

p.B.73.Eth.0.(1).-SUT/ISE

Bern, 13. Mai 1993

Notiz an:

- Sekretariat des Departementschefs
- Sekretariat des Staatssekretärs
- Politisches Sekretariat
- Politische Abteilung II
- Direktion für internationale Organisationen
- DEH, Sektion Ostafrika

an	DE ME			a/a
datum	14.5			
9.02	7			de
EDA	13.05.93		18	
Ref.	B.58.2. Erythrie			

**Schweizerische Beteiligung an der UNO-Mission zur Ueberwachung
des Referendums über die Unabhängigkeit Eritreas (UNOVER)**

Die Schweiz hat bekanntlich mit sechs Beobachtern an der Mission UNOVER - das Referendum wurde vom 24. bis 26. April 1993 durchgeführt - mitgewirkt. Damit stellte unser Land innerhalb von UNOVER nach Norwegen das zweitgrösste Kontingent an Beobachtern.

Ogleich das Ergebnis des Referendums nie in Frage stand und die Eritreer mit unwahrscheinlich anmutenden, von den Beobachtern indessen als regulär verifizierten 99 % der Stimmen der Unabhängigkeit ihres Landes zustimmten, war die Abstimmung mehr als nur eine Formsache. Nach einer 30-jährigen Leidensgeschichte markierte das Referendum einen feierlichen und würdigen Beginn einer neuen Nation. Mit der tadellosen Organisation des Referendums stellten die Eritreer ihre grossen organisatorischen Fähigkeiten unter Beweis, ein hoffnungsvolles Zeichen für den Wiederaufbau des zerstörten Landes, für welchen die Eritreer freilich auf Hilfe von aussen angewiesen bleiben.

In der Beilage finden Sie den sehr lesenswerten Missionsbericht von Herrn Giorgio Fontana, in dem er auch die Kommentare und Erkenntnisse seiner Beobachterkollegen verarbeitet hat.

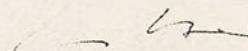


- 2 -

Mit dem erfolgreichen Abschluss dieser Mission war auch der UNO wieder einmal ein gewisses Erfolgserlebnis beschieden. Allerdings wies die Organisation seitens der UNO laut den Berichten unserer Beobachter einige Mängel auf. Dass die Ursachen hierfür nicht so sehr in mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen, sondern in einem teilweise unbefriedigenden persönlichen Einsatz des verantwortlichen UNO-Personals lagen, ist ein gewisser Wermutstropfen in dieser "success story".

Mit dem Engagement durch unsere Beobachter sowie unserem Beitrag von US\$ 50'000.-- an die Kosten des Referendums haben wir uns bei den Verantwortlichen des jungen Staates zweifellos einige Sympathie erworben und damit eine Grundlage für freundschaftliche bilaterale Beziehungen gelegt.

Politische Abteilung III
Dienst für Friedensfragen



Peter Sutter

Kopie: - GRN, NF, THA

1

Muggio, le 11/05/1993

**Rapport de la mission d'observation
du référendum en Erythrée
(23 - 25/04/1993)**

1. **Situation de départ**

En pénétrant sans combat dans la capitale Asmara, les troupes du Front populaire de libération de l'Erythrée (FPLE) mettaient fin le 24 mai 1991 à la plus longue guerre qu'ait connue le continent africain. Trente ans de guerre (de 1961 à 1991) et plusieurs dizaines de milliers de morts étaient le prix de la libération de l'Erythrée du "joug éthiopien".

Depuis mai 1991 l'indépendance "de facto" de l'Erythrée était ainsi acquise: le FPLE annonçait la création d'un Gouvernement Provisoire (GPE) qui devait administrer le pays jusqu'à l'organisation d'un référendum sur l'indépendance dans le délai de deux ans. Ce délai de deux ans répondait d'un côté au souci de permettre aux 3.5 millions d'Erythréens - dont un tiers en exil à l'étranger - de se prononcer sur le futur de l'Erythrée dans le cadre d'une consultation organisée avec soin. D'autre part, il s'agissait de laisser à la nouvelle équipe en place à Addis Abéba après la chute de Mengistu le temps de consolider sa position, en lui épargnant le choc d'une sécession de l'Erythrée à la toute première heure.

Par la Proclamation No. 22/1992 du 7 avril 1992, le Gouvernement Provisoire d'Erythrée définissait les modalités du référendum sur le futur de l'Erythrée, auquel pouvaient également participer les Erythréens en exil à l'étranger. Il était en particulier question au Chapitre V du rôle des Observateurs (voir Annexe I).

Suite à une requête qui lui avait été adressée, l'Assemblée Générale des N.U. décidait par résolution du 16 décembre 1992 l'établissement d'une Mission d'observation pour vérifier le référendum en Erythrée (UNOVER) (Annexe II).

Dirigée par le Libanais Samir Sanbar, UNOVER se met au travail à Asmara dès le début de février 1993, avec un team composé de 21 personnes provenant de 21 pays différents. Cette équipe sera renforcée la semaine précédant le référendum par 100 observateurs des NU, dont 54 envoyés par 17 Gouvernements (En Annexe III, liste et nombre des observateurs envoyés par les Gouvernements).

Au total, ce ne seront pas moins de 38 pays qui seront ainsi représentés au sein d'UNOVER.

2

2. **Ambiance, climat politique et social**

La Suisse avait mis à disposition des N.U. six observateurs. Cet effectif constituait le plus gros contingent national après la Norvège, qui déjà du temps de la guerre de libération avait toujours été très présente en Erythrée: pour Oslo, l'ancienne colonie italienne constitue en quelque sorte un "pays de concentration" de sa politique humanitaire.

Chaque observateur suisse ayant été affecté dans une province différente (Hamasien, Denkel, Barka, Gash et Setit, Akele Guzai, Seraye), les remarques des six Héliètes "couvrent" ainsi une bonne partie du territoire erythréen, y compris les zones politiquement sensibles de Denkel (avec leur population Afar), de Barka et de Gash et Setit (à la frontière avec le Soudan).

Les conclusions des six observateurs font l'unanimité, seul le choix des mots change: "ambiance à la fête" pour un "peuple heureux de ce qui lui arrivait" et qui "attendait avec grande impatience, mais dans le calme le grand jour de l'indépendance", "dans un climat tranquille et détendu, marqué par des jubilations, des manifestations de joie parfois effrénées", tels "les trois jours de chants et de danses des Afars du désert".

Le fait est que le référendum en Erythrée ne faisait que consacrer l'indépendance "de facto" du pays. Il s'agissait - en d'autres termes - moins d'un exercice de démocratie que de la célébration de l'inévitable. Il faut aussi souligner qu'un vote pour l'indépendance d'un pays (comme c'était d'ailleurs le cas en Namibie) se distingue qualitativement d'élections dans lesquelles le Pouvoir est l'enjeu principal, comme par exemple en Angola.

Il était de ce fait difficile de trouver des opposants à l'indépendance de l'Erythrée. De plus, la formulation du référendum avait été modifiée à la suite des victoires militaires du FPLE et de la libération complète du territoire erythréen. Ainsi les options originaires du référendum (i/ autonomie au sein de l'Ethiopie; ii/ fédération; iii/ indépendance) avaient été réduites à la question du oui ou non à l'indépendance.

3. **Référendum**

3.1 **Organisation du référendum**

La Commission du Référendum mise en place par le GPE a travaillé pendant des mois d'une façon exemplaire, avec cette volonté d'efficacité et de perfection que l'on reconnaît volontiers aux Erythréens. Une organisation qui n'a pas manqué d'impressionner les observateurs

suisses, et ceci depuis leur accueil à l'aéroport international d'Asmara jusqu'au moment du départ.

Mettre sur pied 1'014 bureaux de vote à travers tout le pays, d'après un modèle-standard de cabane à nattes appelé "agnet", était une tâche non indifférente qui relevait d'une bonne planification, d'un véritable travail d'état-major. L'opération a été un plein succès. Et sans doute l'expérience de trente ans de guerre et le sens de discipline propre aux Erythréens y étaient pour quelque chose.

Le personnel responsable de la conduite du scrutin dans les bureaux de vote (souvent des jeunes femmes accomplissant leur "Service National") avait été remarquablement bien formé par la représentants de la "Referendum Commission of Eritrea".

Tous les responsables, très motivés, ont travaillé avec un grand professionnalisme: grâce à une excellente préparation, toute l'infrastructure administrative avec le matériel était ainsi en place pour le début du référendum: et ceci dans tout bureau de vote, partout dans le pays. Un test parfaitement réussi, et un exploit remarquable pour un peuple à sa première expérience électorale.

3.2 Déroulement du référendum

Comme prévisible, l'afflux des électeurs a été massif dès les premières heures du premier jour: dans la plupart des bureaux de vote, le scrutin était ainsi déjà terminé le deuxième jour (le 24 avril).

Partout, des électeurs disciplinés et calmes. Et des opérations de vote marquées par le plus grand sérieux et par une certaine solemnité.

Sérieux et solennité qui contrastaient avec les chants et les danses à la campagne ou dans les rues des villes le soir.

A l'extérieur des bureaux de vote, il n'était pas question des ces bousculades qu'on connaît d'autres élections dans d'autres pays. Les électeurs étaient acheminés par petits groupes vers le bureau de vote par la "Police du Référendum". Cette "Police du Référendum", constituée par des combattants du FPLE en principe sans armes, était responsable de la sécurité des opérations de vote. En principe sans armes, nous disions: dans quelques cas cependant, et notamment dans la province de Denkel chez les Afars, la plupart des combattants constituant la "Police du Référendum" n'avaient pas abandonné leur pistolet ou Kalashnikov.

A l'intérieur de l'"agnet", tous procédait dans l'ordre, sans interruptions, incidents ou confusion. 2 à 3 minutes, parfois moins, étaient nécessaires à chaque électrice ou électeur pour voter. Les registres étaient tenus correctement, et dans la plupart des bureaux les observateurs nationaux (des anciens) suivaient avec grande attention la procédure.

Une procédure qui respectait dans tous les détails les dispositions de la proclamation gouvernementales sur le référendum du 7 avril 1992, avec

une seule et unique exception - mais une exception de taille: le secret du vote.

Ce point ne fait toutefois pas l'unanimité, car il n'a été mentionné que par une partie seulement des observateurs suisses.

Voyons d'abord les faits.

La conception même des bulletins de vote ne permettait pas un vote véritablement secret. La couleur bleu ou rouge (bleu pour l'indépendance, rouge contre) couvrait presque tout le bulletin, laissant au bord une marge très restreinte (voir Annexe IV). Il aurait donc été indispensable de plier très soigneusement le bulletin pour garantir le secret du vote, d'autant plus qu'une enveloppe n'avait pas été prévue. Dans un certain nombre de bureaux de vote on a toutefois constaté qu'à la sortie de l'isoloir les bulletins étaient soit mal/insuffisamment pliés, soit pliés à l'envers (partie colorée à l'extérieur), soit ils étaient présentés simplement ouverts. De plus, la mauvaise qualité de papier permettait aisément (soleil aidant) d'identifier la couleur du bulletin en question.

Autre détail remettant en cause le secret du vote: la partie du bulletin qui n'était pas utilisée pour exprimer son choix était déposée dans une boîte en carton ("trash box") pour être brûlée le soir à la fermeture des urnes, en présence des officiels et des notables. Chacun pouvait ainsi vérifier "ex negativo" sur la base du contenu du "trash box" le comportement électoral des votants de la journée...

3.3 **Free and fair?**

Les faits décrits remettent-ils en discussion le vote secret du référendum?

Il a été affirmé que les manques signalés n'étaient pas de nature fondamentale: chaque électrice/électeur avait toujours la possibilité d'exercer son droit de vote secret, en utilisant l'isoloir prévu à cet effet et en pliant avec soin le bulletin de vote. On insistait aussi sur le fait que personne ne pouvait empêcher un électeur de voter de façon ouverte.

Nous estimons que le problème se situe à deux niveaux:

-au niveau technique, il aurait sans doute été possible de modifier la conception graphique des bulletins (partie colorée beaucoup plus restreinte, marges plus larges), tout en prévoyant l'utilisation d'une enveloppe, afin de mieux garantir le secret du vote. Dans ce contexte, UNOVER aurait pu et dû jouer un rôle beaucoup plus ferme.

- aucun référendum cependant, aucune élection ne sauraient être jugés d'après des critères purement techniques. Ces exercices de démocratie

doivent toujours être placés dans leur contexte politique et culturel. Ainsi pour l'Erythrée les observateurs conviennent qu'il n'y a pas eu de volonté délibérée d'influencer les résultats par une fraude électorale. Comme il n'y a pas eu d'indices de représailles. Le non respect du vote secret était imputable certes au manque d'expérience de la part des électeurs: mais il ne s'agissait uniquement d'une simple question technique d'apprentissage du jeu démocratique. Le fait est qu'à l'issue de trente ans de guerre avec son corollaire de souffrances humaines, l'indépendance de l'Erythrée était un état de fait issu des armes d'une part, et du changement de régime politique en Ethiopie de l'autre. Restait à proclamer cette indépendance face au monde: le référendum au scrutin secret ne servait qu'à officialiser aux yeux de la communauté internationale cet état de fait. Les responsables erythréens n'ont certes ménagé aucun effort pour assurer le respect des règles (occidentales) du jeu démocratique. Aux yeux des électeurs cependant la règle du vote secret n'était pas quelque chose d'évident et de compréhensible.

"Ils s'étaient battus pendant 30 ans contre l'ennemi, on avait gagné, c'était la fête, tous étaient pour l'indépendance, et voilà qu'il ne fallait pas montrer lors du référendum cette volonté, cette aspiration collective..."

Ceci pose plus en général tout le problème de la démocratisation (et du multipartisme) en Afrique, au sein de sociétés ayant des valeurs de référence spécifiques (consensus, rôle des anciens, etc.) et qui ne sont pas nécessairement les mêmes de celles à la base de la conception occidentale de la liberté de choix individuelle.

Dans cette même perspective il faut situer d'autres points de contestation, tels la présence d'une Police du référendum armée autour de quelques bureaux de vote, ainsi que le fait - soulevé surtout par des réfugiés erythréens au Soudan - que pour se faire enregistrer comme électeurs il était nécessaire d'accepter une carte d'identité émise par le GPE.

Quant au comptage des bulletins à la fermeture des bureaux de vote le soir du troisième jour, il se déroula sans problèmes - selon les impressions concordantes des observateurs qui y assistaient pour le quick count devant servir aux projections d'UNOVER.

On peut en définitive affirmer avec Samir Sanbar, le Représentant Spécial de Boutros Boutros Ghali, que "...on the whole, the referendum process in Eritrea can be considered to have been free and fair at every stage" (Annexe V).

6

4. Organisation par UNOVER

Pour l'organisation onusienne, le référendum en Erythrée constituait sans aucun doute une opération de série B, d'autres opérations (Cambodge ad ex.) étant prioritaires et surtout plus prestigieuses.

Si l'on ajoute à cela la multiplication des opérations de maintien de la paix de l'ONU ces dernières années, on comprendra plus facilement (sans pour autant les excuser) les limitations et faiblesses en ressources humaines et en moyens financiers mises à jour par UNOVER.

- 4.1 Pour ce qui est du volet électoral proprement dit, le briefing et la préparation des observateurs à Asmara avant le référendum ne peuvent pas être considérés comme satisfaisants.

En particulier, le jeu de simulation prévu dans le cadre de la formation a simplement été annulé avant le début de la séance. L'expérience prouve que de pareilles simulations, en confrontant l'observateur à la situation qu'il va retrouver sur le terrain, sont indiscutablement d'une grande aide pratique, comme le montrent les cours de formation pour observateurs organisés en Suisse ou l'exemple de l'Angola. Dans le cas de l'Erythrée, la décision d'éliminer la simulation était d'autant plus regrettable que les combattants du FPLE avaient déjà commencé à voter quelques jours avant les dates officielles. Des observateurs d'UNOVER y avaient assisté, et les indications de ce pré-test auraient sans doute été très utiles en vue du référendum proprement dit.

Préparation insuffisante également quant aux formulaires que les observateurs avaient à remplir lors de la visite des bureaux de vote (Annexe VI) : ils se sont dans la pratique révélés trop compliqués, en partie inutilisables.

La plupart des observateurs étant déjà arrivée à Asmara quelques jours avant le début du référendum, il est regrettable que les responsables d'UNOVER n'aient pas jugé nécessaire d'utiliser cette disponibilité pour une meilleure préparation.

Il faut cependant souligner que ces carences ont été constatées surtout à Asmara: sur le terrain, dans les régions et les provinces, les coordinateurs régionaux, les team-leaders et les observateurs ont essayé de pallier avec l'engagement personnel et l'improvisation aux faiblesses du système.

Nous avons déjà mentionné le fait ("supra", 3.3) qu'UNOVER aurait dû intervenir avec beaucoup plus de fermeté auprès de la "Referendum Commission of Eritrea" pour corriger les "faiblesses techniques" des bulletins de vote.

4.2 **Logistique, communications.**

C'est à ce niveau que se situent les carences les plus graves..

L'objectif était ambitieux: organiser l'observation des bureaux de vote partout dans le pays, sur la base de missions préparatoires de reconnaissance pour l'identification des sites.

Et il faut reconnaître que UNOVER a réussi son pari. Ainsi par exemple les seuls observateurs qui se sont rendus jusqu'aux Afars des régions arides de la Dankalie centrale ont été des observateurs onusiens.

Mais logistique et communications n'étaient pas du tout à la hauteur de ces objectifs ambitieux.

Pour ce qui est de la **logistique**, il n'y avait pas assez de véhicules à disposition. Quant aux véhicules disponibles, ils étaient souvent insuffisamment équipés. Le matériel nécessaire (pièces de rechange, outils, trousse premiers secours) manquait ou était incomplet - et ceci malgré des listes très complètes, prêtes depuis des mois dans les tiroirs d'UNOVER. Une situation qui avait même ses aspects comiques: puisqu'il n'y avait pas suffisamment de roues de secours, une voiture tout-terrain avait reçu en dotation deux roues de taille différente...

Plus grave était le manque de personnel local (chauffeurs et interprètes), ou bien les défections de dernière heure, qui obligeaient les observateurs à organiser de véritables chasses à l'interprète.

Face à ces carences, il faut souligner qu'à plus d'une occasion notre matériel amené de Suisse s'est révélé d'une grande utilité (trousse médicale).

Quant aux transmissions, force est de constater qu'**un système opérationnel de communications n'a jamais existé**.

Le réseau radio n'a jamais véritablement fonctionné, car il n'avait jamais été véritablement testé sur le terrain. Installées dans les véhicules à la dernière minute, des radios tombaient en panne après 100 km de route.

8

Le manque de communications fiables aurait pu avoir des conséquences désastreuses, surtout pour les équipes stationnées dans les régions plus éloignées.

Comment en effet une évacuation de blessés aurait pu être organisée dans ces conditions? Aux communications défailtantes s'ajoutait le fait qu'aucun hélicoptère de secours n'avait été prévu par UNOVER. Un accident aurait pu ainsi tourner rapidement à la catastrophe, surtout si l'on considère que dans plusieurs régions d'Erythrée le risque des mines est toujours réel.

Quelle est la raison de ces faiblesses d'organisation?

Manque de moyens financiers, prétendent les responsables d'UNOVER.

Quant aux ressources humaines, il est vrai que le nombre des effectifs onusiens en Erythrée était limité à une vingtaine de personnes. Mais ce personnel avait quand-même eu trois mois de temps à disposition pour préparer d'une façon professionnelle la mission d'observation.

Force est de constater que les résultats ne sont pas très flatteurs.

5. **Remarques finales**

- Il faut tout d'abord souligner l'appui et l'assistance fournie par l'Ambassade suisse à Addis Abeba.

L'Ambassadeur Peter Schweizer a remarquablement organisé notre séjour à Asmara. De même, son accueil à Addis Abeba a dépassé et de loin le stricte cadre protocolaire. Diplomate, mais aussi homme de terrain, M. Schweizer a suivi en première ligne le déroulement du référendum en Erythrée. Qu'il soit ici remercié, avec sa famille, pour les constants efforts dont ont bénéficié les observateurs suisses.

- Les faiblesses de l'organisation onusienne posent - une fois de plus - le problème du rôle que la Suisse peut ou pourrait jouer. Face à la multiplication des missions de maintien de la paix, l'ONU a de plus en plus de difficultés à mobiliser du personnel qualifié et motivé pour ses opérations sur le terrain. D'où les résultats souvent plus que médiocres de ses engagements.

Comme déjà en Angola l'année passée, la Suisse se situe dans le peloton de tête quant au nombre d'observateurs mis à disposition des N.U., ce qui témoigne d'un intérêt certain pour ce genre d'opérations de la part de Berne.

Face à un certain dilettantisme onusien, face aux lacunes évidentes de l'organisation, la critique est certes appropriée, voir indispensable.

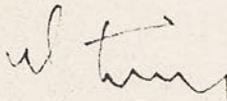
Il faut toutefois reconnaître que très souvent il n'y a pas d'alternative au rôle des NU dans les processus de démocratisation.

Il s'agit donc pour la Suisse, en dépassant les tentations d'un certain helvétocentrisme, de contribuer à affiner l'outil onusien de l'observation électorale

- par la mise à disposition de personnel qualifié avec une bonne expérience de terrain (spécialistes en élections, logisticiens, spécialistes en communication) pour renforcer les structures des missions onusiennes:

- par l'envoi des observateurs plus tôt sur le terrain. Comme ce fut le cas dans de précédentes missions, les observateurs sont arrivés en Erythrée quand des phases (cruciales) telles que l'enregistrement étaient déjà terminées. Il faut toutefois s'assurer que l'ONU fasse un usage effectif de cette disponibilité accrue en ressources humaines, et que les observateurs soient intégrés dans le processus de vérification dès leur arrivée sur le terrain.

On signalera pour terminer l'appui matériel du PNUD à la Referendum Commission of Eritrea (pour la fabrication sur place des urnes, ad ex.). La Suisse a participé avec 50'000 USD, un excellent "placement" qui a été très favorablement enregistré à Asmara.


(Giorgio Fontana)

Liste des observateurs des N.U. envoyés par les Gouvernements.
en ordre d'importance numérique:

1) Norvège	10 observateurs
2) Suisse	6
3) Canada	5
4) Allemagne	5
5) Suède	5
6) Royaume-Uni	4
7) France	4
8) Pays-Bas	3
9) Italie	2
10) Russie	2
11) Autriche	2
12) Turquie	1
13) Irlande	1
14) Islande	1
15) Finlande	1
16) Argentine	1
17) Zaïre	1

Total: 54 observateurs