

30 anni di partecipazione svizzera all'osservazione elettorale Retrospettiva e prospettive



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli
affari esteri DFAE

EDITORIALE

Trent'anni fa cadeva il muro di Berlino, simbolo della divisione tra Occidente e blocco orientale, un evento che ha segnato la fine della Guerra fredda e ha dato il via a una svolta epocale nella politica internazionale. Da quel momento in poi gli osservatori e le osservatrici elettorali svizzeri sono stati chiamati a svolgere la loro attività in tutto il mondo.

Le elezioni sono un elemento essenziale della democrazia, al pari della separazione dei poteri e dello Stato di diritto. Di conseguenza, l'osservazione elettorale ad opera di osservatori e osservatrici internazionali riveste un ruolo straordinario: rafforzare la fiducia della popolazione nelle istituzioni democratiche e consolidare la credibilità dello Stato. Ma segnalano anche dove è necessario intervenire.

Dopo la fine della Guerra fredda sono sorti nuovi Stati che hanno dovuto dotarsi di nuove istituzioni democratiche e legittimare i propri governi tramite elezioni libere ed eque. È proprio in questi Paesi che l'osservazione elettorale ha fornito un contributo notevole all'instaurazione affidabile della democrazia.

Voglio ringraziare le organizzazioni partner con cui collaboriamo durante le missioni di osservazione elettorale – l'ODIHR (OSCE), l'UE e l'OSA – per la lunga e proficua cooperazione. Desidero anche esprimere alle osservatrici e agli osservatori elettorali svizzeri – attivi e fuori servizio – la mia gratitudine e la mia profonda stima per l'elevata professionalità mostrata nello svolgere un lavoro così impegnativo.

Un anniversario è sempre l'occasione per fare il punto della situazione: che cosa abbiamo raggiunto con l'osservazione elettorale? Quali sono i suoi punti di forza? Quali ambiti è indispensabile ottimizzare? La comparsa sulla scena di nuovi fenomeni, come il rapido sviluppo della digitalizzazione, apre la strada a nuove opportunità e nuove sfide. Come deve essere organizzata l'osservazione elettorale affinché possa continuare a testimoniare della correttezza e dell'equità del processo elettorale? Fare un bilancio critico permette di trarre insegnamenti dalle esperienze acquisite e di adeguare gli strumenti a disposizione, dove necessario. In questo modo garantiamo che l'osservazione elettorale sia, anche in futuro, un elemento essenziale per promuovere la democrazia e instaurare un clima di fiducia tra cittadini e cittadine e lo Stato in cui vivono. Così facendo, ci avviciniamo anche all'obiettivo, ancora distante, di rendere un giorno superflua l'osservazione elettorale, perché il rispetto dei principi democratici potrà essere dato per scontato.

Consigliere federale Ignazio Cassis



Foto: DFAE/ Beat Mumenthaler

Trent'anni di promozione svizzera della democrazia

Nel 1989, per la prima volta, la Svizzera invia esperti ed esperte a compiere una missione di osservazione elettorale. La partecipazione alla missione dell'ONU di assistenza alle elezioni in Namibia pone le basi per un riorientamento della politica estera svizzera. Una breve retrospettiva.

«Le votazioni libere ed eque in Namibia per eleggere l'assemblea costituente hanno destato l'ammirazione e il rispetto del mondo intero», scrive la Neue Zürcher Zeitung il 6 dicembre 1989. L'appuntamento elettorale per gli 1,4 milioni di abitanti della Namibia ha una forte risonanza in Svizzera, e non senza motivo: per le elezioni parlamentari che segnano il passaggio della Namibia dal controllo sudafricano all'indipendenza, le Nazioni Unite hanno inviato circa 1700 esperti ed esperte nel quadro della missione UNTAG (United Nations Temporary Assistance Group), finalizzata al sostegno della transizione politica, con il compito di fornire assistenza e di svolgere attività di osservazione nel processo elettorale. Tra questi ci sono, per la prima volta, due svizzere e 29 svizzeri.

Si stanno gettando le basi per una svolta epocale nella politica estera della Svizzera. Negli anni

1980 il mondo cambia. La Comunità europea (poi UE) sta portando avanti il proprio processo di integrazione, la tensione tra Est e Ovest si allenta dopo la caduta del muro e a seguito del processo di riforme sovietico. La cosiddetta «terza ondata di democratizzazione» coinvolge Stati che vanno dall'America latina all'Estremo Oriente. La Svizzera non resta a guardare. La globalizzazione dell'economia e lo sviluppo del multilateralismo nella politica internazionale sono all'origine di nuovi approcci anche nel nostro Paese.

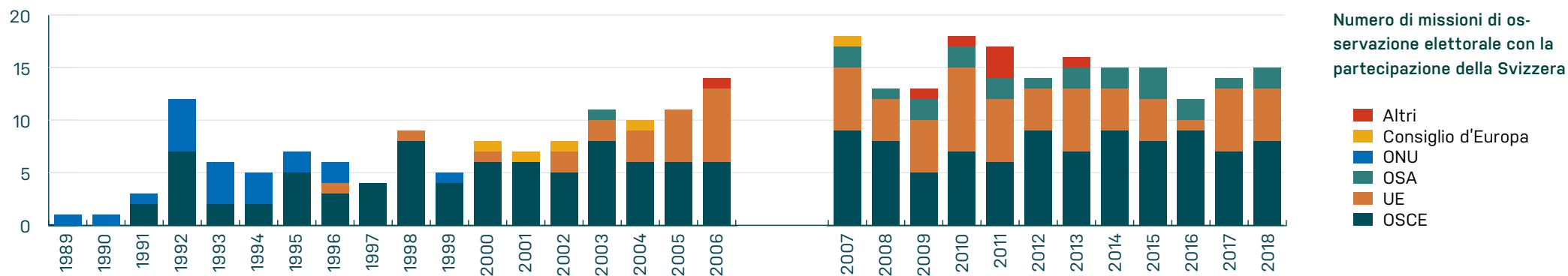
Nel rapporto sul programma di legislatura 1987-1991 il Consiglio federale sancisce l'obiettivo di «intensificare la partecipazione della Svizzera alle azioni di pace intraprese dall'ONU e sostenere le iniziative internazionali in favore di un componimento pacifico dei conflitti». L'idea di fondo è che con una politica fondata sullo strumento

dei «buoni uffici» la Svizzera può contribuire ad arginare i conflitti internazionali, anche a vantaggio della sua sicurezza nazionale. Le osservazioni elettorali costituiscono uno strumento adatto e un elemento fondamentale nell'ambito della promozione della pace: l'articolo 21 della Dichiarazione universale dei diritti umani stabilisce che il diritto di voto attivo e passivo sono diritti fondamentali e contribuiscono a promuovere la democrazia. Le osservazioni elettorali non violano il principio della neutralità, in quanto gli impieghi sono sostenuti a livello multilaterale e hanno luogo esclusivamente su invito del Paese ospite. Gli impieghi richiedono un dispendio limitato di risorse: la pianificazione e l'organizzazione delle osservazioni elettorali competono all'organizzazione internazionale interessata (in un primo tempo l'ONU, successivamente anche l'UE, l'OSCE o l'OSA); la Svizzera paga esclusivamente gli osservatori e le osservatrici che recluta e forma.

Le elezioni del 1989 in Namibia danno alla Svizzera l'opportunità di cimentarsi in un ambito nuovo. In quell'occasione il nostro Paese affida l'incarico di occuparsi delle attività preparatorie ad Arthur Bill, che può avvalersi di un'esperienza pluridecennale nel campo dell'aiuto umanitario. Bill, che all'epoca ha 73 anni, ha precedentemente creato il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe (oggi: Corpo svizzero di aiuto uma-

nitario) e fino al 1981 è stato a capo della Divisione Aiuto umanitario della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario della Confederazione (oggi: DSC). Il suo ideale è sempre stato quello di fornire aiuto dove necessario: «Se noi Svizzeri vogliamo continuare a stare bene, dobbiamo contribuire a fare in modo che anche "gli altri" possano stare meglio», ammonisce nel suo discorso di ringraziamento per il premio diritti dell'uomo della Società internazionale per i diritti umani (International Society for Human Rights) nel 1995.

La missione in Namibia è un successo per l'ONU. Le elezioni si svolgono in modo equo e il risultato è accettato dai partiti. Da allora in Namibia si è affermata una stabile democrazia parlamentare. E la Svizzera ha potuto dare il proprio contributo: un osservatore elettorale ricorda di essere stato ringraziato personalmente dal capomissione dell'UNTAG Martti Ahtisaari per l'impegno della Svizzera che, forte della sua rigorosa politica di neutralità, ha conferito maggiore autorevolezza alla missione. Ahtisaari auspicava inoltre che tale impegno fosse accolto positivamente anche in Svizzera aprendo la strada alla partecipazione ad altre missioni.



Il punto di vista di un Paese che invita missioni internazionali di osservazione



Ogni Paese ha la sua storia per quanto riguarda lo sviluppo del proprio contesto elettorale. Stati diversi affrontano sfide diverse quando si tratta di adeguarsi agli standard internazionali. Anche il Governo della Georgia e l'Autorità elettorale nazionale si sforzano di essere all'altezza delle aspettative dei partner internazionali che hanno stabilito regole e procedure riconosciute a livello mondiale. Negli ultimi anni l'Autorità elettorale ha attuato a più riprese le raccomandazioni e i suggerimenti dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR), un organo chiave incaricato di monitorare le elezioni, valutarne l'integrità e garantire la continuità del processo elettorale nei Paesi in fase di transizione democratica.

La competenza e l'esperienza delle missioni dell'ODIHR hanno contribuito a creare una cultura elettorale democratica in Georgia, in primo luogo rafforzando la fiducia degli elettori nella legittimità del processo e, in secondo luogo, aiutando l'Autorità elettorale a eliminare gli errori e le pratiche scorrette, oltre a individuare meccanismi per evitare che si ripetano. Il prestigio e l'eccellente reputazione dell'ODIHR hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo cruciale nel creare in Georgia un clima politico sano. Inoltre, l'ODIHR ha formulato preziosi suggerimenti e raccomandazioni e ha promosso il dialogo tra i diversi attori.

Ogni elezione comporta nuove sfide, ma anche risultati sul fronte dei progressi fatti e delle lezioni apprese, che si riflettono nei rapporti di osservazione dell'ODIHR. Sebbene non siano vincolanti, questi rapporti sono ampiamente riconosciuti come un modello di cui i Paesi in fase di transizione democratica possono avvalersi per sviluppare la propria cultura e i propri processi elettorali.

Dopo il primo cambiamento di governo attraverso elezioni pacifiche e democratiche nel 2012, la Georgia ha vissuto importanti processi di riforma elettorale e ha fatto progressi concreti in questo settore, tra i quali si possono citare la delimitazione delle circoscrizioni e altri importanti miglioramenti tecnici raccomandati dall'ODIHR.

La commissione elettorale centrale (CEC) esamina attentamente le raccomandazioni formulate dall'ODIHR e, dopo ogni elezione generale, avanza proposte di modifica del codice elettorale e di attuazione delle raccomandazioni. La CEC istituisce anche nuove piattaforme per migliorare la cooperazione con i principali gruppi di interesse nel rispondere alle raccomandazioni dell'ODIHR, partecipa al processo di riforma elettorale e sottopone a dibattito le raccomandazioni. Ogni anno vengono attuate sempre più raccomandazioni per promuovere elezioni libere e credibili e garantire il suffragio universale. Inoltre, negoziati sostenuti dalla Svizzera hanno reso possibile l'adozione di principi etici per la campagna elettorale dei candidati alle elezioni presidenziali del 2018. Il quadro di riferimento, gli impegni, i principi e le migliori pratiche di cui disponiamo stanno contribuendo a migliorare lo svolgimento di elezioni democratiche in Georgia.

Tamar Zhvania, Presidente della commissione elettorale centrale della Georgia

Il ruolo a lungo termine di un osservatore di breve termine

Sono trascorsi quasi 30 anni dall'istituzione dell'Ufficio per le elezioni libere (Office for Free Elections) dell'OSCE, successivamente trasformato nell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR). In questo lasso di tempo relativamente breve l'osservazione elettorale internazionale è diventata la norma e oggi l'ODIHR effettua tra le 15 e le 20 missioni di osservazione e valutazione all'anno. Queste missioni spaziano dall'invio di una manciata di esperti ed esperte che si concentrano su specifiche aree tematiche a missioni che coinvolgono centinaia di osservatori e osservatrici di breve termine dispiegati nelle varie regioni del Paese in questione durante il giorno del voto.

È raro che responsabili politici, professionisti e accademici siano d'accordo fra loro, ma un aspetto su cui sono unanimi è che il giorno delle elezioni è solo uno degli elementi del processo elettorale, e gli osservatori e le osservatrici devono guardare oltre la qualità del voto, dello scrutinio e della compilazione dei risultati. Spesso mi viene infatti chiesto se abbia di per sé senso inviare un grande numero di personale di osservazione il giorno delle elezioni se «il risultato è già stato deciso».

Io rispondo che è importante inviare sia osservatori di breve termine che di lungo termine. Non credo che monitorare in maniera sistematica le procedure di voto il giorno delle elezioni abbia perso la propria rilevanza. Provate a farvi qualche semplice domanda. Cos'è peggio: un broglio deliberato o un errore in buona fede commesso da un seggio elettorale? Sareste più critici se vedeste gli elettori e le elettrici confusi dalle procedure di voto o che esprimono la loro preferenza con schede precompilate? Io farei certamente una distinzione, ed è quello che fanno gli osservatori e le osservatrici il giorno delle elezioni utilizzando i moduli preparati dall'ODIHR. L'osservazione nel giorno delle elezioni è cruciale non solo per individuare le problematiche, ma anche per comprendere perché continuano a sussistere. Gli osservatori e le osservatrici valutano se i membri delle commissioni sono stati ben formati, se hanno interiorizzato le procedure e se le leggi e le normative sono sufficientemente chiare alle persone incaricate di metterle in pratica.

Nella settimana che di solito trascorrono nel Paese, gli osservatori e le osservatrici di breve termine danno un contributo concreto al miglioramento delle elezioni nel lungo periodo; basti pensare ai passi avanti fatti nella registrazione degli elettori in Kirghizistan, al solido sistema di formazione delle commissioni elettorali in Georgia o alla regolamentazione più rigida delle procedure da attuare ai seggi in Albania. Tutto ciò è stato reso possibile da scrupolosi osservatori e osservatrici di breve termine che hanno aiutato gli esperti e le esperte ad avvalorare e a integrare le loro conclusioni e a comprendere l'essenza del problema.

Se adeguatamente preparati, diligenti e imparziali, gli osservatori e le osservatrici di breve termine possono quindi svolgere un compito essenziale: aiutarci a raggiungere il nostro obiettivo a lungo termine di migliorare il processo elettorale nei Paesi dell'OSCE.

Alexander Shlyk, capo del dipartimento responsabile delle elezioni, OSCE/ODIHR



Erinnerung an Arthur Bill

In meiner Zeit als Wahlbeobachter bin ich einigen Menschen begegnet, die mich als Persönlichkeit tief beeindruckt haben. Einer davon war Arthur Bill. Er war der Leiter der Schweizer Delegation, welche sich 1989 an der Supervision der Wahlen durch die UNO in Namibia beteiligte. Damals war er bereits 73 Jahre alt. Mir war die Rolle des «wissenschaftlichen Begleiters» zugedacht: Ich sollte einen Bericht über diese Mission verfassen. Andere Missionschefs hätten sich vielleicht wohler gefühlt, nicht auf diese Weise «begleitet» zu werden. Nicht so Arthur Bill.

Während der Wahltage – die Schweizer waren im Süden von Namibia im Einsatz – war aber er es, der mich bei der Ausübung

meines Jobs beobachtet hatte. Wie für alle war auch für mich die Aufgabe völlig neu, und ich versuchte, an so viele Informationen wie möglich zu gelangen. Nach einem Treffen im Canyon Hotel in Keetmanshoop nahm er mich beiseite und sagte väterlich: «Sie dürfen nichts fragen!» Von da an hatte ich die Rolle des Wahlbeobachters begriffen. Bis zu seinem Tod blieb ich schriftlich und telefonisch in losem Kontakt mit Arthur Bill. Als Widmung zu seinem Buch «Von Menschen und Orten» schrieb er 2009 folgenden klugen Satz: «Lebe und entscheide so, wie du als alter Mensch wünschen wirst, gelebt und entschieden zu haben».

Silvano Moeckli

Arthur Bill (rechts im Bild)



Der erste Wahltag

1994, Reivilo, Südafrika: Um sieben Uhr morgens bereits eine Riesenschlange. Es ist kalt. In Südafrika ist Winter. Im Wahlbüro warten die Leute geduldig und friedlich. Schwarz und Weiss gemischt. Etwas Neues für Südafrika. Die Apartheid geht zu Ende.

Im Township von Reivilo hat es nur schwarze Wähler. In letzter Minute wurde deshalb der ursprünglich vorgesehene weisse Presiding Officer (PO) ausgewechselt und durch einen Schwarzen ersetzt.

Gegen Mittag wird es heiss. Sieben Wähler in zehn Minuten stoppt mein Kollege Gerry. In der Warteschlange sind jetzt weit über hundert Leute. Sie warten geduldig an der prallen Sonne. «Ich habe ein Leben lang gewartet, um zu wählen, jetzt kommt's auf zwei bis drei Stunden mehr oder weniger nicht drauf an», meint eine alte Frau.

Ein Parteivertreter nimmt übereifrig Notizen, will uns aber nicht verraten, welche Partei er vertritt, «that's my own secret».

Der PO ist froh um unsere Präsenz. Er ist nicht sattelfest und wird von den Parteivertretern genauestens beobachtet. Es hat einen blinden Wähler und einen Analphabeten, der auch das Gesicht von Mandela – den er wählen will – nicht kennt (wie er mir hinter der Wahlwand vertraulich sagt).

Darf er ihnen helfen? Ja, wenn ein United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA) Beobachter dabeisteht. Das akzeptieren die Parteivertreter. Ein anderer Analphabet ist überzeugt, dass ihm nicht einmal ein Kreuz gelingt. Wir üben mit ihm, bis das Selbstvertrauen da ist und das Kreuz auf Anhieb gelingt.

29. April: Öffnung der versiegelten Urnen im Zählbüro in Vryburg. Ein letztes Mal «beobachten». Diesmal mit Tineke (ehemalige Vize-Stadtpräsidentin von Amsterdam). Die Zähler sind ausnahmslos Weisse, die Parteivertreter mehrheitlich Schwarze. Ein ganz neues Bild für Südafrika – bis anhin waren die Weissen die Aufseher.

Der letzte Abend in Vryburg (im Bechuanaland). Berichte fertig schreiben und dann Nachtessen mit den UNOMSA Kollegen, Botschafter Ali aus Libyen, Botschafter Mohamed aus Kairo, Girmai, dem Kanada-Äthiopier und natürlich Tineke und Gerry. Die Wahlen waren «free and fair», das beste Szenario, das man sich wünschen konnte. Das grenzt an ein Wunder. Wir feiern am Tisch auf der Empore einer umfunktionierten alten Holzkirche, dem besten Restaurant der Stadt.

Pablo Loosli

Geduld und Ehrfurcht

Aus aller Welt und von allen nur denkbaren Organisationen fanden sich im April 1994 Freiwillige zusammen, um ihren Beitrag zu einer friedlichen Durchführung der ersten freien Wahlen in Südafrika zu leisten. Drei Erlebnisse beeindruckten mich besonders:

Ich war der Provinz Eastern Transvaal zugeteilt, dem heutigen Mpumalanga. Schon frühmorgens luden uns die Einheimischen mit grosser Herzlichkeit zu Braais ein, um uns mit dieser südafrikanischen Bratwurst für die kalten Tage zu stärken.

Die Schlangen vor den Wahllokalen waren schier endlos, viel länger als je bei den damaligen Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz. Gespannt, aber mit einer für uns Europäer kaum vorstellbaren Geduld warteten die Leute während vieler Stunden.

Unvergesslich bleibt mir die Begleitung der vielen schwarzen Südafrikanerinnen und Südafrikaner, die nicht lesen und schreiben konnten. Wir hatten die Aufgabe, mit ihnen in die Wahlkabinen zu gehen und sie anhand der Fotos auf dem Wahlzettel zu fragen,

welchem Kandidaten sie ihre Stimme geben wollten. «Mandela» – sagten sie ausnahmslos alle. Und dies mit einer Ehrfurcht, dass ich den Klang bis heute in den Ohren habe.

Brigitta M. Gadiet, alt Nationalrätin



Nelson Mandela élu

Parmi les missions d'observation électorale, ce fut certes la plus marquante: vivre une page d'Histoire avec un grand H, et – une fois n'est pas coutume – être témoin de la victoire pacifique de la vertu sur l'injustice. Avec une dizaine de collègues, nous avons observé les élections à Queenstown, province du Cap-Oriental, dans une ville devenue «white» après que les habitants dits «colored» furent déplacés de force vers le Ciskei, un bantoustan limitrophe créée par le système Apartheid en 1981. Mais la justice a fini par corriger le vice, comme le dit le proverbe.

Une leçon africaine de 1994 : ce ne sont pas forcément les structures qui portent les Hommes, mais plutôt les hommes et les femmes qui portent les structures. Sans Nelson Mandela, Desmond Tutu et d'autres personnalités charismatiques, l'Afrique du Sud aurait peut-être sombré, même avec des structures électorales irréprochables. D'autres expériences le confirment.

Un dernier élément marquant: l'observation électorale de 1994 était véritablement internationale (et non européenne), organisée sous l'égide des Nations Unies. Les peuples du monde tout entier semblaient vouloir partager l'évènement.

Alain Sigg

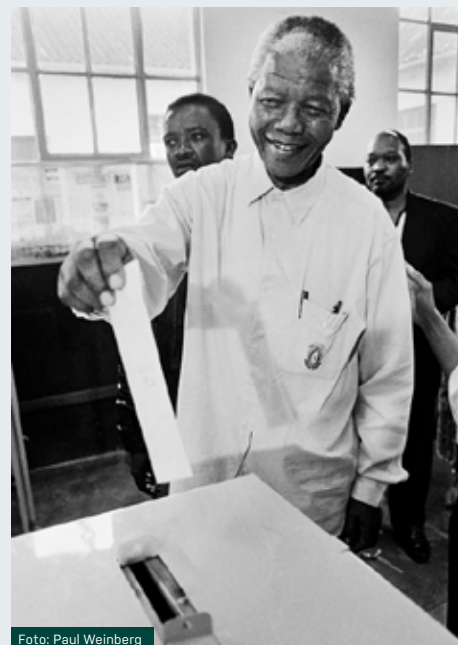


Foto: Paul Weinberg

Un approccio completo: L'osservazione elettorale integrata dall'assistenza elettorale

Negli ultimi 30 anni l'osservazione elettorale si è affermata come strumento per promuovere e stabilizzare i processi di democratizzazione. La semplice osservazione delle operazioni di voto è stata standardizzata a livello internazionale e completata da numerose altre misure.

Sin dalla sua istituzione, nel 1992, la Electoral Assistance Division (Divisione di assistenza elettorale) voluta dall'ONU come organismo di coordinamento centrale ha ricevuto regolarmente un'enorme quantità di richieste. Solo nei suoi primi due anni di vita 103 Paesi hanno chiesto un sostegno nell'ambito di processi elettorali, che poteva spaziare dall'assistenza tecnica all'organizzazione e allo svolgimento vero e proprio delle elezioni.

Nei dieci anni successivi alla missione di assistenza elettorale in Namibia del 1989 si sono susseguite molte missioni di osservazione, delle quali si è occupato un numero crescente di organizzazioni sovranazionali e private. A mancare era però un'analisi completa dei metodi: l'osservazione elettorale raggiunge i propri obiettivi? Contribuisce alla promozione della democrazia o c'è il rischio che si trasformi in una mera procedura burocratica?

Non mancano gli esempi in questo senso. Per questo motivo nel 1996, durante la presidenza svizzera dell'OSCE, l'allora ministro degli esteri svizzero Flavio Cotti si esprime sulle imminenti votazioni in Bosnia facendo notare che non erano presenti tutte le condizioni necessarie allo svolgimento di elezioni libere ed eque. Ma non c'era un'alternativa convincente. Andare alle urne era la meno peggio tra le possibilità ed era quella auspicata dalla maggioranza degli

attori coinvolti. Era chiaro che per la comunità internazionale le elezioni erano una condizione necessaria per fornire aiuto economico alla ricostruzione del Paese e, nel contempo, i partiti dominanti avevano tutto l'interesse a ricevere legittimazione internazionale per il loro potere politico.

L'ondata di entusiasmo degli anni 1990 nei confronti dell'osservazione elettorale ha fatto posto a un approccio più completo. Se da un lato l'osservazione elettorale internazionale si è in molti casi rivelata decisiva per impedire che forze antidemocratiche manipolassero i risultati elettorali e per legittimare forze democratiche emergenti, dall'altro la presenza internazionale non è sempre riuscita a concretizzare le speranze nutrite nei confronti di una democratizzazione rapida e stabile. Lo svolgimento pacifico ed equo della votazione e un'organizzazione logistica soddisfacente sono fattori importanti per valutare positivamente un'elezione, ma non bastano.

Ben presto ci si è resi conto che nei Paesi in cui non vige una democrazia stabile la semplice osservazione elettorale non produce pressoché alcun effetto a lungo termine se non è integrata da un'assistenza completa alle elezioni. La Declaration of Principles for International Election Observation, redatta nel 2005 dall'ONU, dall'OSCE, dall'UE e da altre organizzazioni attive in questo

campo, stabilisce che l'osservazione elettorale internazionale si occupa di valutare non solo il giorno del voto ma anche la fase precedente e successiva alle elezioni tramite un monitoraggio completo di lunga durata. Questa dichiarazione ha contribuito a standardizzare il modus operandi dell'osservazione elettorale internazionale.

Oggi attori importanti che operano in questo settore – come l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR), l'OSA e l'UE – non si limitano a mettere in pratica il proprio solido know-how democratico nello svolgimento delle elezioni ma, su richiesta, forniscono assistenza nella fase preparatoria e intervengono in veste di consulenti neutrali che cercano di garantirne la correttezza.

La sfida è nota. Nel 1999, durante il vertice di Istanbul, l'OSCE ha espresso per la prima volta la necessità di eseguire le cosiddette missioni di follow-up: se al termine della missione di osservazione elettorale non vengono attuate le raccomandazioni, il processo di democratizzazione dello Stato in questione è a rischio. Le democrazie stabili sono Stati affidabili e sicure; la presenza di problemi irrisolti nel processo elettorale, invece, ha ripercussioni negative sulla stabilità della democrazia e, di conseguenza, sulle condizioni di sicurezza. L'osservazione elettorale e l'assistenza alle elezioni sono parte dello stesso processo, le cui tappe – preparazione della votazione, giorno del voto e applicazione dei risultati elettorali – sono strettamente correlate.

Le valutazioni avvalorano questa considerazione. Per verificare l'efficacia delle oltre 150 missioni di osservazione che ha condotto nel mondo intero a partire dal 2000, l'UE ha chiesto a un gruppo di ricerca di incontrare rappresentanti della società civile di otto Paesi in cui erano state precedentemente svolte osservazioni elettorali. Tra le domande poste è stato chiesto se la presenza dell'UE avesse concorso allo svolgimento

di elezioni eque, se la qualità delle analisi elettorali e delle raccomandazioni conclusive fosse stata buona e se la presenza degli osservatori e delle osservatrici avesse contribuito ad attutire conflitti latenti durante il periodo elettorale.

Lo studio pubblicato nel 2017 ha rilevato che le missioni di osservazione dell'UE vengono percepite come strumenti in grado di instaurare un clima di fiducia e che con la loro presenza nelle zone di conflitto aiutano a smorzare le ostilità. Sono state invece formulate riserve in merito alla longevità delle analisi elettorali: affinché le raccomandazioni dei rapporti conclusivi siano concretizzate, la missione di osservazione dovrebbe mantenere la sua presenza anche dopo il giorno delle elezioni.

L'assistenza elettorale non si limita a un aiuto di tipo tecnico, per esempio alla registrazione degli elettori, ma solleva anche questioni politiche concrete: la legge elettorale è equa? I diritti democratici delle minoranze sono presi in considerazione? Tutti i candidati e le candidate possono godere dello stesso livello di accesso ai media e di visibilità tra l'opinione pubblica? E ancora: con quali rappresentanti politici e della società civile entra in contatto la missione di osservazione? Come si comporta il Governo in proposito?

Se non sono integrate da un impegno duraturo e specifico al Paese in questione, e se non vengono coinvolti gli attori della politica e della società locale, queste missioni non hanno prospettive di successo. Dal 2012 i Paesi dell'UE hanno svolto 14 missioni di follow-up, l'ultima delle quali nel marzo del 2019 in Myanmar. La Svizzera ha intensificato il proprio impegno in questo ambito e dal 2018 sostiene un organo di consulenza in materia di missioni di follow-up presso il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

Unvergessliche Momente während Wahlbeobachtungseinsätzen

Nie vergessen werde ich die melodiose Anweisung einer alten, blinden Frau bei den ersten freien Wahlen 1994 in Südafrika: Bei ihrer erstmaligen Stimmabgabe im Wahllokal, getragen auf den Armen ihres Enkels, beim „assistant voting“ durch einen Parteivertreter und mich teilte sie uns aus tiefer Brust mit, bei welchem Kandidaten wir für sie auf dem Stimmzettel das Kreuz machen sollen: Mandeeeeeeeeeeela!

Die späte Zusage von Mangoshuto Buthelesi, dem Kandidaten aus KwaZulu-Natal wenige Tage vor den Wahlen, führte dazu, dass die bereits gedruckten und im Lande verteilten Wahlzettel mit einem Aufkleber mit seinem Namen, Foto und Logo der Inkatha Freedom Party (IFP) gedruckt und per Helikopter zu den Wahllokalen gebracht resp. dort abgeworfen werden mussten. Die Folge war, dass am 1. Wahltag in vielen, meist abgelegenen Wahllokalen nicht gewählt werden konnte, da die vollständigen Wahldokumente noch

nicht vorhanden waren. In langen Schlangen standen die Wähler in der sengenden Sonne vor den Wahllokalen, mit wenig Wasser und Nahrungsmitteln und ohne sanitäre Anlagen. Fast nie kam bei den Wartenden deswegen Unzufriedenheit auf. Ihre jahrelang geübte Geduld und angeborene innere Würde und Ruhe kamen ihnen dabei zugute. Was für ein Gegensatz zur heutigen Geschäftigkeit!

Unvergesslich sind mir auch einfache Dinge wie die im Sonntagsgewand festlich gekleidete alte Dame im Wahllokal in der Mongolei, wie sie langsam und überlegt, mit Ehrfurcht ihren Wahlzettel ausfüllt und ihn andächtig in die Urne legt.

An solche Momente denke ich jeweils, wenn ich am Abend nach den Abstimmungen in der Schweiz die hiesige Stimmbeteiligung erfahre.

Jürg Fischer



Wissensgewinn für Parlamentarier und Parlamentarierinnen

Wahlbeobachtungen gehören zur internationalen Förderung von Demokratie und Stabilität. Dass sich die Schweiz hier bereits seit 30 Jahren engagiert und aktiv jährlich an mehreren Wahlbeobachtungen teilnimmt, ist ein lobenswerter Leistungsausweis. Denn in unserer Verfassung verpflichten wir uns, Demokratie, Menschenrechte und Frieden in der Welt mit unserem aussenpolitischen Engagement zu fördern. Dazu sind Wahlbeobachtungen eines von vielen geeigneten Mitteln. Ich persönlich konnte schon in Armenien und in der Ukraine Wahlen beobachten. Gerne würde ich dies noch vermehrt tun, aber die zeitlichen und auch physischen Aufwendungen sprengen eigentlich die Kapazitäten von Agenda sowie Leistungsfähigkeit eines Milizpolitikers.

Trotzdem, die gemachten Erfahrungen will ich nicht missen und ich werde alles daransetzen, dass es mir mindestens alle zwei Jahre möglich ist, bei einer Wahlbeobachtung dabei zu sein. Denn der Wissensgewinn gerade für einen Aussenpolitiker ist von unschätzbarem Wert. Man lernt ein Land mit seinen spezifischen Bedürfnissen auf eine ganz andere Art kennen. Gespräche mit Behördenvertretern und der Bevölkerung sowie mit unseren Botschaften vor Ort geben viele zusätzliche Inputs, welche hier in der Schweiz in der aussenpolitischen Entscheidungsfindung zu Engagements in diesen Regionen von grossem Wert sind.

In diesem Sinne hoffe ich, die Schweiz kann ihren weltweit hoch geschätzten Beitrag in diesem Bereich noch lange leisten. Ich danke allen Beteiligten für ihre grossartigen Leistungen zugunsten einer friedlicheren und stabileren Welt.

Hans-Peter Portmann, Nationalrat



Historischer Augenblick in Palästina

«Endlich interessiert sich das Ausland einmal für uns!», war der Tenor. Die Präsenz von uns Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachtern aus der Schweiz wurde mit Freude und Dankbarkeit quittiert und wirkte sich eindeutig ordnend und disziplinierend in dem gefüllten Wahllokal aus. Die gute Aufnahme durch die ganze Bevölkerung hat unsere Arbeit sehr beschwingt. Bei den Frauen stellten wir eine verbreitete Aufregung fest. Sie kamen oft mit ihren Kindern – bis zu fünf zählte ich einmal – und mussten sich meistens helfen lassen, weil sie wohl nie zur Schule gegangen waren. Um die Wahllokale herum war so etwas wie Feststimmung zu

spüren. Diese Wahl war in den palästinensischen Dörfern nicht nur ein politisches, sondern genauso ein gesellschaftliches Ereignis, aber problemlos lief sie nicht ab. Im Dorf Naqura nördlich der Stadt Nablus traf ein Bus aus Jordanien ein mit Leuten, deren ID sie zwar als Bürgerinnen und Bürger des Dorfes auswies. Da sie aber nicht hier wohnten, waren sie nicht als Wählerinnen und Wähler registriert. Das Wahlgesetz war in dieser Hinsicht deutlich. Nach langen diplomatischen Erklärungen fuhren sie mehr oder weniger zufrieden wieder zurück.

Markus Wyss

Lviv, Ukraine 2015



Fussnote

Bugojno in Bosnien, Mitte September 1996. Das Hotel Kalin ist zerschossen, zeigt Brandspuren, im Zimmer ist es schlotterkalt. Die NZZ wartet auf meinen Bericht. Wie ich den schreiben und übermitteln würde, hatte ich mir im Voraus nicht überlegt. Eine Schreibmaschine gibt's nicht, nur Kugelschreiber und A4-Block. Unschöne Gefühle wie einst in der Schule vor dem Aufsatzschreiben.

Von Hand schreiben verlangt Vorausdenken, sorgfältiges Abwägen. Man kann nicht beliebig korrigieren, sonst wird der Text unlesbar. Vier Seiten in eineinhalb Stunden. Ein Spaziergang, um mich aufzuwärmen, dann den Text durchsehen, ausbessern und abschreiben. Freude.

Jetzt nur noch nach Zürich faxen. Langer, vergeblicher Versuch im Hotel. Per Taxi zum OSCE-Office: Erstens sei Faxen sehr teuer und zweitens bräuchten vier Seiten eine halbe Stunde, wird mir abschlägig beschieden. Am Montag früh neuer Versuch über das «Office of the High Representative». Ich hatte gestern in der Bar einen Mitarbeiter kennen gelernt – es klappt. Dienstag Heimflug von Wien. Die NZZ wird verteilt. «Die sind aber schnell», höre ich aus der Reihe vor mir. «Die berichten schon über unseren Einsatz. Ja, die moderne Kommunikationstechnik!»

Lorenz Stäger

Napa CA, USA 2016



Wertvolle Erfahrung

2003 in Kambodscha, 2004 in Indonesien und 2006 in Albanien: Drei unterschiedliche Einsätze mit insgesamt sehr positiven und wertvollen Eindrücken. Für mich als erfahrener Präsident einer Schweizer Gemeinde sind die Abläufe bei Wahlen und Abstimmungen hierzulande bestens vertraut. Was ich nun bei den Wahlbeobachtungen bemerkte, egal ob die OSZE, die EU oder eine andere Organisation den Lead hatte: Die eigentliche Wahlprozedur war jeweils qualitativ einwandfrei. Will heissen: Manipulation ist praktisch ausgeschlossen. Das ändert aber nichts daran, dass die Ergebnisse am Schluss von der einen oder anderen Seite in Zweifel gezogen werden.

Als Repräsentant unseres Landes spürte ich bei der Ausübung des Beobachtermandats oftmals grosse Wertschätzung. In unserer gefestigten Demokratie empfindet man ausländische Wahlbeobachter wohl eher als Beleidigung denn als konstruktives Element. Nicht so in Kambodscha oder Indonesien: Dort reichte das Spektrum von Respekt, Wertschätzung bis hin zu spürbarem Stolz. Im Bürgerkrieg oder in der Krise allein gelassen, zeigt die Welt mit diesen Aktionen nicht nur das Interesse an einer weiteren Demokratisierung, sondern vor allem auch Teilnahme am Schicksal der Menschen im Lande.

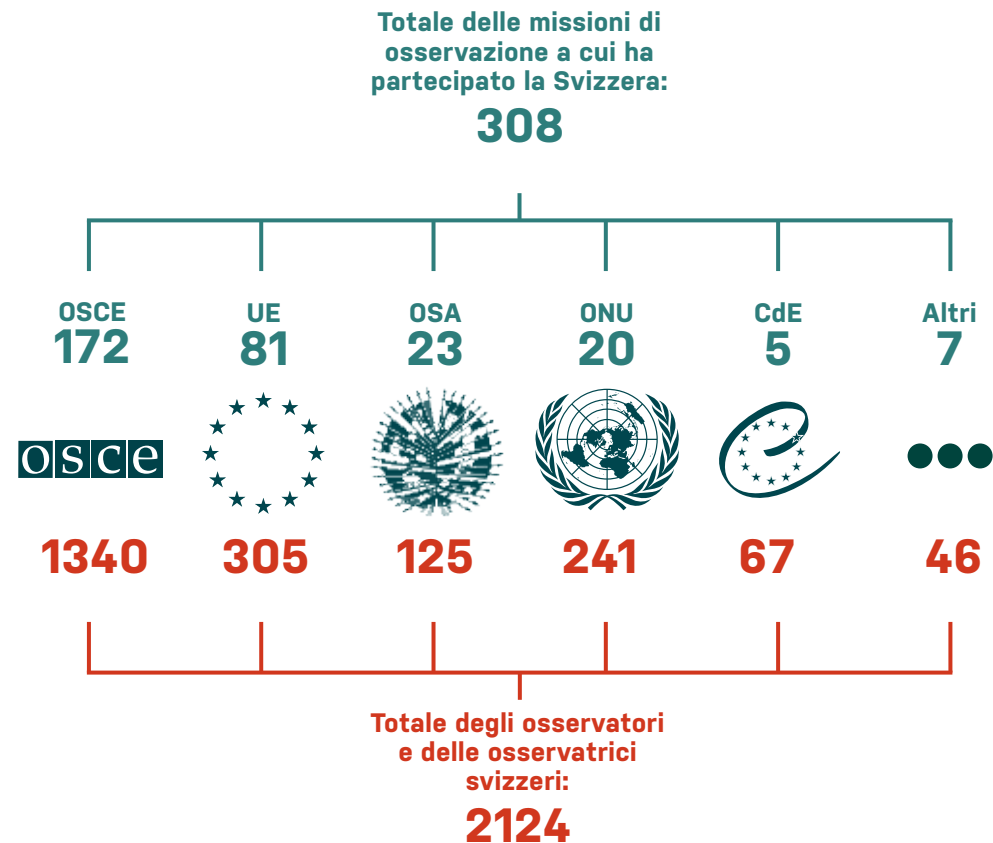
Dank den jeweiligen Fahrern und Übersetzern kommt man praktisch überall und mit wem man will ins Gespräch. Eigentlich sind es diese Kontakte ausserhalb der offiziellen Wahlbüros, die einen Einsatz für uns so wertvoll machen. Nie mehr vergesse ich das spontane Fotoshooting morgens um zwei Uhr in Jakarta, bei dem am Schluss das ganze Wahlbüro inklusive jeweilige Parteivertreter auf ein Bild mit mir als Repräsentant der Schweiz aufs Bild wollte. Übrigens: Mit Susilo Bambang Yudhoyono – genannt SBY – wurde damals der Hoffnungsträger Indonesiens erstmals zum Präsidenten gewählt. Erinnerungen, die ich nicht missen möchte.

Hannes Germann, Ständerat



Hannes Germann (rechts im Bild)

Panoramica dei 30 anni di osservazione elettorale da parte della Svizzera



Totale degli osservatori e delle osservatrici svizzeri:
2124

Funzioni degli osservatori e delle osservatrici:

3 capi missione
438 osservatori e osservatrici di lungo termine
1563 osservatori e osservatrici di breve termine
120 altre funzioni (coordinatore regionale, logistica ecc.)

Promozione svizzera della democrazia: l'esempio del Myanmar

Nel 2013 la giunta militare al potere in Myanmar dà il via a una svolta democratica. Due anni dopo si svolgono le storiche elezioni, ma il periodo di preparazione è stato breve: decenni di dittatura hanno lasciato un solco profondo e un clima di diffidenza tra i partiti politici e i vertici dello Stato.

Le autorità elettorali ricorrono quindi a un aiuto esterno per preparare le elezioni e chiedono alla Svizzera di facilitare le trattative per stabilire un codice di condotta tra i partiti. Queste ultime si concludono con successo dopo sei mesi e tutte le regole di condotta fondamentali per lo svolgimento di elezioni pacifiche e per una campagna elettorale libera sono sottoscritte dai 90 partiti. Il codice contiene alcuni principi di base per la tutela contro gli attacchi, i danni alla reputazione (in particolare lesivi della vita privata delle candidate e dei candidati) e l'incitamento all'odio. Altre disposizioni comprendono regole contro l'abuso di risorse statali e impongono la rinuncia al ricorso alla religione per gli scopi della campagna elettorale. La Svizzera contribuisce alla messa in atto del codice durante la campagna. L'iniziativa previene lo scoppio di conflitti violenti durante la preparazione delle elezioni e rafforza la fiducia tra i partiti.

Subito dopo le elezioni, la commissione di osservazione elettorale dell'UE, a cui partecipa anche la Svizzera, si complimenta per l'organizzazione del processo elettorale. Non si sono verificati

disordini ed è stata rispettata la libertà di voto. Nelle loro raccomandazioni, i responsabili della missione criticano però la rigida legge sulla cittadinanza – che non concede a vari gruppi etnici e culturali della popolazione il diritto di voto –, la copertura mediatica non equilibrata e la scarsa trasparenza nella composizione delle autorità elettorali; inoltre suggeriscono una serie di proposte per democratizzare ulteriormente il Myanmar.

Nella primavera del 2019 la missione di follow-up dell'UE (EFM) si reca a Yangon per valutare l'attuazione delle raccomandazioni. Che queste ultime siano state in parte attuate lo si vede dal fatto che il Governo ha istituito un comitato incaricato di modificare la costituzione per rendere il diritto di voto più inclusivo. Altre raccomandazioni, in particolare quella sulla trasparenza delle autorità elettorali, aspettano invece ancora di essere concretizzate. In futuro si vedrà se saranno raggiunti risultati in questo campo: le prossime elezioni generali in Myanmar sono in programma per il 2020. L'UE vi assisterà in veste di osservatrice. L'EFM ha anche confermato che c'è interesse a negoziare un nuovo codice di comportamento.



Wundwin Township, Myanmar 2015

Petits moyens, grand impact

Printemps 2008, appel du Pool d'experts: «Pourriez-vous partir pour le Paraguay après-demain?». Réponse affirmative. Après un voyage de 24 heures, mon collègue et moi rejoignîmes sitôt arrivés l'équipe de l'OEA pour suivre la fin d'une campagne présidentielle à la sud-américaine: harangues, musique rythmée, pétards.

Depuis 60 ans, le même parti était au pouvoir. Un site internet avait publié en avertissement un «Manuel de la fraude». Le Tribunal électoral souhaitait attendre 92% du dépouillement avant de divulguer quoi que ce soit. Mais la cheffe de la mission OEA, pour prévenir toute manipulation, insista pour que les résultats intermédiaires soient publiés au fur et à mesure. Le candidat de l'opposition l'emporta.

En ville le lendemain, deux inconnus m'exprimèrent spontanément leur gratitude: «Sans vous autres observateurs internationaux, ce résultat n'eût pas été possible». Un grand quotidien local confirma que «grâce aux observateurs internationaux, les élections furent transparentes, avec un minimum de fraudes». Comme quoi même avec peu de moyens, une mission d'observation peut avoir un grand impact.

Francis Cousin



Neue Demokratie – 68 Prozent, nicht 98!

Wahlen im Nordosten Mazedoniens: Das ehemalige Jugoslawien war noch präsent mit seiner Verwaltung und seinen Seilschaften. An der erfolgreichen Wahl des lokalen Parteichefs zweifelte niemand, wer sollte es sonst werden? Diskutiert wurde allerdings nicht in Serbisch, sondern in einem bulgarischen Dialekt, den ich nicht verstand. In einigen Wahllokalen standen aber erklärende Helfer für die neue Demokratie bereit.

Dem Parteichef wurde später von einem eifrigen Wahlleiter – in unserer Anwesenheit – freudig mitgeteilt: «Du bist mit 98 Prozent der Stimmen gewählt worden!» Doch der reagierte entrüstet: «Auf keinen Fall, ich habe euch doch gesagt, wir leben jetzt in einer Demokratie. Höchstens 68 Prozent, achtundsechzig!» Der Vorfall wurde dann auch so an die Missionszentrale gemeldet.

Hanspeter Kleiner



Tajikistan 1998 and 2000: A difficult experience

In 2000 I was able to participate in the UN/OSCE Joint Election Observation Mission (JEOMT) to Tajikistan. I was very happy this was possible, as previously in 1998 I had taken part as Election Officer in the UN Mission of Observers to Tajikistan (UNMOT), mandated to facilitate the implementation of the Peace Accord. This Mission ended for me after four of our mission colleagues were killed in an ambush. The Political Affairs Officer killed had shared my office. It was a terrible shock for us all. Consequently, the 1998 elections were postponed and UNMOT was downsized. I suddenly found myself back in Switzerland with our "mission not accomplished".

During the winter 2000 the situation in Tajikistan had developed positively and elections could be rescheduled. The rebels had formed a political party and participated in the election. Now, as member of the new JEOMT mission, I was able to continue the work. The elections were not perfect but provided a measure of legitimacy to the elected deputies and were, after five years of civil war, a significant step forward in the implementation of the Peace Accord. Had only our four colleagues lived to see this happening.

Stefanie Lüthy



Une journée éprouvante

07:00 Ouverture des bureaux de vote. Voiture blindée et gilets pare-balles... Hum! Un équipement peu habituel dans les missions d'observation d'élection de l'Union européenne! Mais à Jalalabad, les «bad boys», comme disent les représentants de la Commission électorale, ne sont jamais loin. Démocratie et élections ne faisant pas vraiment partie de l'ADN des Talibans, mieux vaut appliquer les consignes de sécurité reçues.

Premier bureau de vote: nous sommes poliment priés de quitter rapidement les lieux. D'autres bureaux seront plus accueillants malgré une chaleur étouffante: 40 degrés à l'ombre... Ni la chaleur, ni un accueil plutôt mitigé ne nous découragent. Nous décidons cependant, en ce milieu de journée, de nous diriger vers des bureaux réservés

uniquement aux électrices afghanes. Il n'y a pas foule mais de courageuses femmes se présentent au contrôle de sécurité pour pouvoir voter. Parfois un visage se découvre. Furtivement. Électrices et scrutatrices sont là, sans doute pour ne pas laisser l'avenir de leur pays se décider sans elles. L'atmosphère reste tendue. La journée est ponctuée par des explosions sporadiques. Par chance, les projectiles ne tomberont qu'aux abords des bureaux de vote.

19:00 Fermeture des bureaux de vote. Un moment de grand soulagement! Et aussi l'immense satisfaction d'avoir pu être aux côtés des Afghanes déterminées à exercer leurs droits politiques.

Monique Nobs



30 km nach Tschernobyl

Ich erinnere mich nicht nur an Höhepunkte, sondern auch an lange Autofahrten, stundenlanges Studium der komplizierten Wahlgesetze, schlechte Hotels und Hungerkrisen, an endloses Ausharren in kalten Wahllokalen. Gesunder Menschenverstand ist gefragt, wenn in einem Dorf im Kosovo die Warteschlange lang und länger wird, weil die Wählerregister nach dem Krieg mangelhaft sind, die Hälfte der Wahlberechtigten den gleichen Namen Butyci und kaum brauchbare Ausweispapiere haben, und viel Hartnäckigkeit ist erforderlich, wenn in Albanien beim Auszählen morgens um drei Uhr die Zahlen noch immer nicht stimmen wollen. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, auch in Angola, gehörte eine Minengefahrenkarte zu meiner Ausrüstung. In Weissrussland wurde mir die Provinz Gomel zugeteilt, die 30 km von Tschernobyl

entfernt ist, zusammen mit einer in diesem Gebiet dunkelrot eingefärbten Karte der atomaren Verstrahlung. Gegenüber den Wahlbehörden bekräftigten wir hartnäckig unsere Absicht, alle Gebiete zu besuchen, schliesslich wurde aber in diesem verstrahlten Gebiet nicht beobachtet.

Trotz all der erwähnten Schwierigkeiten überwiegen für mich die schönen Momente aber eindeutig. Am Ende eines Einsatzes bleibt immer eine grosse Befriedigung, mitgeholfen zu haben, ein Land im langen und schwierigen Prozess der Demokratisierung ein kleines Stück weit begleitet zu haben.

Pablo Derungs

Nigeria, 2015, Foto: Nena Lukin



Leçon de politique américaine appliquée

Depuis des années, j'envisageais de participer à une mission d'observation électorale. Pour me faire une idée de la manière dont se passe cet exercice, pour apprendre à connaître les techniques appliquées par l'ODHIR, pour vivre aussi aux côtés d'une équipe multinationale cette épopée.

Je ne croyais pas si bien dire. Mon baptême du feu a eu lieu lors des élections présidentielles américaines de 2016. Si, si... celles qui ont vu l'élection surprise de Donald Trump. Si les briefings avaient bien lieu dans les salons cossus de Washington, l'engagement de terrain était plus... authentique.

En compagnie de l'ancienne secrétaire générale des Verts allemand, j'ai pris la direction du Nord du Montana, et de la réserve indienne des Allinois. Quatre heures

de vols jusqu'à Great Falls, trois heures de route dans les forêts des contreforts des Rocheuses, une rencontre fatale (pour lui) et fort dommageable (pour la voiture) avec un Wapiti mâle, des négociations ardues avec la shérif du lieu à laquelle il a fallu expliquer que l'OSCE n'était pas une organisation communiste, deux cents kilomètres sans fin pour déterminer si l'interdiction de porter des armes dans les bureaux de vote s'appliquait aussi aux revolvers, ou uniquement aux fusils semi-automatique, un chef indien qui tient un registre scrupuleux des votants, histoire d'aller chercher en fin d'après-midi les retardataires, en résumé, ce fut... une mission électorale... aux couleurs locales...!

Cette visite se termine par la question rituelle, que nous adresse la cheffe des opérations de vote du comté: «j'espère que vous avez appris quelque chose, et que vous pourrez améliorer vos procédures de vote». Oui Madame, bien sûr!

Christian Levrat, Conseiller aux Etats



Foto: Keystone

Nuove sfide nell'era del digitale

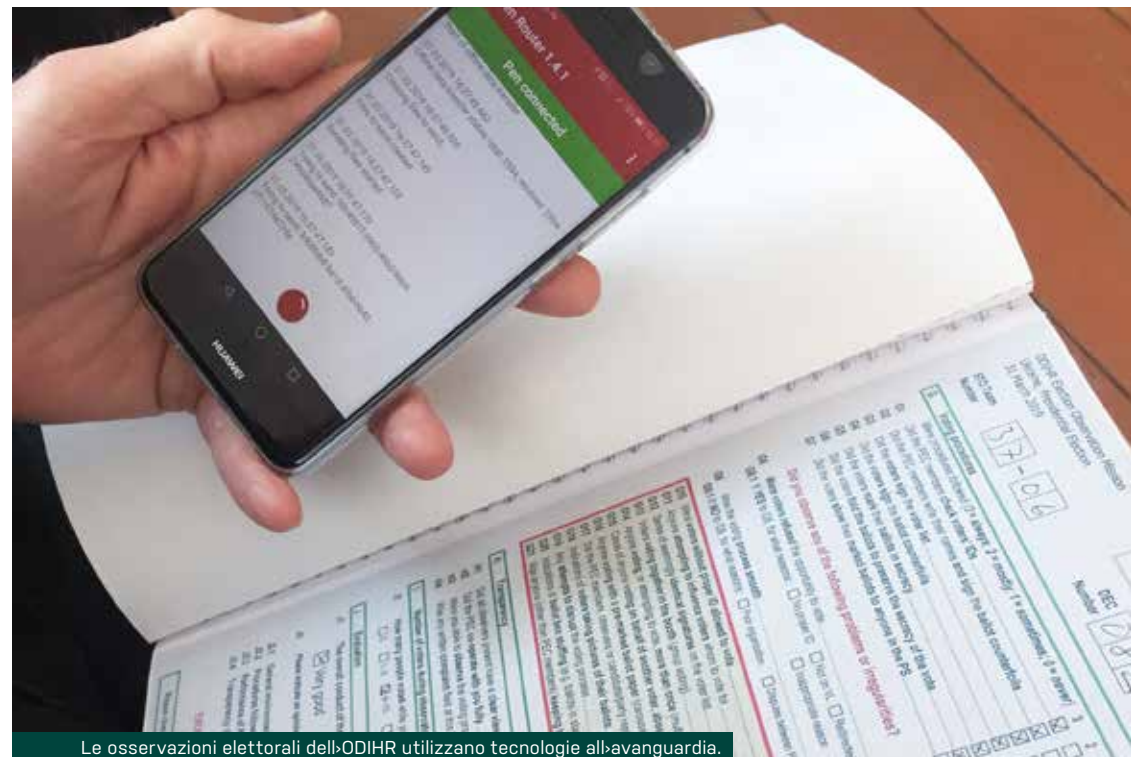
Senza dubbio negli ultimi 30 anni le osservazioni elettorali internazionali unite alle misure di assistenza elettorale hanno avuto un impatto fondamentale nella promozione della democrazia e nella diminuzione dei conflitti nel mondo. La Svizzera ha fornito un valido contributo inviando osservatori e osservatrici professionali e ben formati in numerose missioni di osservazione elettorale.

Ma quale sarà il futuro della democrazia che passa attraverso le schede elettorali? Nell'era dei nuovi mezzi di comunicazione nuove sfide per gli Stati democratici e l'osservazione elettorale sono già emerse durante alcuni importanti referendum e votazioni: come si può controllare e valutare l'influenza sugli elettori che passa attraverso la propaganda personalizzata sui social media? Che tipo di normativa si rende necessaria per garantire una sufficiente trasparenza nell'ambito di queste campagne? Che ruolo può ancora avere l'osservazione elettorale nel quadro del voto elettronico e quali adeguamenti metodologici occorrono?

Questi interrogativi di carattere generale ci devono far riflettere su una moltitudine di sfide pratiche che l'osservazione elettorale deve affrontare nell'era del digitale. Come si possono

valutare le misure di sicurezza adottate dagli Stati per prevenire le minacce e proteggere il voto? E cosa dire della qualità delle tecnologie utilizzate in occasione delle elezioni nonché della loro adeguata convalida e messa in funzione da parte delle autorità? Sono molte le questioni che emergono per gli osservatori e le osservatrici elettorali, per esempio nell'ambito dell'accesso ai sistemi tecnologici che gestiscono e conteggiano i risultati, oppure per quanto riguarda la loro stessa formazione volta a dotarli delle competenze tecniche necessarie per svolgere il proprio compito nell'era del digitale.

Oggi è difficile immaginare come cambierà il processo, consolidatosi nel corso dei secoli, attraverso il quale un popolo conferisce potere al proprio governo. L'era del digitale è cominciata solo da pochi anni e gli sviluppi e le conseguenze non sono del tutto prevedibili, neanche per le democrazie esistenti o per l'osservazione elettorale. Se, e in che forma, tra 30 anni continueremo a monitorare le elezioni resta ancora una domanda senza risposta.



Le osservazioni elettorali dell'ODIHR utilizzano tecnologie all'avanguardia.

L'importanza dell'osservazione sulla durata

Le elezioni nazionali in Nigeria sono state il sesto turno elettorale dalla transizione dal potere militare a quello civile nel 1999. Sono state elezioni importanti in quanto il paese ha ormai al suo attivo una serie di esperienze e processi elettorali che dovrebbero permettere un passaggio democratico del potere politico. La durata relativamente lunga di questa missione ha consentito di seguire i preparativi della commissione elettorale e di interagire con le diverse parti interessate al processo elettorale.

Un numero molto ristretto di donne ha intrapreso un cammino politico durante queste elezioni. La lotta per il potere politico ed economico, l'insicurezza e le difficoltà logistiche rimangono fattori che limitano la presenza femminile nelle liste dei partiti.

La partecipazione svizzera alla Missione Osservazione Elettorale dell'Unione Europea mi è sembrata particolarmente significativa, di alto impatto per la stabilità del paese e nella tradizione dell'impegno svizzero in favore della protezione dei diritti umani e delle attività di promozione della pace. La Nigeria è lo stato più popoloso e con l'economia più grande in Africa.

Il rapporto finale della missione di osservazione elettorale dell'Unione Europea è un documento pubblico.

Diana Ferrari



Nigeria, 2015, Photo: Nena Lukin

Wale in Kirgistan

«Und was hat das damit zu tun, was Du bisher im EDA gemacht hast?» Dies die erstaunte Frage einer Freundin, die mich zwölf Jahre lang mit DEZA-Mandat unterwegs sah.

«Darf ich mitkommen? Ich wollte schon immer Mal in die Karibik!» So die Reaktion des Versicherungsberaters, nachdem ich ihm von meiner neuen Tätigkeit als Wahlbeobachterin erzählt hatte.

«Und? Wie läuft's mit den Meeresbewohnern?» Die Whatsapp-Frage erreichte mich auf meiner ersten Beobachtungsmission. In Kirgistan, notabene.

Das passiert, wenn Wahlen zu Wale werden. Dann ist die Frage angebracht, was das EDA mit Meeresbiologie am Hut hat. Und Meeresbiologie findet nun mal, zumindest aus Versicherungsberaterperspektive, grossmehrheitlich in der Karibik statt.

Wale auch in Kirgistan zu vermuten, ist übrigens gar nicht mal so abwegig. Meine erste Mission führte mich an den Issyk-Kul-See. 182 km lang, 60 km breit, bis 668 m tief und nach dem Titicacasee der zweitgrößte Gebirgssee weltweit. Endlos scheinende Wassermassen also, bei deren Anblick auch das Auftauchen einer Walflosse möglich scheint. Also: Meeresbewohner in Kirgistan, why not?

Abschliessend zum W-Wort mit und ohne h: Auf meinen Wahlbeobachtungen begleitet mich jeweils eine kleine, steinerne Walflosse. Mein Neffe hat mir das Souvenir aus seiner Wahlheimat Südafrika mitgebracht, augenzwinkernd.

Marie-Thérèse Karlen



Der gegenseitige Blick von aussen

Zur Langzeitbeobachtung gehören regelmässige Besuche bei den Wahlbehörden. So auch in Russland, wo mein Kollege und ich von einer der regionalen Wahlkommissionen sehr freundlich empfangen wurden. Nach einer kurzen Vorstellungsrunde legten wir los mit unseren Fragen. Zum Beispiel: Wie geht ein Wähler vor, der in Nowosibirsk wohnt, sich aber am Wahlsonntag in St. Petersburg aufhält und dort seine Stimme abgeben möchte? Oder: Benötigt der besagte Wähler eine Bescheinigung, um in St. Petersburg abstimmen zu können? Und: Wie wird sichergestellt, dass er von der Wählerliste in Nowosibirsk gestrichen wird?

Plötzlich stellte der Präsident der Wahlkommission eine Gegenfrage: Stimmt es eigentlich, dass in der Schweiz das Frauenstimmrecht erst 1971 eingeführt wurde?

Ja, es stimmt. Und es ist wichtig, dass wir die späte Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz nicht vergessen. Doch die Frage, so schien mir, zielte nicht allein darauf ab. Sie war auch eine Erinnerung daran, dass wir unseren russischen Gesprächspartnern zu nahegetreten waren. Wir machten deshalb einen Schritt zurück und erklärten unser Mandat besser. Wir waren im Auftrag der OSZE im Einsatz und wollten herausfinden, ob die Wahlen in Russland gesetzeskonform und im Einklang mit den internationalen Standards durchgeführt wurden. Dabei spielte mein Herkunftsland eigentlich keine Rolle. Oder höchstens insofern, als die OSZE auch schon Wahlbeobachter in die Schweiz entsandt hat, unter anderem aus Russland.

Beim nächsten Besuch dieser Wahlkommission erwähnte ich das Frauenstimmrecht in der Schweiz übrigens freiwillig. Das Thema hatte sich als Eisbrecher erwiesen.

Alexandra von Arx



Dietro le quinte dell'osservazione elettorale

Nel mese di gennaio il pool di esperti per la promozione civile della pace del DFAE inizia a pianificare la partecipazione della Svizzera alle missioni di osservazione elettorale. Varie divisioni del DFAE decidono sulla base di determinati criteri (situazione politica, sicurezza ecc.) a quali missioni prenderà parte la Svizzera. In questo modo viene redatta e consolidata la pianificazione annuale delle osservazioni elettorali, soggetta all'approvazione della segretaria di Stato. Tuttavia, visto che le elezioni possono all'ultimo momento essere posticipate, annullate o anticipate, nel corso dell'anno questo calendario è regolarmente modificato.

Gli osservatori e le osservatrici elettorali seguono una formazione di una settimana prima di svolgere il loro primo impiego e vengono reclutati dal pool di esperti.

Il pool di esperti riceve tramite e-mail gli inviti delle organizzazioni partner (OSCE/UE/OSA): il Paese d'impiego, la lingua della missione, la data di partenza, la durata dell'impiego, il numero di osservatori e osservatrici elettorali e le condizioni di sicurezza sono i punti fondamentali di maggiore interesse. I posti vengono messi a concorso all'interno del pool di osservatori elettorali composto da una sessantina di membri: *chi è interessata e disponibile? Chi conosce la lingua della missione? Chi può lasciare con un breve preavviso casa e lavoro per un periodo massimo di otto settimane?* Le candidature vengono esaminate scrupolosamente e quelle più idonee sono inoltrate all'organizzazione partner in questione, che prenderà la decisione definitiva. Successivamente entrano in scena gli aspetti logistici: ottenimento dei visti, prenotazione dei voli, equipaggiamento con materiale di prima necessità, redazione di documentazione inerente al Paese e organizzazione di briefing con la rappresentanza svizzera sul posto.

Finalmente arriva il momento tanto atteso: gli osservatori e le osservatrici elettorali partono per la loro destinazione; i primi a partire sono gli osservatori e le osservatrici di lungo termine seguiti, sei-otto settimane dopo, da quelli di breve termine, che restano in servizio per una decina di giorni. Le organizzazioni partner li accolgono all'aeroporto del Paese d'impiego e si occupano di tutto il resto. Il pool di esperti rimane, dietro le quinte, come interlocutore da contattare in caso di domande o problemi. Al termine dell'impiego gli osservatori e le osservatrici elettorali raccolgono le informazioni a loro conoscenza e le loro esperienze in un rapporto che verrà distribuito agli uffici interessati del DFAE.

Poi via, si riparte con la nuova missione – programmata o imprevista che sia – di osservazione elettorale. Talvolta in autunno ne hanno luogo cinque o sei contemporaneamente. In questi casi la metà del pool di osservatori elettorali è in servizio allo stesso tempo in quasi tutti i continenti.

Marianne Gerber, Responsabile di programma Osservazioni elettorali, DFAE



Attori dell'osservazione elettorale internazionale

Una missione di osservazione e di assistenza elettorale ha luogo solo su invito del Paese in questione. La Svizzera non svolge autonomamente missioni internazionali di osservazione elettorale, ma partecipa a quelle multilaterali. Negli anni 1980 e 1990 le Nazioni Unite hanno assunto un ruolo guida in questo campo. Nel frattempo altre organizzazioni, come l'UE, l'OSCE o il Consiglio d'Europa, hanno svolto questa funzione. Altre organizzazioni regionali, come l'Organizzazione degli Stati americani (OSA), l'Unione africana (UA), la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e l'Organizzazione internazionale della Francofonia (OIF) monitorano le elezioni nelle loro rispettive regioni. Anche alcune organizzazioni non governative – come il Carter Center, attivo in tutto il mondo, o l'Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (EISA) – operano nel campo dell'osservazione elettorale.

Delegazioni svizzere partecipano regolarmente alle missioni dell'OSCE, dell'UE e dell'OSA.

OSCE

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) attribuisce un'importanza fondamentale allo svolgimento delle elezioni e all'osservazione internazionale. Nella cosiddetta Dichiarazione di Copenhagen del 1990, l'OSCE (più precisamente l'organizzazione che l'ha preceduta, la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, CSCE) si è impegnata a invitare, in occasione di elezioni nazionali, osservatori e osservatrici dagli altri Paesi membri dell'organizzazione. Oggi fanno parte dell'OSCE 57 Stati dell'Europa, dell'Asia centrale e del Nord America. All'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) – organismo che ha all'attivo più di 300 missioni di osservazione elettorale, di cui ben 20 nel 2018 – compete la pianificazione e l'organizzazione delle missioni di osservazione elettorale.

UE

La sua prima missione di osservazione elettorale si è svolta nel 1993 durante le elezioni parlamentari in Russia, le prime votazioni generali nel Paese dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Da allora alla fine del 2018, l'UE ha inviato osservatori e osservatrici ad assistere a 189 elezioni, di cui quasi la metà in Paesi africani. L'UE offre anche assistenza elettorale. Queste missioni a lungo termine prevedono un sostegno tecnico e/o materiale, per esempio nella stesura di leggi elettorali, nella pianificazione della registrazione dei partiti o nella consulenza a organizzazioni della società civile coinvolte nella preparazione o nell'accompagnamento del processo elettorale. La terza tipologia di missioni dell'UE consiste in quelle di follow-up. Introdotte nel 2014, queste missioni verificano circa due anni dopo un'elezione oggetto di osservazione se, e in che misura, le raccomandazioni della missione di osservazione elettorale sono state messe in atto. Alla fine del 2018 l'UE aveva effettuato 14 missioni di questo tipo.

OSA

L'Organizzazione degli Stati americani ha organizzato la prima missione di osservazione elettorale nel 1962 in Costa Rica, ma è nel 1991 che ha istituzionalizzato le osservazioni elettorali con la creazione della divisione per il rafforzamento della democrazia (Unit for Promotion of Democracy, UPD) interna al segretariato generale dell'OSA. Da allora l'osservazione elettorale dell'OSA è standardizzata sul piano metodologico e istituzionale, come mostrano i dati: delle circa 266 elezioni monitorate dall'OSA dal 1962 a livello nazionale, regionale e locale, solo 30 hanno avuto luogo prima della fondazione dell'UPD.

Colophon

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

Direzione politica

3003 Berna

www.eda.admin.ch/expertenpool

Impaginazione:

Comunicazione visiva DFAE

Foto di copertina:

Nigeria 2015, Nena Lukin

Ordinazioni:

Informazione DFAE

www.eda.admin.ch/publikationen

publikationen@eda.admin.ch

Contatto:

Divisione Sicurezza umana

Pool di esperti per la promozione civile della pace PEP

Tel.: +41 (0) 58 46 276 71

E-mail: pd-ams-expertenpool@eda.admin.ch

Questa pubblicazione è disponibile anche in francese, italiano e inglese e può essere scaricata anche dal sito www.eda.admin.ch/publikationen.

Berna, 2019 / © DFAE