fronte alle sfide del ventunesimo secolo”? In realtà, all’epoca, suonavano infondate le affermazioni secondo cui la CSCE rivestiva un’importanza suprema e fondamentale nell’architettura di sicurezza ed era uno “strumento primario” per la risoluzione dei conflitti. Poco prima del Vertice, i serbi avevano lanciato un’offensiva contro Bihac, un’enclave musulmana nella Bosnia nord occidentale, proclamata “zona di sicurezza” dalle Nazioni Unite. L’amareggiato Presidente Alija Izetbegović aveva rifiutato di unirsi al consenso a favore di qualsiasi testo che non condannasse i serbi come aggressori. La dichiarazione in merito al conflitto, elaborata dal Cancelliere tedesco Helmut Kohl e dal Presidente ungherese Arpad Goencz, non figurò negli atti ufficiali.

Bill Clinton (Stati Uniti), Kohl, John Major (Regno Unito) e François Mitterrand (Francia) erano preoccupati dalle relazioni con la Russia e dalle divisioni in seno alla NATO su come porre fine al conflitto in Bosnia-Erzegovina. Il vertice della NATO del gennaio 1994 aveva confermato che l’Alleanza era aperta a nuovi membri. Ai russi era chiaro che non si sarebbe realizzato il loro progetto di trasformare la CSCE in un’organizzazione internazionale a pieno titolo all’apice di una gerarchia di organizzazioni regionali per la sicurezza, dotata di personalità giuridica e di un proprio consiglio di sicurezza composto da Stati Uniti, Russia e Unione Europea (UE). A Budapest, Boris Eltsin parlò di una “pace fredda”, ma l’economia russa era debole e l’impegno di Eltsin a lavorare con i partner occidentali era forte. Nel 1994, le ultime forze russe si ritirarono dalla Germania e dagli Stati baltici. Eltsin acconsentì a ritirare la 14ª armata dalla Moldova. I Ministri degli Esteri britannico e russo scrissero insieme un articolo sulla sicurezza europea, che fu pubblicato sul *Financial Times* e sull’*Izvestia*.

Su questo sfondo tutt’altro che propizio, l’esito del Vertice di Budapest fu in realtà sostanziale e merita una conoscenza più approfondita di quella riservatagli. Per menzionare cinque dei risultati conseguiti:

- l’adozione del *Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza*, il *locus classicus* per il controllo democratico delle forze armate, senza il quale la democrazia liberale e lo stato di diritto non possono prevalere;



Il Presidente della Federazione Russa Boris Yeltsin (a sinistra) e il Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton (a destra) al Vertice OSCE di Budapest del 2004. (Archivi OSCE)

- la decisione di rafforzare il ruolo dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'uomo (ODIHR) nel campo dell'osservazione elettorale. La metodologia dell'ODIHR costituisce ora lo standard di riferimento per questa componente essenziale del processo democratico;
- il consenso a sostenere l'iniziativa dell'UE, di ispirazione francese, di un Patto europeo di stabilità fondato sui principi OSCE di buone relazioni di vicinato (e sulla *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali* del Consiglio d'Europa);
- la decisione, entrata in vigore l'1 gennaio 1995, che stabiliva la creazione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Tale decisione conteneva una disposizione secondo cui le riunioni principali non si sarebbero svolte all'inizio di ogni anno presidenziale, bensì alla fine. L'Ungheria, pertanto, tenne non solo un vertice prima del suo anno presidenziale, ma anche una riunione dei Ministri degli Esteri nel dicembre del 1995. Nel frattempo, l'OSCE non solo aveva istituito una presenza in Cecenia, dove, il 10 dicembre 1994, la Russia aveva dispiegato le sue forze ordinarie, ma era stata anche investita di un ruolo più ampio per la promozione della democrazia e dei diritti umani in Bosnia-Erzegovina e nell'intera regione dei Balcani. Forse, dopo tutto, l'OSCE era uno "strumento primario" di risoluzione dei conflitti;
- il consenso ad avviare discussioni in seno all'OSCE su un modello europeo di sicurezza per il ventunesimo secolo. Dopo cinque anni di ulteriore dibattito e dopo il Vertice tenuto a Lisbona nel 1996, tali discussioni avrebbero portato alla firma della *Carta per la sicurezza europea* e a un accordo sull'adattamento del *Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE)* al Vertice di Istanbul del 1999. La tradizione di Budapest permane nei dibattiti nel quadro del Processo di Corfù sul futuro della sicurezza europea, avviati sotto la Presidenza greca nel 2009.

Budapest fu un evento teatrale. Eltsin e Clinton erano accompagnati da ampi entourage e da intimidatorie guardie del corpo. Mitterand, malato e imperscrutabile, tenne tuttavia un'allocuzione magistrale in cui espresse solidarietà e comprensione, sia per i Paesi che ambivano ad aderire alla NATO, sia per la Russia che si sentiva minacciata dalla prospettiva di tale allargamento. Kohl espresse con rabbia il suo rammarico per il fatto che la CSCE, che aveva fatto così tanto per porre fine alla guerra fredda e per unificare l'Europa, in particolare la Germania, non potesse porre un freno alla carneficina

in Bosnia. Non dobbiamo neanche dimenticare il disarmo nucleare. Il 5 dicembre 1994, l'Ucraina aderì al Trattato di non proliferazione. Budapest fu il palcoscenico da cui Clinton, Major e Eltsin fornirono all'Ucraina garanzie di sicurezza relativamente alla sua integrità territoriale. Questo diventerà un tema di grande attualità in futuro? Purtroppo il Nagorno-Karabakh continua ad esserlo. La decisione di Budapest circa un'azione più intensa relativamente al Nagorno-Karabakh prevedeva l'invio di una missione di mantenimento della pace sotto gli auspici dell'OSCE. La pianificazione di una forza di mantenimento della pace continua a figurare sull'agenda dell'OSCE, al pari di questo conflitto protratto.

Prima della firma dell'*Atto finale di Helsinki* nel 1975, Henry Kissinger disse al suo personale: "se qualcuno in questa stanza può convincermi che almeno una parola di questo documento sarà ricordata dopo la sua firma, lo prenderò sul serio." A Budapest, i Capi di Stato o di governo prendevano ancora seriamente la CSCE. Già allora era tuttavia evidente che, con lo slancio acquisito dai processi dell'UE e della NATO, la sua collocazione futura all'interno dell'architettura di sicurezza europea sarebbe stata incerta. L'espansione delle missioni nei Balcani dopo Dayton le conferì nuova linfa e *raison d'être*. Più tardi, gli Stati Uniti guidarono gli sforzi volti a trasformare la CSCE nella principale organizzazione di lotta contro l'antisemitismo – anch'esso un tema che figurava nell'ordine del giorno di Budapest.

La decisione di Budapest di trasformare la CSCE in OSCE fu un compromesso tra gli Stati Uniti, che all'epoca non potevano prevedere che il loro Senato avrebbe ratificato un eventuale trattato, e la Russia, che voleva un'OSCE fondata su un trattato per sostituire la NATO e il Patto di Varsavia. Questa decisione ha superato la prova del tempo in maniera sorprendentemente positiva.

Se qualcuno avesse detto ai Capi di Stato e di governo presenti a Budapest che il loro collega, il Presidente del Kazakistan, avrebbe ospitato un vertice ad Astana nel 2010, nel 20° anniversario della Carta di Parigi, dubito che sarebbe stato preso seriamente. È infatti incoraggiante che uno Stato che non esisteva venti anni fa sia riuscito a rilanciare la tradizione dei vertici OSCE.

Colin Munro è un consulente indipendente nel campo delle relazioni internazionali ed ex Rappresentante permanente del Regno Unito presso l'OSCE. Ha partecipato al Vertice di Budapest in veste di Capo del dipartimento OSCE del Ministero degli Esteri britannico.

Lisbona 1996: La rotta verso un ordine di sicurezza europeo equilibrato

di Raimund Kunz

A prima vista quello di Lisbona fu effettivamente un vertice “soft”. Mancavano i partecipanti più importanti; l’assenza del Presidente Boris Eltsin, per motivi di salute, comportò l’assenza anche del Presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton. Il Documento del Vertice fu più breve e più incisivo, con relativamente meno sostanza, a causa del breve periodo di preparazione e della decisione di escludere le conclusioni della Conferenza di riesame.

Tuttavia, l’OSCE era stata rafforzata dai suoi successi in Bosnia-Erzegovina, dove aveva dispiegato la missione più massiccia sino ad allora, e in Cecenia, dove il Capo missione Tim Guldemann aveva mediato un incontro tra Eltsin e il Presidente ad interim ceceno Zelimkhan Yandarbiyev. I partecipanti al Vertice, riuniti in una Lisbona calda e soleggiata, diedero prova con il loro operato che l’Organizzazione era in grado di tenere un Vertice, persino in una situazione non facile, dai risultati modesti ma utili. Un’utilità a tutti gli effetti per ciò che riguardava il superamento di posizioni divergenti sul futuro ordine di sicurezza europea.

Ricordiamo il contesto politico. Qualche giorno dopo Lisbona, il Consiglio della NATO avrebbe dovuto decidere in merito alla tenuta di un Vertice a Madrid nel luglio 1997, in cui avrebbe finalizzato la prima fase del suo allargamento a favore dell’adesione di Paesi dell’Europa centrale e orientale. Nel corso del 1996 si era continuato a lavorare per giungere a un accordo tra la Federazione Russa e la NATO. Fino a Lisbona, la Russia aveva insistito sulla condizione che un accordo avrebbe dovuto precedere la decisione in merito all’allargamento della NATO. Quest’ultima, invece, desiderava sviluppare il partenariato di sicurezza parallelamente all’apertura dell’Alleanza. Tale divergenza era senza dubbio il solo, più importante tema nel periodo precedente il Vertice di Lisbona.

Altri due problemi furono fonte, a Lisbona, di controversie tra la Russia e i Paesi occidentali. Uno fu la situazione in Belarus, dove il Presidente Alexander Lukashenko aveva abrogato *de facto* la separazione democratica dei poteri. L’altro fu l’ondata di manifestazioni a Belgrado contro il



Il Primo ministro britannico John Major stringe la mano al Cancelliere della Germania Helmut Kohl dietro il Primo ministro portoghese Antonio Guterres mentre il Presidente della Georgia Eduard Shevardnadze (a destra), il Presidente finlandese Ahtisaari Martti (al centro), il Presidente dell’Estonia Lennart Meri (il secondo da sinistra) e il Ministro degli esteri della Svizzera Flavio Cotti (a sinistra) osservano. Vertice OSCE di Lisbona, 2 dicembre 1996 (Reuters)

Presidente Slobodan Milošević a seguito della sua manipolazione delle elezioni locali in Serbia. I Paesi occidentali, il cui interesse era mantenere una buona atmosfera a Lisbona in vista delle imminenti decisioni in seno alla NATO, accettarono compromessi molto diluiti su queste problematiche.

I RISULTATI PIÙ IMPORTANTI: I PRIMI PASSI VERSO UNA CARTA PER LA SICUREZZA E L'ADATTAMENTO DEL CFE

Al Vertice di Budapest, la Russia aveva reagito alla decisione di allargamento della NATO del 1994 avanzando una propria proposta per l'elaborazione di un modello di sicurezza per il ventunesimo secolo. Le discussioni si erano fatte più concrete e, nel contempo, controverse quando la Russia, nel suo memorandum del marzo 1996, aveva avanzato una serie di proposte ambiziose per garantire un ruolo di rilievo per l'OSCE. Una proposta che rimase sul tappeto fu l'adozione di una Carta per la sicurezza europea quale documento fondamentale al pari dell'*Atto finale di Helsinki*.

Gli Stati baltici e scandinavi, nonché taluni Stati dell'Europa centrale e orientale temettero che la Carta fosse studiata per conferire alla Russia voce sugli affari europei. Gli Stati Uniti e il Regno Unito non si discostarono mai dalla loro posizione negativa. Il Presidente francese Jacques Chirac, invece, in una riunione con Eltsin nell'aprile del 1996, si dichiarò a favore di un ordine di pace paneuropeo basato su un trattato, con l'OSCE quale suo fondamento. Anche la Germania sosteneva la Carta. Grazie a negoziati tessuti con perspicacia, la seguente frase fu mantenuta nella Dichiarazione di Lisbona: "Avvalendoci del presente lavoro, ottemperando agli impegni dell'Atto Finale di Helsinki e ricordando la Carta di Parigi, considereremo lo sviluppo di una Carta sulla Sicurezza Europea che possa soddisfare le esigenze dei nostri popoli nel nuovo secolo".

La seconda grande questione al Vertice riguardò l'eventuale capacità degli Stati parte del *Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE)* di giungere a un consenso circa il mandato negoziale per l'adattamento del *Trattato CFE*. Il problema centrale per la Russia era escludere anticipatamente qualsiasi trasferimento di forze alleate nel territorio di futuri membri della NATO, mentre i Paesi occidentali non volevano privare i nuovi membri del pieno godimento delle garanzie dell'alleanza. L'accordo in merito alla portata e alle modalità dei negoziati sull'adattamento fu infine raggiunto quando tutti gli Stati parte del Trattato assunsero l'obbligo di esercitare moderazione in merito a qualsiasi modifica circa il numero e gli spiegamenti delle proprie forze dopo l'espansione della NATO, sino a quando fossero stati in corso i negoziati sull'adattamento del CFE.

Quando al Consiglio di cooperazione Nord Atlantico, che si tenne a Bruxelles pochi giorni dopo Lisbona, il Primo ministro della Federazione Russa Evgenij Primakov spiegò la decisione del suo Paese

di aderire ai negoziati sulla formalizzazione delle sue relazioni con la NATO, egli fece riferimento al positivo svolgimento del Vertice di Lisbona, ponendo l'accento sull'accordo circa i negoziati sull'adattamento del CFE e sul fatto che, a Lisbona, l'OSCE aveva dimostrato di possedere tutte le caratteristiche di una "organizzazione chiave".

Lisbona fu pertanto l'elemento catalizzatore delle decisioni in materia di sicurezza degli anni che seguirono, con cui si gettarono le basi di un ordine di sicurezza inclusivo nella regione dell'OSCE.

ALTRE DECISIONI

Il Vertice adottò, tra le altre decisioni, un'iniziativa per la nomina di un Rappresentante OSCE per la libertà di mezzi di informazione. Gli Stati partecipanti si impegnarono a fornire tutte le risorse finanziarie e umane necessarie per consentire alla Missione in Bosnia-Erzegovina di adempiere il suo mandato, che era già stato prorogato dal Consiglio Permanente. Quando l'adozione della Dichiarazione del Vertice fu messa in pericolo da una controversia tra l'Armenia e l'Azerbaijan circa l'inclusione di un passaggio del Gruppo di Minsk sul Nagorno-Karabakh, il Presidente in esercizio svizzero, Flavio Cotti, trovò una soluzione coraggiosa e innovativa includendo negli allegati la sua dichiarazione, che conteneva il passaggio in discussione.

Dopo il crollo dei sistemi sovietico e jugoslavo, l'OSCE svolgeva essenzialmente due funzioni: quale foro a più ampia composizione, contribuiva a garantire la transizione dell'Europa dal confronto alla cooperazione e, nel contempo, garantiva azioni rapide e adeguate in situazioni di conflitto, grazie alla sua ampia gamma di strumenti flessibili di gestione dei conflitti.

Ne fu un ulteriore esempio la nomina, per la prima volta, di un Rappresentante personale del Presidente in esercizio nella persona di Felipe Gonzalez, che, meno di tre settimane dopo il Vertice di Lisbona, aveva svolto una missione di successo a Belgrado.

Così come dimostrò il Vertice di Lisbona, il potenziale dell'OSCE e dei suoi vertici può essere tanto rilevante ai fini del suo ruolo di sicurezza quanto le azioni concrete. Guardando al futuro, potrebbe essere saggio tenere a mente questa specificità dell'Organizzazione.

Raimund Kunz è stato Capo dell'Unità di coordinamento del Presidente in esercizio svizzero nel 1996. Attualmente è Ambasciatore della Svizzera in Turchia.

Istanbul 1999: La creazione di ponti verso il ventunesimo secolo

di Paul Fritch

Ritornando con il pensiero all'ultimo Vertice dell'OSCE, undici anni fa a Istanbul, si è indotti a pensare a tale evento come a un residuo di un'era passata, in cui più forte era il senso di un impegno condiviso tra gli Stati partecipanti e maggiore la loro disponibilità a giungere a compromessi su questioni importanti. Dopo tutto, i Capi di Stato e di Governo riuniti a Istanbul non solo hanno concordato una Dichiarazione del Vertice complessiva, in cui si affrontavano quasi tutte le questioni all'ordine del giorno dell'OSCE, ma hanno anche adottato una serie di accordi fondamentali. Tra questi, la *Carta per la sicurezza europea*, in cui si delineavano le sfide comuni nell'area dell'OSCE e un'ambiziosa serie di approcci e strumenti collettivi intesi a far fronte a tali sfide, la *Piattaforma per la sicurezza collettiva*, con cui si intendeva porre l'OSCE al centro della rete europea di istituzioni interdipendenti nel settore della sicurezza, il *Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE)* adattato, con cui si cercava di assicurare una base affidabile e giuridicamente vincolante alla trasparenza e alla prevedibilità in campo militare dall'Atlantico agli Urali, e il *Documento di Vienna 1999*, che aggiornava e potenziava il più inclusivo regime europeo di rafforzamento della fiducia e della sicurezza (CSBM).

D'altra parte, l'impatto di Istanbul ha superato di gran lunga i pur fondamentali accordi che sono stati conseguiti. L'accordo di adattamento del Trattato CFE è stato possibile solo dopo difficili compromessi tra gli alleati della NATO, la Russia, la Georgia e la Moldova, che hanno portato a significativi mutamenti alla realtà sul terreno. Al di là del suo programma formale, il Vertice di Istanbul è servito anche da foro inclusivo in cui sottocomponenti degli Stati partecipanti hanno potuto giungere ad accordi, in particolare l'intesa relativa al lancio dell'*Oleodotto Baku-Ceyhan*. L'evento ha consentito alla comunità delle ONG di impegnare il paese ospitante in un dialogo onesto su specifiche preoccupazioni in materia di diritti umani. La consapevole decisione di importanti Stati partecipanti di affrontare tali questioni nell'ambito di un vertice OSCE ha rafforzato il ruolo dell'Organizzazione al centro dell'architettura di sicurezza europea e il suo concetto globale, multidimensionale della sicurezza. Oggi risulterebbe certamente difficile ristabilire quel livello di volontà politica e quel senso d'impegno condiviso.



Panoramica sui Capi di Stato e funzionari riuniti presso il Palazzo Çıra an a Istanbul per la seduta di apertura del Vertice OSCE, 18 novembre 1999 (AFP/Joyce Naltchayan)

Le prospettive nel 1999, per quanto riguarda lo scenario della sicurezza euroatlantica e euroasiatica, non sembravano tuttavia così rosee. Consideriamo gli eventi che hanno dominato i mesi precedenti il Vertice:

- in marzo, reagendo a massicci atti di pulizia etnica in Kosovo, la NATO lanciava attacchi aerei contro la Jugoslavia, in assenza di un esplicito mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. È noto l'episodio che ha visto come protagonista il Ministro degli affari esteri russo Primakov, già in volo verso Washington, a cui fu ordinato di cancellare la prevista visita di lavoro e ritornare in patria. Il Presidente Eltsin annunciava che i rapporti NATO-Russia erano "congelati" fino a nuovo avviso. Il Presidente della Duma di Stato russa annunciava che Mosca aveva rivolto il suo arsenale nucleare verso le capitali NATO (un annuncio successivamente smentito dal Cremino, ma che tuttavia aveva generato notevole preoccupazione e confusione).
- in aprile, il Vertice NATO di Washington, con cui si celebrava il cinquantesimo anniversario dell'organizzazione, finalizzava la prima tornata di allargamento della NATO dopo la guerra fredda, con la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia che partecipavano per la prima volta all'Alleanza come membri a pieno titolo. Gli Alleati lanciavano il Piano d'azione per l'adesione, segnalando chiaramente la loro intenzione di proseguire con l'espansione dell'Alleanza verso i paesi dell'Est. Nei paesi membri della NATO e in quelli candidati, molti consideravano tale processo come espressione conclusiva della promessa della *Carta di Parigi* di "una nuova era di pace, democrazia e unità". Per molti in Russia, tuttavia, ciò rappresentava l'approfondirsi della divisione tra Est e Ovest.
- in giugno, truppe russe composte da circa 200 membri del personale militare sfuggivano al controllo della Forza multinazionale di stabilizzazione (SFOR) guidata dalla NATO in Bosnia-Erzegovina, occupando l'aeroporto di Pristina in Kosovo. Pur nel contesto di tutte le controversie sorte negli ultimi due anni, della guerra in Georgia e delle esercitazioni militari su vasta scala che la Russia ha condotto ai confini con gli Stati baltici, mai prima d'allora, dopo la fine della guerra fredda, le forze NATO e quelle russe erano state vicine a un confronto militare diretto.
- in luglio e agosto le forze russe respingevano un attacco di forze cecene nel Dagestan e inseguivano i separatisti in Cecenia, riaccendendo un brutale conflitto armato nel Caucaso settentrionale.
- in settembre, Mosca accusava i ribelli ceceni di una serie di esplosioni avvenute in edifici residenziali a Mosca e in Dagestan.
- in ottobre, Mosca intensificava i suoi attacchi ai ribelli ceceni, attraversando il fiume Terek e provocando l'esodo di circa 200.000 civili.

È importante ricordare questi complessi eventi storici non per tracciare parallelismi diretti tra il 2010 e il 1999, ma piuttosto per resistere alla tentazione di minimizzare le sfide del passato ed esagerare quelle del presente.

Come sono riusciti i leader dell'OSCE a raggiungere intese così significative in un clima così avvelenato? Per quale motivo non sono stati in grado di ripetere tale successo per più di un decennio? E che insegnamenti si possono trarre dalla loro esperienza in vista di Astana? La soluzione va ricercata nella comprensione non solo di ciò che è accaduto a Istanbul, ma anche degli avvenimenti che hanno preceduto e seguito tale evento.

Ciò che ha preceduto Istanbul è stata una preparazione accurata. L'ordine del giorno del Vertice ha rappresentato il culmine di numerosi anni di negoziati mirati e strutturati, sviluppati in diverse direzioni. La *Carta per la sicurezza europea* è stata il risultato del processo sul "Modello di sicurezza", lanciato prima del Vertice di Lisbona del 1996. Anche l'accordo sull'adattamento del Trattato CFE affonda le sue radici nel 1996, anno in cui si è svolta la Conferenza di riesame del Trattato CFE. Come Roma, Istanbul non è stata costruita in un giorno. Negli anni precedenti il Vertice del 1999, anche nei momenti più difficili, tutti gli Stati partecipanti all'OSCE sono rimasti impegnati in molteplici processi che miravano ad appianare le divergenze, raggiungere difficili compromessi e rafforzare la sicurezza di tutti. Anche nelle migliori delle ipotesi, il Vertice di Astana non vedrà culminare tali processi, ma può avviarli, e può offrire alla leadership politica dell'OSCE l'opportunità di riaffermare la sua determinazione a portarli a compimento.

Anche gli eventi successivi a Istanbul offrono utili insegnamenti. A solo due mesi dal Vertice il Presidente Eltsin sorprese il mondo rassegnando le sue dimissioni. Seguì presto un analogo cambio della guardia in molte capitali in Europa e Nord America. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, la guerra in Afghanistan e la crisi internazionale sull'Iraq hanno ampliato la nostra prospettiva geografica, ma lasciato scarsa energia per dare seguito all'agenda di Istanbul. La stessa portata e complessità degli accordi raggiunti sulle rive del Bosforo hanno reso inevitabili le divergenze di interpretazione e, in assenza di un costante impegno politico, tali divergenze hanno potuto approfondirsi e crescere. Nel primo decennio del ventunesimo secolo i Consigli dei ministri dell'OSCE sono stati caratterizzati da contenziosi sempre più crescenti, con la preminenza di singole controversie sul sottostante consenso della comunità di sicurezza dell'OSCE. I Vertici divennero un ricordo lontano.

Astana ci offre l'opportunità di invertire questa tendenza, di acquisire insegnamenti dall'esperienza del passato e di stabilire una solida base per il percorso futuro della nostra Organizzazione. È un'opportunità che non può essere perduta.

Paul Fritch è Direttore dell'Ufficio del Segretario generale dell'OSCE. Nel 1999 faceva parte della Delegazione statunitense al Vertice OSCE di Istanbul, occupandosi principalmente di questioni connesse all'adattamento del Trattato sulle Forze armate convenzionali in Europa (CFE).

Nuovo impulso al Documento di Vienna

del Colonnello Wolfgang Richter

Lo scorso dicembre, in occasione del Consiglio dei ministri di Atene, i ministri degli esteri hanno invitato il Foro di cooperazione per la sicurezza (FSC) a individuare i modi per rafforzare gli attuali accordi sul controllo degli armamenti e sul rafforzamento della fiducia e della sicurezza (CSBM), incluso il *Documento di Vienna 1999*. Nella stessa decisione, essi hanno chiesto all'FSC di contribuire a migliorare le procedure e i meccanismi dell'OSCE nel campo della gestione delle crisi.

L'FSC ha proceduto ad adempiere al compito affidatogli e ha avviato un dibattito serio e determinato. Il 19 maggio 2010 ha adottato la decisione di avviare un processo graduale di regolare revisione del *Documento di Vienna 1999* mantenendo l'operatività del documento attuale fino alla sua sostituzione con una versione modificata e concordata. Il 29 settembre l'FSC ha deciso di concentrare l'attenzione in via prioritaria sul Capitolo V, che riguarda la notifica preventiva di talune attività militari, e sul Capitolo IX, sull'osservanza e la verifica.

Con queste iniziative gli Stati partecipanti all'OSCE hanno finalmente iniziato a adempiere il loro impegno, già sancito nella *Carta per la sicurezza europea* adottata al Vertice di Istanbul del 1999, di "adoperarsi affinché vengano tempestivamente adattati" il *Documento di Vienna 1999* e altri documenti dell'FSC (paragrafo 30). Negli undici anni che sono da allora trascorsi la volontà politica di adempiere tale compito è risultata carente in seno all'OSCE. Ora che è stato impresso nuovo impulso al consolidamento del *Documento di Vienna*, sembra opportuno ricordare le funzioni fondamentali e l'immutata rilevanza del più importante documento sul rafforzamento della fiducia e della sicurezza nel quadro della dimensione politico-militare della sicurezza dell'OSCE.

L'IMPORTANZA DEL DOCUMENTO DI VIENNA

Sin dall'inizio della distensione, con cui venne avviato il disgelo della guerra fredda in Europa, gli accordi sul controllo degli armamenti e sul rafforzamento della fiducia hanno contribuito in modo determinante a superare il clima di sospetto e diffidenza tra gli Stati. Tali intese hanno offerto un quadro di stabilità e di rassicurazioni strategiche in campo politico-militare che, insieme agli accordi politici, hanno consentito uno storico mutamento d'impostazione, passando da un

confronto a tutto campo alla coesistenza pacifica, per giungere infine a compiuti rapporti di cooperazione politici e di sicurezza.

Alla fine degli anni '80 i paesi della NATO e del Patto di Varsavia negoziarono il *Trattato CFE*, che mirava a conseguire una parità numerica, a livelli più bassi, delle forze convenzionali basate a terra in Europa. L'obiettivo era eliminare la capacità militare di sferrare attacchi a sorpresa o avviare operazioni offensive su larga scala. Ciò richiedeva non solo riduzioni asimmetriche, ma anche la creazione di un "equilibrio dinamico delle forze", prevedendo limitazioni a livello regionale e subregionale, al fine di ridurre la concentrazione di forze militari contrapposte presso le precedenti linee di confronto, assicurare la distanza geografica fra tali forze e prevenire il loro rischieramento rapido.

In tale contesto, tutti gli Stati partecipanti alla CSCE ritennero necessario evitare che gli schieramenti periodici su larga scala di forze militari durante le esercitazioni militari condotte dalle due alleanze fossero utilizzati per sferrare attacchi a sorpresa o avviare operazioni offensive su larga scala in tempi brevi. Gli obiettivi erano il preallarme, la trasparenza e la limitazione delle attività militari insolite piuttosto che la limitazione delle dotazioni militari su base geografica. Qui si rintracciano le origini del *Documento di Vienna*.

Gli Stati partecipanti adottarono il primo *Documento di Vienna* nel 1990. Esso elaborava le CSBM precedentemente concordate, a Helsinki nel 1975 e a Stoccolma nel 1986. L'*Atto Finale di Helsinki* conteneva già una disposizione con cui si prevedeva la notifica tempestiva di esercitazioni militari che impegnassero 25.000 o più unità del personale militare, con una clausola opzionale concernente l'osservazione. Alla conferenza sulle CSBM tenutasi a Stoccolma nel 1986 furono concordate ulteriori misure che continuano a costituire il nucleo centrale della funzione di preallarme svolta dal *Documento di Vienna*: la notifica preventiva e l'osservazione delle esercitazioni militari e di attività militari insolite, calendari annuali e disposizioni limitative, rafforzate da misure di verifica.

Il *Documento di Vienna 1990* integrò nuove, importanti disposizioni: uno scambio annuale di informazioni sulla struttura delle forze e sulle dotazioni di principali sistemi d'arma, inclusa la verifica, una serie di contatti a livello militare, un sistema di comunicazioni, una

riunione annuale di valutazione dell'applicazione e un meccanismo di riduzione dei rischi per disinnescare le tensioni in caso di attività militari insolite e di incidenti.

Le nozioni di apertura, fiducia reciproca e cooperazione previste da tale documento hanno avuto effetti a breve e lungo termine. La trasparenza sulla struttura delle forze, sulle dotazioni di principali sistemi d'arma, sull'adozione di nuovi equipaggiamenti e sulla pianificazione della difesa ha consentito di prevedere gli sviluppi a lungo termine delle capacità militari. Le disposizioni sulla notifica preventiva di talune attività militari e le limitazioni alle esercitazioni militari su vasta scala hanno comportato la possibilità di rendere trasparente la concentrazione in tempi brevi di opzioni militari offensive.

Durante la pericolosa transizione avvenuta in Europa orientale nei primi anni '90, il *Trattato CFE* e il *Documento di Vienna* hanno rappresentato un'ancora di stabilità. Dopo il crollo dell'ex Unione sovietica, le norme *CFE* furono applicate alla ripartizione della relativa eredità militare tra gli Stati successori, otto dei quali, il cui territorio rientrava nell'area di applicazione, aderirono al Trattato CFE nel 1992. Durante la guerra nell'ex Jugoslavia le potenze europee rinunciarono a sfruttare la crisi a fini geostrategici e diedero invece vita al "gruppo di contatto", composto dalla Francia, dalla Germania, dall'Italia, dalla Federazione Russa, dal Regno Unito e dagli Stati Uniti, con cui si volle ricercare una soluzione pacifica. Il *Trattato CFE* e il *Documento di Vienna* furono utilizzati da modello per le intese di stabilizzazione conosciute come *Accordi sull'Articolo II e sull'Articolo IV*, successivi agli *Accordi di pace di Dayton*. Tutti gli Stati successori parteciparono alla CSCE (OSCE) e aderirono alle CSBM concordate.

È lecito dubitare che si sarebbe potuto giungere a tale azione congiunta senza le restrizioni imposte alle opzioni militari e alle ambizioni politiche che erano assicurate dalle disposizioni di tali accordi sul controllo degli armamenti e sul rafforzamento della fiducia. Il *Documento di Vienna* ha acquisito particolare importanza come strumento per la trasparenza e il preallarme a disposizione di tutti gli Stati partecipanti all'OSCE, applicato e modificato nonostante il persistere di controversie territoriali irrisolte che pongono gravi ostacoli agli ulteriori progressi del *Trattato CFE* adattato.

PRECEDENTI MODIFICHE APPORTATE AL DOCUMENTO DI VIENNA

I cambiamenti intervenuti nel panorama politico-militare, tuttavia, hanno messo alla prova le basi concettuali di tali fondamentali accordi sul controllo degli armamenti e di rafforzamento della fiducia. Il *Trattato CFE*, in particolare, con la sua struttura bipolare e con il suo concetto di parità numerica, era inteso a stabilizzare un confronto blocco contro blocco diventato

obsoleto. Il *Documento di Vienna*, con la sua struttura multipolare e l'inclusività della partecipazione, la mancanza di limitazioni riguardo alle dotazioni militari e il suo carattere non giuridicamente vincolante, sembrava più adattabile ai cambiamenti, soprattutto perché non richiedeva prolungate procedure di ratifica. Di conseguenza, tra il 1990 e il 1999 il *Documento di Vienna* è stato modificato tre volte.

Nel 1992 è stato aggiornato per tener conto dei quindici nuovi Stati partecipanti sul territorio dell'ex Unione sovietica. Sono state definite soglie ridotte per l'osservazione delle esercitazioni militari che rispecchiavano in una certa misura la riduzione nelle dimensioni delle forze suddivise e ristrutturate. Sono state inoltre incluse dettagliate disposizioni in materia di verifica.

Nel 1994, dopo il crollo dell'ex Jugoslavia, gli Stati partecipanti modificarono ancora una volta il documento, integrando parametri supplementari relativi alle notifiche preventive e all'osservazione.

Al Vertice OSCE di Istanbul del 1999, i preparativi politici per l'allargamento della NATO, sovrastati dalle rinnovate crisi in Kosovo e nel Caucaso settentrionale, hanno portato all'adattamento dei tre maggiori documenti europei in materia di sicurezza. Tutti e tre sono stati inclusi nel documento finale del Vertice: la *Carta per la sicurezza europea* (che ha fatto seguito alla *Carta di Parigi per una nuova Europa* del 1990), l'*Accordo sull'adattamento del Trattato CFE*, e il *Documento di Vienna 1999*.

Il *Documento di Vienna 1999* includeva un capitolo sulle misure a livello regionale, in risposta ai conflitti subregionali, oltre a un nuovo capitolo sulla pianificazione della difesa inteso a migliorare la prevedibilità a lungo termine degli sviluppi in campo militare.

L'ESIGENZA DI AGGIORNARE IL DOCUMENTO DI VIENNA 1999

Contrariamente alle frequenti modifiche apportate negli anni '90 e nonostante gli impegni assunti a Istanbul, dal 1999 il *Documento di Vienna* non è stato più aggiornato. L'emergere di nuove minacce e sfide, di conflitti territoriali irrisolti, di ricorrenti violenze e azioni militari ha mutato il panorama politico in Europa. Mentre è proseguita la tendenza generale verso una riduzione delle forze in Europa, si è assistito a un deciso aumento delle principali dotazioni d'arma nell'area del Caucaso. Si è combattuta una guerra che, per il livello di forze in campo, sarebbe stata considerata "minore" durante il periodo della guerra fredda. Ci si può legittimamente chiedere il motivo per cui, durante i recenti conflitti, il *Documento di Vienna 1999* e altre CSBM non abbiano svolto la loro prevista funzione nel campo del preallarme e della prevenzione dei conflitti.

Tali mutamenti suggeriscono che, se si vuole mantenere la rilevanza del *Documento di Vienna* allo scopo di preservare una cultura della trasparenza e della prevedibilità, nonché le sue funzioni nel campo del preallarme e della prevenzione della crisi, sono

urgentemente necessarie ulteriori modifiche. A tale riguardo, si riportano qui di seguito alcune considerazioni.

Nel Capitolo V, “Notifica preventiva e osservazione di talune attività militari”, le soglie per la notifica preventiva e l’osservazione delle esercitazioni militari e di schieramenti di forze insoliti rispecchiano ancora il confronto blocco contro blocco del passato. Nel periodo della guerra fredda, si considerava come “significativo” uno schieramento di forze di dimensioni superiori a quelle di un corpo d’armata o almeno di una divisione. Ai giorni nostri, le dotazioni militari a livello nazionale si sono ridotte e spesso non raggiungono neppure tali valori. Eppure, nel contesto di controversie per motivi territoriali, esse sono ancora, ovviamente, troppo alte per assicurare la stabilità. Il pericoloso schieramento di forze che precedette la guerra dell’agosto 2008, se si considerano i termini fissati nel *Documento di Vienna 1999*, non richiedeva nemmeno l’invito di osservatori.

In modo analogo, le risorse umane e materiali impiegate nelle esercitazioni di tipo moderno non superano di norma le soglie per la notifica fissate dal *Documento di Vienna 1999*. Di conseguenza, la trasparenza per quanto riguarda le attività militari ordinarie risulta inferiore. Eppure, data la maggiore efficienza delle forze, grazie a operazioni effettuate in rete e a livello multinazionale che possono aver luogo simultaneamente sui territori di diversi Stati partecipanti, tali attività non sono militarmente insignificanti.

Un adattamento delle disposizioni del Capitolo V del *Documento di Vienna* appare pertanto necessario. Ai fini della notifica preventiva e dell’osservazione, i quantitativi relativi al personale e agli equipaggiamenti potrebbero essere considerati, ad esempio, equivalenti al livello di brigata rafforzata.

Per quanto riguarda il Capitolo IX, “Osservanza e verifica”, il numero delle visite di valutazione effettuate negli Stati partecipanti è diminuito drasticamente. Ciò è dovuto alla nascita di Stati più piccoli e alla riduzione delle forze, mentre la quota di visite prevista dal *Documento di Vienna 1999*, un minimo di una visita per 60 unità all’anno, è rimasta immutata. Si tratta di per sé di una diminuzione della cultura della trasparenza.

Il numero delle ispezioni è altrettanto basso. Uno Stato partecipante è obbligato ad accettare soltanto tre durante un anno solare. Ciò significa che, dopo la consueta corsa alle ispezioni all’inizio dell’anno, durante la parte restante dell’anno non vi è più la possibilità di osservare le attività militari, poiché queste

ultime superano raramente gli attuali, elevati valori di soglia necessari per l’osservazione di talune attività militari ai sensi del Capitolo V.

I minori livelli delle forze hanno anche portato a un più ampia distribuzione geografica delle unità, che non possono essere pertanto facilmente oggetto di visita da parte del numero piuttosto esiguo di ispettori, entro i limiti temporali stabiliti.

La situazione potrebbe essere migliorata incrementando il numero delle visite di valutazione e aumentando le quote d’ispezione, nonché la loro ragionevole distribuzione nel corso dell’anno solare, prevedendo un numero maggiore di ispettori e consentendo loro di dividersi in due gruppi che operino in parallelo.

CONCLUSIONI

Gli Stati partecipanti hanno presentato all’FSC numerose e valide proposte di modifica del *Documento di Vienna 1999*, con particolare accento sui Capitoli V e IX, che sono attualmente al vaglio. Una volta raggiunto il consenso su singoli “pacchetti” di disposizioni, esse sostituiranno le pertinenti sezioni della versione attuale del documento. In futuro, si potranno affrontare altri settori che richiedono modifiche, in linea con le innovative decisioni adottate dall’FSC nel 2010. Particolare attenzione potrebbe essere rivolta alla prevenzione e alla gestione delle crisi.

La rinnovata decisione degli Stati partecipanti di migliorare il documento fondamentale per la sicurezza e il rafforzamento della fiducia in tutta l’area dell’OSCE è indicazione di un significativo mutamento nel clima e di una generale volontà politica di lavorare in modo costruttivo per promuovere la dimensione politico-militare della sicurezza dell’OSCE. Il *Documento di Vienna 1999* sarà probabilmente un importante tema all’esame del Vertice OSCE di Astana. La Dichiarazione del Vertice potrebbe prendere atto dei positivi sviluppi al riguardo e incoraggiare ulteriori riflessioni, nonché la creazione di un consenso che potrebbe con tutta probabilità portare alla sostituzione dell’attuale *Documento di Vienna 1999* con una versione aggiornata, forse un “Documento di Vienna 2011”.

Il Colonnello (a riposo) Wolfgang Richter è ricercatore esterno presso l’Istituto tedesco per le questioni internazionali e di sicurezza di Berlino. È stato a capo della sezione militare, nonché consulente principale per le questioni militari della Missione permanente della Germania presso l’OSCE dal 2005 al 2009.

Recenti decisioni adottate dall’OSCE in merito al Documento di Vienna 1999

2 dicembre 2009: Decisione del Consiglio dei ministri N.16/09, *Questioni attinenti al Foro di cooperazione per la sicurezza* – con cui si invita l’FSC a esaminare i modi per rafforzare il *Documento di Vienna 1999*

19 maggio 2010: Decisione del Foro di cooperazione per la sicurezza (FSC) N.1/10, *Istituzione di una procedura per l’integrazione di pertinenti decisioni dell’FSC nel Documento di Vienna*

29 settembre 2010: Decisione dell’FSC N.7/10, *Negoziati relativi al Documento di Vienna 1999* – decisione di aggiornare i Capitoli V e IX

27 ottobre 2010: Decisione dell’FSC N.10/10, *Vienna Documents Plus* – integrazione del testo del Capitolo IX sulla Considerazione delle festività nazionali nella programmazione delle attività di verifica



Un ispettore britannico del *Documento di Vienna 1999* in missione in Kazakistan

del Tenente Colonnello Steve Richardson

In ambiente militare ci si abitua in fretta a partenze di buon'ora, e partire da Henlow, sede del JACIG (*United Kingdom Joint Arms Control Implementation Group*), alle 03:30 di lunedì mattina è diventata una sorta di abitudine. Scoprire che la nostra partenza per un'ispezione in Kazakistan prevista dal *Documento di Vienna 1999* nel mese di maggio era stata fissata per mezzogiorno di una domenica, fu una gradevole sorpresa. Il rovescio della medaglia era che l'arrivo ad Astana, la capitale del Kazakistan, era previsto alle 05:30 del mattino successivo.

Ma che capitale, e che paese! I nostri gentili ospiti hanno prontamente accettato la nostra richiesta di poter riposare qualche ora in albergo prima di iniziare con alcune delle procedure al Punto di entrata. Dopo avergli specificato una zona da ispezionare sulla costa orientale del Mar Caspio, il Primo Ufficiale di scorta ha preso accordi per il viaggio successivo e, visto che non ci saremmo fermati ad Astana, ci ha fatto visitare la città. Anche se questi sono momenti secondari rispetto allo scopo principale della missione, che è il controllo degli armamenti, è

sempre interessante osservare altre culture e altri stili di vita. Serve a ricordarci che la comprensione reciproca è qualcosa su cui si deve lavorare sodo, perché ognuno di noi parte da prospettive e storie diverse. Ciononostante, ovunque mi sia trovato come membro di un nucleo d'ispezione, la scorta locale ha sempre fatto del suo meglio per farci sentire benvenuti, e il Kazakistan non ha fatto eccezione.

Eravamo in Kazakistan per un'ispezione a un'Area specificata, prevista dal *Documento di Vienna 1999*, il cui scopo principale è verificare l'esistenza di attività militari che richiedono notifica ai sensi del documento. In anni recenti sono stati rari i casi di livelli di attività militare tali da richiedere una notifica, ed è ora normale individuare aree in cui si ritiene abbiano luogo attività di livello minore (ad esempio, esercitazioni a livello di battaglione, reggimento o brigata). Il nucleo ispettivo ha inoltre il diritto di ricevere rapporti informativi su qualsiasi unità o formazione che si trovi nell'Area specificata. Un normale programma d'ispezione si articola in due giornate che comprendono un'ispezione

Sorvolo dell'area specificata:
Fort Shevchenko sulla costa del
Mar Caspio (JACIG)



area, allo scopo di verificare la presenza di eventuali attività, e un'ispezione terrestre, per ottenere rapporti informativi dai comandanti.

Abbiamo raggiunto l'Area Specificata a bordo di un velivolo militare AN-26 che trasportava sette passeggeri: i cinque membri del nostro nucleo ispettivo, fra cui un ausiliario, e i due membri della scorta. I militari kazaki avevano deciso di approfittare del volo per addestrare una nuova squadra e, rispetto alla stiva, la cabina di pilotaggio con la squadra stessa e gli istruttori a bordo risultava affollata. Partendo da Astana abbiamo fatto due tappe: la prima a una base aerea presso Aktobe, per rifornirci di carburante, e la seconda verso Aktau, sul Mar Caspio.

Dopo averla raggiunta, abbiamo sorvolato l'Area specificata a una quota di mille metri lungo una traiettoria che avevamo indicato ai nostri ospiti il giorno precedente. L'ispezione aerea è proceduta nel migliore dei modi. La visibilità era buona e le linee di vista dalla parte posteriore del velivolo erano discrete. Avevamo portato con noi numerose immagini ottenute da Google Earth ed è quindi risultato semplice seguire i nostri spostamenti.

Siamo infine atterrati all'aeroporto di Aktau, dove siamo stati ricevuti dal comandante della 390ª Brigata autonoma della Guardia costiera e da alcuni suoi ufficiali. Siamo saliti su tre veicoli diversi, il nucleo ispettivo, la scorta nazionale e quella locale, e abbiamo proseguito per il centro della città, dove si trovava il nostro albergo. Durante il viaggio ho avuto un'interessante conversazione con il sottoufficiale che guidava il nostro veicolo, il cui inglese era sufficientemente buono da consentirgli di descrivere in modo vivido alcuni aspetti della sua vita e della sua carriera. Il primo giorno di lavoro si è concluso con una visita alla 390ª Brigata, dove il comandante ha tenuto una riunione informativa, con numerosi interventi del Generale di divisione Tazbulatov, Capo di Stato Maggiore del Comando regionale occidentale e, casualmente, ex Comandante della Brigata.

Abbiamo trascorso il giorno successivo ispezionando l'Area specificata. Data la presenza in tale area di una sola Unità notificabile ai sensi del *Documento di Vienna 1999*, ci è rimasto tempo per ritornare alla 390ª Brigata ed

effettuare una visita più approfondita. Se paragoniamo la dimensione dell'Area specificata rispetto a quella del Kazakistan, è evidente il motivo per cui è raro visitare più di una o due unità nell'arco di un'ispezione. La situazione della Brigata era tuttavia fiorente: ho visto più soldati rispetto a qualsiasi altra unità di paesi che erano appartenuti all'ex Unione Sovietica, più equipaggiamenti, più strutture di addestramento e infrastrutture migliori. Era chiaro che le condizioni della Brigata erano molto buone.

Dopo aver trascorso la notte ad Aktau, siamo ripartiti presto la mattina successiva, di nuovo in volo su un aereo AN-26 verso Astana, via Aktobe. Subito dopo essere atterrati all'aeroporto internazionale ci siamo nuovamente imbarcati su un volo commerciale per il Regno Unito, ripercorrendo il viaggio a ritroso e sorvolando il Mar Caspio. Se questo disorientava noi britannici, immaginate quanto poteva disorientare gli ispettori ospiti turco e canadese che, per i loro gusti, avevano attraversato fin troppi fusi orari nell'arco di pochi giorni. D'altronde questo è un aspetto inevitabile della vita di un ispettore incaricato del controllo degli armamenti, ed è anche il più interessante. Anche se nel JACIG del Regno Unito, rispetto alla maggior parte degli altri paesi, vi è la tendenza a ruotare molto più rapidamente i compiti affidati al personale, credo ci siano offerte comunque molte opportunità di effettuare ispezioni, partecipare a nuclei di scorta e incontrare e comprendere meglio i nostri colleghi di quasi tutti gli Stati europei e dell'Asia centrale. Quando ciò contribuisce a creare fiducia reciproca e a prevenire potenziali difficoltà o incomprensioni, sono convinto che ne valga senz'altro la pena.

Il Tenente Colonnello Steve Richardson è a capo del Gruppo terrestre del United Kingdom Joint Arms Control Implementation Group (JACIG).

La Lituania, un membro attivo della comunità europea e globale



MINISTERO DEGLI ESTERI DELLA LITUANIA

Audronius Ažubalis, Ministro degli affari esteri della Repubblica di Lituania e prossimo Presidente in esercizio dell'OSCE, ha parlato con Virginie Coulloudon, Portavoce e Capo della Sezione stampa e pubblica informazione dell'OSCE, e ha esposto la sua visione in merito alla Presidenza della Lituania nel 2011.

La Lituania presiederà l'OSCE nel 2011, subito dopo il primo Vertice OSCE dal 1999. Quali sono a suo avviso, le opportunità e le sfide principali di presiedere l'Organizzazione subito dopo un Vertice?

Il Vertice OSCE di Astana, che si tiene dopo un intervallo di 11 anni, rappresenterà un evento molto importante nella vita dell'OSCE. Vi saranno riconfermati gli impegni dell'Organizzazione e fissati i suoi obiettivi strategici per il futuro. Credo che il Vertice imprimerà un forte impulso al rinnovamento dell'Organizzazione e nuovo slancio verso più efficaci risultati. I suoi esiti determineranno il programma della Presidenza lituana. L'opportunità di guidare l'Organizzazione in questa fase è per noi un privilegio e guardiamo con fiducia agli impegni che ci aspettano il prossimo anno. Avremo anche la

responsabilità di nominare un nuovo Segretario generale e un nuovo Direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR), che sono compiti importanti. Sarà un'eccezionale opportunità per valutare la misura in cui la sicurezza europea si è evoluta e quanto rimanga ancora da fare per accrescere l'indivisibilità della sicurezza in tutta l'area dell'OSCE.

Quali saranno a suo avviso i progressi nel 2011 nell'ambito del dialogo sulla sicurezza europea?

Il Vertice di Astana rappresenta un'eccezionale opportunità per delineare una nuova visione per la sicurezza e la cooperazione euroatlantica ed euroasiatica. Sono in corso anche altri dibattiti interessanti, con l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), e a seguito di iniziative che alcuni Paesi hanno raccomandato.

Spero che ad Astana potremo concordare un percorso comune per il futuro. Il Piano d'azione dovrebbe rispecchiare un equilibrio tra tutte le tre dimensioni dell'OSCE e mantenere il nostro obiettivo centrale di ristabilire la fiducia

e la credibilità per rafforzare la sicurezza in Europa. Nel 2011 e negli anni successivi dovremo operare per porre in essere tali iniziative. Questa sarà una delle maggiori sfide che la nostra Presidenza dovrà affrontare.

I conflitti protratti e la soluzione dei conflitti sono state priorità di numerose presidenze. Può chiarire l'approccio della Lituania alla soluzione dei conflitti? Ritiene che la presidenza debba usufruire di una maggiore flessibilità per rispondere a casi di conflitti potenziali?

Il conflitto in Georgia nel 2008 e la crisi di quest'anno in Kirghizistan hanno acceso i riflettori sull'OSCE a livello internazionale e hanno plasmato le riflessioni cui sono giunte le Presidenze della Finlandia, della Grecia e del Kazakistan. Sono convinto che tutti i Presidenti in esercizio desiderino compiere progressi nella soluzione dei cosiddetti conflitti protratti. Nel corso dei dibattiti svoltisi nell'ambito del Processo di Corfù, molti Stati hanno avanzato solide ragioni per attribuire alla Presidenza e al Centro per la prevenzione dei conflitti una maggiore flessibilità e maggiori strumenti di preallarme per scongiurare una crisi o un conflitto nelle fasi iniziali. Ci si aspetta inoltre che il Presidente in esercizio agisca rapidamente, si consulti con le principali parti interessate e mobiliti i disponibili strumenti politici, finanziari e di altro tipo, al fine di far fronte a una situazione di conflitto.

È compito del Presidente in esercizio trasformare le parole in azioni. La raffinata retorica non è di per sé sufficiente. Il conflitto protratto in Transnistria non svanirà domani, ed è mia intenzione lavorare con i partner per riprendere le riunioni formali 5+2. La proposta avanzata dalla Cancelliera Merkel e dal Presidente Medvedev è una base ragionevole su cui lavorare. Il processo di rafforzamento della fiducia e la reintegrazione economica del paese dovrebbero continuare. Nel caso del Nagorno-Karabakh, vi sono numerosissimi veti da superare e la situazione è per molte ragioni preoccupante. I Copresidenti del Gruppo di Minsk dovrebbero accelerare le iniziative negoziali che conducono a una soluzione politica concordata. L'OSCE ha un importante ruolo da svolgere, promuovendo in particolare la comprensione e la tolleranza tra le società che sono parti del conflitto. Auspicio un ruolo più attivo dell'OSCE nel Casus meridionale e soprattutto in Georgia.

Lo scorso anno la Lituania ha celebrato il ventesimo anniversario del ripristino della sua indipendenza. Il 2011 segna anche il ventesimo anniversario dell'indipendenza per molti paesi della Comunità di Stati indipendenti (CSI). Quale rilievo riveste a suo avviso l'OSCE nello sviluppo di tali paesi?

Quando celebriamo il ventesimo anniversario del ripristino dell'indipendenza della Lituania, avvenuto nel 1990, il nostro slogan nazionale era "Crediamo nella libertà". Questa semplice frase contiene un messaggio profondo, non solo per la Lituania, ma anche per altri Stati dell'Europa orientale e centrale. Sono convinto che la principale conquista per tutti noi sia stata la libertà. La libertà di creare, pensare, muoversi, esprimere noi stessi, assumere decisioni riguardanti le nostre vite e la nostra sicurezza. La Lituania ha ripreso ad essere un membro attivo della comunità europea e globale. Nel 1990, quando i Capi di Stato e di Governo della CSCE si riunirono a Parigi, i rappresentanti della Lituania non hanno potuto essere presenti. Solo venti anni fa il Parlamento lituano invitava la comunità mondiale a riconoscere l'indipendenza del nostro paese, e oggi ci accingiamo a presiedere la più grande organizzazione per la sicurezza regionale del mondo. Non è una straordinaria svolta degli eventi? Anche la Presidenza del Kazakistan è un importante esempio del riconoscimento dato ai paesi dell'OSCE che hanno dovuto percorrere una lunga strada nel corso della storia per diventare sovrani e indipendenti. Più rapido sarà il percorso dei paesi della CSI verso la democrazia, la prosperità economica, la sicurezza regionale e il sostegno per le questioni relative ai diritti umani, più forte sarà l'OSCE, così come tutti i suoi Stati partecipanti

Ho notato che i paesi della CSI attribuiscono grande importanza all'OSCE. Il dialogo sulla sicurezza europea, la sicurezza energetica, le sfide in campo economico e ambientale e la libertà di circolazione sono questioni tangibili a cui possiamo contribuire, insieme ai paesi della CSI, per giungere a soluzioni comuni. Mi adopererò per un loro ulteriore coinvolgimento anche in merito ad altre questioni.

La Lituania intende anche integrare una speciale prospettiva baltica nella sua Presidenza?

L'OSCE è un foro di 56 Stati partecipanti, e ritengo che la Lituania come Presidenza dell'OSCE non debba avere preferenze speciali. D'altro canto, ogni Presidenza apporta al suo ufficio, in una certa misura, esperienze, riflessioni e prassi distintive. La Lituania fa parte della regione del Mar Baltico e condivide i valori dei suoi vicini, nutre analoghe ambizioni di sviluppo ed è consapevole che solo le attività congiunte a livello regionale possono contribuire a sviluppare principi comuni, ad esempio in campo energetico. Riteniamo che un più forte impegno nell'ambito della cooperazione subregionale sia uno degli orientamenti primari della Presidenza lituana.

Come membro sia dell'Unione europea (UE) sia della NATO, che ruolo possono svolgere a suo avviso le organizzazioni subregionali a sostegno della sicurezza nella regione dell'OSCE?

Dal 1999, la Piattaforma per la sicurezza cooperativa adottata al Vertice di Istanbul non ha dispiegato la sua piena potenzialità. Probabilmente, ciò è stato in parte dovuto a fondamentali sviluppi istituzionali e regionali in Europa nell'ultimo decennio. Tuttavia, nell'ambito della promozione della sicurezza globale nell'area dell'OSCE, tutti gli attori, grandi o piccoli, sono importanti. La mia fiducia nel potenziale delle organizzazioni subregionali deriva dall'esperienza dei paesi nord-baltici. Basandosi su approcci cooperativi, il Consiglio degli Stati del Mar Baltico ha unito popoli e idee, membri dell'UE e non membri, trascendendo i programmi politici. È stato un grande successo che ha contribuito a rafforzare reciprocamente la fiducia, l'apertura e la credibilità. Sono convinto che, su scala paneuropea, una rete di organizzazioni subregionali che integrano reciprocamente le proprie attività e quelle dell'OSCE, riuscirà a ottenere risultati migliori rispetto alle singole parti e contribuirà in modo più efficace a edificare una forte comunità di sicurezza.

Possiamo incoraggiare ulteriormente le iniziative bilaterali o regionali intese a favorire le buone relazioni di vicinato e la cooperazione interregionale. Una maggiore cooperazione a livello regionale nel Caucaso meridionale è d'importanza cruciale per realizzare una stabilità di lungo termine in questa instabile regione. Anche in Asia centrale si dovrebbero compiere maggiori sforzi condivisi per rispondere alle sfide comuni a livello regionale.

Per il prossimo anno stiamo esaminando la possibilità di riunire a uno stesso tavolo, sotto l'egida dell'OSCE, diverse organizzazioni regionali e subregionali, per discutere insieme sul valore aggiunto che esse possono apportare alla sicurezza europea.

Secondo lei, che ruolo può svolgere l'OSCE nel contesto delle iniziative internazionali in Afghanistan?

L'instabilità in Afghanistan è un problema che riguarda tutti noi. Le minacce che hanno la loro origine in Afghanistan, la droga, l'ideologia estremista, il terrorismo, compromettono la sicurezza sia degli Stati confinanti, sia della regione dell'OSCE. Sono in effetti molto preoccupato per la capacità corrompente del narcotraffico sullo sviluppo delle società in Asia centrale e al di là di esse.

La Presidenza kazaka si è adoperata al massimo per rafforzare l'impegno comune tra l'OSCE e l'Afghanistan. Gli sforzi non avranno pieno successo, tuttavia, a meno che gli Stati partecipanti all'OSCE non giungano a un

aggiornamento della Decisione del Consiglio dei ministri di Madrid del 2007. Il Vertice di Astana rappresenta un'eccellente opportunità per farlo.

Credo vi siano settori in cui l'OSCE è all'avanguardia e ai quali può contribuire con l'indispensabile esperienza e con idee in ambiti come la gestione delle frontiere, la formazione in campo doganale, il miglioramento dei processi elettorali attraverso l'esperienza dell'ODIHR, l'assistenza ai difensori dei diritti umani, il miglioramento delle legislazioni, le consulenze riguardo alle misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza (CSBM), l'educazione alla parità di genere. Il Segretariato OSCE e le operazioni sul terreno in Asia centrale hanno sviluppato al riguardo eccellenti progetti e altri sono in fase di elaborazione.

Si potrebbe fare molto, come considerare la possibilità di consolidare tutte le attività connesse all'Afghanistan in un singolo piano in seno al Segretariato dell'OSCE. È indispensabile un forte impegno nell'ambito della cooperazione regionale tra l'Asia centrale e l'Afghanistan. L'OSCE può agevolare tale processo "costruendo ponti": facilitando i regimi dei visti, organizzando attività di formazione congiunte e adottando altre misure. Potremmo concordare consistenti progetti, sotto la guida dell'OSCE, per far fronte al narcotraffico, agevolare gli scambi commerciali o realizzare progetti di dimensioni ridotte in ambito economico per le comunità frontaliere. Tutto ciò, tuttavia, dipende dalla volontà degli Stati partecipanti di rafforzare l'impegno dell'OSCE in favore dell'Afghanistan.

Come giudica il lavoro svolto dall'OSCE per migliorare le relazioni tra le minoranze etniche? Qual è la sua opinione circa le Raccomandazioni di Bolzano dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali (ACMN) sulle minoranze nazionali nelle relazioni interstatali?

Potrei parlare dei diversi problemi che interessano le minoranze nazionali, essendo questioni che riguardano sia la sicurezza nazionale sia quella internazionale. Potrei parlare anche delle realtà dei nostri giorni: l'emergere di nuove minoranze a seguito dei processi migratori. La diplomazia discreta e la perseveranza dell'ACMN, l'Ambasciatore Knut Vollebaek, ha portato a buoni risultati in tale campo. I crimini ispirati dall'odio, il razzismo, la xenofobia, l'intolleranza e la discriminazione sono temi importanti che richiedono ulteriore attenzione da parte nostra. Un lavoro costruttivo è stato svolto dall'ODIHR, che ha organizzato al riguardo numerosi eventi e tavole rotonde, sollecitando gli Stati partecipanti all'OSCE ad accrescere i loro sforzi nell'ambito della lotta

contro l'intolleranza e la discriminazione, nonché della prevenzione dei crimini ispirati dall'odio.

Durante la nostra Presidenza, la tolleranza e l'educazione rientreranno negli argomenti di maggiore rilievo. La Lituania ha una notevole esperienza riguardo allo sviluppo della ricerca e dell'educazione concernenti l'Olocausto. È necessario elaborare ulteriormente i programmi di studio sulla tolleranza, migliorare il clima scolastico e rafforzare il ruolo della società civile nel campo dell'educazione alla tolleranza. Riteniamo indispensabile discutere in merito alle migliori prassi di educazione alla tolleranza, condividere esperienze nella promozione del rispetto e della comprensione reciproca e combattere il razzismo e altre forme di intolleranza. Ciò ci consentirà di integrare le diversità nelle società multiculturali, sia a oriente che a occidente di Vienna.

La libertà dei mezzi d'informazione sarà una delle sue priorità l'anno prossimo. Come ex giornalista, tale priorità deve esserle particolarmente vicina a livello personale. Perché ritiene che la libertà dei mezzi d'informazione sia importante per la sicurezza e su quali aspetti particolari della libertà dei mezzi d'informazione intende concentrare l'attenzione?

Per i cittadini di una società democratica è essenziale essere informati, esprimere le proprie opinioni ed esercitare le proprie scelte. I professionisti dei media dotati di senso di responsabilità esercitano compiti di alto valore pluralistico e svolgono un ruolo fondamentale adottando approcci critici nei confronti dei governi e dei politici. Essi segnalano casi di corruzione, di violazione dei diritti umani, preoccupazioni delle minoranze e manifestazioni di intolleranza. Il pluralismo dei media è particolarmente importante in periodo di elezioni. Purtroppo, vi sono molti esempi di giornalisti che non si sentono tutelati nel loro ruolo di vigilanza, che sono minacciati, imprigionati e rischiano persino la vita.

In seno all'OSCE, tutti concordiamo che i diritti umani e le libertà fondamentali sono elementi centrali della sicurezza, pertanto, se la libertà d'espressione è indebolita o messa in discussione, si pone a mio avviso una grave minaccia alla sicurezza. Ritengo che i governi debbano fare di più per proteggere i loro giornalisti. Ho parlato solo di un aspetto del motivo per cui, come politico ed ex giornalista, la libertà dei mezzi d'informazione mi è molto vicina. Un altro aspetto importante è rappresentato dalle innovazioni tecnologiche molto rapide che caratterizzano tale settore. Dobbiamo assicurare che sia appropriatamente garantita la libertà di espressione e altre libertà umane

fondamentali anche nell'ambito dei nuovi mezzi di comunicazione, soprattutto per coloro che sono la voce e la coscienza delle nostre società. La libertà comporta responsabilità.

La Lituania ha partecipato attivamente al dialogo sulla sicurezza energetica e ha ospitato a Vilnius, nel settembre 2010, la Conferenza sulla sicurezza energetica. Qual è il contributo che l'OSCE può dare alla sicurezza energetica?

La sicurezza energetica è una questione complessa, che ha legami diretti con il cambiamento climatico, con la sicurezza ambientale e con lo sviluppo economico sostenibile. Per far fronte a tali sfide sono necessarie iniziative e soluzioni consolidate, nonché un ampio coinvolgimento di tutte le parti interessate, incluso il settore industriale e la società civile. L'OSCE può favorire il dialogo per promuovere una migliore comprensione e varie forme di cooperazione, a livello regionale e interdimensionale. Già da tempo, i paesi baltici dipendono strutturalmente dall'energia importata. Pertanto, siamo consapevoli della necessità di elaborare congiuntamente principi comuni in campo energetico. L'utilizzo delle risorse energetiche deve generare prosperità economica, mentre la trasparenza e la non discriminazione devono essere radicate in tutte le transazioni. I progetti di sviluppo delle infrastrutture devono rispondere a rigorosi requisiti ambientali, mentre la promozione di tecnologie a basso livello di emissione è cruciale per mitigare gli effetti del cambiamento climatico. Il rapporto del Segretario generale sugli esiti della Conferenza di Vilnius sulla sicurezza energetica è una tappa importante a tale riguardo.

Quali sono le sue aspettative personali riguardo a quest'anno di Presidenza?

Si tratta prima di tutto dell'anno del campionato europeo di pallacanestro che si svolgerà in Lituania! Mi auguro che la squadra nazionale di pallacanestro lituana sia assistita dalla fortuna. Più seriamente, è mio auspicio che gli Stati partecipanti all'OSCE metteranno a frutto gli esiti del Vertice di Astana. Sarà un anno difficile, febbrile e stimolante per il mio paese e per il piccolo nucleo della mia Presidenza. Così come la nostra squadra di pallacanestro, durante il recente campionato mondiale svoltosi in Turchia, ha dimostrato che un paese può eccellere sulla scena mondiale, la nostra Presidenza nutre l'elevata aspettativa di conquistare una reputazione di trasparenza, efficacia ed equità per la diplomazia lituana.

Il potenziale economico della migrazione di manodopera femminile

di Amaia Sotes Linares-Rivas

La migrazione internazionale è in aumento. Vi sono attualmente 214 milioni di migranti nel mondo e oltre la metà nella regione dell'OSCE. Nei paesi più ricchi la migrazione è un problema pubblico controverso, spesso motivato più da emotività e da preconcetti che da fatti o da statistiche. L'opinione pubblica tende spesso a definire i migranti come "profittatori del lavoro" se hanno un'occupazione o "a carico dei contribuenti" se disoccupati.

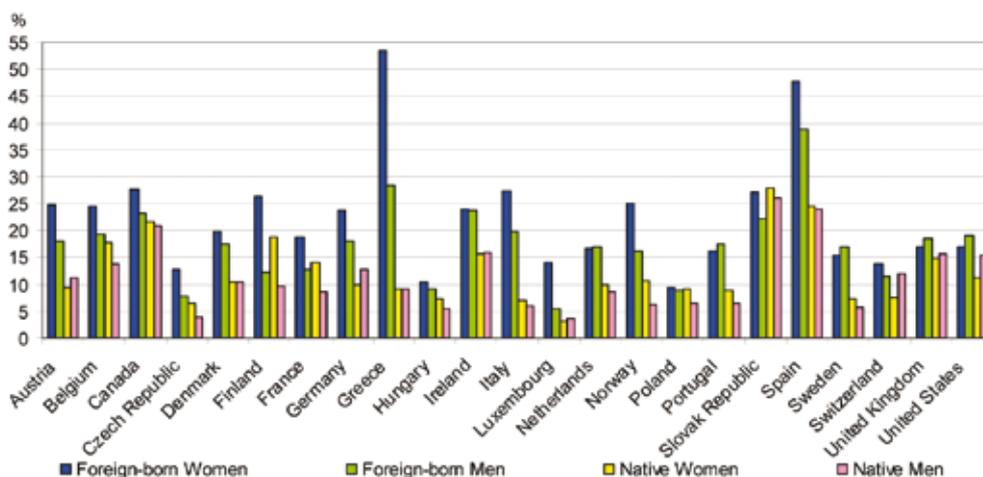
La verità, all'atto pratico, punta nella direzione opposta. Una ricerca pubblicata nell'aprile 2009 dalla Banca Mondiale non ha trovato prove a supporto dell'affermazione che i lavoratori migranti nei paesi dell'Unione europea contribuiscano all'erario in misura inferiore rispetto alla popolazione originaria o si avvalgano dei vantaggi a livello sociale in modo significativamente maggiore. Sia gli studi a livello nazionale che internazionale hanno dimostrato che la migrazione ha un impatto scarso o inesistente sulla media delle retribuzioni delle popolazioni locali in Europa. Al contrario, i dati statistici dimostrano che la migrazione può stimolare il lavoro e l'imprenditoria locale.

Il potenziale per un impatto economico positivo della migrazione di manodopera nei paesi di origine e di destinazione merita maggiore attenzione da parte dei governi, delle organizzazioni internazionali e della società civile.

UN NUMERO MAGGIORE DI DONNE SONO MIGRANTI PRINCIPALI

Una fonte di guadagno potenziale è rappresentata dal ruolo di nicchia della migrazione di manodopera femminile, che rappresenta circa la metà dell'intero fenomeno della migrazione, e malgrado ciò è stato per molti anni trascurato. Una nuova letteratura ha sfidato i punti di vista convenzionali sul ruolo subalterno delle donne nelle decisioni relative alla migrazione. Laddove storicamente i migranti principali erano soprattutto uomini, al giorno d'oggi sono spesso le donne che assumono la decisione di mantenere la loro famiglia cercando lavoro in un altro paese. Il passaggio ad economie post-industriali e il maggior livello di scolarizzazione nei paesi d'origine sono due fattori che aiutano a capire questo mutamento. La cosiddetta "femminizzazione" della migrazione ha conseguenze economiche e implicazioni potenziali

Livelli di superqualificazione della popolazione originaria e straniera per genere e paese



Fonte: Paesi europei: Indagine della Comunità europea sulla forza lavoro (dati forniti da Eurostat); 2005 per i Paesi Bassi; Stati Uniti: Indagine sulla popolazione attuale, Supplemento di marzo 2002; Canada, Polonia e Repubblica Slovacca: Censimenti della popolazione, 2001. Livelli espressi in percentuale.

che non sono ancora state pienamente comprese.

Anche se molte delle donne migranti dispongono di buone qualifiche professionali, la maggior parte di esse viene impiegata in lavori a bassa retribuzione, di norma in attività di assistenza, in lavori domestici e nel settore informale. Uno studio sulle nuove assunzioni in campo sanitario nel Regno Unito ha rivelato che il personale infermieristico e medico non nazionale entra nel mercato del lavoro a livelli decisamente inferiori rispetto a quelli occupati prima della migrazione. Come appurato in una relazione del 2007 dell'OCSE, le donne che migrano, al contrario della controparte maschile, tendono a superare le qualifiche richieste. Inoltre, tali maggiori qualifiche permangono nel tempo. Secondo la più recente analisi Eurostat la maggior parte delle donne migranti, a dieci anni dal loro arrivo nel paese di destinazione, continuano a essere occupate in impieghi che richiedono qualifiche ben inferiori a quelle possedute.

La migrazione femminile rappresenta pertanto un persistente e inutilizzato potenziale economico per le economie del paese ospitante. Il fatto che la richiesta di lavoro qualificato stia crescendo in Europa occidentale a causa dell'invecchiamento demografico rende il problema ancora più importante. Molti dei migranti sono occupati nel settore informale, che significa assenza di entrate tributarie e di contributi ai sistemi di previdenza sociale, con conseguenti perdite fiscali per l'economia.

Ciò suggerisce che i paesi di destinazione potrebbero profittare dall'estendere alle donne migranti garanzie di un miglior accesso al mercato formale del lavoro e facilitare il processo di accreditamento delle qualifiche. Alcune di tali misure potrebbero prevedere il sostegno alla regolarizzazione degli attuali mercati del lavoro, garantendo un miglior riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali e rendendo disponibili ai datori di lavoro informazioni sui livelli d'istruzione acquisiti all'estero. Aiutare la donne ad adattare le loro competenze, fornendo migliori strutture di supporto per l'infanzia e un migliore accesso a corsi di lingua, potrebbe aiutarle a contribuire più efficacemente all'economia.

L'IMPATTO SUI PAESI D'ORIGINE

Per i paesi d'origine, i benefici della tendenza verso una maggiore proporzione nella migrazione femminile sono più ambivalenti. La migrazione di donne ha tradizionalmente rappresentato un utile finanziario per i paesi d'origine grazie alle loro rimesse dall'estero. Dati empirici suggeriscono che le donne inviano una più ampia percentuale dei loro guadagni in patria, e su base più regolare, rispetto agli uomini.

Tuttavia, il fatto che un maggior numero di donne con alti livelli d'istruzione decidano di migrare rappresenta una significativa "fuga di cervelli" per i paesi d'origine. È interesse di questi paesi incoraggiare le donne a realizzare il loro potenziale economico e, nel caso cerchino un impiego all'estero, facilitare un'esperienza migratoria positiva e offrire vantaggiosi programmi di reintegrazione al loro ritorno. La *Guida sulle politiche in materia di migrazione sensibili alle specificità di genere*

dell'OSCE, pubblicata lo scorso anno, è un'utile fonte di informazioni per la pianificazione di tali servizi, facilitando ad esempio il trasferimento delle pensioni e di altri benefici sociali ottenuti all'estero, garantendo prestiti a basso rischio per iniziative economiche o offrendo accesso a corsi di formazione per i migranti di ritorno.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

Nel 2009, la *Decisione sulla gestione della migrazione* del Consiglio dei ministri di Atene incoraggiava gli Stati partecipanti all'OSCE a "integrare gli aspetti di genere nelle loro politiche sulla migrazione, prendendo nota delle raccomandazioni della *Guida dell'OSCE sulle politiche in materia di migrazione sensibili alle specificità di genere*". Sia tale guida che il *Manuale OSCE-OIM-OIL per l'adozione di efficaci politiche sulla migrazione di forza lavoro nei paesi d'origine e destinazione*, pubblicato nel 2006, hanno dimostrato la loro validità come strumenti per lo sviluppo e l'attuazione di politiche in materia di migrazione sensibili alle specificità di genere. L'OSCE ha inoltre elaborato due manuali per formatori sugli aspetti di genere della migrazione.

Dati statistici dimostrano che i migranti sono contribuenti netti all'economia e svolgono un ruolo essenziale di sostegno ai regimi di sicurezza sociale per le generazioni future. Per accrescere i loro vantaggi economici i paesi di destinazione dovrebbero trovare il modo di capitalizzare in modo più efficace le risorse umane rappresentate dalle competenze delle migranti donne. I paesi d'origine dovrebbero offrire migliori opportunità alle donne di utilizzare tali competenze. Le politiche migratorie sensibili alle specificità di genere possono aiutare gli Stati a realizzare un importante ma ancora trascurato potenziale economico, particolarmente necessario in questi tempi di crisi.

Amaia Sotes Linares-Rivas è funzionario per gli affari economici presso l'Ufficio del Coordinatore delle attività economiche e ambientali del Segretariato OSCE

Per ulteriori letture

Guida sulle politiche in materia di migrazione sensibili alle specificità di genere. OSCE, Vienna, 2009.

Manuale per l'adozione di efficaci politiche sulla migrazione di forza lavoro nei paesi d'origine e destinazione. OSCE, Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Vienna, Ginevra, 2009.

J.C. Dumont, J.P. Martin, e G. Spielvogel, *Donne in movimento: La dimenticata dimensione di genere della fuga di cervelli*. Istituto per lo studio del lavoro, Bonn, 2007.

J.C. Dumont e O. Monso, "Far corrispondere il background educativo all'occupazione: Una sfida per gli immigrati nei paesi ospitanti" in *Rassegna sulla migrazione internazionale*. OCSE, Parigi, 2007.

Le minacce transnazionali e l'OSCE

Con l'accresciuta mobilità globale e con le innovazioni nel settore delle comunicazioni elettroniche, stanno assumendo crescente importanza le minacce che non derivano da tensioni tra Stati o da un clima repressivo al loro interno. Tali nuove minacce superano i confini geografici e interessano tutti gli Stati partecipanti allo stesso modo: è difficile rintracciarne l'origine, spesso riconducibile a zone al di fuori dell'area OSCE, così come è difficile individuarne i responsabili, che sono più spesso di quanto si pensi attori non statali. Tali minacce transnazionali includono il terrorismo, la criminalità organizzata e quella informatica, nonché il traffico di droga, di armi e di esseri umani.

Gli Stati partecipanti hanno riconosciuto già dalla fine degli anni '90 il crescente pericolo rappresentato da queste minacce, ma è a partire dall'11 settembre 2001 che esse hanno assunto una maggiore rilevanza nell'agenda dell'OSCE. Il documento più recente in cui si affrontano le minacce transnazionali è la decisione del Consiglio dei ministri N.02/09 sulle *Ulteriori iniziative per far fronte alle minacce transnazionali*, adottata ad Atene nel dicembre 2009.

Le iniziative assunte dall'OSCE per contrastare le minacce transnazionali risalgono ai primi anni '90, anche se all'epoca non erano chiamate minacce transnazionali. Per prevenire che gli atti di violenza incontrollata potessero filtrare dai confini del Kosovo fu creata già nel 1992 la Missione OSCE di monitoraggio a Skopje incaricata di prevenire l'allargamento del conflitto, mentre nel 1999 la Missione in Georgia lanciava la sua operazione su vasta scala per monitorare il confine tra la Georgia e la Repubblica Cecena della Federazione Russa. Gli Stati partecipanti adottarono nel dicembre 2001 il *Piano d'azione di Bucarest per la lotta al terrorismo* e, quattro mesi più tardi, crearono l'Unità d'azione contro il terrorismo (ATU) in seno al Segretariato. Per decenni l'OSCE ha promosso il buongoverno, forti istituzioni democratiche, forze di polizia responsabili e solide economie tra gli Stati partecipanti, tutti aspetti necessari per contrastare la corruzione e altre insidie poste in essere dalla criminalità organizzata.

In realtà, sin da quando gli Stati partecipanti firmarono l'*Atto Finale di Helsinki*

35 anni fa, adottando un approccio globale alla sicurezza, l'OSCE ha sviluppato gli strumenti necessari per contrastare efficacemente le minacce transnazionali. Il Segretariato dispone di sezioni che si occupano di iniziative anti-terrorismo, gestione delle frontiere, supporto alle forze di polizia, lotta alla tratta di esseri umani e buongoverno in campo economico. Ha un Centro per la prevenzione dei conflitti competente ed esperto. L'ampia rete di operazioni sul terreno dell'OSCE può monitorare le situazioni di instabilità sul campo e intervenire localmente.

Le minacce transnazionali formano una rete complessa e interconnessa. Il terrorismo è finanziato dalla criminalità organizzata. I traffici di droga, di armi e di esseri umani utilizzano spesso gli stessi percorsi e alimentano le stesse reti criminali. Una risposta efficace richiede un coordinamento ottimale degli strumenti a disposizione dell'OSCE.

Il documento di riferimento che affida all'OSCE il mandato di agire globalmente per contrastare le minacce transnazionali è la *Strategia di Maastricht per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventunesimo secolo*, che gli Stati partecipanti hanno concordato nel 2003. La strategia chiarisce il quadro politico e concettuale di un approccio multidimensionale e a lungo termine. Dalla sua adozione, l'OSCE ha portato avanti il suo programma su numerosi fronti.

Dalla sua creazione, l'ATU ha promosso la ratifica e l'attuazione degli strumenti universali di lotta al terrorismo e ha contribuito a migliorare la sicurezza dei documenti di viaggio. Nel 2004 ha ampliato le sue iniziative, includendo il contrasto all'uso di Internet a fini terroristici e contribuendo ad accrescere la sicurezza dei container. Nel 2005 ha iniziato ad adoperarsi per migliorare la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale e ha prestato sostegno all'AIEA nel settore della sicurezza delle fonti radioattive. Dal 2007 si adopera per promuovere partenariati pubblico-privati di contrasto al terrorismo, proteggere le infrastrutture energetiche critiche e contrastare l'estremismo violento che porta al terrorismo.

Le frontiere assumono nuovi significati nella lotta alle minacce transnazionali, divenendo strumenti che due Stati possono utilizzare in

modo cooperativo per ostacolare il passaggio illecito di armi o persone, migliorando la sicurezza dell'intera regione. Dal 2003 al 2008 l'OSCE ha prestato sostegno al *Processo di Ohrid relativo alle frontiere* nel quadro del *Programma di cooperazione transfrontaliera in Europa sudorientale*. Un solido Nucleo per le frontiere è stato creato in seno al Centro per la prevenzione dei conflitti con il compito di fornire consulenze al Segretario generale e prestare assistenza alle operazioni sul terreno, organizzando corsi di formazione e di rafforzamento delle capacità al fine di migliorare la gestione e la sicurezza dei confini, conformemente al *Concetto per la sicurezza e la gestione delle frontiere*, adottato nel 2005 dal Consiglio dei ministri di Lubiana.

Dando seguito a una decisione del Consiglio dei ministri del 2006 che invitava a coordinare meglio le attività di lotta alla criminalità organizzata, il Segretario generale ha creato una forza operativa in seno al Segretariato con l'Unità per le questioni strategiche di polizia (SPMU) come punto centrale di contatto. La SPMU ha dato vita al Sistema di informazioni online per le attività di polizia (POLIS) che fornisce accesso a rapporti, eventi legislativi e corsi di formazione sulla criminalità organizzata. L'Ufficio del Rappresentante speciale per la tratta di esseri umani promuove la cooperazione multilaterale e meccanismi di coordinamento nazionale e ha elaborato un'analisi degli aspetti economici della tratta di esseri umani. L'ufficio del Coordinatore delle attività economiche e ambientali è impegnato in programmi di lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro.

Le minacce transnazionali evolvono rapidamente. I reati commessi in ambito informatico sono un crescente e potenzialmente devastante pericolo per gli Stati partecipanti. Un seminario OSCE tenuto a Vienna nel marzo 2009 ha avanzato raccomandazioni su una risposta globale alla minaccia rappresentata dalla criminalità informatica.

Un altro settore d'interesse per l'OSCE è la lotta al terrorismo nucleare, in base alla Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa. Molti Stati partecipanti hanno posto l'accento sulla necessità di intensificare le attività dell'OSCE in tale campo.

Contrastare le minacce transnazionali significa anche rivolgere l'attenzione al di là dei confini dell'area OSCE. L'insorgenza armata e il marasma economico in Afghanistan, un Partner OSCE per la cooperazione sin dal 2003, ha fatto del Paese una fonte di instabilità per l'intera regione dell'OSCE. Dal 2007

l'OSCE ha intensificato il suo impegno per l'Afghanistan, anche organizzando corsi di formazione per funzionari doganali e guardie di frontiera.

Le minacce transnazionali sono un nemico formidabile per l'OSCE. I responsabili di tali minacce sono elusivi, tecnologicamente preparati, ben organizzati e con forti disponibilità economiche. Vi è tuttavia un aspetto confortante. Dato che la criminalità transnazionale colpisce allo stesso modo tutti gli Stati partecipanti, il consenso sulle misure per combatterla è probabilmente a portata di mano. Cooperare per massimizzare le difese dell'OSCE è una questione che sta progressivamente diventando non solo di volontà politica, ma una necessità.



INTERVISTA A MARIA GRAZIA GIAMMARINARO, RAPPRESENTANTE SPECIALE E COORDINATORE DELL'OSCE PER LA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI

La tratta di esseri umani è ancora un reato a basso rischio

Maria Grazia Giammarinaro ha assunto l'incarico di Rappresentante speciale e Coordinatore dell'OSCE per la tratta di esseri umani nel marzo 2010. È stata intervistata da Frane Maroevic, viceportavoce dell'OSCE.

Frane Maroevic: Come nasce il suo impegno per la lotta alla tratta di esseri umani?

Maria Grazia Giammarinaro: Ho iniziato a occuparmi della questione nel 1997, quando ero consulente giuridico e capo ufficio legislativo del Ministero italiano per le pari opportunità. All'epoca, la tratta di esseri umani iniziava a essere fonte di preoccupazione per il governo, specialmente per quanto riguarda lo sfruttamento sessuale. Abbiamo pertanto adottato nuove misure legislative, in particolare nell'ambito dei diritti umani, che sono ancora oggi in vigore ed efficacemente operanti.

La maggioranza delle persone associa la tratta di esseri umani allo sfruttamento sessuale. Vi sono altre forme di sfruttamento?

Una delle priorità è accrescere la consapevolezza che, oggi, la tratta di esseri umani non è finalizzata solamente allo sfruttamento sessuale, ma molto spesso anche allo sfruttamento del lavoro. Purtroppo, si tratta di un aspetto della tratta che è in costante crescita. Vi sono molte forme di sfruttamento e vorrei menzionare una delle più gravi, vale a dire l'accattonaggio forzato, che coinvolge in modo massiccio i bambini.

Lo sfruttamento delle persone non è un fenomeno nuovo. Si fa spesso riferimento alla tratta come a una forma di "schiavitù moderna". Quali sono i mutamenti intervenuti a tale riguardo?

La definiamo schiavitù moderna perché le persone sono effettivamente intrappolate in una rete di molteplici dipendenze, ed è questo l'aspetto nuovo del problema. Quando usiamo la parola schiavitù, tendiamo a pensare a quella della storia, con le persone incatenate o

rinchiuse, private completamente della libertà di muoversi. Non si tratta necessariamente di un aspetto della schiavitù moderna: le vittime della tratta non sempre sono rinchiusi in appartamenti, in luoghi di lavoro o in bordelli. I trafficanti di persone traggono vantaggio dalla vulnerabilità delle loro vittime, che sono socialmente isolate e spesso non parlano la lingua del paese in cui si trovano. Non possono chiedere aiuto, non conoscono i loro diritti e non sanno di chi fidarsi e dove rivolgersi per denunciare gli abusi. Da questa dipendenza si crea una situazione in cui la persona è convinta che non vi siano alternative se non sottomettersi allo sfruttamento. Si tratta di mezzi nuovi, più sottili di asservire e sfruttare le persone.

Ha detto che si tratta di un fenomeno molto esteso. Quali sono le stime al riguardo?

A livello mondiale, 2,5 milioni di persone sono vittime della tratta. È una stima tra le più attendibili, anche se prudente, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Dato che l'area OSCE include i più importanti paesi di destinazione, un numero rilevante di persone è vittima della tratta all'interno della regione dell'OSCE.

Quali sono i metodi più efficaci per combattere il fenomeno? La prevenzione, controlli più rigidi alle frontiere, maggiori poteri alle forze di polizia?

Un fenomeno così complesso richiede risposte complesse. Vi sono due aspetti importanti su cui vorrei soffermarmi. Da una parte, la tutela delle vittime, che comprende la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime potenziali, ma anche l'assistenza e il sostegno alle vittime stesse. Non si tratta solamente di una questione che

riguarda i diritti umani, poiché si è rivelata efficace anche per l'altro aspetto, vale a dire la giustizia penale. Nel momento in cui le vittime si sentono rassicurate circa la loro situazione, le loro condizioni di soggiorno e la possibilità di disporre di alternative alla loro vita attuale, esse sono generalmente più che disposte a cooperare con le forze dell'ordine e con l'autorità giudiziaria.

L'OSCE include la tratta di esseri umani tra le minacce transnazionali. Gli elementi criminali coinvolti nella tratta di esseri umani operano anche in altri ambiti?

Absolutamente sì. La tratta di esseri umani è spesso gestita da gruppi criminali. Non sempre, poiché vi sono altre forme di tratta, come l'asservimento domestico che riguarda singoli individui. Tuttavia, la tratta su larga scala è sostanzialmente nelle mani di gruppi criminali che reclutano le persone per poi sfruttarle. La catena della tratta di esseri umani non sempre è gestita dalla medesima organizzazione: più spesso, diversi gruppi criminali si associano, gestendo le diverse fasi.

Occorre comprendere che, attraverso queste attività lucrative, tali gruppi criminali acquisiscono maggiori poteri e maggior forza, e perfino influenza in ambito politico. Vi sono indicazioni di come la tratta stia diventando un fonte inesauribile di profitti che sono reinvestiti in altre attività criminali, incluse le armi e la droga. Dobbiamo perciò considerare la tratta di esseri umani come qualcosa che ostacola l'economia e le istituzioni democratiche. È un fenomeno nuovo che non deve essere sottovalutato.

La tratta di esseri umani è affrontata con la medesima serietà con cui vengono affrontati altri crimini che Lei ha menzionato, come il contrabbando di droga e di armi?

La tratta di esseri umani non è purtroppo affrontata con lo stesso grado di consapevolezza e forza rivolto ad altre attività della criminalità organizzata, come ad esempio il traffico di droga. Purtroppo, la tratta di esseri umani è ancora un crimine a basso rischio, che genera elevati profitti e prospera di conseguenza. È la triste realtà cui dobbiamo far fronte ogni giorno. È necessaria una maggiore efficacia delle iniziative di lotta a questo crimine.

La maggioranza degli Stati partecipanti all'OSCE riconosce oggi che la tratta di esseri umani è una questione importante, e molti hanno adottato nuove misure legislative e nuovi piani d'azione e meccanismi nazionali di coordinamento. La sfida cui dobbiamo far fronte è assicurare che le leggi e i meccanismi adottati negli scorsi anni in tale ambito operino su scala molto più vasta.

Qual è il ruolo delle organizzazioni internazionali nella lotta alla tratta e che forme di cooperazione ha instaurato l'OSCE in questo campo?

Le organizzazioni internazionali svolgono un ruolo importante, rafforzando la lotta contro la tratta di esseri umani. Ritengo di aver conseguito notevoli risultati nei primi sei mesi del mio incarico, migliorando la cooperazione in tale ambito. Sono stati instaurati rapporti di cooperazione molto stretti con le Nazioni Unite (ONU) e ho avuto recentemente l'opportunità di rivolgermi all'Assemblea generale dell'ONU. Intratteniamo strette relazioni con l'Ufficio delle Nazioni Unite per la droga e il crimine (UNODC) e con altre agenzie ONU come l'UNICEF. L'OSCE fa anche parte del comitato direttivo dell'Iniziativa globale delle Nazioni Unite di lotta alla tratta di esseri umani (UN.GIFT). Lavoriamo inoltre a stretto contatto con il Consiglio d'Europa, scambiando pareri e informazioni con il pertinente Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA).

Sul piano interno, lavoriamo anche a stretto contatto con tutte le strutture dell'OSCE, in particolare con la nostra Unità per le questioni strategiche di polizia (SPMU), organizzando regolarmente

corsi di formazione per agenti di polizia, il più recente dei quali si è svolto a Dushanbe. Stiamo organizzando insieme al Coordinatore delle attività economiche e ambientali dell'OSCE (OCEEA) un seminario sulla tratta di esseri umani e il riciclaggio di denaro, un settore importante che vorremmo approfondire. Con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR) stiamo lavorando nell'ambito dell'assistenza alle vittime rimpatriate e dell'accesso ai ricorsi in sede giudiziaria, nonché ai risarcimenti, e alla fine di ottobre abbiamo convocato un'importante riunione a livello regionale dei coordinatori nazionali per l'Europa sudorientale e il Caucaso meridionale, rafforzando in tal modo la cooperazione con le operazioni sul terreno.

Quando si parla di piani d'azione e di coordinamento è spesso difficile comprendere in che modo tali attività migliorano le esistenze di coloro che sono a rischio.

I piani d'azione svolgono un ruolo essenziale, assicurando che tutte le agenzie e tutti i ministeri competenti, nonché tutti gli attori in campo sociale, siano coinvolti nella lotta alla tratta di esseri umani. Per essere efficace, la lotta alla tratta richiede un approccio multidisciplinare e multiagenzia. Dobbiamo considerare che, a livello di governo, è una questione che non riguarda solamente i ministeri dell'interno, ma anche i ministeri della sanità, della giustizia e del lavoro; è una questione di genere, e tutte le istituzioni citate devono essere coinvolte nelle attività di cooperazione e di coordinamento. Un piano d'azione assicura che le iniziative intraprese da tutti gli attori interessati, di norma non coordinate, siano guidate da una visione generale e giustificate da finalità comuni. Nel piano d'azione viene precisato il contesto e l'attribuzione dei rispettivi compiti. Ciò comporta anche la possibilità di valutare le iniziative in termini comparabili. Un piano d'azione consente di coinvolgere in modo strategico le ONG e gli attori sociali di base che svolgono un ruolo cruciale e pionieristico nel contesto delle attività antitratta, con un impatto diretto e positivo sulla vita reale delle vittime.

Che progetti prevede per l'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani?

Vogliamo concentrarci maggiormente sulla prevenzione della tratta. Ad esempio, è importante creare sistemi di tutela dei minori che raggiungano tutti i bambini a rischio, come quelli non accompagnati, separati e richiedenti asilo. Vogliamo anche promuovere la responsabilità sociale delle imprese, affinché si assumano la responsabilità di ciò che avviene nelle rispettive filiere, dato che lo sfruttamento ha spesso luogo a livello di subappalto.

La seconda priorità riguarda il miglioramento della risposta da parte della giustizia penale, promuovendo tecniche d'indagine più sofisticate, come le indagini in campo finanziario, di norma non utilizzate nei casi di tratta, che sono essenziali per individuare i collegamenti tra gruppi criminali e il conseguente riciclaggio di denaro.

In terzo luogo, dato che la tratta di esseri umani è una forma di schiavitù moderna e una delle più orribili violazioni dei diritti fondamentali, prevediamo di rafforzare la tutela dei diritti delle vittime promuovendo una loro appropriata individuazione e un'adeguata assistenza a tutte le vittime presunte, prestando loro sostegno per accedere alla giustizia, in particolare per quanto riguarda gli indennizzi, e promuovendo l'integrazione sociale delle persone vittime di tratta come risultato finale del processo di recupero.

Una soluzione multilaterale contro il flusso di droghe illecite

di Sandeep Chawla

Combattere la minaccia delle droghe illecite è l'attività centrale svolta dalla mia organizzazione, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC). Desidero chiarire alcuni aspetti problematici e alcuni importanti ambiti di cooperazione tra l'UNODC e l'OSCE.

Negli ultimi anni la produzione di oppio è diminuita in Afghanistan e quest'anno, a seguito di una malattia delle piante che ha colpito le colture, si è assistito a un ulteriore calo. Nel 2009 la produzione totale era di 6.900 tonnellate, ben superiore alla domanda globale che è di circa 5.000 tonnellate. Ciò significa che vi è stata una sovrapproduzione, di cui non è stato dato conto e che probabilmente è accumulata in magazzini.

Nel 2008 i contadini afgani hanno guadagnato poco meno di 438 milioni di Euro, una cifra di poco inferiore al mezzo miliardo. Alle frontiere il prezzo aumenta di cinque o sei volte e raggiunge i due miliardi e mezzo. Il valore totale globale degli oppiacei afgani è pari a 55 miliardi. Prendiamo in esame questi tre valori. Il prezzo finale dell'oppio è cento volte superiore al guadagno ottenuto dai contadini afgani. Dove va tutto questo denaro? Non certo ai contadini, non viene accumulato in Afghanistan. Esso si accumula tutto nelle mani di gruppi criminali e di trafficanti che movimentano la droga dal confine ai principali mercati, in qualsiasi area essi si trovino, in Russia, nell'Europa occidentale. Si tratta di una minaccia transnazionale che richiede una soluzione multilaterale. Nelle aree in cui i controlli sono poco rigorosi e lo stato di diritto latente, la possibilità che tali aree divengano rifugi sicuri è notevole.

Le due principali rotte percorse dal traffico di droga dell'Afghanistan sono quella balcanica, all'esterno e verso occidente, e la rotta settentrionale attraverso l'Asia centrale. Sono queste le vulnerabilità che le soluzioni multilaterali possono aiutare a risolvere.

I sequestri di oppiacei o di eroina sono sfortunatamente molto bassi nelle zone prossime a quelle di produzione: 66 tonnellate nel 2008 (1% del totale) in Afghanistan, 5% in tutti i paesi limitrofi dell'Asia centrale. Ciò significa che occorre fare di più per migliorare il controllo esercitato dalle forze di polizia, ma significa anche qualcos'altro, su cui vorrei richiamare l'attenzione. Tendiamo a dimenticare che il rafforzamento dei servizi di polizia non è l'unica soluzione. Le droghe sono una minaccia per la salute degli individui che ne fanno uso. Dobbiamo agire opportunamente in modo da prevenire gli effetti dannosi della diffusione delle droghe nelle società: offrire sistemi di trattamento, bilanciare il



rafforzamento dei servizi di polizia con strategie di riduzione della domanda di droga.

C'è inoltre il problema dei precursori. È un problema che talvolta ricorda quello dell'ago nel pagliaio. Molti prodotti chimici sono realizzati per scopi industriali. Una piccola porzione di essi è impiegata per la produzione o l'estrazione di droghe illegali. Si tratta dei precursori. Non è tuttavia possibile controllare l'intera produzione del settore chimico per rintracciarne una piccola parte. Ciò che dobbiamo fare è indirizzarci verso prodotti specifici e guardare all'intero mercato. L'anidrite acetica è il principale precursore per produrre l'eroina. Non è prodotta in Afghanistan, eppure grandi quantità entrano nel paese. È un problema abbastanza semplice da definire, e dobbiamo fare molto di più per controllarlo. Disponiamo del modo per bloccare la produzione industriale di droghe illecite.

Un altro problema è naturalmente l'instabilità politica, la guerra civile, il terrorismo, il finanziamento dei movimenti politici terroristi. Non è certo una novità che il traffico di droga prosperi come un pesce nell'acqua in situazioni di instabilità politica. Dove c'è l'uno, c'è anche l'altro. È una relazione simbiotica. I problemi interni dell'Afghanistan, il fatto che abbia sofferto per molti anni a causa di una guerra civile, è da riferirsi direttamente al suo essere il più grande produttore di oppio al mondo. Tale instabilità tende a diffondersi in cerchi concentrici. La nostra capacità di fermarla dipende da come opereremo per far funzionare lo stato di diritto nelle aree adiacenti. È questo il campo in cui l'OSCE e l'UNODC possono e devono lavorare assieme.

Un altro settore della cooperazione tra l'OSCE e l'UNODC, che è realizzata in stretta consultazione con i cinque governi dell'Asia centrale, è la promozione della cooperazione sulla riduzione della domanda di droga e nell'ambito dei servizi di polizia. Le due organizzazioni hanno patrocinato congiuntamente un gruppo di lavoro regionale ad Astana, nel luglio scorso, sulla cooperazione internazionale in materia penale, al fine di facilitare il rafforzamento delle capacità nell'ambito dei sistemi nazionali di giustizia penale.

Abbiamo inoltre cooperato con l'OSCE nel quadro del controllo delle frontiere. Date le carenze nello stato di diritto in Afghanistan, l'instabilità tende a diffondersi. Un quarto della produzione di oppio dell'Afghanistan, circa 100 tonnellate, transita ogni anno in Asia centrale per raggiungere i mercati in Russia e in Europa occidentale. L'Afghanistan conta tre frontiere settentrionali, con il Turkmenistan, l'Uzbekistan e il Tagikistan, in cui sono forti i legami etnici e culturali. In una situazione in cui vi sono legami etnici, nazionali o tribali tra le frontiere, una delle cose più probabili che possono accadere è la diffusione di reti criminali. Da tempo le persone attraversano le frontiere tra l'Afghanistan e gli Stati dell'Asia centrale, soprattutto la frontiera con il Tagikistan. Molti si sono poi trasferiti a Nord, nelle città della Russia occidentale. Attraverso questa diaspora il traffico di droga può operare in modo molto più agevole. Non particolarmente sorprendente è il fatto che nella storia moderna ciò accade assai di frequente: è a questo

che dobbiamo prestare attenzione, non solo al traffico di droga e ad altri traffici illegali, ma alle varie forme di estremismo politico.

Il Centro di coordinamento e informazione regionale per l'Asia centrale (CARRICC) è in questo contesto un progetto di punta. Esprimo la mia gratitudine al Kazakistan per aver ospitato il Centro ad Almaty. Ringrazio i paesi che vi hanno aderito e invito tutti gli Stati partecipanti all'OSCE a distaccarvi funzionari di collegamento e aiutare il Centro a ottenere i primi risultati nel campo della cooperazione transfrontaliera e dell'intelligence strategica per i quali è stato creato.

Insieme all'OSCE operiamo nel campo della criminalità organizzata. Abbiamo avviato iniziative di cooperazione utili a elaborare una serie di strumenti di valutazione dei sistemi di giustizia penale. Abbiamo appena pubblicato la prima analisi delle minacce rappresentate dalla criminalità organizzata transnazionale: *La globalizzazione del crimine: una valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata transnazionale*. Raccomando la lettura di tale pubblicazione a coloro che desiderano avere una visione globale dell'argomento.

Nel campo della prevenzione del terrorismo, lavoriamo con l'OSCE nel quadro dell'iniziativa UNODC per la sicurezza dei container sulle coste del Mar Nero e del Mar Caspio. Dobbiamo adoperarci di più nel campo della criminalità informatica, una minaccia emergente. Guardiamo con favore al coinvolgimento dell'OSCE nell'ambito dell'Iniziativa del Patto di Parigi di lotta al problema della droga.

In conclusione, vorrei chiarire un punto che risulta abbastanza ovvio ma che è necessario riaffermare. Tutti noi siamo talvolta preoccupati che il condividere informazioni e coordinare le iniziative possa compromettere la sovranità degli Stati. Quando esprimiamo tale preoccupazione, dimentichiamo che la nostra sovranità è già compromessa laddove tolleriamo una situazione in cui i criminali possono attraversare liberamente le frontiere. Ciò che è indispensabile è un'intesa sulla necessità di disporre di strumenti multilaterali per affrontare questioni internazionali come il traffico, la produzione e il consumo illecito di droga. Attraverso lo scambio di informazioni tra le frontiere, la sovranità si rafforza e non si indebolisce. Cerchiamo di fare del nostro meglio per assicurare che le intese in materia di cooperazione proseguano e che il sistema multilaterale si rafforzi.

Sandeep Chawla è Direttore della Sezione per le politiche e gli affari pubblici presso l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine di Vienna. L'articolo è basato su una relazione da lui presentata in occasione della Conferenza OSCE sulla lotta alla minaccia rappresentata dalle droghe illecite e sul rafforzamento del controllo dei precursori chimici, tenuta a Vienna l'8 e 9 luglio 2010.



Impegno dell'OSCE in Afghanistan

L'Afghanistan è un Partner OSCE per la Cooperazione dal 2003. L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) invia nuclei di supporto elettorale per fornire assistenza nell'organizzazione delle elezioni in Afghanistan dal 2004.

Nel corso del Consiglio Ministeriale (MC) di Madrid, i Ministri degli Esteri hanno adottato una decisione sull'impegno dell'OSCE in Afghanistan che ha affidato al Segretario Generale il compito di elaborare un programma di assistenza dell'OSCE per questo paese. I progetti, elaborati alla fine del 2008 dal Segretariato e finanziati tramite risorse extra-bilancio, miravano a rafforzare le frontiere tra gli Stati Partecipanti dell'Asia Centrale e l'Afghanistan, ad addestrare le guardie di frontiera afgane, gli agenti di polizia antidroga e i funzionari doganali ed agevolare la cooperazione transfrontaliera e la creazione di reti di comunicazione.

Nel 2007 inoltre, il Consiglio Permanente ha istituito Il Fondo di Partenariato per agevolare la partecipazione dei Partner per la Cooperazione, incluso l'Afghanistan, alle attività dell'OSCE.

Questo mercato transfrontaliero, all'interno del valico di frontiera di Khorog, Tagikistan, consente agli imprenditori afgani di attraversare il fiume una volta alla settimana e di vendere i loro prodotti ai vicini tagiki. I progetti OSCE in questa zona hanno addestrato i funzionari doganali del Tagikistan e dell'Afghanistan a Khorog nel 2010 e dal 2007 forniscono assistenza ad un ufficio situato all'interno del mercato, al fine di promuovere il commercio transfrontaliero. L'ufficio fornisce agli afgani informazioni sulla dogana e i mercati e offre formazione commerciale ai venditori di entrambe le parti del confine. (OSCE/Jon Trumble)

La sostenibilità è il nostro motto: La formazione dei funzionari doganali afgani e kirghizi a Bishkek

di Edwige Presle-Weiss

Da poco più di un anno, i sette funzionari del Centro OSCE di Bishkek lavorano quotidianamente alla costruzione del Servizio Doganale Statale in Kirghizistan. In collaborazione con il capo del centro di formazione del Servizio Doganale e gli otto formatori nominati a Febbraio, stiamo attuando il Progetto di Formazione dei Funzionari Doganali OSCE al fine di sviluppare le capacità di formazione del Servizio.

Abbiamo cominciato a lavorare lo scorso autunno effettuando una valutazione a livello nazionale delle esigenze di formazione più pressanti dell'amministrazione doganale kirghiza. Questo ci ha permesso di elaborare quest'anno il curriculum di base. Il settanta per cento del curriculum riguarda la riscossione dei dazi e le relative procedure e il 30 per cento la lotta al contrabbando. I neo-istruttori hanno approntato 68 presentazioni, equivalenti a 200 ore di insegnamento accademico, sotto lo sguardo vigile dei consulenti di formazione OSCE, tenendo conto degli standard e delle migliori prassi internazionali. Penso che la metodologia usata per l'elaborazione del curriculum, imperniata su un programma di lezioni che si avvale di una vasta gamma di materiale didattico ivi comprese presentazioni in power point ed esercitazioni pratiche, rappresenti un'eccellente esperienza d'apprendimento.

È importante sottolineare che noi, membri del team OSCE, forniamo consulenza e formazione ai formatori ma non stiliamo od organizziamo i corsi al loro posto. "La sostenibilità del programma di formazione" è il motto che ci accompagna nel nostro lavoro quotidiano con il Servizio Doganale.

La formazione vera e propria è cominciata a giugno. I formatori hanno tenuto, a Bishkek e nelle regioni, corsi di formazione avanzati e specializzati sulle procedure, quali i diversi regimi doganali, il documento di transito doganale "Carnet TIR" e i sistemi automatizzati di registrazione delle bolle doganali e le capacità di lotta contro il contrabbando: segnatamente, come analizzare i documenti in caso di violazioni delle norme doganali e come utilizzare i kit di perquisizione anti-contrabbando (CT-30).

Hanno anche effettuato corsi di base di quattro settimane. A settembre, per la prima volta, il corso è stato

Funzionari doganali dell'Afganistan e istruttori doganali kirghizi simulano il ritrovamento di stupefacenti durante un corso di formazione pratica sull'ispezione dei veicoli. (OSCE)



interamente tenuto dal gruppo di formatori che noi consulenti OSCE avevamo formato. Si è svolto a Bishkek con la partecipazione di 42 neo assunti funzionari doganali. L'esperienza si è rivelata molto positiva in termini di armonizzazione, standardizzazione e parità di formazione, ma è anche stata molto impegnativa. Al termine delle sessioni, i partecipanti hanno sostenuto un esame scritto e uno orale di fronte ad una commissione presieduta dal Presidente del Servizio Doganale Statale. Per i formatori è stata una buona occasione per fare il punto sulle difficoltà riscontrate e riflettere sulle migliori da apportare.

Un altro importante obiettivo del progetto è fornire un percorso di formazione ai funzionari doganali afgani conformemente alla decisione del Consiglio Ministeriale di Madrid del 2007 sul potenziamento dell'impegno OSCE in Afghanistan. Il primo corso di formazione, impartito per e da funzionari afgani si è svolto dal 12 luglio al 13 agosto 2010. Per il secondo corso, dal 13 al 12 novembre, il numero dei partecipanti è passato da dieci a quattordici. Il prossimo corso per 20 funzionari doganali è previsto per gennaio. Il progetto offre ai funzionari doganali che non hanno seguito il corso dell'Accademia Nazionale Doganale dell'Afganistan la possibilità di seguire un percorso di formazione regolare con curriculum analogo.

Edwige Presle-Weiss è Project Manager del progetto per la formazione dei funzionari doganali presso il Centro di Bishkek.



Riunione sulle attività di formazione doganale. Da sinistra a destra: Mohammad Farhad Ahmadzai, istruttore doganale afgano, Meerim Abdukadyrova, Capo del centro di formazione doganale del Servizio doganale statale del Kirghizistan, Edwige Presle-Weiss, amministratore dei progetti doganali dell'OSCE, Aimal Omari, istruttore doganale afgano.(OSCE)



Un formatore afgano di funzionari doganali a Bishkek

di Mohammad Farhad Ahmadzai

Nel 2010, io e il mio collega Aimal Omari ci siamo recati due volte a Bishkek per impartire corsi di formazione di base per funzionari doganali nell'ambito del programma di formazione congiunto per i funzionari doganali afgani e kirghizi organizzato dal Centro OSCE di Bishkek e

dal Servizio Doganale Statale del Kirghizistan. Aimal ed io siamo formatori presso l'Accademia Nazionale Doganale afgana di Kabul.

A Bishkek, abbiamo preparato e tenuto corsi di formazione di cinque settimane per funzionari doganali dell'Afghanistan che espletano varie mansioni alle frontiere con il Pakistan, l'Uzbekistan, il Tagikistan e l'Iran negli aeroporti e presso il nostro quartier generale. Il corso si svolgerà anche il prossimo anno su base regolare.

Il corso mira a sviluppare le competenze necessarie per limitare il movimento transfrontaliero illecito di beni, servizi e persone, agevolando nel contempo il movimento e il commercio lecito. Il curriculum è stato stilato in collaborazione con l'Accademia Nazionale Doganale afgana tenendo conto degli standard internazionali e delle migliori prassi. Nel curriculum figurano anche corsi di etica e buona governance.

Sia io sia il mio collega teniamo corsi, ma vorrei sottolineare che il 40 per cento del programma curriculare è affidato da formatori doganali kirghizi che ci aiutano, con il loro punto di vista, a capire meglio l'Asia Centrale e i suoi problemi. A titolo di esempio, potrei citare le presentazioni relative alla gestione delle frontiere o alle problematiche multilaterali.

Il corso offre ai funzionari doganali kirghizi e afgani l'inestimabile opportunità di scambiare le proprie esperienze. Certo, la lingua rappresenta un ostacolo, ma per i corsi congiunti ci avvaliamo del supporto di un interprete. E tutti parliamo lo stesso gergo "doganale".

Desidero sottolineare che le condizioni di formazione a Bishkek sono ottime. Il Servizio doganale Statale del Kirghizistan mette a disposizione un Auditorium presso il quartier generale delle dogane. I formandi possono facilmente visitare i valichi di frontiera doganali quali gli aeroporti, la frontiera con il Kazakistan e il valico di frontiera ferroviario dove si svolgono le esercitazioni pratiche di ispezione. Inoltre, la sistemazione in comodi appartamenti e la verde città di Bishkek offrono a noi formatori le condizioni ideali per la preparazione dei corsi e ai partecipanti la possibilità di seguirli con profitto.

Ritengo che quest'attività sia un importante strumento per la costruzione delle competenze e lo sviluppo dell'Afghanistan. Il progetto OSCE ci permette di maturare la nostra esperienza di insegnamento e di diventare formatori di formatori. I formandi concordano nel riconoscere che il corso di base è per loro un'eccellente opportunità di accrescere le proprie conoscenze e competenze, di capire la vasta gamma di compiti che competono ai funzionari doganali nonché di promuovere la loro possibilità di far carriera.

Mohammad Farhad Ahmadzai è formatore presso l'Accademia Nazionale Doganale Afgana di Kabul.

Formazione doganale congiunta in Turkmenistan

Nel 2009, il Centro OSCE di Ashgabat ha realizzato, con contributi extra-bilancio, due progetti di formazione congiunti per il personale doganale e di frontiera del Turkmenistan e dell'Afghanistan. I funzionari doganali turkmeni, che avevano seguito un corso di formazione per formatori per i propri connazionali, hanno completato il progetto recandosi ad Atamyrat nel Sud-est del Turkmenistan e tenendo un corso di formazione di una settimana per un gruppo di otto funzionari doganali afgani. La formazione si è concentrata sulla gestione dei rischi, tendenze attuali, operazioni di controllo all'attraversamento delle frontiere e sviluppi futuri nelle agevolazioni doganali per il commercio. Il progetto è stato finanziato dalla Norvegia.

Il secondo progetto, finanziato dal Giappone, si

è tenuto alla frontiera turkmeno-afgana. Due gruppi di guardie di frontiera turkмене e un gruppo di ufficiali di polizia di frontiera afgani hanno ricevuto una formazione sulle operazioni sul terreno volte a rafforzare le capacità lungo il cosiddetto "green border" tra i valichi di frontiera. Gli ufficiali hanno condiviso l'esperienza di vita nel deserto e hanno imparato a guidare piccoli veicoli fuoristrada, ad utilizzare apparecchiature speciali di sorveglianza, ad effettuare interventi di pronto soccorso, ad utilizzare le cartine per la pianificazione dei pattugliamenti e ad intensificare le comunicazioni nel settore tecnico del pattugliamento delle frontiere.

Entrambi i progetti sono stati i primi ad essere attuati in applicazione della decisione del Consiglio Ministeriale di Madrid 2007 sull'impegno OSCE in Afghanistan.



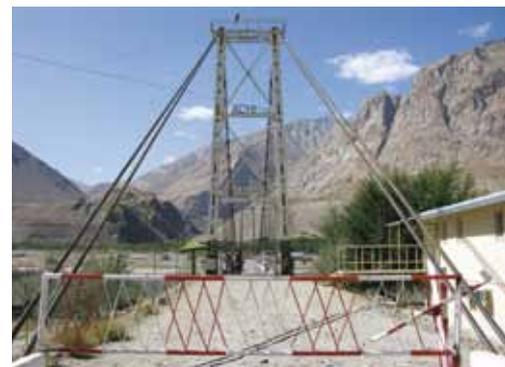
Due funzionari doganali afgani (in uniforme) parlano ai loro colleghi Turkmeni, Atamyrat, Turkmenistan (OSCE/Jon Trumble)

Impegno con l'Afghanistan in Tagikistan

L'Ufficio OSCE in Tagikistan ha cominciato ad avviare alcuni progetti attinenti all'Afghanistan alla fine del 2008. Nel suo progetto di assistenza al personale addetto alle dogane e di costruzione di un moderno terminal doganale alla periferia della città di Murgab, il distretto del Gorno-Badkshshan sull'altopiano del Pamir, l'Ufficio ha aggiunto una disposizione relativa alla formazione dei funzionari doganali afgani. Il progetto extra-bilancio, dal costo stimato di circa 1 milione di euro, è stato finanziato dal Giappone, con contributi del Belgio e della Germania. I funzionari doganali afgani hanno seguito una formazione sulla valutazione dei rischi e l'individuazione di movimenti illeciti di merci, inclusi i precursori chimici, a Dushanbe nella primavera del 2010.

Alcuni mesi prima, nell'ottobre del 2010, un primo contingente di comandanti delle forze di polizia di frontiera afgane si era recato nel vicino Tagikistan per partecipare ad un seminario volto a rafforzare i meccanismi dei delegati di frontiera. Tali meccanismi erano stati istituiti tra l'Unione Sovietica e l'Afghanistan nel 1958 e sono stati sospesi nel 1991. Il seminario sulla cooperazione transfrontaliera, finanziato ai sensi del bilancio unificato per l'Ufficio in Tagikistan, è stato ripetuto nel 2010 e si terrà nuovamente nel 2011, incentivando così ogni volta il ripristino dei meccanismi di cooperazione.

L'Ufficio in Tagikistan, inoltre, ha collaborato con l'Unità per le Questioni Strategiche di Polizia del Segretariato (SPMU) per addestrare le guardie di frontiera alla lotta contro il narcotraffico e con l'Unità d'Azione contro il Terrorismo (ATU) per formare



Veduta dell'Afghanistan da Khorog, Tagikistan. Foto scattata durante la fase di valutazione dell'Ufficio del progetto di assistenza doganale in Tagikistan. (OSCE/Jon Trumble)

gli Afgani al riconoscimento dei documenti falsi presso l'Istituto OSCE di Formazione del Personale addetto alla gestione delle Frontiere di Dushanbe.

Attualmente l'Ufficio sta avviando altri due progetti extra-bilancio: preparazione dell'addestramento degli ufficiali di collegamento della polizia di frontiera in Tagikistan e addestramento degli esperti addetti al "Green Border" della polizia di frontiera afgana unitamente ai loro omologhi tadjiki nel nuovo centro di formazione di Gissar.

Istituto di Formazione del Personale addetto alla Gestione delle Frontiere

L'Istituto di Formazione del Personale addetto alla Gestione delle Frontiere (BMSC) di Dushanbe è stato concepito fin dall'inizio come istituzione volta a coinvolgere gli ufficiali di frontiera afgani.

Inaugurato a maggio del 2009, ha organizzato 11 corsi di formazione e ospitato 241 partecipanti provenienti da 19 Stati Partecipanti dell'Osce e Partner per la Cooperazione, incluso l'Afghanistan. Fino ad oggi sono 60 i funzionari afgani della Polizia di Frontiera e del Servizio Doganale che hanno partecipato a seminari sul controllo delle frontiere, l'individuazione di documenti di viaggio falsi, il controllo dell'identità dei viaggiatori, la cooperazione internazionale, l'analisi dei rischi e la formazione sui precursori chimici e le droghe illecite. I colleghi afgani hanno espresso la loro viva soddisfazione per questi seminari e si sono sentiti a loro agio a Dushanbe, grazie ad una lingua ed una cultura che li accomuna ai loro vicini tadjiki.



Seminario sui controlli doganali: rilevamento di documenti di viaggio contraffatti e profilatura di documenti, il primo corso organizzato dal BMSC per soli partecipanti afgani, 5-9 luglio 2010. (OSCE/Asror Bobojonov)

Collaborazione con l'Afghanistan nella lotta contro il terrorismo.

L'Unità di Azione contro il Terrorismo dell'OSCE (ATU) attribuisce grande importanza alla collaborazione con l'Afghanistan nell'affrontare le questioni attinenti la sicurezza transnazionale. Nel 2010, ha promosso la partecipazione dell'Afghanistan al *Seminario sugli Strumenti Giuridici Internazionali del 2005 contro il Terrorismo e la trasposizione delle loro disposizioni nella Legislazione Nazionale* tenutosi a Vienna dal 29 al 30 aprile, al *Seminario Osce sulla promozione della Public Key Directory dell'ICAO* tenutosi a Vienna il 27-28 maggio e alla *Conferenza degli Esperti sulle Strategie di successo, le Politiche efficaci e le Migliori prassi per prevenire il Terrorismo* tenutasi ad Astana il 14-15 ottobre.

L'ATU ha organizzato la formazione di 20 responsabili per la sicurezza delle frontiere presso l'Istituto di Formazione del Personale addetto alla gestione delle frontiere di Dushanbe, Tagikistan, dal 27 settembre all'8 di ottobre, in collaborazione con il team addetto alle frontiere del Centro di Prevenzione dei Conflitti. Il corso guidato da consulenti del Ministero Federale degli Interni del Governo Austriaco ha fornito ai partecipanti le competenze per individuare documenti falsi e divulgare ulteriormente queste competenze. Prima della formazione a Dushanbe, i partecipanti hanno seguito un corso preparatorio a Kabul organizzato dalla Missione di Polizia dell'Unione Europea in Afghanistan (EUPOL) e dal Team di Progetto della Polizia Tedesca (GPTT). Si è trattato del quindicesimo corso di formazione di questo tipo organizzato nella regione OSCE dal settembre 2007 nell'ambito del programma dell'ATU sulla sicurezza dei documenti di viaggio.

Formazione delle forze di polizia nazionali afgane antidroga

L'Unità per le questioni strategiche di polizia (SPMU) ha impartito fin dal 2007 corsi di formazione antidroga agli agenti di polizia afgani a Domodedovo, nella Federazione Russa, in stretta collaborazione con il Centro Internazionale di lotta contro il Narcotraffico presso l'Accademia Panrusa Avanzata di Polizia. Fino ad oggi sono stati addestrati trentatré agenti di polizia afgana. L'ultimo corso risale al Marzo 2010.

A febbraio e marzo 2010, presso l'Accademia di Polizia e l'Agenzia di Lotta contro il Narcotraffico di Dushanbe, in Tagikistan, la SPMU ha tenuto due corsi di formazione in contemporanea sulla lotta contro il narcotraffico per 35 agenti di polizia afgani, in stretta collaborazione con l'Ufficio OSCE in Tagikistan, il Ministero tagiko degli Interni

e l'Agenzia di lotta contro il Narcotraffico del Tagikistan. I corsi sono stati interamente finanziati dal Governo del Giappone.

Il 1 novembre è cominciato ad Almaty un corso di due settimane organizzato dalla SPMU per la formazione di 10 agenti di polizia afgana che saranno deputati ad addestrare altri agenti antidroga presso l'Accademia di Polizia del Kazakistan. Il corso è interamente finanziato dal Kazakistan per un totale di 75,000 euro.

Altri 15 formatori di polizia afgani verranno addestrati nell'ambito di un progetto extra-bilancio cofinanziato dal Belgio e dalla Turchia. Il corso durerà due settimane ed avrà luogo presso l'Accademia Internazionale Turca di Lotta al Narcotraffico e al Crimine organizzato (TADOC) con sede ad Ankara.

Supporto alle elezioni in Afghanistan

L'Ufficio OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) ha inviato il suo team di supporto elettorale per le elezioni parlamentari del 18 settembre 2010 in Afghanistan su incarico del Consiglio Permanente che ha dato seguito ad una richiesta del Ministro degli Esteri Afgano, Zalmay Rassoul. La missione è stata finanziata da contributi extra-bilancio di 15 Stati Partecipanti e di un Partner di Cooperazione.

Gli otto esperti provenienti da sei Stati Partecipanti OSCE, guidati da Hannah Roberts del Regno Unito, hanno trascorso cinque settimane in Afghanistan dal 9 settembre al 15 ottobre.

L'OSCE ha prestato il proprio supporto all'organizzazione delle elezioni in Afghanistan fin dal 2004 e ha stilato rapporti nel 2004, 2005 e 2009 contenenti raccomandazioni su come migliorare il processo di consultazione elettorale in futuro. Il team del 2010 ha riesaminato l'ampia gamma di raccomandazioni e ha individuato gli interventi prioritari della futura riforma elettorale. L'ODIHR pubblicherà a breve un rapporto sul quadro giuridico, la tutela dei

diritti elettorali, l'amministrazione delle elezioni, la registrazione degli elettori, la delimitazione dei collegi elettorali, i partiti politici e l'osservazione all'interno del paese, al fine di spronare il processo di riforma elettorale in Afghanistan.



diritti elettorali, l'amministrazione delle elezioni, la registrazione degli elettori, la delimitazione dei collegi elettorali, i partiti politici e l'osservazione all'interno del paese, al fine di spronare il processo di riforma elettorale in Afghanistan.

Impegno in Afghanistan ai sensi del fondo di partenariato OSCE



Un esperto thailandese illustra le attività di progetto a funzionari afgani e ambasciatori OSCE (Mae Fah Luang Foundation)

Nel 2010, dieci funzionari afgani, tra i quali il Vice Ministro degli Interni preposto alla lotta contro il narcotraffico, hanno partecipato al *Seminario sulla lotta contro le coltivazioni illecite e sul rafforzamento della gestione e della sicurezza delle Frontiere: il caso Thailandia*, tenutosi dal 24 al 28 gennaio 2010 nelle province thailandesi di Chiangmai e Chiangrai. La loro partecipazione è stata resa possibile grazie ai contributi della Finlandia al Fondo di Partenariato istituito nel 2007 per agevolare la partecipazione dei Partner per la Cooperazione alle attività OSCE.

Grazie ai contributi degli Stati Uniti al Fondo di Partenariato, altri 14 rappresentanti afgani hanno potuto seguire eventi quali la *Conferenza 2010 OSCE-Corea* tenutasi a maggio a Seoul, il *Forum Economico e Ambientale* di Praga a maggio, un seminario sui servizi doganali e di frontiera ad Almaty a luglio e tre attività anti-terrorismo (vedi sopra).

Il Fondo di Partenariato finanzia, inoltre, anche attività volte a promuovere tra gli Stati Partner l'attuazione delle norme, dei principi e degli impegni OSCE. Attualmente sono in fase di traduzione in Dari e Pashtu i documenti riguardanti gli impegni OSCE, la metodologia per l'osservazione delle elezioni dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR) nonché le raccomandazioni emanate dal team di supporto elettorale inviato in Afghanistan. Verrà inoltre assunto un esperto per promuovere l'impegno OSCE in Afghanistan, anche attraverso l'elaborazione di progetti mirati extra-bilancio.

15 anni di Missione OSCE in Bosnia ed Erzegovina: Verso una società multi-etnica esemplare

di Valerie Hopkins



La Missione OSCE in Bosnia ed Erzegovina è per dimensione la seconda operazione sul terreno dell'organizzazione e venne istituita ai sensi del *Quadro Generale di Accordi di Pace (GFAP)* stilato a Dayton alla fine del 1995 e firmato a Parigi nel Dicembre del 1995 per porre fine a quattro anni di guerra.

La Missione OSCE è una delle agenzie chiave preposte ad assistere la Bosnia ed Erzegovina nell'arduo compito di ricostituire in seno al proprio Stato una società multi-etnica e democratica. Divenuta operativa nel dicembre 1995, aveva lo specifico mandato di organizzare elezioni libere ed eque, promuovere la stabilizzazione regionale e garantire la promozione e la tutela dei diritti umani. Attualmente consta di 14 uffici sul terreno e gestisce 12 programmi tematici.

Seguono alcune testimonianze di membri di vecchia data della Missione.

La missione ha ricevuto il mandato di organizzare le elezioni nella Bosnia-Erzegovina postbellica, un compito difficile che avrebbe comportato cambiamenti necessari e avrebbe avuto un impatto significativo sul futuro del Paese. (OSCE)

LAVORARE INSIEME PER LA STESSA CAUSA

“Avevo 18 anni quando sono entrata per la prima volta nel vecchio palazzo sede del nostro quartier generale in pieno centro a Sarajevo; la guerra era appena finita, e mi era stato offerto un posto da assistente ed interprete per la Sottocommissione Elettorale per gli Appelli (EASC), l'ente giuridico istituito dalla Commissione Elettorale Centrale OSCE per pronunciarsi sui reclami elettorali.

Viaggiai in lungo e in largo per il paese al seguito di un investigatore internazionale dell'EASC per esaminare attentamente i reclami elettorali presentati da partiti politici, candidati indipendenti e ordinari cittadini. La Sicurezza era ancora molto fragile, la Linea di confine Inter-Entità si faceva sentire sia fisicamente sia psicologicamente. Ricordo ancora molto bene quanto saliva l'adrenalina ogni volta che lavoravamo ad un caso delicato.

Particolarmente intensi furono i periodi antecedenti e immediatamente successivi alle elezioni. I miei colleghi ed io lavoravamo senza sosta, facendo le ore piccole, lavorando i fine settimana e durante le vacanze; non facevamo domande. Sentivamo, e mi riferisco non soltanto ai colleghi che si occupavano delle elezioni, ma alla missione nel suo complesso, che stavamo facendo qualcosa di importante, qualcosa che avrebbe permesso di apportare quei cambiamenti tanto necessari e che avrebbe avuto un impatto significativo sul nostro futuro. E avevamo ragione.

Oggi, a quasi 15 anni di distanza, lavoro ancora all'OSCE. Le circostanze sono cambiate, la gente è cambiata e gli obiettivi sono cambiati. Eppure voglio credere che lo spirito e l'impegno di quei primi tempi siano ancora ben presenti e ci spingano verso nuove mete. Lo dobbiamo a noi stessi.”

— **Maja Soldo, lavora attualmente nell'Amministrazione Fondi presso la Missione OSCE in Bosnia ed Erzegovina.**

RIPRISTINARE LA FIDUCIA

“Quando è scoppiata la guerra, ero uno studente a Sarajevo e durante il conflitto ho prestato servizio nelle forze di polizia. All’inizio del 1996, cominciai a lavorare per l’OSCE come autista. Fu per me una grossa opportunità di lavorare e guadagnare qualche soldino dopo tanti anni di vita dura. Dopo qualche mese, mi venne data la possibilità di lavorare per l’allora Vice capo della Missione per la Stabilizzazione Regionale, Brigadier Generale Per Skov-Christensen.

Il nostro dipartimento aveva il difficile compito di lavorare sulle misure volte a rafforzare la fiducia e la sicurezza ai sensi dell’Articolo II dell’Allegato 1B degli *Accordi di Pace di Dayton*, ma anche di contribuire all’applicazione dell’Articolo IV dell’Allegato 1B relativo al controllo sugli armamenti. Sembrava quasi impossibile poter nuovamente viaggiare normalmente, senza timori, in Serbia, Montenegro e Croazia per ricostruire insieme pace e fiducia. Le Missioni dell’OSCE sono state un fulgido esempio di imparzialità in tutta la regione.

Sono lieto dell’occasione che mi viene data di poter esprimere la mia gratitudine a quanti hanno lavorato per la Missione OSCE in Bosnia ed Erzegovina e si sono adoperati per rimettere il paese dei miei figli sulla strada della prosperità.”

— **Semin Nunic è attualmente Assistente alla Logistica presso la divisione per il Controllo degli Armamenti del Dipartimento di cooperazione in materia di sicurezza della Missione.**

TRASFORMARE LA BOSNIA ED ERZEGOVINA IN ESEMPIO DI SOCIETÀ MULTIETNICA E MULTICULTURALE.

“Ho lavorato per la Missione OSCE come esperto dei diritti di proprietà dal 1997 al 2000. Per le persone che speravano di riappropriarsi delle proprie case, l’OSCE era vista come ultima ratio. Era un processo impegnativo. Non appena terminavamo di esaminare una richiesta di riappropriazione, ci ritrovavamo ad avviare un nuovo procedimento per la famiglia che stava per perdere la propria abitazione temporanea. Ciononostante, l’OSCE è riuscita a mantenere la sua integrità, la sua immagine di consulente imparziale e il suo ruolo di paladino dello stato di diritto.

Sono poi seguite riforme sistematiche dell’istruzione e della pubblica amministrazione più morbide, ma ugualmente intricate. Continuiamo ad adoperarci per promuovere questi processi nella speranza di poter andare oltre i compromessi di breve periodo che miravano solo a porre fine al conflitto nel 1995 e adottare nuove politiche che permettano alla Bosnia ed Erzegovina di diventare un modello esemplare di società multietnica e multiculturale.

Recentemente, ho avuto il piacere di patrocinare un’iniziativa che ha visto funzionari di una delle municipalità più arretrate della mia zona, Teocak, viaggiare per 10 ore in furgoncino per andare ad imparare dall’esperienza di un’altra municipalità, Posusje (vedi numero 3 del Magazine OSCE 2010). La scelta della destinazione è stata indipendente da etnia o appartenenza politica; l’unico criterio è stato quello di trovare un buon modello che potesse aiutare Teocak ad elaborare il suo piano regolatore.

— **Faketa Pipal, Funzionario per il Programma Nazionale per lo Sviluppo Municipale presso l’Ufficio sul terreno di Tuzla.**



La prima sede centrale della Missione in Bosnia-Herzegovina nel centro di Sarajevo (OSCE)

L’ISTRUZIONE MULTIETNICA E’ POSSIBILE: L’ESEMPIO DI BRCKO

“Il distretto di Brcko costituisce un’unità amministrativa autonoma e neutrale che formalmente fa parte sia della Republika Srpska sia della Bosnia ed Erzegovina. Dal 1996, la Missione dell’OSCE si adopera per favorire i contatti tra la popolazione delle due parti separate del Distretto di Brcko. Ha dato il suo contributo all’organizzazione delle prime elezioni democratiche, alla istituzione della prima assemblea multietnica e alla creazione di istituzioni democratiche trasparenti e responsabili. Il Distretto di Brcko viene oggi visto come un’unità altamente sviluppata di autogoverno locale e come modello di convivenza multietnica, buona governance e soprattutto istruzione per il resto del paese.

La Missione si è fatta promotrice del sistema di istruzione multietnico del Distretto di Brcko e ha agevolato le prime visite di studio di insegnanti, genitori e studenti provenienti da varie località della Bosnia ed Erzegovina. Di fronte allo scetticismo di molti nel paese che ritengono che un sistema di istruzione integrato e multietnico non possa funzionare, i volti sorridenti degli studenti di Brcko e dei loro insegnanti appartenenti ad etnie diverse, il loro stare in classe insieme, il loro seguire lo stesso programma di studi sono momenti indimenticabili che dimostrano al resto del paese che tutto questo è possibile.”

— **Karmelita Simic, Funzionaria addetta all’istruzione Nazionale e Vanja Rikanovic, Assistente al Programma di Sviluppo della Comunità, presso l’Ufficio sul terreno di Brcko.**

Valerie Hopkins è redattore presso l’Ufficio Stampa e Informazioni Pubbliche della Missione OSCE in Bosnia ed Erzegovina.

I primi dieci anni dell'ufficio OSCE a Baku: Soddisfare le crescenti aspettative

di Rashad Huseynov

Sono passati dieci anni da quando, nel luglio 2000, l'Ufficio OSCE di Baku ha aperto i battenti. Da allora l'Azerbaijan ha conseguito una notevole stabilità politica e sociale. I lauti proventi delle esportazioni di petrolio e gas hanno favorito un'esponentiale crescita economica con la conseguente riduzione del tasso di povertà, dal 49% del 2001 all'11% dell'anno scorso. L'Azerbaijan ha sottoscritto nuovi impegni internazionali con il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea.

Questi sviluppi hanno ovviamente avuto ripercussioni sul lavoro dell'Ufficio OSCE. Il primo Capo dell'Ufficio, l'olandese Alexander Cornelissen, in una recente visita in Azerbaijan, si è detto colpito dal lavoro svolto dall'Ufficio e dai cambiamenti riscontrati nel paese. "L'intenso e vivace programma di attività di questi ultimi dieci anni è sintomatico del legame che è venuto ad instaurarsi fin dal principio tra l'Azerbaijan e l'Ufficio di Baku per far fronte alle sfide sul terreno", ha commentato.

Nell'ambito della dimensione politico-militare della sicurezza, l'operato dell'Ufficio si è incentrato sul mantenimento dell'ordine pubblico in tutte le sue sfaccettature, polizia di prossimità, controllo delle frontiere, gestione delle assemblee pubbliche, uguaglianza di genere e formazione delle forze di polizia e

sulla lotta alle minacce transnazionali, quali terrorismo, criminalità organizzata, corruzione e tratta di esseri umani. Il progetto sulla polizia di prossimità era stato lanciato come progetto pilota in un'unica città nel 2005; da allora è stato esteso a 11 località in tutto l'Azerbaijan, inclusa la Repubblica Autonoma di Nakhchivan.

La direzione dell'unità politico-militare dell'Ufficio è affidata al canadese John Macgregor che ha assunto le sue funzioni a Baku nel settembre del 2007. "Qualche giorno dopo il mio arrivo a Baku, mi sono ritrovato ad attraversare mezzo paese per far visita all'unico esperto di questioni di polizia della Missione che all'epoca si trovava a Mingachevir per promuovere l'organizzazione della polizia di prossimità in questo sito pilota" ricorda Macgregor. "Da allora il nostro impegno ha dato buoni risultati con una diminuzione del tasso di criminalità e una crescente popolarità delle forze di polizia tra gli abitanti di quella città. Visto il successo registrato dal programma nel sito pilota, a maggio del 2009 il Presidente dell'Azerbaijan ha emanato un'ordinanza relativa all'istituzione della polizia di prossimità in tutto il paese. Ora i miei collaboratori ed io viaggiamo in lungo e in largo per il paese e tre membri dell'Ufficio sono distaccati fuori Baku per prestare il loro concorso alle autorità locali nell'attuazione del programma di polizia di prossimità" dice.

L'unità politico-militare ha anche messo in atto un progetto quinquennale di modernizzazione dell'addestramento degli agenti di polizia, culminato con l'estensione da tre a sei mesi del periodo di formazione di base per le nuove reclute.

Nella sfera economica, vista la rapida crescita dell'economia del paese, l'Ufficio si è dedicato alla promozione del buona governance, della trasparenza e del sostegno alle piccole e medie imprese (PMI).

Lo svedese Jan Olsson, capo dell'unità economica-ambientale, ritiene che l'Azerbaijan abbia un forte potenziale commerciale. "L'ho potuto constatare quando abbiamo incontrato gli imprenditori di centri regionali quali Guba e Sheki" racconta. "Sono desiderosi di imparare dall'esperienza degli altri paesi ed è per

Bilge Cankorel (a destra), Capo dell'Ufficio OSCE di Baku, con Vagif Sadigov, Vice Ministro degli esteri dell'Azerbaijan, ad un ricevimento per celebrare il decimo anniversario dell'Ufficio OSCE di Baku, Baku, 16 novembre 2009. (OSCE)



questo che seguono assiduamente i nostri corsi di formazione. L'Ufficio si avvale di queste attività per aiutare le PMI a migliorare le proprie pratiche commerciali e propugnare una società più trasparente e sostenibile dal punto di vista ambientale" dice Olsson.

L'Ufficio è anche riuscito ad attirare l'attenzione su alcune grosse preoccupazioni ambientali, quali la gestione delle risorse idriche, l'accesso alle informazioni relative all'ambiente, l'educazione ambientale e il dialogo sulla politica energetica (energie rinnovabili incluse). Sostiene, inoltre, la partecipazione dell'Azerbaijan all'iniziativa per l'Ambiente e la Sicurezza (ENVSEC).

Nell'ambito della dimensione umana, l'Ufficio si è da sempre occupato di promuovere lo stato di diritto appoggiando le riforme del sistema giudiziario in tutto il paese. Veglia sullo svolgimento dei processi e sulle procedure detentive, impartisce corsi di formazione e svolge opera di sensibilizzazione sui meccanismi che garantiscono il pieno esercizio dei diritti umani.

"Mi rallegro della stretta collaborazione che abbiamo instaurato sia con le autorità sia con la società civile per rafforzare ulteriormente lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani in Azerbaijan. Spero che, con il nostro contributo, sia possibile registrare miglioramenti progressivi negli anni a venire" afferma Monica Martinez, la spagnola a capo dell'unità responsabile per lo stato di diritto. "Sono particolarmente orgogliosa del fatto che le nostre attività di formazione e di sviluppo delle competenze si siano estese in questi ultimi anni a tutti i gruppi di professionisti del mondo forense, inclusi gli avvocati difensori. Ci auguriamo che questo possa accrescere la tutela dei diritti umani nel paese" osserva.

Nel 2006, l'Ufficio ha varato il programma di democratizzazione per potenziare l'amministrazione elettorale, la governance democratica e la libertà di stampa tramite attività e progetti di sensibilizzazione e di sviluppo delle competenze con il Governo, la società civile e i mezzi di informazione, segnatamente l'emittente pubblica ITV. Ha inoltre svolto un ruolo centrale nell'approntare e patrocinare leggi importanti quali la *Legge sulla Prevenzione della Violenza*



Domestica, la *Legge sull'Accesso all'Informazione* e l'attuale impegno a favore della depenalizzazione della diffamazione.

"Ci sono segnali incoraggianti che sembrano indicare che i tempi sono finalmente maturi per la depenalizzazione della diffamazione" afferma la statunitense Jacqueline Carpenter, capo del programma di democratizzazione. "Riteniamo che si tratti di un importante passo in avanti verso la libertà di stampa in Azerbaijan. Tramite il nostro lavoro a favore dell'autoregolamentazione dei media e di promozione di nuove leggi in collaborazione con le autorità e la società civile, speriamo di poter cavalcare il momento propizio e far avanzare questo processo" dice.

Questi sviluppi sono stati resi possibili soltanto grazie ad un significativo ampliamento dell'Ufficio. Il personale internazionale è passato da cinque a dodici membri attualmente provenienti da nove Stati Partecipanti e il personale nazionale consta ora di 26 membri rispetto ai cinque iniziali.

L'ambasciatore turco Bilge Cankorel è il quinto nonché attuale Capo dell'Ufficio ed è succeduto all'ambasciatore Cornelissen, al britannico Peter Burkhard, all'italiano Maurizio Pavesi e allo spagnolo Jose-Luis Herrero.

Egli sottolinea che "l'Ufficio OSCE di Baku gode dell'eccellente collaborazione e dialogo con il Governo, la società civile, le forze dell'opposizione e i mezzi di informazione nell'adempiere le responsabilità derivanti dal suo mandato e questo a fronte di sfide sempre maggiori ed aspettative crescenti".

"L'Ufficio continuerà a sostenere e coinvolgere il governo e la società civile al fine di conseguire progressi in tutte le tre dimensioni dell'OSCE, tenendo conto delle esigenze specifiche dell'Azerbaijan in ciascun settore" conclude Cankorel.

Rashad Huseynov è addetto alla Stampa Nazionale e all'Informazione pubblica presso l'Ufficio OSCE di Baku.

L'ufficio OSCE di Erevan: Da dieci anni verso la democrazia

di Gohar Avagyan

Era il dicembre del 1999 quando mi venne offerto un lavoro presso l'Ufficio OSCE di Erevan che di lì a poco avrebbe aperto i battenti. All'epoca il nome di quell'ufficio non diceva molto ai comuni cittadini armeni. Venni accolto calorosamente da un gruppetto di stranieri provenienti da vari paesi. Allora non potevo di certo immaginare che avrei trascorso un terzo della mia vita in questa Organizzazione. La

“Non potrò mai dimenticare il mio arrivo all'aeroporto di Erevan dopo più di vent'anni di assenza. Ero partito da Vienna con un volo la sera tardi ed arrivai a Erevan la mattina presto di una giornata di Novembre. Sapevo soltanto che dovevo aprire un Ufficio e cominciare a lavorare sulle basi di un mandato molto ampio. Il team internazionale era già stato selezionato ma sarebbe arrivato in loco soltanto a gennaio. Avevamo un bilancio, ma, fino a quando non arrivò il funzionario amministrativo un paio di settimane dopo di me, non avevamo la minima idea di dove creare l'Ufficio; eravamo senza attrezzature, veicoli o conti in banca e soprattutto non avevamo nemmeno del personale nazionale. Se siamo riusciti a diventare operativi prima della fine di febbraio lo dobbiamo sia alla fortuna sia alla generosa accoglienza e assistenza che ci riservarono le istituzioni e la gente con la quale avremmo lavorato in futuro. L'Armenia era il luogo ideale per piantare un piccolo seme e vederlo trasformarsi a vista d'occhio in una pianta rigogliosa”

- Ambasciatore Roy Reeve, primo Capo dell'Ufficio dal 2000 al 2003.

prima domanda che mi balenò nel cervello fu la seguente: come potranno mai queste persone, tutti professionisti nel loro settore, ma provenienti da ambienti diversi, conseguire insieme un qualche risultato? Nei miei dieci anni di lavoro all'Ufficio scoprii che potevano fare molto.

L'Ufficio OSCE di Erevan era partito come una piccola operazione sul terreno composta da dieci persone. Oggi ne conta 56, inclusi i sette funzionari internazionali. Hanno lavorato alacremente per elaborare un quadro legislativo solido che disciplini le elezioni e i mezzi di informazione conformemente agli standard internazionali e agli impegni OSCE. L'Ufficio si è anche adoperato per rafforzare le competenze professionali delle istituzioni centrali.

Nell'ambito politico-militare, degne di nota sono soprattutto le attività di lungo periodo per lo sviluppo delle forze di polizia. È stato l'Ufficio ad agevolare l'introduzione della polizia di prossimità in Armenia, a riformare l'addestramento degli

agenti di polizia nonché a promuovere un controllo democratico efficace delle forze armate.

Il progetto di riciclare 872 tonnellate di melange, un propellente per i razzi altamente tossico ereditato dai tempi dell'Unione Sovietica, e di farne un concime minerale sicuro ad uso agricolo, è stato riconosciuto come uno dei risultati eccellenti dell'Ufficio di Erevan e

certamente di tutta l'OSCE. Il progetto fece da apripista a tante altre iniziative simili in tutta l'area OSCE.

L'Ufficio ha contribuito alla stabilità sociale del paese grazie ad una serie di provvedimenti economici volti a promuovere le piccole e medie imprese e a lottare contro la corruzione. L'ufficio sul terreno nella remota regione di Syunik si occupa di sfide economiche ed ambientali in quella zona vulnerabile.

“L'attività più riuscita del mio mandato da primo consulente dell'Ufficio per le questioni economiche ed ambientali fu la creazione del primo centro armeno di Aarhus” ricorda Frank Evers che fu in forza all'Ufficio dal 2000 al 2003. “Tutto cominciò quando alcuni giovani ambientalisti armeni ci chiesero di organizzare con loro una campagna a favore della ratifica della Convenzione di Aarhus dell'UNECE che si trasformò poi in un impegno collettivo di tanti amici e colleghi dentro e fuori il Governo”. Attualmente i 15 Centri di Aarhus presenti in Armenia svolgono un ruolo cruciale nel coinvolgere la popolazione soprattutto rurale a risolvere efficacemente i problemi ambientali locali e rappresentano un punto d'incontro per discutere animatamente di questioni ambientali.

Nell'ambito della dimensione umana, l'Ufficio di Erevan ha sostenuto l'operato dell'istituzione dell'ombudsman, promosso l'uguaglianza di genere, incoraggiato la partecipazione dei giovani ai processi democratici e propugnato la libertà dei mezzi di informazione. Ha collaborato con le istituzioni statali e con la società civile per contrastare il fenomeno della tratta di esseri umani ed elaborare ed attuare una efficiente politica di immigrazione.

Tra i principali risultati conseguiti dall'Ufficio va ricordato, nell'ambito della giustizia penale, l'istituzione e il funzionamento di gruppi di monitoraggio pubblici per i penitenziari e i centri di detenzione di polizia in collaborazione con il Ministero della Giustizia e le ONG pertinenti. “Ricordo in particolare gli scambi intensi con tutti i partecipanti attivi” riferisce Christine Mardirossian, il primo funzionario per i Diritti Umani. “Abbiamo così dato un grosso contributo ad interrompere lo stato di isolamento in cui versavano le istituzioni di governo e ad esporle alla società civile e all'attento esame

Roy Reeve (al centro) con i suoi collaboratori alla sua partenza dall'Ufficio nel 2003 (OSCE)



dell'opinione pubblica. L'istituzione del gruppo di monitoraggio ha permesso alle organizzazioni della società civile di dotarsi di un quadro di cooperazione" racconta. "Quando sono tornata in Armenia nel 2009, ho constatato con grande piacere che il gruppo era operativo e che era stato istituito anche un gruppo per monitorare le forze di polizia" aggiunge.

L'ambasciatore Vladimir Pryakhin è stato il secondo Capo della Missione tra il 2003 e il 2007. "Ricordo che accolsi con entusiasmo la notizia della mia nomina a Erevan" ricorda. "L'Ambasciatore Alexander Alexseev, il rappresentante della Federazione Russa presso l'OSCE, mi telefonò da Vienna e mi disse, "Passerai alla storia come primo russo a capo di una missione OSCE sul terreno." Fu per me un grande onore e una grande responsabilità. Il team di Erevan non è molto numeroso, ma è un esempio unico ed eccellente di come un team internazionale possa rappresentare gli interessi della comunità internazionale aiutando un paese di recente indipendenza a rafforzare lo stato nazionale e costruire la democrazia."

L'Ambasciatore Sergey Kapinos, attuale Capo dell'Ufficio di Erevan, osserva: "Fare un bilancio di dieci anni di attività dell'Ufficio è compito arduo. Si possono registrare i successi e gli insuccessi, sia per quanto riguarda lo sviluppo del paese sia per le nostre attività. Ma quel che più conta è che l'Armenia di oggi non è certamente più quella di dieci anni fa. Ha compiuto progressi notevoli in alcuni settori importanti quali quello delle riforme legislative, delle istituzioni democratiche e di un maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica nel vegliare sulle azioni del Governo. Ritengo che il nostro Ufficio abbia contribuito a tali processi facendo la sua parte."

"Va altresì detto che c'è ancora molto da fare e siamo pronti a prestare la nostra assistenza al Governo armeno, alla società civile e ai cittadini nel sormontare qualsiasi difficoltà lungo la strada verso la costruzione di uno stato democratico che rispecchi i valori e i principi fondamentali dell'OSCE", conclude.

Gohar Avagyan è funzionario della Pubblica Informazione Nazionale presso l'Ufficio OSCE di Erevan.

Il Centro Aarhus di Gavar. Solo nel 2009 i Centri Aarhus in Armenia hanno ospitato 20.000 visitatori, tenuto 153 udienze e discussioni pubbliche, 2.000 seminari e corsi di formazione. Più di 13.000 utenti si sono registrati presso il sito web Aarhus: www.aarhus.am (Centro Aarhus di Gavar)



L'Ambasciatore Sergey Kapinos, Capo dell'Ufficio OSCE di Yerevan, pianta un albero all'Università statale di Yerevan per celebrare la Giornata mondiale della terra il 22 aprile 2009. (OSCE)



L'Organizzazione per la sicurezza
e la cooperazione in Europa
si adopera per la stabilità, la
prosperità e la democrazia in 56
Stati, attraverso il dialogo politico
su valori condivisi e iniziative
pratiche che hanno un'influenza
duratura.

osce.org/publications
e-mail: oscemagazine@osce.org