

NUMERO 1, 2016

COMUNITÀ DI SICUREZZA

LA RIVISTA DELL'OSCE



Panoramica»



1 **Tunisia** Rappresentanti del Quartetto tunisino per il dialogo nazionale, insignito del Premio Nobel per la pace nel 2015, parlano di come la Tunisia, un Partner OSCE per la cooperazione, abbia coraggiosamente scelto il dialogo democratico per scongiurare la guerra civile e superare le sfide con cui è confrontato il paese.

2 **Kazakistan** L'esperto di politica delle migrazioni Yelena Sadovskaya spiega come l'esperienza del Kazakistan in quanto paese di accoglienza di lavoratori migranti rappresenti un utile insegnamento sui modi per accrescere i vantaggi che la migrazione di manodopera sta già apportando alla regione dell'Asia centrale.

3 **Roma** Tre comunità religiose italiane, di concerto con il Governo italiano, stanno creando corridoi umanitari verso l'Italia per rifugiati vulnerabili dei paesi di transito Libano, Marocco ed Etiopia, in un'iniziativa di alto valore che merita di essere replicata.

Sommario » Numero 1/2016

4 #OSCE

6 INTERVISTA

A colloquio con il Quartetto tunisino,
Premio Nobel per la pace 2015

10 HELSINKI +40

Le prime misure di rafforzamento
della fiducia e della sicurezza della
Conferenza sulla sicurezza e la
cooperazione in Europa

14 SEZIONE SPECIALE: MIGRAZIONE

Un'opportunità morale

La migrazione ci rende più sicuri,
ricchi, resistenti e protetti

Migrazione a fini di lavoro in Asia
centrale

Prospettive: Giornate OSCE sulla
sicurezza, Roma

Oltre le buone intenzioni: la
creazione di un corridoio sicuro verso
l'Italia

34 SELEZIONI

Comunità di sicurezza è pubblicato dal Segretariato OSCE
Sezione comunicazioni e rapporti con i mezzi
d'informazione
Wallnerstrasse 6
1010 Vienna, Austria
Tel.: +43 1 51436 6267
oscemagazine@osce.org

Disponibile in formato cartaceo in lingua inglese e russa, in
formato elettronico in francese, inglese, italiano, russo,
spagnolo e tedesco all'indirizzo www.osce.org/magazine

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

Comitato editoriale
Miroslava Beham, Paul Bekkers, Ursula Froese, Alexey
Lyzhenkov, Marcel Pesko, Natacha Rajacovic, Sandra
Sacchetti, Desiree Schweitzer

Grafica e illustrazioni
Alexandar Rakocevic, AVD

Stampa
Riedeldruck GmbH
Caratteri tipografici: LeMonde Journal; Akkurat

Tutti i materiali sono pubblicati a discrezione
dell'OSCE. Non sono previsti compensi per i testi
pubblicati.

Scrivere a: oscemagazine@osce.org L'OSCE ringrazia
tutti gli autori e i grafici per il loro contributo.

Copertina

"The Syrian Exile"
Composizione di
Moustafa Jacoub

Moustafa Jacoub è un
artista siriano che vive
a Houston, Texas,
Stati Uniti.



#OSCE



Dottrina militare

Il motto “Le guerre sono pezzi da museo” posto all’ingresso del Museo di storia militare di Vienna rimane tristemente valido. Nelle sale del museo, nonché presso la Hofburg di Vienna, il 16 e 17 febbraio 2016 si è tenuto il Seminario OSCE ad alto livello sulle dottrine militari.

Si tratta dell’unico seminario in cui funzionari militari e governativi di alto livello dei 57 Stati partecipanti dell’OSCE discutono apertamente di strategie militari. L’evento viene organizzato ogni cinque anni dal Foro di cooperazione per la sicurezza dell’OSCE, che nel primo trimestre di quest’anno è stato presieduto dai Paesi Bassi.

Nel suo discorso di apertura il Generale Tom Middendorp, Capo di Stato maggiore della difesa delle Forze armate dei Paesi Bassi, ha posto una serie di quesiti: “Perché non fare cambiamenti significativi? Perché non incominciare ad affrontare la modernizzazione del Documento di Vienna [le misure OSCE di rafforzamento della fiducia e della sicurezza in campo militare]? Perché non accrescere la fiducia reciproca in campo militare, indipendentemente dal profondo disaccordo da noi percepito?”

Per vedere la sessione di apertura: www.osce.org/fsc/222696

Più sicurezza nel ciberspazio

Grazie alla decisione degli Stati partecipanti dell’OSCE del 10 marzo 2016 di ampliare la prima serie innovativa di misure OSCE di rafforzamento della fiducia (CBM) volte a migliorare la sicurezza e la stabilità in ambito informatico, la prevedibilità dello cberspazio è migliorata.

La nuova serie di CBM per la sicurezza informatica/delle tecnologie informatiche e della comunicazione (TIC) aggiunge cinque nuove misure alle 11 adottate il 3 dicembre 2013. Gli Stati partecipanti hanno concordato di organizzare scambi per esplorare lo spettro di possibili misure di cooperazione da adottare ai fini della riduzione dei rischi di conflitto derivanti dall’uso delle TIC. Hanno deciso di sostenere la facilitazione di canali di comunicazione autorizzati per prevenire e ridurre il rischio di percezioni errate, promuovere partenariati pubblico privati, incoraggiare la collaborazione tra autorità responsabili della sicurezza delle infrastrutture critiche e incoraggiare la segnalazione responsabile di vulnerabilità e soluzioni. Come la prima serie di CBM in ambito informatico, tutte le misure adottate sono di carattere volontario.

L’OSCE è l’unica organizzazione di sicurezza regionale con una composizione così differenziata a essere riuscita a raggiungere un accordo su CBM specifiche del settore informatico.

L’elenco completo di CBM per la sicurezza informatica della TIC è riportato nella Decisione N.1202 del Consiglio permanente, www.osce.org/pc/227281

L’articolo del Segretario generale dell’OSCE Lamberto Zannier sulla prima serie di CBM: “Sicurezza informatica/TIC: rafforzare la fiducia” è riportato nel numero della rivista *Comunità di sicurezza* 2/2014 www.osce.org/magazine/2014/2

Conflitti protratti: Transnistria

Per la prima volta in due anni, il 2 e 3 giugno sono ripresi a Berlino i colloqui mediati dall'OSCE nel cosiddetto formato 5+2 per la soluzione del conflitto protratto nella regione separatista della Transnistria della Moldova. Il formato 5+2 comprende la Moldova, la Transnistria, l'OSCE, la Federazione Russa, l'Ucraina, gli Stati Uniti e l'Unione europea. "Dopo due giorni di concentrato dibattito, sono lieto di dichiarare che abbiamo fatto progressi su una serie di questioni sostanziali a vantaggio di entrambe le parti, anche nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti e dell'istruzione", ha dichiarato l'Ambasciatore Cord Meier Klodt, Rappresentante speciale del Presidente in esercizio tedesco dell'OSCE per il processo di risoluzione del conflitto in Transnistria.

Istruzione e minoranze nazionali

"L'arrivo in Europa di uomini, donne e bambini che cercano di sfuggire alla violenza del conflitto pone una nuova sfida al sistema educativo", ha dichiarato l'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali Astrid Thors tracciando le linee della conferenza di esperti da lei ospitata a L'Aia, Paesi Bassi il 20 e 21 aprile per celebrare il 20° anniversario delle Raccomandazioni dell'Aia sui diritti all'istruzione delle minoranze nazionali.

"L'istruzione è per molti versi lo spazio in cui le questioni dell'uguaglianza e dell'identità nazionale e il concetto di nazione vengono negoziati", ha osservato.

Le Raccomandazioni dell'Aia, emesse dal primo Alto Commissario Max van der Stoep, insieme alle Linee guida di Lubiana del 2012 sull'integrazione di società diverse, rappresentano strumenti importanti per l'Alto Commissariato, che opera dietro le quinte con governi e scuole al fine di migliorare la situazione delle minoranze nazionali negli Stati partecipanti dell'OSCE.

Per vedere i filmati vincitori del concorso "La nostra scuola, la nostra diversità": www.osce.org/our-school-our-diversity

Lotta al terrorismo

"Una cosa è chiara – la sicurezza intesa in senso puramente repressivo non può funzionare. Dobbiamo ricorrere alla prevenzione, che è a volte considerata come l'approccio più blando, integrandola con una decisa azione penale", ha dichiarato il Ministro degli interni tedesco Thomas de Maizière in occasione dell'apertura della Conferenza annuale antiterrorismo 2016 su scala OSCE tenutasi a Berlino il 31 maggio 2016. Alla conferenza di due giorni oltre 300 esperti hanno parlato non solo di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento e della radicalizzazione che portano al terrorismo, ma anche di reintegrazione e riabilitazione di combattenti terroristi stranieri rimpatriati. I partecipanti hanno inoltre esaminato il lavoro svolto dall'OSCE in materia di lotta al terrorismo, dai seminari di esperti organizzati dal Dipartimento del Segretariato OSCE per le minacce transnazionali ai progetti realizzati dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo e dalle operazioni sul terreno, come ad esempio il progetto di formazione in Tagikistan denominato Genitori contro il terrorismo.

Per vedere la sessione di apertura della Conferenza antiterrorismo 2016 su scala OSCE: <http://www.osce.org/cio/243856>

Per informazioni sulla Campagna OSCE "Unita nel contrasto all'estremismo violento" (#UnitedCVE): <http://www.osce.org/unitedCVE>

Un esperimento in connettività

Circa un migliaio di imprenditori e funzionari governativi di alto livello si sono incontrati presso il Ministero degli esteri tedesco a Berlino il 18 e 19 maggio per un dialogo aperto ospitato dalla Presidenza tedesca dell'OSCE dedicato alla connettività per il commercio e gli investimenti in tutta la regione dell'OSCE e oltre, fino all'estremo oriente e alla Cina.

"Questa conferenza è un esperimento," ha dichiarato il Presidente in esercizio dell'OSCE, Ministro degli affari esteri tedesco Frank-Walter Steinmeier, "perché vogliamo parlare di visioni politiche in tempi di gravi sconvolgimenti politici. Si tratta di un esperimento perché vogliamo discutere di collaborazione concreta in tempi in cui i conflitti violenti nel nostro spazio comune mietono vite umane quasi ogni giorno. È un esperimento anche perché vogliamo parlare di prassi imprenditoriali in tempi in cui molti credono che le nostre visioni di uno spazio comune di sicurezza e stabilità siano andate in frantumi".

Per maggiori informazioni: www.osce.org/cio/240046
e (in tedesco) www.osceconnectivity.org

Giornate OSCE sulla sicurezza

"Refocusing Migration and Security - Bridging National and Regional Responses", Roma, 4 marzo – vedere a pag. 26 di questo numero

"From Confrontation to Co-operation: Restoring Co-operative Security in Europe", Berlino, 23 e 24 giugno Per maggiori informazioni: www.osce.org/sg/secdays



A colloquio con il Quartetto tunisino

Nell'estate del 2013 la Tunisia, paese che solo due anni prima aveva avviato la Primavera araba con la sua "rivoluzione della dignità" e aveva posto fine al regime autoritario di Zine El Abidine Ben Ali, è stata scossa da una serie di omicidi e di violente proteste che sembravano preannunciare lo scoppio di una guerra civile. Invece, entro la fine dell'anno, l'esecutivo rassegnava volontariamente le dimissioni e le parti in conflitto concordavano una tabella di marcia con cui si impegnavano a dare vita a un governo non di parte, a adottare una nuova costituzione, a stabilire un nuovo organismo e una nuova legge elettorale e a indire elezioni legislative e presidenziali – tutti impegni che sono stati realizzati.

Alle Quattro organizzazioni della società civile che si sono unite a formare il Quartetto tunisino per il dialogo nazionale va in gran parte il merito di aver fatto cambiare rotta al paese e di averlo ricondotto sulla strada della transizione democratica. Per la loro attività sono state insignite del Premio Nobel per la Pace del 2015.

Nel febbraio 2016 alcuni rappresentanti delle quattro organizzazioni – l'Unione generale tunisina del lavoro (UGTT), la Confederazione tunisina dell'industria, del commercio e dell'artigianato (UTICA), la Lega tunisina per i diritti umani e l'Ordine tunisino degli avvocati – hanno visitato l'OSCE a Vienna per partecipare alla sessione inaugurale del Gruppo di contatto mediterraneo, presieduto dall'Austria. Nel colloquio che segue ci parlano dei loro successi, ma anche delle sfide che la Tunisia, un Partner dell'OSCE per la cooperazione, deve oggi affrontare.

Siete quattro organizzazioni molto diverse, persino rivali in passato poiché rappresentate lavoratori e datori di lavoro, avvocati e attivisti per i diritti umani. Come siete riusciti a unire le forze?

Houcine Abbassi, Segretario generale dell'UGTT:

Innanzitutto, come membri della società civile, abbiamo alle spalle una storia di cooperazione. Nel 2011, per assicurare una transizione graduale verso un nuovo ordine politico dopo la fuga dell'allora Presidente Zine El Abidine Ben Ali, i partiti politici e gruppi della società civile hanno creato la cosiddetta Alta istanza per la realizzazione degli obiettivi della rivoluzione, della riforma politica e della transizione democratica. Il mio collega Ghazi Gherairi, professore di diritto costituzionale, anch'egli oggi qui con noi, ci ha dato consigli ed è stato il nostro portavoce. Il 23 ottobre 2011, grazie al nostro lavoro, è stata eletta l'Assemblea nazionale costituente (NCA). Dopo la formazione di un governo da parte della NCA, l'Alta istanza è stata sciolta.

Dopo un anno, purtroppo, sono riemersi conflitti che sono sfociati in una grave crisi politica, con aggressioni nei confronti di personalità pubbliche, di funzionari e delle forze di polizia, con omicidi e con un crescente pericolo terroristico. Sono stati assassinati due importanti esponenti politici: Chokri Belaïd [Coordinatore del Movimento dei patrioti democratici] e Mohamed Brahmi [leader del Movimento popolare]. Guardavamo a ciò che stava accadendo in altri Stati in cui si erano compiute rivoluzioni simili e che stavano discendendo nel caos. Ci siamo detti che non potevamo stare a guardare se volevamo evitare che il nostro paese seguisse la stessa sorte. Dovevamo trovare una soluzione per porre fine a tale situazione. Le nostre quattro organizzazioni si sono allora riunite per trovare una via di uscita, per avviare un dialogo nazionale. Così è iniziata la nostra storia.

Ouided Bouchamaoui, Presidente dell'UTICA:

Eutile ricordare, anche se talvolta lo si dimentica, che prima dell'avvio del dialogo nazionale vi erano già stati contatti diretti tra l'UTICA, l'unione dei datori di lavoro, e l'UGTT, l'unione dei lavoratori. Nel 2012, anno in cui si tenevano molte manifestazioni e scioperi e la situazione sociale era alquanto difficile, i due sindacati si sono incontrati e hanno preparato il terreno per il dialogo. Non è stato certo

facile all'inizio. Credo sia dovuto alle nostre personalità, e alla situazione in cui si trovava il paese, se siamo riusciti a raggiungere quella prima tappa fondamentale.

Abbassi: Abbiamo invitato molti partiti politici a unirsi al dialogo nazionale, e non pochi di essi hanno preso contatto con la signora Bouchamaoui o con me per metterci in guardia contro quell'unione di forze, ritenendo che ciò che ci divideva era più forte di ciò che ci univa. Ma la nostra risposta è stata chiara: l'interesse del paese veniva prima di tutto. Abbiamo lanciato un messaggio forte ai partiti politici in conflitto: noi, come avversari tradizionali, siamo stati in grado di giungere a un accordo, anche voi dunque dovete superare le divergenze interne, per il benessere del paese che è caro a tutti noi.

Noureddhine Allègue, Ordine tunisino degli

avvocati: In tale situazione, l'Ordine tunisino degli avvocati, durante un'assemblea generale, ha deciso di attivarsi e di impegnarsi. Era chiaro che dovevamo far fronte alla situazione politica e non potevamo lasciare le cose come stavano. La nostra cooperazione con la Lega tunisina per i diritti umani era scontata – il suo responsabile principale, Abdessattar Ben Moussa, è un nostro collega, un "ex-battonier"[capo di un'associazione forense], e numerosi avvocati fanno parte della lega stessa. Intrattenevamo quindi già buoni rapporti, anche con le altre due organizzazioni, il che ha facilitato il nostro compito.

Abdessattar Ben Moussa, Presidente della Lega

tunisina per i diritti umani: Tutte e quattro le organizzazioni erano già attive all'epoca della dittatura e avevano partecipato alla rivoluzione. Godevamo pertanto del sostegno della popolazione e di altre associazioni e organizzazioni. Un altro elemento che ci accomunava era la nostra indipendenza dai partiti politici e dalle influenze straniere. Le ambasciate volevano intervenire, ma noi rifiutammo.

Siete riusciti in un'impresa che sembrava impossibile: come attori della società civile avete convinto l'esecutivo a dimettersi volontariamente e, insieme all'opposizione, a concordare una tabella di marcia per riavviare il processo politico.

Qual è stato il segreto del vostro successo?

Ben Moussa: Convincere il governo alle dimissioni, insieme ai tre partiti che lo componevano, è stato in effetti difficile. La società tunisina era profondamente divisa sulla NCA. Migliaia di manifestanti fuori dal palazzo dell'Assemblea e in tutto il paese chiedevano le dimissioni del governo e lo scioglimento del parlamento, mentre dall'altro lato vi erano quelli che chiedevano di mantenere lo status quo. Cosa fare? Decidemmo che, poiché la NCA era un organo eletto, era necessario rispettarne la legittimità. Ma allo stesso tempo il governo doveva assumersi la responsabilità della situazione di sicurezza e delle serie di attacchi. Così abbiamo proposto una tabella di marcia che prevedeva una strada intermedia, che portava a una nuova costituzione, a un governo imparziale ad interim, a una nuova legge elettorale e a elezioni legislative e presidenziali.

Abbiamo insistito affinché la tabella di marcia fosse accettata, immediatamente. “Non possiamo rimanere in questa situazione di caos e guerra civile”, abbiamo detto, “che cosa vi rimarrà da governare altrimenti? Il dialogo è ora necessario più che mai.” È stata questa la tattica che abbiamo usato per convincere i partiti a firmare la tabella di marcia, che è stata accettata. Successivamente, per fare in modo che tale impegno fosse realizzato, abbiamo talvolta partecipato a manifestazioni pubbliche, insieme alla popolazione e agli attivisti.

Abbassi: Avevamo il sostegno popolare della società civile: che ci ha dato la forza. E tutti e quattro potevamo avvalerci dell'impegno dimostrato in precedenza: avevamo l'esperienza e le competenze necessarie perché il dialogo potesse funzionare.

Bouchamaoui: Il segreto del nostro successo? Il rispetto reciproco, la determinazione e un'incrollabile fiducia nella pace. Abbiamo fissato priorità chiare: l'interesse nazionale viene prima, quello delle nostre organizzazioni dopo.

Ghazi Gherairi, Segretario generale dell'Accademia internazionale tunisina di diritto costituzionale:

Sono un osservatore abbastanza vicino e allo stesso tempo sufficientemente distante per poter dire che il Quartetto ha avuto successo perché rappresenta la nuova Tunisia. La legittimazione dei suoi membri deriva dalle loro esperienze precedenti – i due sindacati dal periodo della loro comparsa negli anni quaranta, la Lega dei diritti umani dal suo ruolo di opposizione all'autoritarismo negli anni settanta, la professione legale per la sua antica storia (bisogna risalire fino agli scritti latini e greci per poter dire che Cartagine è un luogo in cui non cresce nulla, se non gli avvocati) – ciò che è interessante, a mio parere, è che il

Quartetto dimostra la capacità della società civile di trascendere i propri conflitti e le proprie divergenze fondamentali, riuscendo a dare la precedenza agli interessi nazionali piuttosto che al proprio interesse particolare, sia esso di parte o corporativo.

Come percepite le sfide che la Tunisia deve oggi affrontare?

Bouchamaoui: Tutti gli elementi costitutivi della tabella di marcia sono stati realizzati: abbiamo eletto l'Assemblea e il Presidente della repubblica e adottato la nuova costituzione. La transizione politica, a mio avviso, si è già compiuta. Ma è ancora fragile e rimarrà tale fino a che non realizzeremo la transizione economica. Perché i giovani, quando sono scesi in piazza, hanno chiesto non solo dignità e libertà, ma anche lavoro. Oggi siamo un paese democratico; abbiamo tutte le libertà e una forte società civile pronta a difenderle. Tuttavia, non siamo ancora riusciti a dare risposta a un'importante richiesta che proviene dalla gente: quella di offrire ai giovani disoccupati il lavoro di cui hanno disperatamente bisogno.

Siamo un paese piccolo, non abbiamo le risorse per farcela da soli, soprattutto perché la maggior parte delle imprese tunisine non è di grandi dimensioni. Il novanta per cento è composto da piccole e medie imprese – e la maggior parte è di dimensioni molto piccole, come le imprese individuali. Da solo, il nostro paese non può dunque offrire adeguate opportunità ai giovani. È questo il motivo per cui invitiamo gli investitori esteri a investire in Tunisia. Ma – e questa è una distinzione fondamentale – non cerchiamo subappalti: ciò che vogliamo è una localizzazione delle imprese. Vogliamo che gli investimenti in Tunisia siano improntati a uno spirito di vero partenariato. Non vogliamo persone che cercano una soluzione a basso costo, tutt'altro. Siamo alla ricerca di opportunità di innovazione in ambito tecnologico, sanitario e dell'istruzione: molti settori richiedono attività di ricerca, creatività e innovazione, e sono più che certo che i tunisini sono in grado di offrire queste opportunità agli stranieri.

L'estremismo radicale e il jihadismo stanno crescendo tra i giovani, anche in Tunisia: cosa può fare la società civile per prevenire tale fenomeno?

Bouchamaoui: Sì, molti giovani lasciano il paese per unirsi alla jihad. Secondo alcuni la Tunisia è il primo paese di reclutamento degli estremisti radicali e ciò fa paura alla gente. Innanzitutto, la cautela è

d'obbligo quando si parla di cifre. In secondo luogo, dobbiamo ascoltare questi giovani, intavolare un dialogo e discutere le ragioni che li spingono a partire. Se li ascoltiamo e gli parliamo, ci sarà sempre una soluzione. Ovviamente c'è anche un aspetto materiale: ci sono giovani che sono poveri, che sono alla ricerca di un lavoro; per alcuni è la mancanza di una rete sociale o di distrazioni o di qualcos'altro che li spinge verso coloro che si autodefiniscono devoti islamisti, anche se ciò è falso. Dobbiamo perciò cercare di convincerli, prospettargli un avvenire migliore in cui potranno trovare la felicità. Si tratta di impiegare tutti i mezzi a nostra disposizione per ascoltare, per creare adeguate condizioni di vita e soprattutto offrire ai giovani la dignità che meritano.

“Il contributo che un'organizzazione come l'OSCE può apportare al contesto internazionale è prima di tutto quello di comprendere ciò che sta accadendo in Tunisia”

Cosa può offrire il partenariato OSCE alla Tunisia?

Gherairi: Sono persuaso che l'OSCE, come organizzazione di paesi che perseguono la pace, è consapevole di ciò che le sta accadendo attorno – e la Tunisia è un paese geograficamente vicino in cui si stanno verificando eventi importanti. Da un lato la Tunisia è stata onorata stamane proprio per il suo consenso civile in favore della democrazia. Dall'altro il paese presenta anche altri aspetti, che includono bisogni sociali non soddisfatti che possono determinare sia flussi migratori – ricordiamo che nelle prime settimane dopo la rivoluzione si sono verificati flussi migratori verso l'Europa, in particolare verso l'Italia – sia ciò che alcuni mezzi d'informazione, senza verificare i dati, pretendono di veder accadere nel paese, data la presenza di un certo numero di contingenti tunisini nelle formazioni jihadiste in Medio Oriente. Credo sarebbe un errore separare le due parti: devono essere viste insieme. Vi è un processo virtuoso, di democratizzazione e di integrazione sociale, ma ci vuole tempo per raggiungere il benessere pubblico, il riconoscimento e la stabilità. Ci troviamo in un ambiente internazionale non sempre favorevole alla pace, non sempre favorevole ai valori democratici.

E spesso queste spinte non democratiche sono sostenute dal denaro – per non dire dai petrodollari. Ed è un fatto accertato che in Tunisia alcuni gruppi che scelgono il radicalismo – si tratta di diverse decine di persone – sono legati a tali tipi di reti. Il contributo che un'organizzazione come l'OSCE può pertanto apportare al contesto internazionale è prima di tutto quello di comprendere ciò che sta accadendo in Tunisia. Capire prima di tutto. Capire che esiste una nazione che ha deciso di sfidare la sorte e di emergere come nazione democratica, virtuosa e autonoma. Ci troviamo oggi in un determinato contesto internazionale. Se teniamo conto di questo, non serve nemmeno dirvi cosa dovete fare, è ovvio. È in linea con il senso stesso dell'OSCE in quanto organizzazione attenta alla pace, una pace che non significa solamente assenza di conflitto, ma creazione di uno stato permanente di non-conflitto.

Quali sono i vostri piani per il futuro?

Abbassi: Il Quartetto ha portato a termine ciò che si era prefissato. Con il dialogo nazionale abbiamo trovato una soluzione che ha consentito alle istituzioni statali di impiantarsi e di radicarsi. Ci è stato chiesto di istituzionalizzare tale dialogo. Ma abbiamo rifiutato perché rappresenterebbe uno sforzo parallelo alla volontà presa dagli elettori e potrebbe indebolire le istituzioni democratiche. Il nostro compito è completato e spetta ora a queste istituzioni continuare.

Ma il Quartetto continuerà a monitorare gli eventi in Tunisia; saremo vigili, tutti e quattro, fino a quando il nostro Paese non troverà il suo equilibrio – sul piano politico e socio economico ma anche sul piano della sicurezza, il più possibile distante dal terrorismo. Il nostro ruolo sarà intervenire se dovessero emergere segnali di destabilizzazione. In tal caso, dovremo muoverci rapidamente, perché se non lo facciamo, le conseguenze saranno disastrose. Questo è ciò che ancora ci unisce. Interverremo se il nostro paese avrà bisogno di noi.

Ben Moussa: Vorrei aggiungere che le nostre organizzazioni continuano a partecipare alle riforme. La Lega per i diritti umani sta lavorando in molti campi come la riforma dell'istruzione, la riforma giuridica, la riforma del sistema di sicurezza e la lotta contro la disoccupazione, contro il terrorismo e contro la violenza. C'è tanto da fare in quanto organizzazione basata sulla persuasione, ma non possiamo sostituire le istituzioni politiche.

Prime misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa

Colonnello (a riposo) Wolfgang Richter

Nell'attuale contesto di tensione geopolitica nella regione dell'OSCE, le misure di cooperazione in materia di sicurezza militare adottate durante la guerra fredda dalla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE, predecessore dell'OSCE) offrono alcuni utili insegnamenti.

Durante lo scorso decennio, l'acquis di sicurezza dell'OSCE è andato deteriorandosi di pari passo con lo sgretolarsi del Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa del 1992, pietra angolare del controllo degli armamenti convenzionali in Europa, e senza alcuna alternativa per il futuro. Al contrario, si è sviluppato un nuovo senso di competizione geopolitica, derivante da crescenti potenzialità di crisi e da nuove sfide alla sicurezza, in particolare la crisi in Ucraina e nella regione circostante. Tali sviluppi hanno cambiato il panorama di sicurezza europeo e rimesso in discussione i principi fondamentali della cooperazione per la sicurezza euro atlantica ed eurasiatica. Essi hanno anche portato alcuni Stati partecipanti a credere che occorrono misure di deterrenza e di difesa più efficaci per contrastare le minacce percepite alla loro sovranità e integrità territoriale. Nel corso degli ultimi due anni i sorvoli in prossimità delle frontiere, le esercitazioni militari e le manovre navali hanno infatti registrato un livello numerico e quantitativo mai prima raggiunto dalla fine della guerra fredda.

In tale contesto, va ricordato che anche al culmine della contrapposizione tra i blocchi in Europa negli anni '60, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) dichiarò che la distensione, unita alla prospettiva di misure di cooperazione per la sicurezza, avrebbe rafforzato

la deterrenza, come raccomandato nel suo "Rapporto Harmel" del dicembre 1967. Questo atteggiamento, associato all'obiettivo dichiarato dell'Unione Sovietica di assicurare "coesistenza pacifica" tra sistemi politici e ideologici diversi, fornì la base per la convocazione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) a Helsinki nel 1973. Vi parteciparono trentacinque Stati appartenenti a uno o all'altro blocco militare o Stati neutrali e non allineati. La strada per Helsinki era stata spianata da una serie di accordi bilaterali tra Germania Ovest e Unione Sovietica, Polonia, Cecoslovacchia e Germania Est, dall'adesione dei due Stati tedeschi all'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'Accordo delle quattro potenze su Berlino, dalla firma del Trattato per la limitazione degli armamenti strategici (SALT I) da parte dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti e dall'avvio dei colloqui sul controllo degli armamenti convenzionali in Europa centrale nel quadro della Mutua riduzione bilanciata delle forze armate.

La conferenza si concluse nel 1975 con l'adozione dell'Atto finale di Helsinki che specificava un ampio ventaglio di misure di cooperazione, raggruppate in tre "panieri" principali: sicurezza, cooperazione economica e tecnologica, questioni umanitarie e altre. Il primo paniere conteneva non solo dieci principi per la regolamentazione delle relazioni tra gli Stati (che interpretavano il diritto internazionale vigente riguardo al loro significato concreto e applicazione in un'Europa divisa), ma anche una serie di misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza in campo militare (CSBM).

Le misure di Helsinki

Mentre i colloqui nel quadro della Mutua riduzione bilanciata delle forze armate riguardavano solo gli Stati membri della NATO e del Patto di Varsavia, le CSBM contenute nell'Atto finale di Helsinki tenevano conto delle percezioni di rischio di tutti i trentacinque Stati partecipanti alla CSCE. Le misure rispondevano alla preoccupazione che esercitazioni militari ricorrenti su larga scala e movimenti di forze armate potessero essere utilizzati per sferrare attacchi a sorpresa o per predisporre operazioni offensive su larga scala con breve preavviso.

Venne concordata una disposizione che prevedeva la notifica preventiva di esercitazioni militari con l'impiego di oltre 25.000 o più effettivi (tra cui truppe anfibe o aviotruppe), con una clausola opzionale concernente l'osservazione. La notifica doveva essere data con ventuno o più giorni di preavviso rispetto all'inizio dell'esercitazione, eccezione fatta per le esercitazioni lampo con breve preavviso, che dovevano essere notificate quanto prima possibile. Per le operazioni aeree o marittime (anfibe), fu suggerito che i livelli richiesti per la notifica fossero significativamente abbassati, pur non venendo specificati. Tali disposizioni riguardavano la consistenza degli effettivi; l'Atto finale di Helsinki non comprendeva alcuna soglia per armamenti o equipaggiamenti. Tuttavia, gli Stati partecipanti furono invitati a fornire pertinenti informazioni supplementari sulle esercitazioni, come ad esempio il loro scopo, numero e componenti delle forze impegnate, orari, calendario e aree geografiche interessate.

Le CSBM di Helsinki tenevano conto del carattere politicamente sensibile e della pertinenza operativa delle attività militari insolite in zone di confine. Anche per operazioni di minore entità con l'impiego di meno di 25.000 effettivi, ma che si svolgevano nelle immediate vicinanze di altri Stati partecipanti, fu raccomandata una notifica. Per uno Stato partecipante il cui territorio si estendeva oltre il continente europeo, le CSBM di Helsinki si applicavano solo entro 250 chilometri dal confine con uno Stato partecipante europeo.

Benché lo scambio di osservatori e i contatti aggiuntivi, come le visite reciproche di delegazioni militari, non fossero obbligatori ai sensi dell'Atto finale di Helsinki, queste misure furono consigliate e il principio di reciprocità sottolineato. Inoltre, la

CSCE prevedeva che l'esperienza fatta con l'applicazione iniziale delle misure concordate a Helsinki avrebbe portato all'elaborazione di ulteriori disposizioni più dettagliate.

Attuazione limitata

Purtroppo, negli anni successivi all'adozione dell'Atto finale di Helsinki il clima politico peggiorò. La crisi legata allo spiegamento di missili balistici di medio raggio in Europa raggiungeva il suo apice, l'Unione Sovietica schierava forze in Afghanistan, la Polonia introduceva la legge marziale e i progressi dei colloqui MBFR si bloccarono. Inoltre, profonde differenze nell'interpretazione dell'Atto finale di Helsinki, in particolare per quanto riguarda i diritti umani e le libertà fondamentali, acuirono la diffidenza reciproca.

Per oltre un decennio dopo la firma dell'Atto finale di Helsinki, le CSBM furono pertanto attuate solo in modo parziale e selettivo. Tra il 1975 e il 1986 furono notificate settantadue manovre su larga scala, di cui quarantasette furono osservate, benché con restrizioni rigorosamente definite. Inoltre, in questo periodo furono notificate cinquantatré esercitazioni di minore entità, di cui diciannove furono osservate. Durante le conferenze CSCE sui seguiti tenute a Belgrado (1977–1978) e a Madrid (1980–1983) non fu possibile compiere alcun progresso tangibile sull'elaborazione di nuove CSBM. A Madrid, gli Stati partecipanti, tuttavia, concordarono di convocare una conferenza a Stoccolma nel gennaio del 1984 per promuovere l'attuazione e l'ulteriore elaborazione di CSBM.

Il Documento di Stoccolma

I negoziati alla Conferenza di Stoccolma ricevettero una spinta inaspettata allorché il Presidente sovietico Mikhail Gorbachev iniziò a rivedere le politiche dell'Unione Sovietica in vista del processo di riforma. Ciò portò a reciproci segnali di distensione, fra cui proposte di compromesso sul controllo degli armamenti convenzionali e dei missili balistici a raggio medio e intermedio. Nel 1986 a Stoccolma gli Stati partecipanti alla CSCE riuscirono ad adottare un pacchetto di CSBM rivedute, elencate nel Documento di Stoccolma, che ancora oggi costituiscono il nucleo della funzione di preallarme del Documento di Vienna che gli è succeduto: la notifica preventiva e l'osservazione delle esercitazioni militari e delle attività militari insolite; calendari annuali e disposizioni limitative, rafforzate da misure di verifica.

Il mandato di Madrid per la Conferenza di Stoccolma precisava che l'area di applicazione delle nuove CSBM dovesse comprendere l'intera Europa, nonché lo spazio aereo e l'area marittima vicini, così da includere anche le aree oceaniche vicine all'Europa. Quest'ultima specifica era nuova rispetto alle CSBM di Helsinki. Nell'area marittima e nello spazio aereo vicini, le CSBM erano applicabili alle attività militari di tutti gli Stati partecipanti solo quando queste interessavano la sicurezza in Europa e costituivano parte delle loro attività notificabili entro l'Europa nel suo complesso.

Nel Documento di Stoccolma il numero di giorni di preavviso richiesti per talune attività militari venne portato dai ventuno specificati nell'Atto finale di Helsinki a quarantadue. Anche in questo caso, fu fatta un'eccezione per le esercitazioni lampo, che dovevano essere annunciate nel momento in cui le truppe impiegate iniziavano tali attività.

La soglia di Helsinki di 25.0000 effettivi impegnati in tali attività fu ridotta a 13.000 se impiegati nella stessa esercitazione, condotta sotto un unico comando operativo e organizzata in una struttura divisionale o almeno in due brigate/reggimenti. Queste truppe (chiamate ora "forze terrestri") furono definite in modo da comprendere non solo l'esercito, le forze anfibe e aviotrasportate, ma anche forze aeromobili. Fu inoltre introdotta una soglia aggiuntiva di 300 carri armati. Anche esercitazioni di minore entità che implicassero sbarchi anfibi o lanci con paracadute di almeno 3.000 effettivi erano soggette a notifica. Per la prima volta, la partecipazione di forze aeree doveva essere inclusa nella notifica se nel corso dell'attività erano previste 200 o più sortite di aeromobili (esclusi gli elicotteri).

Le informazioni da inserire nelle notifiche erano specificate in dettaglio: designazione e scopo generale dell'attività; nomi degli Stati impegnati; livello di comando, date di inizio e di fine, tipo e numero totale di truppe, divisioni, sbarchi anfibi, lanci con paracadute e principali sistemi d'arma impiegati (tra cui carri armati, lanciatori di missili guidati anticarro montati su veicoli, pezzi di artiglieria e lanciarazzi multipli calibro 100 mm e superiore, elicotteri e sortite di aeromobili e tiri navali contro costa previsti).

Per quanto riguarda le esercitazioni multinazionali, il Documento di Stoccolma stabiliva che il paese ospitante sul cui territorio si svolgeva l'attività era tenuto a notificare l'esercitazione se il numero complessivo delle diverse forze nazionali superava le soglie, anche se l'entità del contributo nazionale rimaneva al di sotto del livello notificabile. Inoltre, anche l'arrivo di consistenti forze trasferite dall'esterno della zona di applicazione delle CSBM entro detta zona o dall'interno della zona di applicazione delle CSBM a punti di concentrazione nella zona doveva essere notificato. Tali disposizioni assicuravano la trasparenza dei rinforzi militari provenienti dall'esterno dell'Europa o dei trasferimenti di consistenti riserve operative nella zona di applicazione.

Le raccomandazioni piuttosto vaghe sull'osservazione delle attività militari insolite nell'Atto finale di Helsinki furono sostituite da disposizioni concrete nel Documento di Stoccolma. Gli Stati partecipanti erano tenuti a invitare osservatori provenienti da tutti gli altri Stati partecipanti alle esercitazioni notificabili e alle concentrazioni di forze ogni qualvolta il numero di effettivi impegnati raggiungeva o superava 17.000 unità. Per sbarchi anfibi o lanci con paracadute, le soglie erano state fissate a 5.000 effettivi impegnati. Ogni Stato partecipante aveva il diritto di inviare due osservatori, il cui compito era confermare che l'attività militare non fosse di carattere minaccioso. A tal fine, erano autorizzati a utilizzare appropriate mappe e apparecchiature di osservazione, ricevere rapporti informativi giornalieri sullo svolgimento delle attività e un prospetto orario giornaliero, visitare importanti posizioni geografiche nella zona delle operazioni ed entrare in contatto con comandanti e truppe delle maggiori unità di combattimento. Nel caso di esercitazioni lampo, l'invito agli osservatori era obbligatorio solo se la loro durata superava le 72 ore.

Un altro elemento di novità del Documento di Stoccolma era l'obbligo da parte degli Stati partecipanti di fornire un calendario annuale entro il 15 novembre di ogni anno delle attività soggette a notifica previste per l'anno solare successivo, unitamente a informazioni dettagliate su date, caratteristiche generali, scopo, dimensione e durata, nonché numero e tipo di truppe impegnate. Inoltre, venivano introdotte disposizioni limitative: le attività militari pianificate con l'impiego di oltre 40.000 effettivi dovevano essere comunicate per il secondo anno solare successivo unitamente a pertinenti informazioni, e nessuna attività militare con l'impiego di oltre 75.000 effettivi poteva aver luogo a meno che non fosse oggetto di una comunicazione; gli Stati partecipanti non avrebbero effettuato attività militari in cui fossero impiegati oltre 40.000 effettivi a meno che tali attività non fossero state incluse nel calendario annuale. Queste disposizioni assicuravano che le esercitazioni lampo che superavano tali soglie non fossero consentite senza notifica preventiva a lungo termine e, pertanto, intendevano impedire lo sviluppo di scenari che avrebbero potuto essere utilizzati per attacchi a sorpresa.

Come ulteriore misura di rafforzamento della fiducia nei casi in cui sussistevano dubbi sull'osservanza, agli Stati partecipanti era concesso il diritto di condurre ispezioni su sfida sul territorio di altri Stati partecipanti entro la zona di applicazione. Nessuno Stato, tuttavia, era tenuto ad accettare più di tre ispezioni sul suo territorio per anno solare. Le richieste di ispezione dovevano specificare l'area in cui si riteneva avesse luogo un'attività militare soggetta a notifica, e l'area specificata non doveva eccedere quella necessaria per un'attività militare a livello di armata. Lo Stato ispezionato doveva concedere libero accesso agli ispettori, fatta eccezione per punti sensibili o piccole aree soggette a restrizioni come installazioni di difesa, veicoli, aeromobili o imbarcazioni militari.

Le risposte alle richieste di ispezione dovevano essere trasmesse entro 24 ore. Il nucleo ispettivo doveva essere accolto al più tardi entro 36 ore al punto di entrata più vicino possibile all'area specificata e aveva il diritto di condurre l'ispezione per un massimo di 48 ore, a terra o dall'aria o entrambi.

La sezione finale del Documento di Stoccolma conteneva un esplicito riferimento all'attuazione delle CSBM, sottolineando il contributo che esse offrivano per ridurre i pericoli di conflitti armati e di malintesi o di errori di valutazione relativi ad attività militari.

Seguiti

Alla conclusione della conferenza di Stoccolma, la distensione stava facendo rapidi progressi. Nel maggio 1987 il Patto di Varsavia annunciò un cambiamento nella sua dottrina militare verso una strategia difensiva. Nel dicembre dello stesso anno fu firmato il Trattato sulle forze nucleari a medio raggio (INF) tra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti. Nel gennaio 1989 fu concordato un nuovo mandato per negoziare il controllo degli armamenti convenzionali, che portò alla conclusione del Trattato CFE l'anno successivo.

Le prime osservazioni reciproche ai sensi del Documento di Stoccolma vennero effettuate in Europa centrale nel 1987. I risultati furono incoraggianti: venne confermata l'osservanza delle disposizioni di Stoccolma e i primi contatti professionali tra militari contribuirono a rafforzare la fiducia reciproca.

Lezioni apprese

Nei primi mesi del 1989, in occasione della conferenza di Vienna sui seguiti della CSCE, gli Stati partecipanti decisero di proseguire i negoziati sul rafforzamento delle CSBM di Stoccolma. Le riunioni ebbero luogo a Vienna e portarono al Documento di Vienna 1990. Fu il primo di una serie di Documenti di Vienna, l'ultimo dei quali è il Documento di Vienna 2011, che incorpora le attuali CSBM dell'OSCE.

Le prime CSBM della CSCE, contenute nell'Atto finale di Helsinki e nel Documento di Stoccolma, erano incentrate sulle attività militari insolite ed erano intese a fornire informazioni, notifiche e verifiche tempestive. Nonostante fossero basate su valori soglia che corrispondevano all'elevata quantità di armamenti e ai grandi potenziali dei blocchi militari esistenti fino al 1991, i principi applicati per la loro introduzione e attuazione potrebbero essere ancora oggi validi e meritano pertanto la dovuta considerazione.

(1) Le prime CSBM poterono essere migliorate e attuate una volta conclusa un'intesa generale sulla distensione, insieme alla volontà politica di promuovere un dialogo aperto e una sicurezza cooperativa sulla base di norme comuni e impegni reciproci di moderazione. Anche oggi, un ambiente di sicurezza cooperativa favorirebbe l'ulteriore sviluppo delle CSBM al fine di accrescere la trasparenza e la fiducia.

(2) La moderazione reciproca può essere meglio raggiunta attraverso il controllo degli armamenti convenzionali finalizzato a limitazioni concrete di capacità militari offensive. Pertanto, parallelamente alle prime deliberazioni della CSCE sulle CSBM, il controllo degli armamenti convenzionali veniva perseguito prestando particolare attenzione agli armamenti chiave necessari per condurre operazioni belliche offensive combinate. Anche oggi, rivitalizzare il controllo degli armamenti convenzionali avrebbe un effetto positivo sulle prospettive degli sforzi dell'OSCE volti a migliorare la trasparenza.

(3) Le prime CSBM erano militarmente rilevanti perché rispondevano a scenari realistici e a predominanti percezioni di rischio. Particolare attenzione era dedicata ad attività militari insolite, in particolare nelle zone di confine. Tale approccio è ancora oggi valido. Tuttavia, i valori soglia per le osservazioni multinazionali e le quote per le ispezioni devono essere adattati alla realtà attuale dell'Europa.

Il Colonnello (a riposo) Wolfgang Richter è esperto associato presso l'Istituto tedesco per gli affari internazionali e la sicurezza (Stiftung Wissenschaft und Politik) di Berlino. È stato capo della sezione militare e consulente militare principale della Missione permanente della Germania presso l'OSCE dal 2005 al 2009.

1. Trentasei delle settantadue notifiche erano di membri della NATO, ventisette di membri del Patto di Varsavia e nove di Stati neutrali e non allineati; di quarantasette inviti di osservatori, trentuno erano di membri della NATO, otto di membri del Patto di Varsavia (solo dal 1975 al 1979) e otto di Stati neutrali e non allineati.

2. Trentasette esercitazioni di minore entità furono notificate da membri della NATO, sei da membri del Patto di Varsavia e dieci da Stati neutrali e non allineati; tredici inviti di osservatori furono inviati da membri della NATO, uno da un membro del Patto di Varsavia (solo dal 1975 al 1979) e cinque da Stati neutrali e non allineati.

Sezione speciale: Migrazione

Operando a livello regionale per rendere la migrazione una forza positiva, l'OSCE insieme ai suoi partner è impegnata nella ricerca di una risposta cooperativa.



Un'opportunità morale

Di Peter D. Sutherland

I nostri sforzi collettivi per gestire i grandi flussi migratori sono in gran parte falliti, afferma Peter Sutherland, Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la migrazione internazionale. In vista del Vertice delle Nazioni Unite sui rifugiati e i migranti in settembre, il sistema internazionale ha la possibilità di riconoscere le cause di tale fallimento e valutare i modi per porvi rimedio.

Ogni tanto una tragica notizia richiama la nostra attenzione e risveglia le nostre coscienze. Pensiamo alla devastante immagine di Aylan Kurdi, il piccolo siriano trovato morto su una spiaggia turca la scorsa estate, o alle ottocento persone perite in un solo weekend lo scorso aprile nel tragico naufragio dell'imbarcazione che li trasportava attraverso il Mediterraneo. Mentre queste notizie svaniscono nella nebbia tossica del risorgente nazionalismo e dell'istinto tribale, è nostro dovere mantenere una posizione ferma sulla responsabilità morale dei leader mondiali.

Le conseguenze del riemergere di un nazionalismo aggressivo sono deleterie per tutti. I rifugiati in cerca di un porto sicuro da conflitti violenti – le prime vittime del terrorismo – sono particolarmente vulnerabili. Si ritrovano spesso ad affrontare barriere di filo spinato e a rimanere bloccati per lunghi periodi in condizioni spaventose.

Di nuovo prigionieri degli eventi, hanno di fronte due opzioni: ritornare nelle mani dei trafficanti nel disperato tentativo di trovare un passaggio sicuro al di là delle frontiere o continuare a esistere in una specie di limbo. “Esistere” significa sopravvivere in campi profughi sempre più grandi e spesso malsani: una situazione moralmente inconcepibile e inaccettabile in un mondo civilizzato.

Dietro a tutto questo c'è il diffuso timore in tutta Europa e al di là dell'Atlantico che gli stranieri possano in qualche modo compromettere le tradizioni e i valori. Spinti dai luoghi comuni del nazionalismo, gli stessi cittadini e i leader di alcuni paesi stanno di fatto facendo proprio questo. I partiti di estrema destra ottengono infatti maggiori consensi e le frange nazionaliste stanno mettendo alla prova i valori europei – valori cui è stata data così nobile espressione dopo la Seconda guerra mondiale: la tolleranza, la pluralità e la non discriminazione.

Un tale attacco al progetto europeo favorirà governi autoritari e introdurrà una cultura che è caratteristica del distopico scontro di civiltà di Huntington, in cui prevale la xenofobia e gli innocenti sono perseguitati. Tutto ciò mentre l'Europa si trova nuovamente divisa (e non solo attraverso il ripristino di frontiere fisiche). Analoghe forze nazionalistiche e nativistiche sembrano influenzare il dibattito negli Stati Uniti, con Donald Trump, candidato alla corsa presidenziale, che propone di vietare l'ingresso nel paese ai musulmani.

Tra l'aperta ostilità ad accogliere rifugiati in alcuni paesi e un atteggiamento molto più tollerante in altri, gli sforzi collettivi per gestire i grandi flussi migratori sono in gran parte falliti. Una crisi globale richiede una risposta globale urgente, accompagnata da una forte leadership. Quest'anno il sistema internazionale ha la possibilità di riconoscere che cosa non ha funzionato e di valutare i modi per porvi rimedio. I leader del mondo devono assumersi le proprie responsabilità in vista della convocazione in settembre del Vertice delle Nazioni Unite per far fronte ai grandi movimenti di rifugiati e di migranti.

Inanzitutto si deve accettare il fatto che non si tratta di un problema che si dissolverà nel nulla o di una crisi che può essere deviata verso altri lidi, come sembrano pensare alcuni leader. Dobbiamo guardare al futuro con tenace realismo. La migrazione è una realtà globale che continuerà senza sosta. Secondo il rapporto "Global trends" dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), pubblicato

nel giugno dello scorso anno, quasi 60 milioni di persone sono attualmente sfollate all'interno dei loro paesi, di cui 20 milioni sono rifugiati richiedenti asilo. In prospettiva, innumerevoli altre persone sono a rischio di sfollamento a causa di ulteriori conflitti e disastri.

La nostra capacità di protezione va accresciuta in modo tale da comprendere anche coloro che non sono strettamente definibili come rifugiati. Pensiamo ai bambini sfruttati a fini lavorativi o alle comunità a rischio per la non uniforme distribuzione delle conseguenze del cambiamento climatico. Nel solo Bangladesh, un tifone nella baia del Bengala potrebbe costringere all'esodo milioni di persone che vivono nelle zone costiere più basse. Ciò richiede una capacità di risposta globale e un approccio a lungo termine.

In secondo luogo, il sistema di protezione internazionale deve essere migliorato in modo specifico per far sì che la comunità internazionale non risponda semplicemente a eventi contingenti. È quindi necessario, tra l'altro, riconoscere che la responsabilità non è limitata dalla vicinanza. Risposte retoriche devono essere tradotte in risultati concreti che rispettino il diritto internazionale e siano trasparenti e verificabili.

Ciò significa valutare e definire i costi per dare sostegno ai profughi e agli Stati in prima linea che li ospitano. Potrà funzionare solo come parte di un piano umanitario a lungo termine che richiede un aumento sia degli aiuti finanziari, sia delle capacità di reinsediamento a ciascun livello nazionale corrispondente, a livello globale. È uno scenario che non prevede opzioni.

Come dimostrato dalla conferenza ad alto livello dell'UNHCR sui percorsi per l'ammissione dei rifugiati siriani, tenutasi a Ginevra il 30 marzo – in cui pochi Stati hanno annunciato nuovi piani per accogliere i rifugiati – gli sforzi messi in campo per offrire ospitalità ai profughi variano notevolmente. Molti paesi ricchi non hanno mantenuto del tutto le loro promesse sui reinsediamenti. È inconcepibile che l'86 per cento dei rifugiati risieda in paesi in via di

Photo: © Espen Rasmussen/Panos



sviluppo, come documentato dal citato rapporto dell'UNHCR. Secondo uno studio effettuato da Human Rights First, la Giordania, il Libano e la Turchia ospitano quasi 4,5 milioni di rifugiati provenienti dalla sola Siria. In mancanza di un'adeguata condivisione delle responsabilità, ciò ha portato a un deterioramento dell'accesso e delle condizioni nei paesi che si trovano in prima linea. Viviamo in un mondo interconnesso e inevitabilmente integrato, e ciò deve rispecchiarsi in una politica collaborativa e condivisa sulla migrazione.

Al contempo, la comunità internazionale deve lavorare in modo collaborativo per creare percorsi sicuri e legali per i rifugiati, creando un contrappeso alla nostra assoluta opposizione a movimenti irregolari e illegali di migranti. Alla luce del rapporto di Europol "Migrant smuggling in the EU" nel febbraio 2015, secondo il quale le organizzazioni di trafficanti in Europa hanno realizzato profitti stimabili tra i tre e i sei miliardi di euro nel solo 2015, è necessario offrire canali alternativi, così da evitare che gente disperata non sia costretta a intraprendere pericolose traversate del Mediterraneo e rischiosi percorsi terrestri.

Si dovrebbero creare canali regolari per integrare i migranti e i rifugiati come membri attivi della società, così come regimi di visti a fini umanitari e prevedere inoltre un coordinamento delle sponsorizzazioni private e la concessione di borse di studio.

Il programma di visti a fini umanitari del Brasile in favore degli haitiani, facilitato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, può essere preso a modello per creare percorsi legali. Il programma canadese "Private Sponsorship of Refugees", avviato 38 anni fa, rappresenta un altro modello di buone prassi. Il programma coordina le iniziative intraprese da organizzazioni e gruppi canadesi di sponsorizzazione privata dei rifugiati durante il loro primo anno di insediamento, e si occupa ora del reinsediamento di circa il 40 per cento dei profughi che entrano nel paese. Si tratta di un

processo di sponsorizzazione che è diventato un modello globale e che alcuni difensori dei rifugiati negli Stati Uniti vorrebbero replicare: un'iniziativa che andrebbe incoraggiata.

Occorre anche ricordare che, secondo i dati delle Nazioni Unite, oltre il 41 per cento dei rifugiati a livello mondiale sono bambini, così come sono bambini, secondo quanto riportato dall'UNICEF, il 36 per cento di coloro che intraprendono il rischioso viaggio tra la Grecia e la Turchia. Spesso questi bambini trascorrono periodi indefiniti di tempo in detenzione, senza poter ricorrere a un riesame giudiziario della loro posizione. Oltre a garantire il ricongiungimento familiare, dobbiamo far sì che il benessere mentale e fisico dei bambini sia considerato prioritario e ne venga categoricamente vietata la detenzione. Si tratta di un principio che dovrebbe rientrare in un protocollo futuro, giuridicamente vincolante per tutti.

Infine, dobbiamo anche contribuire a un ripensamento globale di quali siano effettivamente i nostri doveri nei confronti dei rifugiati e dei migranti vulnerabili. La comunità internazionale deve adottare una narrativa riformata che possa rispondere al carattere evolutivo della migrazione. Anziché considerare i rifugiati come una minaccia alla sicurezza che deve essere scongiurata, dobbiamo dimostrare che essi possono contribuire positivamente alla società ed essere integrati nelle comunità, nei mercati e nelle scuole.

La comunità internazionale non deve soccombere ai barbarici timori dei nazionalisti di estrema destra, ma deve cogliere questo momento come un'opportunità per migliorare oggi le condizioni di vita di innumerevoli esseri umani, e di molti altri in futuro.

Peter D. Sutherland è il Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la migrazione internazionale.

-
1. unhcr.org/556725e69.pdf
 2. www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HRFSyrianRefCrisis.pdf
 3. www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/
 4. www.unicef.org/media/media_90000.html

La migrazione ci rende più sicuri, più ricchi, più resistenti e più protetti

Di Teresa Albano

Il mandato dell'ufficio OSCE incaricato del coordinamento delle attività economiche e ambientali è stato formulato sulla base di un concetto positivo della migrazione come risorsa, un fattore chiave dello sviluppo, della crescita e della prosperità economica.

La migrazione è al centro di accesi dibattiti in quest'epoca di crescenti flussi non regolamentati di persone in tutto il mondo, inclusa la regione dell'OSCE e i paesi limitrofi. L'attenzione dei media è interamente rivolta alle notizie allarmistiche sulle minacce alla nostra sicurezza e al nostro stile di vita; alcuni politici populistici sfruttano le preoccupazioni sulla crescente disoccupazione e la disuguaglianza economica per alimentare atteggiamenti negativi nei confronti dei rifugiati e dei lavoratori stranieri. In un tale clima è difficile parlare di immigrazione come risorsa. Tuttavia, in linea con il suo mandato, è esattamente questo il modo in cui l'Ufficio del coordinatore delle attività economiche e ambientali dell'OSCE (OSCE/OCEEA) guarda alla migrazione, e con buone ragioni.

Verso una maggiore migrazione legale

I modelli migratori sono cambiati negli ultimi venticinque anni, per effetto della globalizzazione che li ha forgiati, accelerati e amplificati. Mentre la circolazione delle persone è diventata più semplice per il basso costo dei trasporti e il crollo delle barriere politiche ed ideologiche di un tempo, gli Stati hanno assunto una posizione sempre più rigida verso la mobilità umana. È un fatto paradossale nelle nostre economie sempre più interconnesse. La mobilità delle competenze e delle capacità è parte integrante di un mondo imprenditoriale che persegue una sempre maggiore efficienza e produttività.

Uno studio quinquennale sugli aspetti che determinano la migrazione, realizzato dall'International Migration Institute ⁷, ha confermato che le politiche restrittive sulla migrazione per lavoro aggravano i problemi che esse intendevano prevenire, dando luogo ad esempio a una diversione verso l'irregolarità. Contrariamente a quanto si crede comunemente, una maggiore mobilità umana è parte della soluzione. In un mondo in cui una persona su sette vive e lavora al di fuori del proprio paese d'origine, lo sviluppo di efficaci canali di migrazione legali ha un positivo effetto di trasformazione sia sugli individui, sia sulle economie nazionali.

Una più ampia migrazione legale rende le nostre società più sicure. Riduce lo sfruttamento e combatte l'esclusione sociale dei lavoratori migranti regolari e irregolari che può portare a tensioni sociali. L'Organizzazione internazionale del lavoro stima che 20 milioni di persone cadono vittima del lavoro forzato in tutto il mondo. È un fatto inaccettabile dal punto di vista dei diritti umani e comporta un costo sociale ed economico che l'economia globale non può sostenere.

Permettere in misura maggiore la migrazione legale accresce la nostra tutela sociale. Preserva i nostri regimi di protezione sociale grazie all'iniezione di talenti giovani e motivati nelle nostre società in fase di invecchiamento. Il Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali prevede che entro il 2050, per la prima volta nella storia, la quota globale di persone di età pari o superiore a sessant'anni corrisponderà a quella dei giovani di età inferiore a 15 anni. Secondo l'Istituto per la ricerca economica, con sede a Monaco, la sola Germania avrà teoricamente bisogno di altri 32 milioni di persone entro il 2035 per finanziare il suo attuale sistema pensionistico.

Una maggiore migrazione legale ci rende più ricchi, perché possiamo trarre vantaggio dagli investimenti che i lavoratori migranti fanno dei loro risparmi nei paesi di origine e di destinazione. La Banca Mondiale, nel suo "Migration and Development Brief", pubblicato in aprile, afferma che le rimesse annuali dei lavoratori migranti nei paesi d'origine ammontano a 583 miliardi di dollari: un importo pari a tre volte quello riservato dai governi all'assistenza allo sviluppo all'estero. È una chiara dimostrazione del contributo dei migranti alla prosperità mondiale.

Infine, una maggiore migrazione legale ci rende più resistenti. Nel mondo d'oggi la migrazione non è più un'esperienza che si intraprende una volta per sempre. Si tratta di una strategia per far fronte alle crescenti incertezze che derivano da un mercato globale del lavoro sempre più flessibile; è un tassello in un mutevole mosaico di opzioni di lavoro e di esistenza. Le porte che vengono aperte alla migrazione tendono a diventare porte girevoli che accrescono la circolazione, dalla migrazione al ritorno, alla re-immigrazione.

Ripensare le politiche

La crisi dei migranti che stiamo vivendo offre un'opportunità per ripensare gli attuali strumenti e politiche sulla migrazione. Sarebbe uno sbaglio considerare i migranti e i rifugiati che fuggono da guerre o persecuzioni come "buoni" e i migranti economici, che cercano mezzi di sostentamento all'estero, come "cattivi". La migrazione è un fenomeno diversificato e gli strumenti per gestirla devono essere adattati alle diverse motivazioni che spingono le persone a partire.

Alcune delle spinte più potenti alla migrazione sono le aspirazioni delle persone, i loro sogni, la loro creatività, lo spirito di sfida e di sacrificio – le stesse forze che guidano l'innovazione e la crescita economica. È importante riconoscere che tra coloro che chiedono attualmente la protezione internazionale, vi sono molti in cerca di un'opportunità per dimostrare il loro valore per la società. Creare canali accessibili e realistici ai migranti economici dovrebbe essere una priorità, in modo che le economie che li accolgono possano beneficiare di tale risorsa.

Cosa può fare dell'OSCE?

Esiste una forte necessità di una buona governance della migrazione, con una prospettiva di espansione dei canali legali di migrazione che può realizzarsi solo attraverso uno sforzo collettivo. L'OSCE/OCEEA, in linea con il suo mandato, offre agli Stati partecipanti la possibilità di trarre vantaggio dalla sua lunga esperienza e competenza, sempre nella consapevolezza che è una prerogativa degli Stati determinare chi entra e rimane nel loro territorio e a quali condizioni. La consulenza offerta dall'Ufficio sulle politiche in materia di migrazione si fonda su tre pilastri: la conoscenza, le capacità e la cooperazione.

Conoscenza: per avere un impatto positivo, le politiche in materia di migrazione per motivi di lavoro devono basarsi su verifiche e analisi economiche. L'OSCE/OCEEA realizza guide, manuali e materiale di formazione per migliorare le politiche e la legislazione in materia di migrazione. L'Ufficio ha introdotto per la prima volta metodi innovativi per far fronte alle aspirazioni e alle vulnerabilità di uomini e donne migranti, nonché efficaci sistemi di raccolta e scambio di dati e statistiche sulla migrazione. Si avvale inoltre di occasioni come le riunioni del Comitato economico e ambientale, l'annuale Foro economico e ambientale, riunioni di esperti e seminari per informare gli Stati partecipanti in merito a ricerche e prassi di cruciale importanza.

Capacità: le sfide della migrazione richiedono risposte pragmatiche a livello nazionale e locale. Per trasformare le conoscenze teoriche in pratica operativa, l'OSCE/OCEEA offre corsi di formazione a ministeri competenti, ad autorità locali e a rappresentanti sindacali e del settore privato, nonché alle comunità di migranti. Attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, favorisce uno scambio di idee che porta allo sviluppo e all'attuazione di iniziative pilota, come i Centri di risorse per i migranti creati in Tagikistan, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), che offrono orientamenti ai migranti prima della partenza e dopo il loro rientro in patria.

Cooperazione: la mutevole natura dei flussi migratori impone una continua ricerca di un terreno comune e di soluzioni condivise tra i diversi attori: i paesi di origine e di destinazione, il settore privato e le autorità locali, i sindacati, le comunità di accoglienza e di migranti. Sistemi efficaci di gestione della migrazione di manodopera devono equilibrare le varie preoccupazioni riguardanti il controllo delle frontiere, gli spostamenti demografici, le esigenze delle economie nazionali, le richieste di competenze specifiche dei mercati del lavoro e delle imprese private. L'OSCE/OCEEA facilita lo scambio di informazioni e la comprensione degli strumenti fondamentali per valutare, monitorare, adeguare e attuare politiche efficaci sulla migrazione per lavoro. Il suo obiettivo è sostenere le decisioni politiche che si basano su riscontri economici piuttosto che su approcci emotivi o, ancor peggio, demagogici.

Far sì che la migrazione diventi un punto di forza per lo sviluppo economico e la crescita delle economie di partenza e di accoglienza è una responsabilità politica, ed è una responsabilità condivisa. Un atteggiamento cooperativo e un cambiamento di mentalità sono indispensabili per trasformare le sfide in opportunità. Bisogna comprendere che le politiche restrittive sulla migrazione sono parte del problema e non la soluzione. Insieme, dobbiamo accettare la migrazione come una caratteristica strutturale dell'economia globale. Insieme dobbiamo, inoltre, perseguire politiche che rendano la migrazione uno strumento per una prosperità condivisa. Lavorando fianco a fianco possiamo rendere la migrazione una risorsa per tutti.

Teresa Albano è funzionario per le questioni economiche presso l'Ufficio del Coordinatore delle attività economiche e ambientali dell'OSCE.

7 www.imi.ox.ac.uk/completed-projects/demig

На пути к миграционной политике, основанной на фактах

Рекомендации по улучшению доступности, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Республике Таджикистан



ОБСЕ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

 IOM International Organization for Migration

Publicazioni dell'OSCE/OCEEA sulla migrazione

2006: *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination (in inglese e russo)*

2007: *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean edition (in inglese, arabo e francese)*

2009: *Strengthening Migration Governance (in inglese)*

2009: *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies (in inglese, russo e spagnolo)*

2012: *Training Modules on Labour Migration: Sensitive Labour Management - Trainer's Manual (in inglese e russo)*

2012: *Gender and Labour Migration Trainer's Manual (in inglese e russo)*

2014: *Towards Evidence-based Migration Policy (in russo)*

Le pubblicazioni sono consultabili online all'indirizzo: osce.org/secretariat/111294

Il mandato dell'OSCE/OCEEA in materia di migrazione

L'Atto finale di Helsinki del 1975 comprende un capitolo intitolato "Aspetti economici e sociali del lavoro migrante" come area di cooperazione per gli Stati partecipanti.

La Decisione N.2/05 del Consiglio dei ministri sulla migrazione (Lubiana, 2005) incarica le strutture dell'OSCE di occuparsi delle questioni relative alla migrazione, che viene descritta come fenomeno sempre più "complesso e dai molteplici aspetti". La Dichiarazione ministeriale sulla migrazione dell'anno successivo (Bruxelles, 2006) si spinge un passo avanti, definendo la migrazione una "forza positiva", riconoscendo il "potenziale contributo della migrazione allo sviluppo sostenibile."

Le attività relative alla migrazione sono specificate nella Decisione del Consiglio dei ministri N.5/09 sulla gestione della migrazione (Atene, 2009), in cui i Ministri incaricano le strutture esecutive dell'OSCE di "promuovere una gestione efficace della migrazione, compreso lo scambio di migliori prassi" e "facilitare la migrazione legale e contrastare la migrazione clandestina, dedicando particolare attenzione alla cooperazione bilaterale e multilaterale in tale campo."

La migrazione di manodopera in Asia Centrale

di Yelena Sadovskaya

La migrazione di manodopera in Asia centrale comporta benefici sia per i paesi di destinazione come il Kazakistan sia per i paesi d'origine più poveri, ma entrambe le parti potrebbero trarre vantaggi persino maggiori se le difficoltà normative fossero risolte.



Nel decennio contrassegnato dalla crisi economica in Asia centrale a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica, tutte le nuove repubbliche indipendenti – Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan – erano paesi d'origine dei flussi di migranti. La partenza di un numero elevato di specialisti qualificati negli anni 1990 rappresentò una fuga di cervelli che è tutt'oggi avvertita nella regione.

L'economia del Kazakistan fu la prima a intraprendere la strada verso la ripresa. Verso il 2000 divenne una destinazione attraente per i lavoratori migranti provenienti da altri paesi dell'Asia centrale. Le disparità in termini di sviluppo economico e tenore di vita, nonché la prossimità geografica e l'esenzione dall'obbligo di visto (con talune eccezioni) all'interno della Comunità di Stati indipendenti (CSI) incoraggiarono i lavoratori dei vicini paesi dell'Asia centrale, dove l'offerta di manodopera era eccessiva e i salari erano bassi, a migrare non solo verso la Russia ma anche verso il paese con essa confinante a sud.

Alla metà degli anni 2000 giungeva in Kazakistan annualmente oltre un milione di lavoratori migranti, il cui contributo al prodotto interno lordo (PIL) del Paese era pari a circa il 10–12 per cento del totale. Sebbene il numero di migranti si sia ridotto negli anni recenti a causa del rallentamento economico, il Kazakistan continua a beneficiare economicamente della presenza di lavoratori migranti. Lo stesso vale per i paesi d'origine. Secondo la Banca Mondiale, le rimesse inviate ufficialmente nei due paesi più poveri dell'Asia Centrale, Kirghizistan e Tagikistan, costituivano nel 2013 rispettivamente il 32 per cento e il 49 per cento del PIL di tali paesi. Il valore del denaro e delle merci che vi giungono non ufficialmente è persino più elevato.

Una parte considerevole della popolazione economicamente attiva dei paesi dell'Asia centrale lavora all'estero: in Uzbekistan, il paese più popoloso, il 20 per cento lavora in Russia, Kazakistan o in un paese occidentale. L'emigrazione della forza lavoro in eccesso riequilibra i mercati del lavoro locali, prevenendo tensioni sociali e disordini. Per i migranti, il principale vantaggio dell'essere impiegati all'estero è un miglioramento delle condizioni economiche della loro famiglia. Essi acquisiscono inoltre esperienze professionali e sociali e hanno più probabilità di ottenere un migliore impiego al loro rientro nel paese d'origine.

La normativa rimane una sfida

La migrazione di manodopera in Asia centrale presenta benefici innegabili, ma è in ampia misura un fenomeno irregolare. I diffusi regimi di esenzione dai visti e la prossimità geografica tra i paesi della regione favoriscono la migrazione spontanea, temporanea e circolare, che spesso ha carattere stagionale. Il livello di consapevolezza giuridica tra i migranti è generalmente basso. I migranti arrivano nel paese di destinazione legalmente ma sono spesso impiegati illegalmente, senza un contratto di lavoro. Ciò priva i migranti delle tutele sociali e sottrae allo Stato il gettito fiscale derivante dal loro lavoro. Occorrono disposizioni che stimolino il lavoro temporaneo regolare, comprese procedure semplificate di entrata e uscita.

Il Kazakistan ha compiuto un importante passo avanti verso la legalizzazione dei lavoratori migranti clandestini adottando nel 2006 una legge di amnistia con cui ha concesso per tre anni uno status giuridico ai migranti giunti nel Paese prima del giugno di quell'anno. Centosessantacinque lavoratori migranti clandestini sono stati

regolarizzati entro la fine del 2006, un grande risultato per il Kazakistan e un'esperienza unica nell'ambito della CSI. Nel 2013 il Kazakistan ha emendato una serie di leggi nazionali sul reclutamento dei collaboratori domestici, consentendo nuovamente la regolarizzazione di una quota considerevole di migranti in precedenza irregolari e incrementando al contempo il bilancio statale grazie alle imposte versate dai migranti stessi. Si tratta tuttavia di eccezioni in Asia centrale. Generalmente il quadro normativo in materia di migrazione in Asia centrale resta lacunoso. La legislazione nazionale è scarsamente sviluppata e non è sempre conforme agli standard internazionali.

Affinché i migranti possano accedere più facilmente al mercato del lavoro nei paesi di destinazione è necessaria anche una migliore istituzionalizzazione dei meccanismi di assunzione. Attualmente, la migrazione di manodopera è organizzata principalmente da reti di supporto organizzate dai migranti stessi. Secondo un sondaggio condotto dall'autore nel 2005, il 31 per cento dei lavoratori migranti in Kazakistan ha trovato un impiego grazie ad amici e conoscenti, il 22 per cento grazie a parenti e il 20 per cento in modo indipendente. Al contrario, solo il 5-7 per cento è stato reclutato da agenzie di collocamento. Prevalgono le reti di lavoro clandestino, con intermediari che operano sui mercati del lavoro spontaneo e del lavoro nero. L'autoregolamentazione del reclutamento e dell'impiego potrebbe essere facilitata da una banca dati dei posti di lavoro disponibili, gratuita e facilmente accessibile.

Il rispetto dei diritti dei lavoratori migranti è essenziale per una migrazione legale e civile,

eppure tali diritti sono sistematicamente violati. Un'indagine sociologica condotta in Kazakistan dall'autore nel 2011 ha rivelato gravi violazioni dei diritti sociali e del lavoro dei migranti. Nel 47,5 per cento dei casi i datori di lavoro avevano rifiutato di firmare un contratto di impiego o di regolarizzare la posizione giuridica del lavoratore migrante; nel 53,5 per cento dei casi il salario era stato corrisposto in ritardo e nel 17,8 per cento dei casi non era stato corrisposto affatto. Il 12,9 per cento degli intervistati era stato costretto a svolgere lavori non retribuiti; il 30,7 per cento si era visto confiscare il passaporto; al 41,6 per cento degli intervistati era stato proibito lasciare il proprio posto di lavoro e al 17,8 per cento era stato negato l'accesso ai servizi sanitari. Le infrastrutture sociali nei paesi di destinazione sono in gran parte inadeguate. Il regime di locazione immobiliare in Kazakistan, ad esempio, resta fortemente sottosviluppato. Occorrono asili nido, scuole e servizi sanitari, nonché un sistema che consenta ai migranti di sviluppare le proprie competenze professionali.

La cooperazione tra i governi e la società civile in tema di migrazione e su altre questioni è insufficiente – un lascito del passato totalitario. È necessario un dialogo che coinvolga anche organizzazioni internazionali, esperti e mezzi di informazione al fine di valutare nuovi possibili meccanismi di cooperazione nel campo della mobilità della manodopera e della gestione della migrazione. Nel quadro di tali meccanismi si potrebbero prevedere gruppi di lavoro di redazione normativa, audizioni pubbliche, attività di monitoraggio sull'attuazione della legislazione e missioni di valutazione dei progetti e dei programmi. Si dovrebbe porre un accento speciale sulla ricerca, sulla sensibilizzazione, sull'orientamento dell'opinione pubblica e su campagne di promozione riguardo a temi concernenti i migranti e il loro contributo alle comunità e alle economie nazionali.

I paesi di origine, rispetto ai paesi di destinazione, devono svolgere un ruolo ancora più attivo nel gestire la migrazione di manodopera. Essi dovrebbero offrire corsi professionali e di lingua prima della partenza, creare consapevolezza giuridica e fornire informazioni sulla cultura e le tradizioni del paese di destinazione. L'accesso al mercato del lavoro dovrebbe essere pubblico e gratuito e non gestito esclusivamente dalle reti di migranti.

Risposte politiche

Malgrado le sfide già illustrate, sono state realizzate iniziative positive di gestione della migrazione che sono degne di essere esaminate e divulgate. Il Kazakistan, oltre all'amnistia del 2006 e ai già citati emendamenti giuridici del 2013, ha firmato una serie di accordi di riammissione e accordi bilaterali con il Kirghizistan e il Tagikistan, volti a regolamentare la migrazione di manodopera e a tutelare i diritti dei migranti. Nel quadro della CSI e dell'Unione euroasiatica sono stati firmati accordi sulla tutela dei diritti economici e sociali dei migranti.

Tale esperienza può rivelarsi utile per la Russia e per altri paesi che accolgono un numero elevato di migranti irregolari. Affinché essa produca i risultati auspicati è necessaria una cooperazione transfrontaliera continua tra ministeri, agenzie governative, esperti, organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali come l'Organizzazione internazionale per la migrazione, l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'OSCE.

La Dott.ssa Yelena Sadovskaya è consulente internazionale per la migrazione e le politiche migratorie in Kazakistan e Asia centrale. Vive ad Almaty, Kazakistan, e fa parte della Global Migration Policy Associates di Ginevra.



Photo: Piazzale della Farnesina

La strada da seguire

Giornate OSCE sulla sicurezza, Roma, 4 marzo 2016

Il tema della Giornata OSCE sulla sicurezza tenutasi a Roma il 4 marzo 2016 è stato Refocusing Migration and Security – Bridging National and Regional Responses. Durante la sessione conclusiva il Segretario generale dell'OSCE Lamberto Zannier ha rivolto ai relatori le seguenti domande: “Quali sono le maggiori sfide poste dalla migrazione, quali sono secondo voi i punti critici e come vedete il ruolo dell'OSCE?”. Ecco come sei di loro hanno risposto.

William Lacy Swing, Direttore generale, Organizzazione internazionale per le migrazioni:

Stiamo vivendo nel periodo di maggiore mobilità umana della storia: vi sono più persone in movimento e più migrazioni forzate di quanto ve ne siano mai state dalla seconda guerra mondiale. Cosa possiamo fare? Penso che la prima cosa sarebbe cambiare la nostra percezione, guardare un po' dentro di noi. Di certo, dato che non abbiamo svolto un ottimo lavoro nel prevenire tutti questi conflitti, e abbiamo fatto ancora peggio nel tentativo di risolverli, vi deve essere da qualche parte un crescente senso di responsabilità condivisa.

“Dobbiamo imparare a gestire una diversità multi-culturale, multi-etnica e multi-religiosa destinata a crescere inesorabilmente.”

In secondo luogo, detto francamente, sarebbe necessario un cambiamento nelle politiche: occorre un uso più intraprendente e creativo delle nostre politiche se vogliamo affrontare questa questione con responsabilità e risorse umane condivise. L'ultimo punto è che siamo chiaramente tutti coinvolti in egual misura. Dobbiamo agire tutti in partenariato per affrontare questa sfida importante, che tutti i nostri paesi sarebbero perfettamente in grado di risolvere se fossimo disposti a fare due cose. Imparare in qualche modo a cambiare la retorica pubblica sulla migrazione con cui abbiamo attualmente a che fare e imparare a gestire una diversità multi-culturale, multi-etnica e multi-religiosa destinata a crescere inesorabilmente. Possiamo dire che non ci piace, ma sta arrivando ed è una realtà.

Dora Bakoyannis, deputata del Parlamento greco, ex Ministro degli esteri della Grecia, ex Presidente in esercizio dell'OSCE:

Ci sono migranti e ci sono profughi e voglio fare questa distinzione, perché ritengo che l'Europa abbia un obbligo. Non solo in virtù della Convenzione di Ginevra, ma anche perché una parte di noi ha una responsabilità per la situazione in cui si trovano attualmente Siria e Libia. Abbiamo l'obbligo di accogliere questi rifugiati. Non ci possiamo però permettere di accogliere tutti gli immigrati di questo mondo. È impossibile. Dobbiamo quindi fare una chiara distinzione tra immigrati e rifugiati.

“Credo che le iniziative politiche che l'OSCE può intraprendere siano molto importanti.”

L'Europa deve perseguire una politica comune e, a mio parere, lo stesso vale anche per i paesi dell'OSCE. Credo fermamente nelle capacità di questa Organizzazione. Credo che le iniziative politiche che l'OSCE può intraprendere siano molto importanti, e credo che possano essere prese iniziative che i membri di questa Organizzazione, che è molto più ampia dell'Unione europea e coinvolge molti più paesi, possono concordare.

Tomáš Boček, Rappresentante speciale per la migrazione e i rifugiati, del Consiglio d'Europa:

Nei discorsi pubblici, i diritti umani e la sicurezza vengono spesso contrapposti. Dobbiamo allontanarci da questi schemi e dar prova nei fatti che i diritti umani devono essere posti al centro dei nostri concetti di sicurezza.

“Se noi, come istituzioni internazionali, non intensifichiamo la collaborazione e lo scambio, non possiamo essere credibili quando chiediamo ai singoli Stati membri di cooperare.”

Non esistono soluzioni adeguate all'attuale crisi dei rifugiati senza una concreta cooperazione internazionale. Non si tratta di un'affermazione priva di significato. Ciò che effettivamente comporta è che tutti noi qui abbiamo una responsabilità comune. Non possiamo attribuire il fallimento solo agli altri. Se noi, come istituzioni internazionali, non intensifichiamo la collaborazione e lo scambio, non possiamo essere credibili quando chiediamo ai singoli Stati membri di cooperare. Il fallimento storico è anche nostro, se non procediamo insieme. Perché non creare una task force delle organizzazioni internazionali per la gestione delle crisi? Tengo a sottolineare che siamo pronti a farne parte.

George Okoth-Obbo, Assistente Alto Commissario dell'UNHCR – Operazioni:

Oltre a una crisi di rifugiati, oggi affrontiamo una crisi umanitaria, che richiede un intervento imponente per salvare vite umane, per evitare che le persone rischino di

morire sul territorio di questo continente a causa di un insensato abbandono. Riguardo all'OSCE, vorrei menzionare in primo luogo il preallarme. Molto spesso le cose sono nascoste quando sono sotto gli occhi di tutti. Ritengo sia necessario un preallarme più differenziato, più capillare, in grado di dirci, ad esempio, quali sono le dinamiche dei traffici che contribuiscono a questi movimenti. L'altro punto che vorrei menzionare è la gestione delle frontiere. È importante che la gestione delle frontiere sia intesa come protezione e ispirata a principi di umanità.

“Ritengo sia necessario un preallarme più differenziato, più capillare.”

L'anello più debole di questa catena è nei paesi di origine. Vorrei sottolineare che la stabilità deve essere garantita nei paesi di primo asilo, in particolare la Turchia, la Giordania, il Libano e l'Egitto. È di fondamentale importanza portare avanti misure che assicurino alle persone stabilità, sicurezza, fiducia e opportunità di sostentamento.

Ettore Greco, Direttore, Istituto affari internazionali, Coordinatore della rete New Med:

Ritengo che l'OSCE possa promuovere un dibattito sul problema molto complesso e spinoso del nesso che esiste tra migrazione e sicurezza. Affrontando la questione dal punto di vista del suo concetto globale di sicurezza, l'OSCE può contribuire in modo apprezzabile a contrastare la narrativa che tende sempre più a trasformare il problema della migrazione in un problema di sicurezza. Altrettanto importante, a mio avviso, è il ruolo dell'OSCE nella definizione delle norme. Sarebbe opportuno che l'OSCE ribadisse con maggior determinazione alcuni suoi principi e impegni fondamentali legati alla gestione della crisi dei migranti e dei rifugiati. Strettamente connesso a questo aspetto è il contributo che l'OSCE può offrire alla gestione della crisi sotto il profilo umano. A tale riguardo, le istituzioni dell'OSCE, in particolare l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, possono svolgere un ruolo importante.

“L'OSCE può promuovere un dibattito sul problema molto complesso e spinoso del nesso che esiste tra migrazione e sicurezza.”

L'OSCE, come promotore della fiducia e attore nel campo del preallarme e della prevenzione dei conflitti,

può svolgere un ruolo decisivo nell'evitare che la crisi di fiducia tra gli Stati evolva in qualcosa di più grave e destabilizzante. L'ampia comunità di Stati partecipanti dell'OSCE rappresenta un altro elemento importante: l'OSCE include paesi come la Turchia, la Russia, gli Stati Uniti e il Canada – ma anche Stati dell'Europa orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale. Essi sono, o possono diventare, parte integrante dell'equazione per risolvere la crisi.

Vorrei anche sottolineare il ruolo operativo più concreto, per quanto complementare, che l'OSCE può svolgere. Diverse attività dell'OSCE, come ad esempio la formazione in materia di gestione delle frontiere per le forze dell'ordine, rivestono molta importanza. Un importante vantaggio è anche la lunga esperienza maturata delle presenze sul territorio in zone interessate dal flusso di profughi.

Gerald Kraus, Presidente fondatore, European Stability Initiative:

Quella che stiamo vivendo è davvero una situazione senza precedenti in cui alcuni membri dell'Unione europea dell'area di Schengen sono pronti a erigere barriere per trattenere i rifugiati in un altro paese Schengen. Si tratta certamente di uno dei punti più bassi della solidarietà dell'Europa. Le barriere non serviranno perché la gente cercherà altre rotte. Qual è allora l'alternativa?

L'unica soluzione è innanzitutto riconoscere che, se è imperativo per i leader europei regolarizzare il flusso migratorio dato che il senso di caos e di perdita di controllo sta alimentando una nuova coalizione di populisti radicali, anche nella vecchia Europa, ciò può realizzarsi solo se si prevede il reinsediamento di un elevato numero di rifugiati siriani direttamente dalla Turchia.

“Questa è in realtà una battaglia per l'anima dell'Europa, una battaglia per i valori su cui si fonda l'OSCE.”

Se non ci concentreremo sui dettagli e su programmi che offrono soluzioni reali e continueremo a commettere azioni che denotano una mancanza di solidarietà senza precedenti, saremo destinati a fallire. Questa è in realtà una battaglia per l'anima dell'Europa, una battaglia per i valori su cui si fonda l'OSCE, la Carta di Parigi e la fede nei diritti umani, nonché per il futuro della Convenzione sui rifugiati. Non possiamo permetterci di fallire.

Non è una crisi della migrazione, ma una crisi della gestione della migrazione

Il buongoverno, la gestione delle frontiere, la tolleranza e la non discriminazione: l'OSCE opera in molti campi per aiutare gli Stati partecipanti a rendere le loro società più forti nel momento in cui affrontano la sfida della gestione della circolazione di persone e dell'accoglienza dei migranti che giungono in cerca di protezione o di un adeguato sostentamento economico.

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo sta offrendo corsi di formazione in materia di diritti del migrante, tra cui i più recenti si sono tenuti in Estonia e Armenia. L'Accademia per il personale addetto alla gestione delle frontiere di Dushanbe forma funzionari di alto livello preposti al controllo delle frontiere provenienti dall'intera area OSCE al fine di mantenere frontiere aperte e sicure. L'Ufficio del Coordinatore delle attività economiche e ambientali, oltre a fornire consulenza politica in materia di migrazione economica legale, valuta l'impatto del degrado ambientale e del cambiamento climatico sulle pressioni migratorie. Il Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani ha avviato un corso basato su simulazioni per l'individuazione di casi di tratta di esseri umani lungo le rotte migratorie e l'assistenza alle vittime. Il contrasto al terrorismo, l'addestramento delle forze di polizia, il dialogo interconfessionale e la lotta ai crimini ispirati dall'odio sono altri campi di attività dell'OSCE, delle sue istituzioni e operazioni sul terreno.

Parallelamente a queste attività ben consolidate, gli Stati partecipanti dell'OSCE sono impegnati quest'anno in una discussione approfondita dell'attuale crisi. Da marzo, il gruppo di lavoro informale sulla migrazione e i flussi di rifugiati, presieduto dall'Ambasciatore svizzero Claude Wild, studia possibili nuove risposte basate sui vantaggi comparativi dell'OSCE.

"Come organizzazione regionale per la sicurezza, respingiamo l'idea che la migrazione sia un 'problema di sicurezza' e rifiutiamo l'odiosa propaganda delle forze populiste e xenofobe. La crisi non riguarda la migrazione bensì la gestione della migrazione che occorre aggiornare e riformare", sostiene il Segretario generale dell'OSCE Lamberto Zannier. "I canali legali di migrazione economica devono essere ampliati. I diritti dei migranti richiedono una migliore codificazione. Le frontiere devono rimanere aperte ma devono essere gestite in modo più intelligente."

"I flussi migratori non sono una questione né nazionale né regionale," afferma Zannier. "Occorre stabilire principi globali di gestione della migrazione per affrontare quello che sta rapidamente diventando un fenomeno caratterizzante nel 21° secolo."

Linee d'azione dall'Assemblea parlamentare

L'anno scorso la migrazione ha assunto un'importanza centrale nel quadro delle attività dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE (AP OSCE). Alla ricerca di migliori prassi e concrete linee d'azione per l'impegno OSCE nel far fronte alla crisi migratoria, l'Assemblea ha svolto un lavoro approfondito sul terreno a Sanliurfa in Turchia, a Lampedusa e Mineo in Italia e a Presevo e Miratovac in Serbia. "Abbiamo ascoltato storie strazianti, storie di tratta di esseri umani, di violenza di genere, di violazione della dignità umana e di difficoltà economiche. Abbiamo ascoltato anche storie che hanno rafforzato la nostra convinzione che noi, in quanto europei, possiamo fare di più. Inoltre l'OSCE, con il suo approccio globale alla sicurezza, è uno strumento prezioso in tal senso," sostiene Maria Cherupina, Consigliere della presidenza dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE.

Nel febbraio 2016 la Commissione generale Democrazia, diritti umani e questioni umanitarie dell'Assemblea parlamentare ha presentato il rapporto intitolato "Migration crisis in the OSCE area: towards greater OSCE engagement", in cui pone in evidenza l'impellente necessità di un approccio complessivo su scala OSCE per far fronte a tale questione. Il rapporto conclude che la forza principale dell'OSCE è rappresentata dall'unione delle forze dei suoi organi, che si avvalgono pienamente del potenziale unico offerto dalla sua dimensione parlamentare. Il rapporto è consultabile all'indirizzo:



www.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2454-osce-pa-debates-crisis-of-migrants-and-refugees-as-special-report-released

Oltre le buone intenzioni: creazione di un passaggio sicuro verso l'Italia

Il pensiero creativo di tre comunità religiose in Italia e del governo italiano ha portato alla creazione di una procedura per il rilascio di speciali visti umanitari per l'Italia a possibili richiedenti asilo in transito in Libano, Marocco ed Etiopia. Essi sono sottoposti a approfondito esame prima di entrare nel paese e immediatamente integrati in una rete di comunità, senza gravare in alcun modo sul bilancio statale. Il progetto sta suscitando l'interesse di altri paesi europei e merita di essere replicato, come spiega Cesare Zucconi, Segretario generale della Comunità di Sant'Egidio.

Come è nata l'idea di creare corridoi umani?

Noi della Comunità di Sant'Egidio non potevamo continuare a veder morire così tante persone in mare nel tentativo di raggiungere le coste dell'Europa. Dopo il tragico naufragio al largo delle coste



Corridoi umanitari preferenziali verso l'Italia offrono un passaggio sicuro a mille rifugiati tra i più vulnerabili in fuga dai conflitti in Siria, nell'Africa sub-sahariana e in Eritrea.

siciliane nell'ottobre del 2013, in cui sono annegati centinaia di migranti, e dopo la visita di Papa Francesco a Lampedusa, abbiamo iniziato a studiare il diritto europeo, in cerca di modi sicuri per far giungere i rifugiati nell'Unione europea. Abbiamo scoperto che l'articolo 25 del Codice sui visti dell'Unione europea consente agli Stati membri di rilasciare, a loro discrezione, visti con validità territoriale limitata, per ragioni umanitarie o interessi nazionali o in virtù di obblighi internazionali. Esisteva quindi una disposizione giuridica per portare in Europa i rifugiati in modo sicuro, ma, salvo pochi casi isolati, non era attuata.

Insieme alla Chiesa Valdese e alla Federazione delle Chiese evangeliche in Italia, abbiamo proposto al governo italiano di rilasciare un certo numero di visti umanitari. A seguito di negoziati con il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'interno, le tre comunità religiose e i due ministeri



hanno firmato un memorandum di intesa a dicembre dello scorso anno. Tale accordo ci consente di aprire due corridoi umanitari quest'anno e un terzo il prossimo anno per i rifugiati attualmente residenti in paesi di transito – prima il Libano e il Marocco e successivamente l'Etiopia. Il governo si è impegnato a rilasciare 1.000 visti di entrata a persone particolarmente vulnerabili selezionate dalla Comunità di Sant'Egidio e dai suoi partner, che offriranno loro un trasporto sicuro verso l'Italia e un alloggio fino a quando le richieste di asilo non saranno state approvate. I visti hanno validità limitata al solo territorio italiano.

Quando sono arrivati i primi rifugiati attraverso il corridoio?

La prima famiglia è arrivata a Roma dal Libano il 4 febbraio: Falak al-Hourani, sette anni, affetta da una rara forma di tumore agli occhi, insieme ai suoi genitori e a suo fratello di sette anni. Falak aveva già perso uno dei due occhi e c'era un elevato rischio che fosse colpito anche l'altro. In Libano non aveva alcuna possibilità di essere curata. Quando la famiglia è arrivata, Falak è stata immediatamente ricoverata all'ospedale pediatrico di Roma. Ora, dopo quattro mesi, la sua salute sta migliorando. La famiglia vive in una casa gestita dalla Comunità di Sant'Egidio insieme ad altre famiglie di rifugiati. I due bambini frequentano la scuola e già parlano un po' l'italiano. Anche i genitori lo stanno imparando presso la nostra scuola di lingua e cultura.

Dopo Falak e la sua famiglia, il 29 febbraio sono giunti 93 rifugiati siriani provenienti dal Libano, tra cui 41 bambini. Il 3 maggio un altro gruppo di 101 rifugiati è arrivato nello stesso modo grazie al corridoio umanitario. Si tratta di persone fuggite dalla Siria e dall'Iraq, da Homs, Aleppo, Hama e Hassaka, vicino la frontiera irachena, non lontano da Mossul.

Perché avete iniziato con il Libano come paese d'origine?

Il Libano è stata una scelta ovvia visto il numero di rifugiati siriani. In Libano, a fronte di una popolazione di circa 4 milioni di persone, vi sono 1,2 milioni di rifugiati, vale a dire uno ogni cinque abitanti. Vi sono i rifugiati siriani e, aspetto spesso dimenticato, vi è ancora mezzo milione di palestinesi che vive in campi come quello di Shatila. Il Libano merita un riconoscimento per l'accoglienza che offre, ma il Paese è letteralmente al limite delle sue capacità. I rifugiati hanno raramente accesso ai

servizi sanitari o alle scuole. Stiamo parlando di circa 400.000 bambini, gran parte dei quali non frequentano la scuola da cinque anni. Cosa significa per i bambini crescere senza scuola e senza prospettive? C'è il rischio che diventino futuri soldati della ribellione contro i paesi più ricchi.

Ho parlato con molti rifugiati siriani in Libano e molti di loro mi hanno detto che non avevano alcun desiderio di andare in Europa: si trovavano in Libano perché volevano tornare a casa non appena la guerra fosse finita. Ora sono però confrontati da un conflitto di cui non si intravede una fine. Le loro case sono state interamente distrutte; le immagini di Homs e Aleppo oggi ricordano Berlino o Dresda dopo la seconda guerra mondiale. Dopo circa cinque anni trascorsi in Libano, hanno esaurito le loro risorse e devono spostarsi altrove. Cercano di andarsene ma è difficile.

Come selezionate i beneficiari del vostro programma?

Cerchiamo persone particolarmente vulnerabili: bambini malati, donne in difficoltà, disabili. I nostri criteri sono simili a quelli delle Nazioni Unite per determinare il diritto allo status di rifugiato ma consideriamo anche persone che potrebbero non rientrare in questa categoria e che sono però in condizioni di provata vulnerabilità dovute a situazioni personali, età o condizione di salute. Cerchiamo di tenere unite le famiglie e di non dividerle.

La Comunità di Sant'Egidio ha molti contatti in Libano: conosciamo tutte le chiese, i leader di governo e i leader musulmani. Abbiamo anche contatti con siriani al di fuori del Libano, tra cui nell'Unione europea, che ci informano di casi particolarmente difficili di cui vengono a conoscenza. Incontriamo le persone, parliamo con loro e cerchiamo di stabilire se trasferirsi in Italia rappresenti realmente una soluzione per loro. Se riteniamo che lo sia, li aggiungiamo alla nostra lista di possibili beneficiari che trasmettiamo alle autorità consolari italiane. La lista è successivamente sottoposta al vaglio del Ministero dell'interno italiano. Questa è una delle caratteristiche specifiche del nostro programma: i beneficiari forniscono le loro impronte digitali e vengono sottoposti a controlli di sicurezza effettuati dalle autorità libanesi e italiane ancor prima di lasciare il Paese. Una volta che i dossier sono approvati, le autorità consolari rilasciano il visto di entrata umanitario e provvedono a imbarcarli su un aereo diretto a Roma.



“I corridoi umanitari hanno un costo pari a zero per il governo italiano. Il nostro programma si distingue proprio per questo aspetto, oltre al fatto che i rifugiati vengono sottoposti a un controllo approfondito prima di entrare nel Paese e sono immediatamente inseriti nella vita della comunità.”

Cosa attende i beneficiari una volta arrivati in Italia?

Come qualsiasi altro richiedente asilo che entra nel nostro Paese, anche i beneficiari devono presentarsi a una commissione che decide se riconoscere o meno il loro status di rifugiati. Se lo status viene riconosciuto, viene concesso il diritto di restare nel paese. In attesa di tale decisione, i beneficiari sono interamente sotto la nostra tutela, sono accolti e ospitati da noi e dalle nostre organizzazioni partner. Vi è una differenza rilevante tra il nostro programma e, ad esempio, il programma di reinsediamento delle Nazioni Unite: noi ci prendiamo interamente cura dei beneficiari fino a quando non ottengono lo status di rifugiato, dando loro vitto e alloggio e la possibilità di avvalersi della nostra rete di solidarietà. La Comunità di Sant'Egidio da oltre trent'anni gestisce scuole di lingua e cultura italiana per i nuovi arrivati nel nostro Paese. A oggi abbiamo scuole in molte città italiane.

Riteniamo molto importante che i bambini siano immediatamente inseriti a scuola. Dopo dieci giorni già parlano un po' l'italiano. I bambini apprendono rapidamente: per loro non è difficile imparare una lingua e adattarsi. È importante però che siano inseriti nella vita della comunità. L'integrazione è possibile solo all'interno di una comunità formata sia da cittadini italiani sia da altri nuovi arrivati. Questo è un aspetto molto importante.

Aiutiamo le famiglie non solo a imparare l'italiano ma anche a trovare un impiego, a gestire gli aspetti giuridici legati al riconoscimento dello status di rifugiato e a ottenere assistenza in caso di problemi di salute. Ci adoperiamo anche per accogliere le loro tradizioni religiose, ad esempio fornendo spazi presso le nostre scuole per la celebrazione delle feste musulmane. Non abbiamo nulla da guadagnare dal fatto che queste persone perdano la loro fede.

Come sono finanziati i corridoi umanitari?

Le nostre tre comunità religiose si fanno carico di tutti i costi. Noi finanziamo i voli verso l'Italia e sosteniamo per intero i costi di accoglienza delle famiglie per il primo periodo di soggiorno in Italia, fino al loro riconoscimento come rifugiati, indipendentemente dalla durata di tale processo. La Chiesa valdese e la Federazione delle Chiese evangeliche contribuiscono con la quota d'imposta

che i cittadini destinano a loro favore; i finanziamenti vengono in gran parte da loro. Riceviamo anche sostegno da cittadini generosi. I corridoi umanitari hanno un costo pari a zero per il governo italiano. Il nostro programma si distingue proprio per questo aspetto, oltre al fatto che i rifugiati vengono sottoposti a un controllo approfondito prima di entrare nel Paese e sono immediatamente inseriti nella vita della comunità.

Ovviamente siamo consapevoli che si tratta di un numero abbastanza limitato di persone, anche se non si può dire in realtà che 1.000 sia un numero esiguo perché ogni vita salvata conta. Noi però lo consideriamo un progetto pilota che può incoraggiare altri paesi e istituzioni a fare altrettanto.

Qual è il suo messaggio a coloro che potrebbero voler seguire il vostro esempio?

Credo che altri stiano considerando la nostra iniziativa e spero che i suoi risultati siano una fonte d'ispirazione: le persone entrano in modo sicuro, rimangono in Italia e vengono integrate. Non si limitano a adempiere alle procedure ufficiali per poi essere lasciate a cavarsela da sole, come purtroppo accade spesso ai richiedenti asilo. A mio avviso anche il governo italiano ha motivo di essere fiero perché sta facendo qualcosa di molto innovativo e creativo, un esempio che altri paesi potrebbero seguire.

Vedo un forte desiderio tra i cittadini dell'Unione europea, ad esempio in Germania, e anche in altri paesi di fare qualcosa per i rifugiati. Riceviamo offerte di aiuto da singoli cittadini e da gruppi della società civile che sono pronti, ad esempio, a ospitare una famiglia. Si tratta di un'idea di sponsorizzazione privata che peraltro è prevista dalle leggi europee ma è raramente attuata. Questa soluzione potrebbe essere adottata anche da altri paesi europei, con il contributo di organizzazioni, della società civile e delle chiese.

Alla fine, volendo essere realistici, non è possibile chiudere le porte dell'Europa, non reggerebbero. Inoltre ciò sarebbe contrario ai nostri interessi, prima fra tutti gli interessi economici, senza menzionare le ovvie implicazioni di natura etica. In un mondo globalizzato non si può vivere tenendo le porte chiuse.

“Credo che altri stiano considerando la nostra iniziativa e spero che i suoi risultati siano una fonte d'ispirazione.”



Umberto Eco: ammorbidire la pelle dura dell'intolleranza

Le considerazioni sulla migrazione che il celebre studioso di semiotica e scrittore di best seller italiano Umberto Eco, scomparso il 19 febbraio 2016, ha pubblicato in un breve saggio dal titolo "Le migrazioni, la tolleranza e l'intollerabile" sono oggi più attuali di quando le scrisse diciassette anni fa come riflessione sull'afflusso di migranti albanesi in Italia: "Il problema è che nel prossimo millennio (e siccome non sono un profeta non so specificare la data) l'Europa sarà un continente multirazziale, o se preferite, "colorato". Se vi piace sarà così; se non vi piace, sarà così lo stesso."

Eco scrive che il nostro peggior nemico nell'affrontare la migrazione è l'intolleranza, che egli definisce come un istinto umano naturale: "L'intolleranza per il diverso e per l'ignoto è naturale presso il bambino tanto quanto l'istinto di impossessarsi di tutto quel che desidera. Il bambino viene educato alla tolleranza a poco a poco, così come viene educato al rispetto della proprietà altrui e, prima ancora, al controllo del proprio sfinter."

La nostra unica speranza di superare l'intolleranza, sostiene Eco, è l'educazione, fin dalla più tenera età: "Inculcare la tolleranza in adulti che si sparano in nome di religioni ed etnie può essere una perdita di tempo: è troppo tardi. Per questo l'intolleranza incontrollata deve essere sconfitta alle origini, attraverso un'educazione costante che inizi dalla più tenera infanzia, prima che sia scritta in un libro e prima che diventi una "pelle" comportamentale troppo dura e troppo spessa".

Umberto Eco, Cinque scritti morali, traduzione dall'italiano di Alastair McEwan (Harcourt, 2001).

20 anni di Accademia estiva sull'OSCE

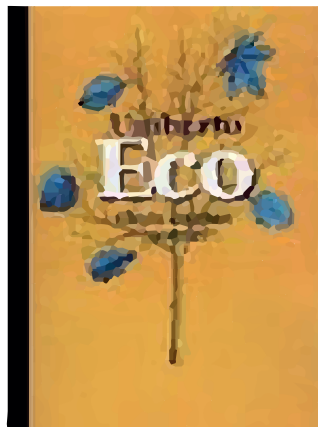
Tutto è iniziato nel Castello di Schlaining in Austria orientale – con interesse e fiducia nell'OSCE e con un'idea. Nei vent'anni che seguirono, circa 500 giovani diplomatici, personale delle missioni, accademici e membri della società civile sono stati formati nel quadro di questo programma speciale: l'Accademia estiva sull'OSCE, che si tiene ogni anno in giugno presso il Centro studi austriaco per la pace e la soluzione dei conflitti di Schlaining. Molti diplomatici di alto livello e innumerevoli esperti dell'OSCE hanno arricchito l'Accademia con la loro conoscenza ed esperienza, molti di essi anche in veste di partecipanti.

L'Accademia estiva è stata possibile grazie al sostegno dell'OSCE, del Segretario generale, del Segretariato, degli organi dell'OSCE e degli Stati partecipanti, che si avvalgono essi stessi di questo foro per formare le proprie file di diplomatici. Al tempo stesso, l'Accademia estiva è indipendente, uno spazio sicuro in cui la politica, le attività e le decisioni possono essere esaminate, discusse e commentate al fine di sviluppare nuove idee.

L'interesse per l'Accademia è cresciuto enormemente negli ultimi anni, probabilmente non solo per la qualità della formazione, ma anche per la situazione internazionale. Il 20° anniversario è stato celebrato dal 9 al 18 giugno 2016 al Castello di Schlaining e al Centro conferenze dell'OSCE presso la Hofburg di Vienna.

Direttori dell'Accademia: Arie Bloed, Walter Kemp e Ursula Gamauf

*Per maggiori informazioni: Centro studi austriaco per la pace e la soluzione dei conflitti
www.aspr.ac.at*



Recenti pubblicazioni dell'OSCE

Renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security: The priorities of the German

Pubblicato dalla Task force della Presidenza dell'OSCE dell'Ufficio federale degli esteri
(in inglese, francese, tedesco, italiano, russo e spagnolo)

Rapporto annuale dell'OSCE 2015.

Pubblicato dal Segretariato dell'OSCE (in inglese)

Handbook on Combating Corruption

Pubblicato dal Segretariato dell'OSCE (in inglese)

Water governance in the OSCE area – increasing security and stability through co-operation

Pubblicato dall'Ufficio OSCE del Coordinatore delle attività economiche e ambientali
(in inglese)

Regional Organizations in Conflict Mediation: Lessons of Experience & Cooperation with the United Nations

Pubblicato dal Segretariato dell'OSCE, Centro per la prevenzione dei conflitti/Servizi per le operazioni (in inglese)

The OSCE and contemporary security challenges: A collection of essays

Pubblicato dalla Missione OSCE in Serbia (in inglese e serbo)

Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments

Pubblicato dal Dipartimento per le minacce transnazionali dell'OSCE/Unità di azione contro il terrorismo (in inglese)

OSCE Activities to Counter Foreign Terrorist Fighters

Pubblicato dal Dipartimento OSCE per le minacce transnazionali (in inglese)

Security Sector Governance and Reform: Guidelines for OSCE Staff

Pubblicato dal Segretariato dell'OSCE (in inglese)

Commentary to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings and its

Addendums Pubblicato dall'Ufficio OSCE del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani (in inglese e russo)

2014-2015 Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings

Pubblicato dall'Ufficio OSCE del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani (in inglese)

Countering Online Abuse of Female Journalists

Pubblicato dall'Ufficio del Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione (in inglese)

Media Freedom on the Internet: An OSCE Guidebook

Pubblicato dall'Ufficio del Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione (in inglese)

Empowering women in politics, 2nd edition

Pubblicato dalla Presenza OSCE in Albania (in inglese e albanese)

