

A fine 2007 l'osservazione elettorale è assunta agli onori della cronaca, grazie alla cancellazione della missione di osservazione delle elezioni russe. La discussione su un tema tecnico così complesso è stata caratterizzata a volte da

Quel pasticciaccio di viale Ujazdów

OSCE

di Marco Montanari

vera e propria disinformazione. Attraverso la ricostruzione dei vari passaggi burocratici è tuttavia possibile diradare la “fog of Cold War” che sembra ormai avviluppare i fatti ogni volta che emerga un contenzioso inter-europeo

Sulla base di un *gentlemen's agreement* con l'Unione europea, l'osservazione elettorale nello spazio europeo e post-sovietico è affidata all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) che, a dispetto del nome, non è formalmente un'organizzazione internazionale ma una “conferenza diplomatica in sessione permanente”, prolungamento diretto dei celebri incontri di Helsinki del 1975. L'Osce ha poi un Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Odihr), che ha sede a Varsavia in viale Ujazdów. Tra le competenze dell'Odihr figura, appunto, l'osservazione elettorale. L'Ufficio di Varsavia, che vede ai propri vertici funzionari di provenienza soprattutto occidentale, ha un bilancio ordinario stabilito dall'Osce, e uno straordinario – costituito dalle donazioni di alcuni Paesi Osce, Stati Uniti in testa – che è riservato e non sottoposto a rendiconto. Nel corso degli anni '90 l'Odihr aveva inviato le sue Election Observation Missions (Eom), composte da decine o centinaia di osservatori e della durata di oltre un mese, esclusivamente negli ex Paesi d'oltrecortina, sebbene il Documento di Copenhagen del 1990 che norma le missio-

ni non prevedesse alcun limite geografico in tal senso. Dopo il 2000, con l'arrivo di Putin al Cremlino e le controverse elezioni presidenziali Usa, molteplici pressioni hanno costretto l'Odihr a inviare missioni anche in occidente. L'Odihr, tuttavia, non ha inviato le usuali Eom, ma ha creato *ad hoc* le cosiddette Election Assessment Missions (Eam), che hanno personale ridotto, non svolgono attività sistematica di osservazione e si trattengono sul posto circa due settimane. La Eam inviata in occasione delle ultime elezioni parlamentari statunitensi nel 2006, a titolo d'esempio, era composta da 18 membri per 18 giorni di permanenza, quella inviata in Italia lo stesso anno da appena 8 membri. Ulteriore, importante differenza tra Eom e Eam consiste nel fatto che solo le prime pubblicano, all'indomani del voto, la Dichiarazione preliminare, il documento più temuto, quello che dice alla stampa internazionale se le elezioni siano state o meno “free and fair”. Tali comunicati, grazie all'enorme risonanza mediatica loro attribuita, sono fonti potenziali di delegittimazione per i governi, un rischio che non si corre con le Eam.

Un difficile negoziato

Mosca, naturalmente, avrebbe desiderato l'arrivo di una piccola missione di "valutazione", mentre l'Odhr era ben decisa a spedire sul posto una Eom in piena regola, che replicasse le dimensioni di quella del 2003, forte di oltre 450 osservatori. Le due parti, dunque, sono partite da posizioni diametralmente opposte. Normalmente le procedure burocratiche relative alle missioni vengono avviate circa due mesi prima della data del voto, in modo da consentire l'arrivo sul terreno dei primi osservatori almeno a quattro settimane dallo scrutinio. Le procedure, infatti, prevedono un complesso iter, avviato dall'invito del Paese ospitante, cui segue una

comunicazione Odhr agli Stati membri contenente la richiesta di una lista di candidati osservatori. Dopo la ratifica delle candidature effettuata a Varsavia, avviene l'invio della lista definitiva dei nomi, corredata dai relativi passaporti, alla Commissione elettorale centrale del Paese ospitante. Tale soggetto deve quindi trasmettere tutto il materiale al proprio ministero degli Esteri per il rilascio materiale dei visti. A questo punto i passaporti degli osservatori sono rispediti a Varsavia che, a sua volta, provvede a recapitare i documenti a ogni singolo membro della missione.

Nel caso delle elezioni del 2 dicembre, in altri termini, la Commissione elettorale centrale russa avrebbe dovuto spedire il proprio invito all'inizio di ottobre. I russi, invece, hanno atteso il 31 ottobre, aggiungendo, per di più, due condizioni: un tetto al numero degli osservatori, e il diritto di escludere dal novero degli osservatori

_Le immagini delle recenti manifestazioni a favore di Putin avvenute nel corso della campagna elettorale per le elezioni parlamentari russe, svoltesi in un clima certamente non facile



accreditati le persone ritenute potenzialmente ostili alla Russia. Il limite di 70 osservatori voluto dalla Cec russa è contrario alle consuetudini, che prevedono totale libertà all'Odihr nel determinare le dimensioni delle proprie missioni. Ancor più discutibile il tentativo, peraltro seccamente respinto, di escludere specifici osservatori. Il primo a tentare una simile strada era stato il presidente panamense Noriega nel 1989, salvo poi vedersi costretto a una umiliante marcia indietro, seguito quindi nel 2002 dal presidente dello Zimbabwe Robert Mugabe. Da allora nessuno aveva più percorso questa strada. Mosca, in pratica, non potendo beneficiare di una Eam, ha deciso di agire in modo tale da forzare l'Odihr a inviare una missione che fosse comunque quasi debole come quelle riservate ai Paesi occidentali. A Varsavia erano ben consci di questa volontà, e avrebbero potuto rispondere redigendo informalmente la lista dei candidati osservatori prima dell'invito ufficiale, un espediente già utilizzato in passato in casi analoghi per recuperare tempo prezioso. L'Odihr, infatti, sostiene di aver inviato tutta la documentazione il 2 novembre, ammettendo implicitamente di essere ricorso all'escamotage descritto. Tale affermazione non corrisponde al vero. Chi scrive ha ricevuto conferme ufficiose sul fatto che l'Odihr abbia in realtà fissato al 7 novembre il termine ultimo per la spedizione della documentazione da parte degli stati membri. Documentazione che, peraltro, è stata poi inviata dall'Odihr a un indirizzo russo sbagliato. È probabile che, a questo punto, il Cremlino abbia ritenuto che l'Odihr puntasse a mettere Mosca nell'imbarazzante posizione di non poter consegnare in tempo i visti, come giustificazione di eventuali decisioni clamorose. Mosca, infatti, si era ufficialmente impegnata con l'Odihr ad accogliere la missione a partire dal 19 novembre. In termini tecnici, significava recapitare a Varsavia i passaporti degli osservatori corredati dai visti entro il 15 novembre. Si può immaginare a quale tipo di sollecitazioni siano stati sottoposti i funzionari della Cec e del ministero degli Esteri russo dai massimi vertici del Cremlino. Nel tardo pomeriggio del 15 novembre la ponderosa documentazione, corredata dai prescritti timbri e firme, è

stata infine recapitata al 19 di viale Ujazdów, dimostrando quanto possa essere efficiente la burocrazia russa se sottoposta alle dovute pressioni. Il cerino acceso, come si dice in questi casi, era insomma rimasto nelle mani di Christian Strohal, direttore dell'Odihr. Questi, peraltro, aveva deciso di trascorrere queste ore cruciali non al quartier generale di Varsavia, ma nelle sale del Dipartimento di Stato a Washington, a colloquio con Condoleezza Rice.

La rottura

Strohal ha preso l'aereo per rientrare a Varsavia il 15 novembre. Il giorno successivo, alle 10.20 locali, la portavoce dell'Odihr Urdur Gunnarsdottir ha reso noto l'invio di una lettera indirizzata al ministero degli Esteri russo contenente la clamorosa notizia dell'annullamento della missione di osservazione elettorale. Tale missiva, evidentemente, non può essere



stata discussa dalla dirigenza dell'Odihr la mattina stessa, a meno che non si ipotizzi un dibattito-lampo di pochi minuti. Con ogni probabilità il testo era già pronto, preparato nel caso in cui Mosca non fosse riuscita a spedire in tempo la documentazione. E infatti l'Odihr ha dichiarato alla stampa di non aver ricevuto i visti. Eppure chi ha avuto fisicamente tra le mani i passaporti dei mancati osservatori ha potuto constatare inequivocabilmente la presenza del timbro russo.

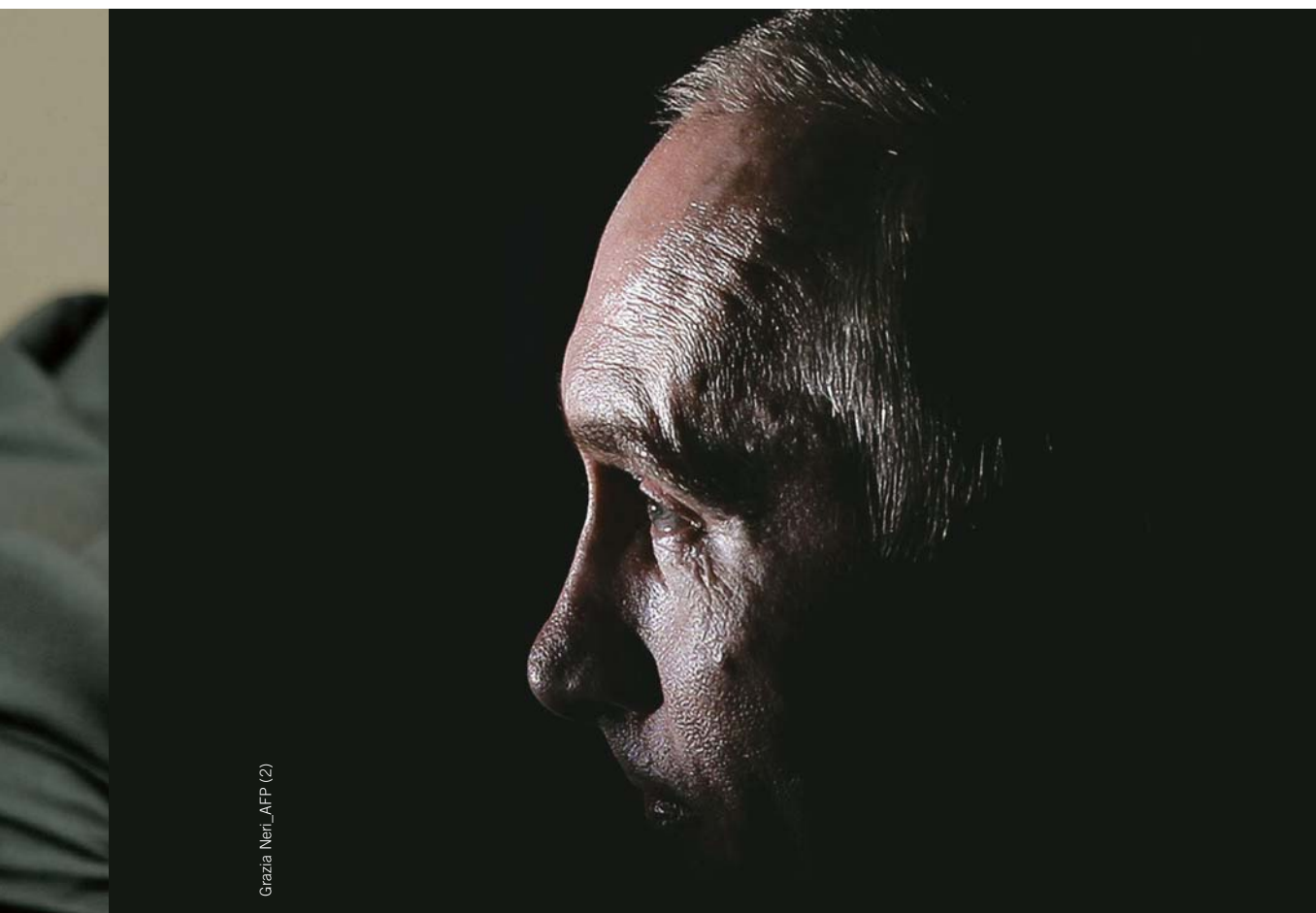
Ciò che colpisce nella decisione dell'Odihr, è che mai prima d'ora si era giunti ad annullare una missione, nemmeno nel 2001 in Bielorussia, quando il presidente Lukashenka minacciava addirittura di

espulsione come persona non grata il rappresentante locale dell'Osce. La signora Gunnarsdottir, peraltro, ha richiamato l'esistenza di un precedente, citando l'annullamento della missione di osservazione elettorale in Albania nel 1996. Questa affermazione, incautamente riportata senza verifiche dai maggiori media internazionali, è smentita dall'archivio della stessa Odihr. La missione in Albania nel 1996 si fece, e persino dopo il ritiro degli osservatori tra il primo e il secondo turno, un certo numero di essi rimase comunque sul terreno, come riportato dai documenti ufficiali di quella missione.

Escalation di polemiche

La reazione russa è stata dapprima improntata all'*understatement*, nel tentativo di evitare rotture irrimediabili e di veder comunque arrivare la missione. Col passare delle ore, tuttavia, appariva sempre più chiaro come l'Odihr non avesse alcuna

_A sinistra, Christian Strohal, direttore Odihr, protagonista della clamorosa decisione dell'annullamento della missione di osservazione elettorale in Russia, data lo scorso 15 novembre. Sotto, Vladimir Putin



Grazia Neri/AFP (2)



intenzione di recedere dalle proprie posizioni, nonostante un invito in tal senso da parte dello stesso presidente di turno dell'Osce, il ministro degli Esteri spagnolo Moratinos. I toni della diplomazia russa, di conseguenza, si sono inaspriti, richiamando lontane memorie.

Il 26 novembre, Putin in persona è intervenuto sul tema, accusando apertamente l'Odihr di essersi piegata agli ordini di Condoleezza Rice, interessata alla cancellazione della missione per togliere legittimità alle elezioni russe. A sostegno delle proprie tesi, il presidente Putin ha citato la presenza di Strohal a Washington alla vigilia della decisione, e il fatto che tale passo sia stato intrapreso dal vertice dell'Odihr senza alcuna consultazione preventiva con la presidenza Osce o con le cancellerie europee, che avrebbero appreso la notizia dalle agenzie di stampa. Il 16 novembre, si è fatto notare, nessuna diplomazia ha pubblicato commenti ufficiali alla decisione di Strohal, con l'unica eccezione del Dipartimento di Stato, uscito con una nota di pieno sostegno.

La Commissione elettorale centrale russa mentre annuncia i risultati delle recenti elezioni parlamentari che si sono svolte non senza polemiche

Macerie

Questa rissa diplomatica lascia solo macerie. La credibilità che l'Odihr aveva pazientemente costruito negli anni ha subito colpi formidabili. L'osservazione elettorale in ambito europeo appare a sua volta in crisi, sottoposta a pressioni improprie. Il rischio di una "militarizzazione" delle missioni elettorali, poi, è ormai realtà. Seguendo un costume discutibile, sinora patrimonio solo di alcuni Paesi, sono sempre più i ministeri degli Esteri che, invece di indicare come osservatori degli specialisti indipendenti, stilano liste composte da diplomatici, consiglieri militari, funzionari di ministeri o agenzie governative. La credibilità come osservatori di persone legate agli esecutivi da rapporti di dipendenza è alquanto dubbia. Tutto questo lascia la sconcertante sensazione di ritrovarsi di fronte a una seconda Guerra Fredda. Anzi, alla Seconda guerra fredda.