



31 luglio 2020

n. 248

### Newsletter Attività delle Assemblee parlamentari internazionali OSCE

<b>RIUNIONI ON LINE .....</b>	<b>1</b>
Riunione della Commissione permanente (7 luglio).....	1
<b>RAPPORTI E ALTRI DOCUMENTI DI INTERESSE .....</b>	<b>4</b>
Rapporto del Presidente Tsereteli sui dialoghi parlamentari on line dell'Assemblea dedicati all'impatto del COVID-19 nella regione OSCE .....	4
Il mancato rinnovo delle cariche dell'OSCE governativo e l'appello dei Leader dell'Assemblea parlamentare per garantire la continuità del lavoro dell'OSCE nel campo dei diritti umani .....	5

*La seconda metà di luglio l'attività dell'Assemblea si è concentrata su tre punti: la riunione della Commissione permanente dedicata al bilancio ed altre questioni di rilievo; una ricognizione delle conclusioni emerse dall'attività dei seminari e dialoghi on line svolti nei mesi da marzo a luglio; il problema del mancato rinnovo di alcune cariche dell'OSCE governativo. Nella sospensione delle riunioni ordinarie e la loro sostituzione con attività on line, il Presidente dell'Assemblea ha inteso svolgere una funzione di sintesi e valutazione delle conclusioni e delle osservazioni emerse nel corso di questi mesi di attività, volte ad assumere un ruolo analogo a quello di una dichiarazione comune, che non sarebbe stata adottabile in assenza del plenum dell'Assemblea riunito nelle forme ordinarie.*

#### RIUNIONI ON LINE

##### RIUNIONE DELLA COMMISSIONE PERMANENTE (7 LUGLIO)

Alla riunione virtuale della Commissione permanente dello scorso 7 luglio hanno partecipato quaranta parlamentari in rappresentanza delle delegazioni nazionali presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, riuniti per ascoltare interventi del Presidente Tsereteli e del Segretario Generale, la relazione del Tesoriere sul bilancio dell'Assemblea per il 2020, insieme al dibattito sulle maggiori questioni internazionali di competenza dell'OSCE connesse all'emergenza da Covid19.

*La Commissione permanente, composta come noto dai Capi delle delegazioni nazionali e dall'Ufficio di presidenza dell'Assemblea si riunisce tre volte all'anno per organizzare e guidare il lavoro dell'Assemblea: avrebbe dovuto riunirsi a Vancouver in questi stessi giorni, se la sessione annuale dell'Assemblea parlamentare non fosse stata cancellata a causa della pandemia.*

In questa occasione il **Presidente Tsereteli** ha annunciato la presentazione di una propria relazione – a cura della Segreteria Generale - contenente una sintesi delle conclusioni adottate nel corso dei lavori dell'Assemblea svolti da remoto in questi ultimi mesi, volta ad informare adeguatamente i componenti delle

Delegazioni nazionali che non avessero potuto prendervi parte (v. *infra*).

Il presidente ha anzitutto posto in luce come la recente crisi di emergenza sanitaria abbia valorizzato lo speciale ruolo dell'OSCE, caratterizzato dalla versatilità e dalla capacità dei suoi strumenti di reagire tempestivamente ed efficacemente alle crisi in atto: purtuttavia ha sottolineato la necessità che proprio la pandemia non sia utilizzata impropriamente come pretesto per minare questa importante funzione dell'Organizzazione.

Si è quindi soffermato sulla questione della proroga delle cariche apicali dell'Assemblea parlamentare, cariche che avrebbero dovuto essere rinnovate espressamente nella sessione annuale di Vancouver.

**Il Tesoriere dell'Assemblea Peter Juel-Jensen** (Danimarca) ha illustrato il suo rapporto, ringraziando la Commissione permanente per aver approvato il bilancio del prossimo anno finanziario<sup>1</sup> e precisando che i risparmi ottenuti a causa dei minori costi per lo svolgimento delle riunioni poi annullate varranno a ridurre i contributi dei singoli stati membri.

**Il Segretario generale Montella** ha dato conto delle modalità specifiche con cui l'Assemblea ha potuto in questi mesi proseguire la propria attività e mantenere la propria attenzione sui temi di interesse per l'OSCE. Si è soffermato in particolare sui seminari *on line* e sulle riunioni informali tenute da remoto con le Delegazioni di singole aree OSCE, su temi regionali individuati, distinguendo nello specifico fra lo strumento del seminario web (che prevede la partecipazione di esperti in funzione "docente") e il dialogo *on line* fra parlamentari su temi di comune interesse. Ha segnalato che i contenuti di tali seminari e riunioni *on line* confluiranno all'interno di un *policy paper* che, pur non avendo il valore di una dichiarazione comune da parte delle delegazioni partecipanti, costituirà comunque un utile strumento di lavoro per il futuro e rafforzerà il metodo seguito come piattaforma per un ulteriore sviluppo del multilateralismo parlamentare, in alternativa alle esigenze dei governi nazionali e dei cicli elettorali.

Ha poi fornito un quadro delle prossime missioni di monitoraggio elettorale inserite nel calendario OSCE, sia pure subordinate ad una previa verifica dell'evoluzione in atto nell'emergenza sanitaria in molti Paesi. Tra queste: Montenegro (agosto), Kyrgyzstan e Georgia (ottobre), Moldova e Stati Uniti (novembre). Prossimo appuntamento fissato dall'Assemblea resta in ogni caso la riunione del Bureau prevista per dicembre a Tirana.

È stata al riguardo sollevata (Link) la questione dello svolgimento di missioni di monitoraggio elettorale non ufficialmente riconosciute a livello internazionale, esprimendo preoccupazione per il fenomeno dei cosiddetti *fake observers* che – a giudizio di alcuni – rischiano di danneggiare la credibilità delle attività di osservazione elettorale dell'OSCE. Il Segretario Generale ha prospettato perciò l'ipotesi di dedicare a questo tema una riunione *ad hoc* della Commissione permanente.

*In tema di monitoraggi si segnala che è attualmente in preparazione la missione di monitoraggio elettorale in Montenegro, prevista a partire dal prossimo 27 agosto: si tratterà di una missione a partecipazione ridotta (numero massimo di partecipanti: 20) e limitata alla sola città di Podgorica. La presidenza di Assemblea si riserva di designare gli osservatori fra le richieste pervenute, in base a criteri di bilanciamento geografico e politico, nonché di confermare la fattibilità della missione stessa immediatamente a ridosso della data di svolgimento, a causa del perdurare di condizioni sanitarie critiche in Montenegro.*

Tra gli argomenti trattati nel corso della riunione o emersi dal dibattito si segnalano: la crisi ucraina e la sicurezza come condizione di stabilità regionale (Gerasymov), gli ostacoli alla missione speciale di monitoraggio in Ucraina (Poturaiev), il razzismo in relazione alla brutalità delle forze dell'ordine e i fenomeni di antisemitismo e antislamismo (Cardin), la vulnerabilità delle minoranze etniche e i pericoli per la democrazia indotti dalle misure anti Covid (Fry), la condizione dei migranti, in particolare, l'insufficienza del Regolamento Dublino III per la tutela dei minori stranieri non accompagnati

---

<sup>1</sup> In mancanza di una riunione in presenza della Commissione permanente nelle scorse settimane si è proceduto all'approvazione del progetto di bilancio per il prossimo 2020-2021 in modalità da remoto,

attraverso una procedura analoga ad un silenzio assenso, previo invio del progetto stesso per mail ai Capi delle singole Delegazioni.

(Cederfeldt), la sostenibilità ambientale e i cambiamenti climatici, i diritti della comunità LGBT e lo stato di diritto (Bartus), la resilienza e la coesione sociale rispetto alla crisi sanitaria, la continuazione dell'attività parlamentare durante il periodo di *lockdown*, la situazione in Siria e in Afghanistan, il contrasto al traffico di essere umani, i *cyber*-attacchi e la diffusione di informazioni false, il conflitto in Nagorno Karabak e le violazioni recenti del cessate il fuoco fra Armenia e Azerbaïjan (Konjoryan e Gulyiev).

La **Vice Presidente Doris Barnett** ha proposto che i principali esiti dei seminari *on line* siano opportunamente trasmessi dalle Delegazioni nazionali ai rispettivi parlamenti, nelle forme ritenute adeguate per ciascun ordinamento.

**Lord Bowness** ha illustrato il processo di riforma regolamentare in atto ed espresso l'avviso che tale riforma sia quanto più onnicomprensiva possibile, includendo anche specifiche norme che tengano conto della necessità di affrontare situazioni di emergenza come quella sperimentata con il Covid-19. Ha rilevato come resta sempre in evidenza l'opportunità di migliorare il meccanismo di verifica del *quorum* previsto per il numero legale, soprattutto a seguito di alcune contestazioni avanzate dalla Delegazione russa alla riunione autunnale del 2019 a Marrakech, nonché la necessità di attenersi scrupolosamente all'art. 21.1 del regolamento, dove la facoltà di presentare temi supplementari in plenaria resta limitata ad argomenti non trattati dai relatori delle Commissioni generali. Ha poi espresso l'avviso che la dichiarazione adottata dall'Assemblea parlamentare in occasione della sessione annuale possa essere corroborata o sostituita da un "*executive summary*", in grado di esercitare una maggiore coerenza nei confronti degli stati membri.

Infine Lord Bowness si è soffermato a parlare del **Gruppo di supporto alla via della seta** (*Silk Road Group* - costituito per iniziativa della delegazione azera all'interno dell'Assemblea in modo informale), sostenendo l'opportunità che tale gruppo, su esplicita richiesta dei partecipanti, si trasformi in una struttura permanente istituzionale all'interno dell'Assemblea, con un suo definito *status* giuridico. Anche in ragione della delicatezza politica del tema rappresentato dai rapporti della Cina con la regione OSCE, sarebbe necessario che il Gruppo informale si

convertisse per deliberazione della Commissione permanente in un Comitato *ad hoc*, aderente ai termini e alle finalità istituzionali dell'OSCE, una volta acclarata però l'intenzione politica di voler sdoganare questo canale di comunicazione nei confronti della Cina.

Il successivo dibattito ha infatti evidenziato la necessità, ove si volesse istituire un nuovo Comitato *ad hoc*, di superare in via pregiudiziale ogni obiezione di merito politico nei **rapporti con la Cina**, all'indomani delle gravi violazioni dei diritti fondamentali di libertà di espressione nella recente vicenda di Hong Kong, nonché delle ripetute violazioni dei diritti umani a danno degli Uiguri e delle altre etnie oppresse dal regime cinese. In questo quadro l'on. Gulyiev, titolare dell'iniziativa del Gruppo di supporto, ha comunque sostenuto l'utilità di conservare, con l'attività del Gruppo, il tema della connettività al centro dell'agenda dell'Assemblea, mentre da altre parti (Hudson) si è posto l'accento sul fatto che la necessaria coerenza con i principi di Helsinki e il rispetto dei diritti umani nell'agenda OSCE rendono preferibile mantenere lo *status* del gruppo a livello informale, anche in considerazione del fatto che l'oggetto dell'attività di un eventuale Comitato *ad hoc* sulla Via della seta non costituisce, a differenza di quanto avviene per gli altri comitati *ad hoc*, un tema centrale dell'attività dell'Assemblea.

Per ulteriore chiarezza il Segretario Generale ha precisato che, una volta definita la pregiudiziale politica sull'*an* della costituzione di un tale Comitato, la relativa composizione, inclusiva dei criteri per la rappresentanza nazionale e di genere, sarà demandata alle norme ordinarie del regolamento, considerato che nessuna decisione in merito può essere lasciata al di fuori del circuito istituzionale dell'OSCE.

Il **Vice Segretario Generale e rappresentante speciale dell'Assemblea presso l'OSCE governativo Andreas Nothelle** ha fornito un quadro delle recenti attività svolte nella sede di Vienna, riferendo sull'approvazione del bilancio OSCE e sulle nuove quote di contributi dovute dagli Stati membri, sulla base dello specifico *report* precedentemente sottoposto all'attenzione delle delegazioni nazionali.

### RAPPORTO DEL PRESIDENTE TSERETELI SUI DIALOGHI PARLAMENTARI ON LINE DELL'ASSEMBLEA DEDICATI ALL'IMPATTO DEL COVID-19 NELLA REGIONE OSCE

E' stato presentato dal Presidente Tsereteli lo scorso 13 luglio il rapporto su otto dialoghi parlamentari che l'Assemblea ha svolto nei mesi di lavoro da remoto, da marzo a giugno, per dare conto dei contenuti dell'attività *on line*, prevalentemente incentrata sulla valutazione dell'impatto della pandemia nei vari ambiti di competenza dell'OSCE, fra cui: risoluzione di conflitti in corso, sostenibilità ambientale, gestione dei migranti, contrasto al terrorismo, resilienza democratica e coesione sociale. Il Report include i contributi degli esperti invitati a prendere parte, le osservazioni e le conclusioni dei parlamentari partecipanti, particolarmente dirette a sottolineare l'incidenza e la persistenza a lungo termine degli effetti della pandemia nelle aree cruciali per l'attività dell'Organizzazione.

Nel Rapporto il Presidente ha posto l'accento sulla natura indefettibile dell'attività parlamentare nei mesi critici dell'emergenza sanitaria, sia in forma di dialogo e confronto fra sistemi nazionali diversi, sia all'interno dei singoli sistemi come attività di controllo sull'operato del governo e intermediazione delle istanze dei cittadini, in un'ottica di promozione della corretta *governance* e di rafforzamento del collante democratico interno agli Stati membri.

Fra le criticità emerse dai lavori svolti il Rapporto segnala in particolare la chiusura di molti *checkpoints* militari di entrata ed uscita dalle aree di conflitto, con sensibili conseguenze in termini di accesso all'attività di monitoraggio e mediazione nei conflitti stessi da parte dell'OSCE, e la forte limitazione dell'accesso all'assistenza sanitaria a carico delle popolazioni maggiormente vulnerabili in questo contesto, nonché il peggioramento delle già fragili condizioni economiche. Tutto ciò ha indotto un notevole rallentamento dei processi di pace e negoziazione dei conflitti (particolarmente nell'area del Caucaso meridionale dove si è assistito a frequenti violazioni del cessate il fuoco), in una situazione già aggravata dal deterioramento delle economie dei paesi maggiormente coinvolti nella catena dell'offerta globale.

Più in generale i contributi degli esperti hanno evidenziato una stretta connessione fra grado di inquinamento dell'aria (polveri sottili) e incidenza del virus, con un impatto elevato nelle aree caratterizzate da condizioni ambientali più degradate, a maggior danno delle fasce sociali e geografiche più svantaggiate.

Le restrizioni poste in atto nel campo dell'esercizio dei diritti fondamentali (libertà di circolazione *in primis*) hanno talvolta posto in luce il rischio di effetti discriminatori e sperequativi, motivo per cui il Rapporto sottolinea con insistenza la necessità che ogni misura emergenziale limitativa delle libertà individuali sia sempre rigorosamente delimitata nel tempo, proporzionata allo scopo e non discriminatoria, sotto il costante controllo degli organi competenti (in primo luogo i parlamenti). Anche le procedure elettorali necessitano di un adattamento alle misure di distanziamento sociale, senza che ciò si traduca in uno svantaggio per determinati elettori, forze politiche o candidati.

La pandemia ha accentuato il rischio di marginalizzazione, sperequazione sociale, discriminazione, razzismo e xenofobia, ponendo serie sfide all'elaborazione di politiche adeguate, anche per quanto riguarda la gestione delle forze dell'ordine e il ruolo di gruppi sociali marginalizzati e delle minoranze, con una più spiccata incidenza degli effetti negativi sulle donne e sulle comunità minoritarie (talvolta oggetto di sproporzionate misure di polizia).

In questo quadro generale si è assistito al deteriorarsi della condizione di migranti e richiedenti asilo nella regione OSCE, particolarmente di donne e minori, ulteriormente svantaggiati dal ridotto accesso all'assistenza sanitaria nei centri di accoglienza.

Anche sul versante del rischio a lungo termine di nuove minacce terroristiche, la pandemia è suscettibile di indurre dinamiche pericolose in termini di acutizzazione dell'estremismo in tutta la regione OSCE, alimentato dalla crisi economica, nonché dalla diffusione di falsa informazione, che contribuisce altresì all'aumento della confusione e dei pregiudizi con teorie complottistiche abilmente sfruttate dai gruppi estremistici.

Il Rapporto individua come primo approccio necessario ad affrontare la crisi quello di una raccolta di informazioni vasta e

onnicomprensiva, disaggregata in base a genere, etnia, età, stato socioeconomico, condizione di migrante, nonché la prosecuzione e il potenziamento del ruolo di controllo dei parlamenti sull'azione governativa e sulle procedure legislative di supporto alla soluzione della crisi, con una particolare attenzione all'elaborazione di piani di recupero ispirati alla *green economy* e a politiche economiche anticicliche, atte a mitigare l'impatto della crisi.

In un mondo altamente interconnesso come il nostro, ha concluso il Presidente Tsereteli, occorre che tutti i governi facciano la propria parte per affrontare la crisi indotta dalla pandemia: poiché "una catena non è mai più forte del suo anello più debole", per riaprire i confini e rivitalizzare le nostre economie non è sufficiente che solo alcuni governi, adottino politiche efficaci in campo sanitario, economico e sociale ed è necessario pertanto soccorrere con la cooperazione e il multilateralismo laddove i governi nazionali non riescono ad arrivare.

#### **IL MANCATO RINNOVO DELLE CARICHE DELL'OSCE GOVERNATIVO E L'APPELLO DEI LEADER DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE PER GARANTIRE LA CONTINUITÀ DEL LAVORO DELL'OSCE NEL CAMPO DEI DIRITTI UMANI**

Il 18 luglio scorso è scaduto il mandato di alcune cariche apicali di rilievo del versante governativo OSCE a causa di un mancato accordo sulla proroga fra i rappresentanti dei governi a Vienna: si tratta delle cariche di Segretario Generale, Direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo ODIHR e Alto Commissario per le minoranze nazionali (cariche ricoperte fino al 18 luglio rispettivamente da Thomas Greminger, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir e Lamberto Zannier).

Il 18 luglio, infatti, in occasione del voto, ritenuto una formalità, su un'estensione del mandato dei vertici dell'organizzazione fino alla fine dell'anno, ovvero fino all'annuale riunione dei ministri degli Esteri dei paesi OSCE a Tirana, una serie di veti incrociati ne ha impedito il rinnovo.

Si ricorda che in ambito OSCE tutte le decisioni vengono prese in modo consensuale dai 57 Paesi membri (secondo la regola del consenso meno uno). Nella fattispecie l'Azerbaijan ha espresso delle riserve su Harlem Désir (Francia), il rappresentante per la libertà dei

media, Turchia e Tagikistan hanno invece messo in discussione la conferma della direttrice dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo ODIHR (ufficio che segue anche i monitoraggi elettorali), Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. In una dinamica complessa (le negoziazioni non sono aperte al pubblico) un gruppo di paesi tra cui Armenia, Francia, Canada, Islanda e Norvegia hanno, allora, ritirato il loro supporto al Segretario generale, Thomas Greminger e all'Alto Commissario per le minoranze nazionali, l'italiano Lamberto Zannier.

*Verosimilmente ognuno dei tre paesi che hanno dato inizio alla crisi aveva motivi di risentimento nei confronti dell'OSCE ed ha sfruttato la situazione per far sentire il proprio peso. In particolare, lo scorso febbraio Désir aveva criticato l'Azerbaijan per l'arresto di otto giornalisti durante una manifestazione a Baku, al punto che in un comunicato del 6 luglio il diplomatico francese è stato duramente attaccato e la sua attività all'OSCE descritta come "parziale e politicamente motivata". Allo stesso modo, la Turchia non ha apprezzato l'invito della Gísladóttir ad alcune ONG turche, poco gradite ad Ankara, a partecipare a degli eventi OSCE. Al contempo, lo stesso Désir ha condannato più volte la Turchia – l'ultima volta a marzo – per gli arresti e i soprusi nei confronti di giornalisti che avvengono regolarmente nel paese. Infine, il Tagikistan sta negoziando da mesi i termini del mandato della missione dell'OSCE che ospita, con l'intento di limitare l'immunità per il personale locale della missione.*

In conseguenza del mancato rinnovo di tali cariche, il versante governativo dell'OSCE si trova ad affrontare una significativa *vacatio* dei propri vertici operativi mai sperimentata sinora che rischia di inibire le attività istituzionali dell'organizzazione e vanificare percorsi negoziali in corso, come rilevato dal *Panel* dei leaders dell'Assemblea parlamentare in un appello diretto ai governi degli Stati membri lo scorso 22 luglio.

Riprendendo il precedente richiamo dello stesso tenore già lanciato dagli ex-Direttori dell'ODHIR, il Presidente Tsereteli, insieme agli ex presidenti dell'Assemblea parlamentare ed altri esponenti presenti e passati dei vertici della stessa Assemblea (in particolare i presidenti attuale e passati della Commissione per i diritti umani), ha posto in luce il pericolo concreto che il mancato rinnovo delle citate cariche incida negativamente non soltanto

sulla generale operatività dell'OSCE, ma in particolare sugli effetti del lavoro svolto dall'Organizzazione nel campo dei diritti umani e sulla persistente necessità di tutelare i risultati conseguiti in questo settore di attività.

Nella dichiarazione comune del 22 luglio il *Panel* degli ex leaders dell'Assemblea parlamentare ha infatti sottolineato l'urgenza di dare la dovuta attenzione al messaggio di garanzia dei diritti umani - messaggio che l'Assemblea è intenzionata a sostenere e promuovere con ogni mezzo a sua disposizione - piuttosto che "sparare sul portatore di tale messaggio", rappresentato proprio dall'OSCE nelle sue strutture burocratiche, la cui mancata proroga riduce l'operatività dell'intera Organizzazione sul fronte dei diritti umani, contribuendo ad abbassare gli standard di sicurezza per le popolazioni dell'intera area OSCE.

Proprio su questo punto è pervenuta nei giorni scorsi anche una lettera del Segretario Generale Montella diretta ai componenti del Bureau e della Commissione permanente in cui si ricorda – sul versante propriamente tecnico – come la crisi delle strutture istituzionali e burocratiche dell'OSCE sia stata già oggetto dell'attenzione dell'Assemblea parlamentare, quando non ha mancato di rilevare in più di un'occasione la necessità di spolicizzare certe

funzioni di natura prettamente manageriale e direttiva all'interno dell'OSCE ed evitare in ogni caso un abuso della regola del consenso meno uno in questo particolare ambito.

Anche per questo motivo l'appello del *Panel*, individuando nella situazione di stallo delle nomine un pericoloso precedente per indebolire l'azione che l'OSCE svolge da anni nel campo del primato della *rule of law* e della stabilizzazione politica della regione, invita i governi degli stati membri a superare quanto prima la pericolosa *impasse* prima che si trasformi in una crisi effettiva. Fra i firmatari figurano oltre al Presidente Tsereteli e agli ex-presidenti di Assemblea (fra cui Riccardo Migliori), Kyriakos Hadyjiyanni (presidente della Commissione per i diritti umani), Isabel Santos e Matteo Mecacci (già presidenti della medesima Commissione) e Michael Link (Vice presidente attuale della stessa).

Il 24 luglio 2020 anche l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE ha richiamato l'attenzione dei ministri degli Esteri degli Paesi OSCE sulla crisi istituzionale in atto: in una lettera aperta si denuncia il vuoto di *leadership* creatosi, che danneggia la sicurezza collettiva della regione, rilevando come l'OSCE operi attualmente in assenza dei capi di tutte e quattro le strutture esecutive che compongono l'organizzazione.