

Storia e Futuro

Rivista di storia e storiografia

n. 19, febbraio 2009

Le democrazie in transizione: il racconto per immagini
di un osservatore del Consiglio d'Europa

Paolo Rondelli,

www.storiaefuturo.com

redazione@storiaefuturo.com

Il Consiglio d'Europa e i suoi organismi

Il Consiglio d'Europa, creato nel 1949, è un'organizzazione politica che ha come scopi primari la promozione della democrazia e dei diritti umani nell'intera Europa. È costituito da 47 Stati membri che spaziano dalla cosiddetta Europa Occidentale, alle Repubbliche ex Sovietiche e dei Balcani. Mantiene la sua sede a Strasburgo e non deve essere confuso con l'Unione o il Parlamento Europeo in cui sono rappresentati "solo" 27 dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, ma che ha il medesimo standardo di riconoscimento, la bandiera con le 12 stelle d'Europa su sfondo blu.

Mentre non tutti i Paesi membri sono anche parte dell'Unione Europea, tutti aderiscono alle Nazioni Unite o alla Osce (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), strumento sovranazionale di primaria importanza nella prevenzione dei conflitti e nel management delle crisi che da conflitti in essere o congelati derivano.

Il Consiglio d'Europa consta di alcuni organismi principali:

1. Il Comitato dei Ministri, organo di governo dell'organizzazione dove sono rappresentati i ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri, direttamente o per tramite degli ambasciatori accreditati a Strasburgo. Può essere visto come l'organo esecutivo del Consiglio in quanto decide le politiche, i programmi di attività, il budget e stabilisce le azioni da prendere a seguito di raccomandazioni che giungono dall'Assemblea parlamentare e dal Congresso dei poteri locali e regionali.

2. L'Assemblea parlamentare, in cui sono rappresentati i parlamenti di tutti gli Stati parte per un totale di 636 parlamentari membri, e che elabora raccomandazioni e testi per il Comitato dei ministri, i governi ed i parlamenti delle 47 nazioni rappresentate. L'Assemblea parlamentare ha elaborato nel corso degli anni ed aperto alla sottoscrizione alcuni importanti trattati che stanno aiutando a creare un sistema di legislazione sovranazionale europeo.

3. Il Congresso dei poteri locali e regionali, i cui vertici amano definire il guardiano delle basi democratiche in Europa, e che agisce nel campo della

devolution del potere a livelli locali e regionali di governo. È anch'esso composto dai rappresentanti localmente eletti dei 47 Paesi membri ed il suo compito principale è il monitoraggio dello sviluppo della democrazia a livello locale e regionale, anche incoraggiando il dialogo politico fra governi nazionali ed entità territoriali, nonché supportando la cooperazione transfrontaliera a livello di amministrazioni locali e regionali.

4. la Conferenza delle organizzazioni internazionali non-governative (INGOs) che ha rappresentate al suo interno circa 400 NGOs e porta la voce della società civile all'interno del Consiglio d'Europa.

5. La Corte Europea dei diritti umani, un organo di giudizio composto da un numero di giudici equivalente al numero di Stati membri ed il cui operato è regolamentato dalla European Convention on Human Rights. Giudica i ricorsi presentati presso di essa successivamente alla conclusione dell'iter giudiziario nel Paese chiamato in causa. Qualora il ricorso venisse accettato la Corte emette sentenze di condanna per il Paese membro del Consiglio d'Europa che si vede così costretto ad adeguare il proprio corpo legislativo. Esempi classici di operato della Corte sono i ricorsi per eccessiva lunghezza dei processi, per assenza totale o parziale di contenzioso durante il dibattimento oltre che, ovviamente, laddove il ricorrente ravvisi lesioni ai diritti umani. Recentemente è assurta agli onori della cronaca in Italia la pronuncia della Corte su ricorsi riguardanti il caso di Eluana Englaro.

6. il Commissariato per i diritti umani che pur non avendo poteri esecutivi svolge un importante ruolo, quale istituzione completamente indipendente, nella promozione di educazione, consapevolezza e rispetto dei diritti umani nei Paesi membri.

La leadership e il management dell'Organizzazione è nelle mani del Segretario Generale che viene eletto, per un mandato quinquennale, dall'Assemblea parlamentare.

L'attività del Congresso dei poteri locali e regionali

Nell'ambito delle possibili azioni che può condurre, il Congresso dei poteri locali e regionali svolge un'intensa opera di osservazione delle elezioni locali e regionali sia in Stati parte del Consiglio d'Europa, sia in Stati o Regioni che ambiscono a sottoscrivere accordi di partnership o a divenire membri. In tal senso possiamo citare a titolo di esempio le missioni condotte in Kosovo pochi mesi prima della dichiarazione di indipendenza dalla Serbia, in Israele pochi mesi fa o la cooperazione con le municipalità dei Paesi Arabi attraverso lo Euro Arab Forum.

Le attività di osservazione, che coprono sia il giorno del voto che la campagna elettorale, vedono la costituzione di un confronto al più alto livello con partiti politici, istituzioni nazionali e locali, commissioni elettorali, organizzazioni non governative (NGOs) e mezzi d'informazione, la cui indipendenza e accessibilità è uno degli aspetti tenuti in maggiore considerazione.



1. Gagauzia (Moldova), marzo 2008

L'azione è effettuata in cooperazione e raccordo con l'Assemblea parlamentare, in particolare se vi è concomitanza di elezioni politiche ed

amministrative nella formula nota come “election day”, e con la “European Commission for Democracy through Law”, meglio conosciuta come Commissione di Venezia, organismo consulente del Consiglio d’Europa sulle tematiche di carattere costituzionale. Fondata nel 1990, la Commissione ha svolto e svolge tutt’ora un ruolo basilare nell’adozione di Costituzioni in linea con gli standard costituzionali della tradizione europea.

Le missioni di osservazione sono condotte da delegazioni di membri del Congresso, che consta in totale di 636 rappresentanti eletti a livello locale e regionale e quindi facenti parte di Consigli municipali, regionali o di contea, suddivisi in due camere ed operanti in quattro differenti comitati (Sviluppo sostenibile, Coesione sociale, Istituzionale, Cultura ed Educazione).

La percezione del cambiamento nei costumi sociali dei cittadini in Paesi di recente indipendenza

Solitamente queste missioni sono volte all’osservazione di come si svolge il processo elettorale dalla preparazione all’evento clou costituito dal giorno delle votazioni vero e proprio. Uno dei membri della delegazione è responsabile della produzione di un rapporto per il Congresso e, in caso di non conformità con i principi consolidati di democrazia diretta e contemplati dalle risoluzioni del Consiglio d’Europa e dai principali strumenti della citata Commissione di Venezia¹, si procede in sessione plenaria alla votazione di un documento di “Raccomandazione” per le autorità nazionali al fine di, ad esempio, migliorare la legislazione, rivedere quanto non ritenuto efficace o democraticamente corretto, incrementare la Gender equality.

¹ Opinion no.190/202 CDL-AD (202) 23rev “Code of good practice in electoral matters – Guidelines and explanatory report”; Adottato dalla Venice Commission nella sua 52° sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002). Study no.369/2006 CDL-AD (2006) 021 “Election evaluation guide”; Adottato dal Council for Democratic Elections nel suo 17° meeting (Venezia, 8-9 giugno 2006) e dalla Venice Commission nella sua 67° sessione (Venezia, 9-10 giugno 2006).

Vi è però una parte di osservazione che esula dai canoni consolidati delle istituzioni, pur ovviamente interfacciandosi con essi, ed è spesso meramente soggettiva riguardando le impressioni che si raccolgono dal contatto con le popolazioni locali, le impressioni che ci giungono guardando popolazioni che magari fino a nemmeno venti anni fa erano sotto regimi autoritari o erano cittadini di nazioni dissolte oppure, per logiche legate a basi etniche, religiose, tradizionali, guardano al vicino come al diverso da cui allontanarsi quando non staccarsi da esso in modo traumatico.

Spesso si tratta di popolazioni che hanno vissuto in pochissimi anni un rapidissimo cambiamento sociale, con passaggio da economie tipicamente di stampo social comunista alla logica di mercato. Ci si trova di fronte quindi a cittadine interamente abitate da vecchi, non anziani, bensì vecchi usurati dal lavoro nei campi ed ora guardiani di nipoti adolescenti i cui genitori sono emigrati alla ricerca di un lavoro e di una stabilità economica spesso negata dalla clandestinità o dalla non integrazione nel luogo di destinazione.

Sono spesso queste due categorie di popolazione, i vecchi che mai avranno il diritto di essere anziani e gli adolescenti che non avranno mai il calore diretto e costante dei genitori, a costituire la base di queste nazioni, soprattutto in aree rurali caratterizzate spesso da villaggi che quasi mai assurgono alla logica della comunità cittadina.

Anche la connotazione religiosa può condizionare il comportamento delle popolazioni locali e si assiste quindi a situazioni in cui la tradizione mussulmana, seppur vissuta in modo apparentemente laico, fa sì che le donne non giungano al seggio elettorale sole ma sempre accompagnate da un “maschio di famiglia” che, come candidamente ammise in una zona rurale dell’Azerbaijan un presidente di seggio, possa consigliarle sul da farsi ed evitare quindi gli errori tipici in cui incorrerebbe, a quelle latitudini, un essere umano di sesso femminile. Si assiste quindi a consulti evidenti, in cui la tradizione contadina di condivisione della decisione presa dal patriarca della famiglia, l’analfabetismo latente e difficilmente

ammesso, l'educazione sovietica al voto secondo l'indicazione del "partito" mal si accordano con i principi recentemente introdotti di democrazia diretta.



2. Azerbaijan Centrale, ottobre 2006.



3. Azerbaijan Centrale, ottobre 2006.



4. Azerbaijan Centrale, ottobre 2006.

In altre realtà, quale può essere quella del Kosovo visitata nel novembre e dicembre 2007, pochi mesi prima della dichiarazione di indipendenza, per osservare l'elezione dell'Assemblea regionale che poi di lì a poco divenne il parlamento dello Stato resosi indipendente, le tracce della guerra recente si percepiscono ancora nei gesti della gente ma anche in azioni banali, quali quella dell'affissione di avvisi elettorali, in cui il divieto di portare armi all'interno dei seggi elettorali, ampiamente dato per scontato in Occidente, va ancora sottolineato insieme al divieto di fumare, questo ampiamente disatteso.



5. Peje/Pec (Kosovo), novembre 2007.

Ed è proprio in realtà così ancora lacerate, dove i monasteri ortodossi devono essere protetti in quanto simbolo della religione degli odiati serbi, come se la fede di chi vive lì abitualmente sia un'arma peggiore di tante bombe, che i giovani vogliono vivere una vita diversa e chiedono, si interessano, ormai abituati al contatto con “gli occidentali” ed allo studio della lingua inglese che può loro aprire qualche porta verso un lavoro “sicuro”, sogno comune di tanti loro coetanei di quell'occidente che bramano senza sapere come in realtà sia. Giovani che cercano di vivere come se non esistessero e non fossero mai esistiti massacri etnici reciproci fra le fazioni, aree interdette al transito perché ancora piene di mine antiuomo, lapidi in granito nero con sopra scolpite le immagini di loro coetanei in divisa spesso infisse nel terreno all'ingresso dei villaggi, cimiteri improvvisati per seppellire ragazzi che non saranno mai uomini. I sopravvissuti ti fermano e chiedono se entreranno in pochi anni in “Europa”, intendendo con ciò l'Unione Europea, per potere fare il viaggio dell'incredibile, uscire dalla loro malandata terra d'origine, abbandonare il

passaporto blu con la sigla UNMIK (United Nation Mission ad Interim for Kosovo) che li priva anche di una vera identità nazionale.

Ma questo li accomuna ad altri abitanti dell'Europa intesa come Paesi membri del Consiglio d'Europa. In Moldavia la popolazione è stimata essere per circa il 35-40% emigrata all'estero in cerca di fortuna ed in questo gruppo di cittadini primeggiano le donne giovani che spesso si vedono costrette a lasciare ai nonni i propri figli ancora piccoli o adolescenti e rivederli una volta all'anno se fortunate. Gli uomini lavorano anch'essi fuori ma prettamente a Mosca nei cantieri edili che costellano la capitale della Federazione Russa così vicina da condizionare la piccola Repubblica, un tempo culla dell'agricoltura e della viticoltura dell'Unione Sovietica ed ora Stato perennemente sull'orlo della povertà strutturale, con la spina della Transnistria ad est che ormai, pur non indipendente, non può essere considerata parte dello Stato e la Regione autonoma di Gagauzia a sud, incuneata fra Romania e Ucraina, dove il rumeno è lingua nazionale come il gagauzo, un idioma quest'ultimo di discendenza turca del ceppo uralo-altaico parlato da circa 250.000 persone al mondo, e il russo, ma poco praticata e sempre meno insegnata nelle scuole pubbliche con l'assurda condizione di giovani che sono cittadini moldavi ma crescono senza conoscere la lingua parlata nella capitale del loro paese e preferiscono, se possono, emigrare a Mosca per fare i manovali visto che conoscono invece il russo, oltre ovviamente al gagauzo, e sono meno stranieri lì che nella capitale del loro Stato.

La Gagauzia è un piccolo lembo di terra dove nel XIX secolo lo Zar decise di confinare i cittadini di etnia turca dell'Impero, un piccolo lembo di terra che da allora soffre e dove ancor oggi i simboli dell'Unione troneggiano ovunque e dove coloro che cittadini sovietici lo sono stati ricordano quel periodo come un tempo in cui almeno le famiglie erano unite, un luogo dove ancora adesso per gli anziani è troppo costoso fare un documento d'identità e quindi è consentito loro utilizzare per recarsi a votare il vecchio passaporto con il logo Cccp ed un timbro con la residenza attuale posto nella seconda di copertina.

Qui si trovano statue di Lenin ovunque vi sia una scuola o un edificio pubblico e le poche volte che queste sono assenti sono sostituite da busti di Marx. Al di fuori

delle città principali l'acqua corrente è assente e si sopperisce al bisogno con una rete di pozzi che a volte hanno fogge che ricordano il legame passato, come quello incontrato e fotografato in cui la foggia cercava di ripetere abbastanza fedelmente le mura e le torri del Cremlino.

In Moldavia la presenza femminile era una costante in tutti i seggi elettorali visitati, le donne sono, si sa, delle bravissime organizzatrici e precise nel loro lavoro, abituate da decenni di stenti ad amministrare il poco a loro disposizione ed i partiti politici le propongono per essere presidenti di seggio e scrutatrici. Spesso però la presenza politica sembrava fermarsi lì con pochissime elette in ruoli pubblici ed un numero limitatissimo di donne in posizioni di vero potere.

Le donne hanno il ruolo delle prefiche piangenti nel corteo mesto che segue un camion sul cui pianale è posata una bara aperta al fianco della quale una donna, probabilmente la vedova, si dispera sul cadavere di un uomo, mentre sui due lati della bara due bambini, forse i figli, sembrano non rendersi conto che non rivedranno più il padre.



6. Comrat (Moldova), marzo 2008.



7. Gagauzia (Moldova), marzo 2008.



8. Balti (Moldova), giugno 2007.



9. Pruteni (Moldova), confine con l'UE (Romania), giugno 2007.



10. Balti (Moldova), giugno 2007.



11. Comrat (Moldova), dicembre 2006.

Emblematica dal punto di vista delle immagini colte anche la realtà incontrata in Armenia, altro Paese in sofferenza, altro paese povero dopo il collasso dell'Unione Sovietica, che cerca un'apertura all'esterno visti i conflitti congelati con i confinanti Turchia e Azerbaijan e la vicinanza della Georgia.

Nelle vetrine di un fotografo fanno sfoggio di sé immagini dei tempi che furono, militari in posa e coperti di medaglie sovietiche, atleti equiparati a glorie nazionali, una bimba la cui fotografia richiama la mente all'immagine che caratterizzava le confezioni della cioccolata "Alenka", una certezza fin dai tempi di Stalin, il tenebroso col colbacco a fianco di un armeno della diaspora, Charles Aznavour. Sono immagini che si colgono a pochi passi dall'antico cinema teatro Mosca, dove le vecchie strutture, un tempo dedicate a rappresentazioni serie, ora ospitano le proiezioni dell'ultimo film di Batman per cui i giovani armeni, forse ancor più dei loro coetanei occidentali, la sera impazziscono.

Basta girare l'angolo però e la vicinanza del mercato generale riporta alla realtà con l'anziana signora che sfida la pioggerellina per vendere il poco che ha o trovare

il vecchio signore che in solitudine fuma ancora come nel ricco Occidente non si vede far più, tenendo la sigaretta stretta fra pollice ed indice.

L'Armenia ancor oggi ricorda la diaspora ed i massacri degli anni '20 ed i giovani nipoti di coloro che allora fuggirono ed ora sono magari cittadini americani o francesi tornano a celebrare la memoria degli avi liberando colombe in direzione del monte Ararat, considerato da loro territorio sacro armeno ma ora dalla parte turca del confine, un confine ancora chiuso a distanza di quasi un secolo da quei tragici fatti.

Ma le guerre che continuano ad insanguinare il Caucaso, come è recentemente avvenuto con la crisi fra Georgia e Federazione Russa per l'Ossezia del Nord, continuano a lasciare la propria scia di morti giovani, ragazzi che poi vengono venerati nei licei dove un tempo studiavano, con le loro fotografie esposte alla preghiera di tutti come la loro divisa insanguinata donata dai genitori per far sì che quel figlio perso per sempre nelle battaglie in Nagorno Karabakh non venga anche perso nell'oblio dei vivi.

Ma i giovani che sopravvivono e che possono restare nella loro patria, a differenza dei loro coetanei moldavi, visti i cantieri edili finanziati con capitali prettamente esteri che costellano Yerevan e la prosperità dell'agricoltura grazie all'acqua qui presente molto più che nei paesi confinanti, si consolano come tanti giovani occidentali, guardando il calcio e riempiendo quei locali segnalati da insegne con le effigi dei principali clubs europei, dove su schermo più o meno gigante si può assistere alle partite trasmesse via satellite mentre le fidanzate si annoiano.



12. Yerevan (Armenia), settembre 2008.



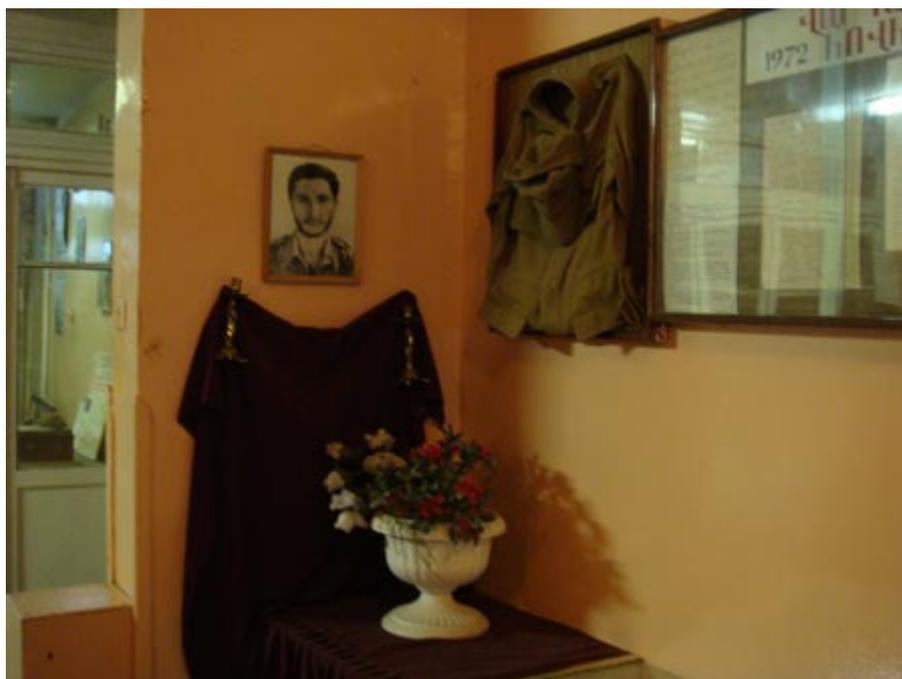
13. Yerevan (Armenia), settembre 2008.



14. Yerevan (Armenia), settembre 2008.



15. Yerevan (Armenia), settembre 2008.



16. Yerevan (Armenia), settembre 2008.



17. Yerevan (Armenia), settembre 2008.



18. Yerevan (Armenia), settembre 2008.

Il viaggio fra queste realtà si conclude con il ricordo di alcune situazioni osservate in Serbia, dove sembra normale portare a spasso, in territori rurali remoti, il proprio maiale al guinzaglio, o in Albania, a poche ore da noi, dove la vecchia contadina che dovrà essere assistita per potere votare in quanto analfabeta ci porta ad osservare il contrasto con le immagini di Gerusalemme e Betlemme in Israele e Territori Palestinesi. Qui non ci si stupisce di votare nei locali di un istituto religioso dove l'unico rappresentante di seggio non legato alla religione ed al conseguente ruolo tipicamente maschile è la ragazza inviata dal ministero competente per certificare il regolare svolgimento. È in quella città santa e contesa che le lotte intestine fra le diverse fazioni ultraortodosse portarono per la prima volta all'elezione di un sindaco laico. Lontana pochi chilometri da Betlemme, già territorio palestinese, per arrivare si deve varcare un muro con posti di frontiera; qui i giovani, come già successe con un muro che da circa 20 anni non c'è più, continuano a protestare con l'espressione artistica dipingendo murali, magari sperando un giorno di potere incontrarsi, ragazzi palestinesi ed israeliani, come fanno i giovani di nazioni

confinanti, condividendo passioni, cultura e tutto ciò che può essere condiviso senza odio e violenza.

L'osservazione elettorale del Congresso dei poteri locali e regionali porta con sé queste emozioni, queste impressioni qui raccontate e relative a poco più di due anni di attività. Emozioni forti che restano impresse negli occhi di chi le ha vissute soprattutto per il calore umano delle popolazioni incontrate. Una percezione chiara quindi e non un'illusione fugace, una percezione forte che si trasforma in ricordo indelebile e che dimostra come le guerre ed i passaggi storici repentini portino anche nel XXI secolo cambiamenti, spesso molto dolorosi, nelle abitudini sociali delle popolazioni che le vivono e che, probabilmente, condizioneranno la vita dei giovani che cresceranno con questo vissuto.



19. Serbia, maggio 2008.



20. Durazzo (Albania), febbraio 2007.



21. Gerusalemme (Israele), novembre 2008.



22. Confine Israele/Territori Palestinesi (West Banks), novembre 2008.



23. Confine Israele/Territori Palestinesi (West Banks), novembre 2008

Bibliografia

Opinion no.190/202 CDL-AD (202) 23rev *Code of good practice in electoral matters-Guidelines and explanatory report*; adottato dalla Venice Commission nella sua 52° sessione (Venezia, 18-19 ottobre 2002).

Study no.369/2006 CDL-AD (2006) 021 *Election evaluation guide*; adottato dal Council for Democratic Elections nel suo 17° meeting (Venezia, 8-9 giugno 2006) e dalla Venice Commission nella sua 67° sessione (Venezia, 9-10 giugno 2006).

The State of the Congress 2007, Rapporto annuale delle attività del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, edizione novembre 2007.

Siti Web

www.coe.int, Consiglio d'Europa

www.coe.int/congress, Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa

www.venice.coe.int, Commissione di Venezia

www.echr.coe.int/echr, European Court of Human Rights