

30^e anniversaire de la participation de la Suisse aux observations électorales Rétrospective et perspectives



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des
affaires étrangères DFAE

ÉDITORIAL

1989 : le mur de Berlin, symbole de la séparation entre l'Occident et le bloc de l'Est, tombe. Cet événement, qui sonne la fin de la guerre froide, marque un tournant décisif dans la politique internationale. Cette année-là, la Suisse envoie ses premiers observateurs électoraux participer à des missions internationales. Trente ans plus tard, ses experts sont toujours à pied d'œuvre, partout dans le monde.

L'organisation d'élections est une composante essentielle de la démocratie, à l'instar de la séparation des pouvoirs et de l'état de droit. Les missions internationales d'observation électorale jouent par conséquent un rôle capital : elles renforcent la confiance de la population dans les institutions démocratiques et la crédibilité de l'État, tout en mettant en lumière les efforts encore nécessaires.

Après la fin de la guerre froide, de nouveaux États sont apparus. Leurs structures démocratiques n'existaient pas encore et leurs gouvernements avaient besoin d'être légitimés par des élections libres et équitables. C'est précisément dans ces pays que le travail des observateurs électoraux a contribué de manière significative à l'édification crédible de systèmes démocratiques.

Lors des missions d'observation électorale, la Suisse travaille en partenariat avec le BIDDH (OSCE), l'UE et l'OEA. Je tiens à remercier ces organisations pour l'excellente collaboration qui s'est nouée au fil des années. Mes plus chaleureux remerciements s'adressent également aux Suisses et aux Suissesses qui ont effectué par le passé ou effectuent encore des missions d'observation électorale. L'engagement et le professionnalisme dont font preuve ces femmes et ces

hommes dans l'accomplissement de leur travail, travail ardu s'il en est, m'inspirent le plus profond respect.

La célébration d'un anniversaire est toujours l'occasion de dresser un bilan. Quels résultats ont été obtenus grâce à l'observation électorale ? Quels sont les points forts et les points faibles de l'observation électorale ? Des réalités nouvelles, comme la numérisation galopante, créent de nouvelles opportunités et de nouveaux défis. De quelle manière les missions doivent-elles être organisées pour qu'elles restent un gage de régularité et d'équité des processus électoraux ? Seul un bilan critique nous permet de tirer les leçons de notre longue expérience en la matière et d'adapter au besoin notre palette d'instruments. Et de garantir ainsi que l'observation d'élections reste l'un des principaux moyens de promouvoir la démocratie et de renforcer la confiance entre les citoyens et leur État. Un jour, le respect des règles démocratiques apparaîtra comme une évidence et l'organisation de missions d'observation électorale ne sera plus nécessaire.

Ignazio Cassis, conseiller fédéral



Photo : DFAE/ Beat Mumenthaler

30 ans d'engagement en faveur de la démocratie

La Suisse envoie ses premiers observateurs électoraux à l'étranger en 1989. En participant à la mission de l'ONU déployée en Namibie pour superviser les élections, la Suisse insuffle une nouvelle dynamique à sa politique étrangère. Une expérience qui laissera des traces.

Dans son numéro du 6 décembre 1989, la Neue Zürcher Zeitung écrit, à propos du scrutin organisé en Namibie, que l'élection de l'assemblée constituante, jugée libre et équitable, a suscité respect et admiration dans le monde entier. Cet événement trouve un large écho en Suisse, non sans raison. La Namibie, qui à l'époque compte 1,4 million d'habitants, était restée sous administration sud-africaine. Pour l'organisation du scrutin, étape décisive vers l'indépendance du pays, l'ONU envoie sur place près de 1700 experts dans le cadre du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT). Pour la première fois, les équipes chargées de préparer et de surveiller les élections comptent aussi dans leurs rangs des Suisses, deux femmes et 29 hommes.

Une nouvelle ère s'ouvre alors pour la politique étrangère de la Suisse. Dans les années 80, le

monde connaît de profonds changements. Tandis que la Communauté européenne (qui deviendra plus tard l'UE) poursuit son processus d'unification, le bloc de l'Est s'effondre quelque temps après la chute du mur de Berlin et dans le sillage du processus de réformes engagé dans l'Union soviétique. La troisième vague de démocratisation déferle alors sur nombre de pays, de l'Amérique latine jusqu'à l'Extrême-Orient. Ces changements ont également des répercussions sur la Suisse. La mondialisation de l'économie et le rôle croissant du multilatéralisme dans la politique internationale entraînent l'apparition de nouvelles stratégies.

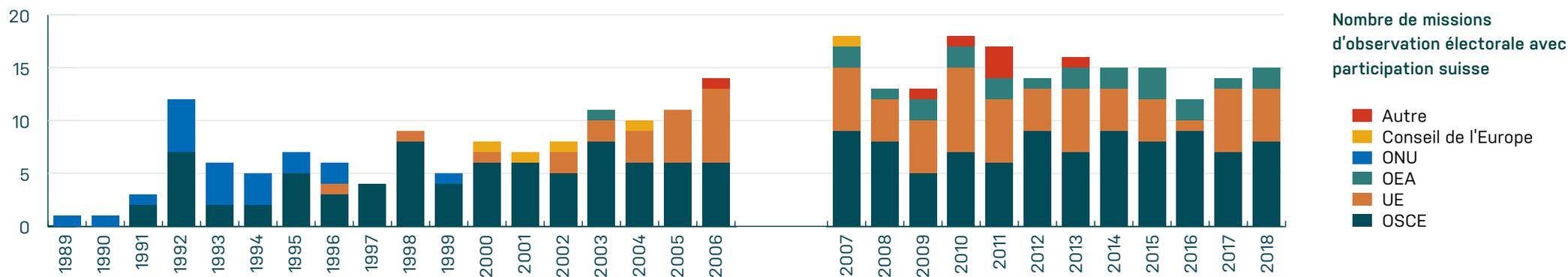
Dans le rapport sur le programme de la législature 1987-1991, le Conseil fédéral avait fixé comme objectif d'«accroître la participation de la Suisse aux opérations menées par l'ONU pour le maintien de la paix et de soutenir les efforts entrepris

sur le plan international en faveur du règlement pacifique de conflits internationaux ». Il estime alors que la Suisse, par sa politique des « bons offices », peut contribuer au règlement des conflits internationaux, tout en protégeant sa sécurité nationale. Les missions d'observation électorale s'avèrent donc un instrument approprié de promotion de la paix : les droits de vote et d'éligibilité sont des droits fondamentaux, énoncés à l'art. 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et sur lesquels repose tout système démocratique. Ces missions ne sont pas en contradiction avec le principe de neutralité dans la mesure où elles se basent sur une approche multilatérale et sont organisées exclusivement à la demande du pays concerné. Elles nécessitent peu de ressources : la planification et l'organisation des missions d'observation électorale incombent à l'instance internationale compétente (l'ONU dans un premier temps, puis l'UE, l'OSCE et l'OEA dans un deuxième temps). La Suisse rémunère uniquement les observateurs qu'elle a recrutés et formés.

La mission d'observation électorale organisée en Namibie en 1989 est l'occasion pour la Suisse d'explorer un terrain nouveau. Pour sa première participation, la Suisse fait appel à Arthur Bill. Âgé à l'époque de 73 ans, cet Helvète possède une longue expérience dans le domaine de l'aide humanitaire : fondateur du Corps suisse d'aide en

cas de catastrophe (rebaptisé plus tard le Corps suisse d'aide humanitaire), il a dirigé jusqu'en 1981 la division Aide humanitaire de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (l'ancienne DDC). Sa devise, toute sa vie durant, sera la suivante : apporter de l'aide là où elle est nécessaire. En 1995, lorsqu'il se voit décerner le prix des droits de l'homme par la Société internationale pour les droits de l'homme, Arthur Bill déclare dans son discours de remerciement que « pour préserver leur bien-être, les Suisses ont tout intérêt à apporter leur aide et à faire en sorte que les autres aillent mieux ».

La mission en Namibie est un succès pour l'ONU. Les élections se déroulent de manière équitable et leur résultat est accepté par tous les partis. Depuis, la Namibie est considérée comme une démocratie parlementaire solide. Un succès auquel la Suisse a elle aussi contribué : l'un de nos observateurs électoraux se souvient avoir été remercié personnellement par le représentant spécial de l'ONU chargé de la Namibie, Martti Ahtisaari, pour l'engagement de la Suisse. Ce dernier estimait en effet que la politique stricte de la Suisse en matière de neutralité avait permis de renforcer la confiance de la population dans la mission. Martti Ahtisaari avait alors exprimé l'espoir que cette mission rencontre aussi un écho positif en Suisse et que celle-ci continuerait dans le futur à déployer des experts à l'étranger.



Point de vue d'un pays invitant des missions internationales d'observation électorale



Chaque pays a sa propre histoire quant à l'évolution de son contexte électoral. Les différents pays rencontrent diverses difficultés pour se conformer aux normes internationales. Le gouvernement et l'Administration électorale (Election Administration, EA) de la Géorgie ne ménagent aucun effort pour répondre aux attentes des partenaires internationaux qui établissent des règles et des procédures internationalement reconnues. Ces dernières années, l'EA a appliqué à plusieurs reprises les recommandations et les suggestions faites par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. Le BIDDH est un organe essentiel chargé d'observer les élections, d'évaluer l'intégrité des élections et d'assurer à plus long terme la réussite du processus électoral dans des pays en transition vers la démocratie.

L'expertise et l'expérience du BIDDH en matière de missions d'observation électorale ont contribué à mettre en place une culture électorale démocratique en Géorgie, premièrement en renforçant la confiance des électeurs dans la légitimité des élections et, deuxièmement, en aidant l'EA à éliminer les erreurs et les fraudes et à identifier les moyens de prévenir leur récurrence. Le prestige et l'excellente réputation dont bénéficie le BIDDH a joué et continue à jouer un rôle clé dans l'instauration d'un climat politique sain en Géorgie. En outre, le BIDDH a fait des suggestions et des recommandations utiles et encouragé le dialogue entre les différents acteurs.

Chaque élection apporte son lot de nouveaux défis, mais permet aussi d'obtenir des progrès et de tirer des enseignements qui sont ensuite reflétés dans les rapports d'observation du BIDDH. Bien que ces rapports n'aient aucune valeur contraignante, ils sont généralement reconnus comme un modèle que les pays en transition démocratique peuvent mettre à profit pour développer leurs propres cultures et processus électoraux.

Depuis le premier changement de gouvernement à la faveur d'élections pacifiques et démocratiques en 2012, la Géorgie a fait l'objet d'importants processus de réforme électorale et accompli des progrès tangibles dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la délimitation des circonscriptions et d'autres améliorations techniques importantes recommandées par le BIDDH.

La Commission électorale centrale (CEC) examine de près les recommandations du BIDDH et fait, après chaque élection générale, des propositions de modification du code électoral et de mise en œuvre des recommandations formulées. La CEC crée également de nouvelles plateformes destinées à améliorer la coopération avec les acteurs clés du processus électoral pour répondre aux recommandations du BIDDH, participe au processus de réforme électorale et engage un dialogue sur les recommandations émises. Chaque année, un nombre croissant de recommandations est appliqué pour favoriser des élections libres et crédibles et assurer le suffrage universel et des négociations soutenues par la Suisse ont également permis l'adoption de principes éthiques pour la campagne des candidats aux élections présidentielles de 2018. Le cadre, les engagements, les principes et les meilleures pratiques existants contribuent à améliorer le déroulement d'élections démocratiques en Géorgie.

Tamar Zhvania, Présidente de la Commission électorale centrale de la Géorgie

Le rôle à long terme d'un observateur à court terme

Voilà bientôt 30 ans qu'a été créé le Bureau des élections libres de l'OSCE, rebaptisé plus tard Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Dans cette période relativement courte, l'observation internationale d'élections est devenue la norme, et le BIDDH déploie actuellement entre 15 et 20 missions d'observation et d'évaluation chaque année. Ces missions, d'ampleur variable, peuvent consister aussi bien dans l'envoi d'une poignée d'experts chargés de s'occuper de domaines thématiques spécifiques que dans le déploiement de certaines d'observateurs à court terme dans l'ensemble d'un pays le jour des élections.

Il est rare que les décideurs politiques, les praticiens et les universitaires soient d'accord, mais il est une question sur laquelle ils le sont : le jour des élections n'est qu'un élément du processus électoral et les observateurs électoraux doivent regarder au-delà de la qualité du scrutin, du décompte des voix et de la compilation des résultats. En effet, on me demande souvent s'il est opportun de déployer de nombreux observateurs électoraux lorsque les « élections sont jouées d'avance ». Ma réponse est qu'il est essentiel d'envoyer sur le terrain aussi bien des observateurs à long terme que des observateurs à court terme.

Je ne pense pas que l'observation systématique du déroulement du scrutin ait perdu de son importance. Essayez de vous poser quelques questions simples. Quel est le pire : une fraude délibérée ou une erreur involontaire commise par les scrutateurs ? Seriez-vous moins critique face à des électeurs qui sont déroutés par les procédures ou qui votent au moyen de bulletins de vote pré-remplis ? Je ferais certainement la distinction entre les deux cas de figure, et c'est ce que font les observateurs le jour du scrutin, en utilisant les formulaires préparés par le BIDDH.

Les observations réalisées le jour du scrutin sont essentielles pour comprendre non seulement quels sont les dysfonctionnements, mais aussi pourquoi ils perdurent. Les observateurs évaluent si les membres des commissions électorales ont été bien formés, s'ils ont compris les procédures et si les législations et les réglementations sont suffisamment claires pour ceux qui sont censés les mettre en œuvre.

Pendant la semaine que les observateurs à court terme passent généralement dans le pays, ils contribuent de manière tangible à améliorer les élections à long terme. Je me contenterai ici de mentionner l'amélioration de l'enregistrement des électeurs au Kirghizistan, la mise en place d'un solide dispositif de formation des membres des commissions électorales en Géorgie ou le renforcement de la réglementation des procédures à suivre lors des journées électorales en Albanie. Tout cela a été rendu possible grâce au dévouement des observateurs à court terme, qui aident les experts à valider et à compléter leurs conclusions ainsi qu'à comprendre le fond du problème.

Des observateurs à court terme bien préparés, dévoués et impartiaux accomplissent de ce fait une mission essentielle: ils nous aident à réaliser notre objectif à long terme, qui est d'améliorer les élections dans l'ensemble de la région de l'OSCE.

Alexander Shlyk, Chef du Département des élections, OSCE/BIDDH



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. Gadiant, 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.

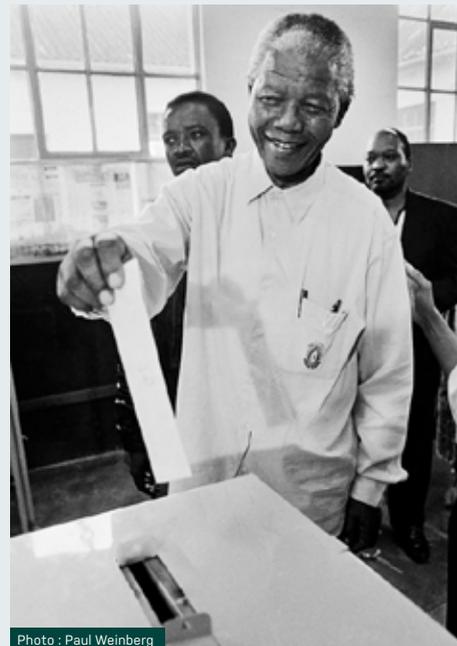


Photo : Paul Weinberg

Alain Sigg

Une approche globale combinant observation et assistance électorale

Organisées depuis plus de 30 ans, les missions d'observation électorale sont devenues au fil du temps un instrument important de promotion et de stabilisation des processus démocratiques. Limitées au départ à la supervision des scrutins, les activités d'observation électorale ont été standardisées au niveau international et complétées par tout un dispositif de mesures.

Dès sa création par l'ONU en 1992, la Division de l'assistance électorale, chargée de coordonner les activités en la matière, a littéralement croulé sous les demandes. Rien qu'au cours des deux premières années, 103 pays ont sollicité une assistance, allant de l'aide technique à l'organisation proprement dite de scrutins. Pendant les dix années qui suivirent l'envoi du Groupe d'assistance des Nations Unies en Namibie en 1989, une multitude de missions d'observation électorale ont été effectuées par des instances supranationales et des organisations privées, dont le nombre n'a cessé d'augmenter. Faut-il analyser méthodologiquement transversalement certaines questions restant toutefois sans réponse : les missions d'observation électorale atteignent-elles leurs objectifs ? Contribuent-elles réellement à la promotion de la démocratie ou ne risquent-elles pas, comme le montrent de nombreux exemples, de devenir une simple formalité ? En 1996, année pendant laquelle la Suisse assurait la présidence de l'OSCE, le ministre des affaires étrangères Flavio Cotti avait déclaré, juste avant les élections en Bosnie, que toutes les conditions n'étaient pas réunies pour garantir un scrutin libre et équitable. Il n'y avait toutefois pas d'alternative convaincante. Souhaité par la majorité des acteurs concernés, le scrutin restait l'option la moins mauvaise. Aux yeux de la communauté internationale, l'organisation des élections constituait en effet un préalable indispensable à l'octroi d'une aide économique pour reconstruire le pays. Quant aux partis dominants, des élections cau-

tionnées par des observateurs étrangers leur permettaient de légitimer leur pouvoir politique.

Après l'enthousiasme suscité dans les années 90, l'observation électorale a été repensée dans le cadre d'une approche plus globale. Il est vrai que la présence d'observateurs internationaux a souvent été décisive pour empêcher des forces non démocratiques de manipuler les résultats des élections et légitimer les forces démocratiques émergentes. Cela étant, une présence internationale ne permet pas toujours de satisfaire les espoirs suscités par la perspective d'une démocratisation rapide et stable. Le déroulement pacifique et équitable d'un scrutin ainsi que la maîtrise des défis logistiques qui y sont liés sont des critères importants, mais pas suffisants, pour valider des élections.

Un constat s'est très vite imposé : pour que les missions d'observation électorale puissent produire des effets durables dans les pays dépourvus de structures démocratiques stables, elles ne doivent pas se limiter à des activités d'observation, mais fournir une assistance électorale globale. Rédigée conjointement en 2005 par l'ONU, l'OSCE, l'UE et d'autres organisations actives dans le domaine de l'observation électorale, la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections précise que « l'observation internationale des élections sert à évaluer la situation avant et après les élections, ainsi que le jour même du scrutin, grâce à diverses techniques d'observa-

tion générale à long terme ». Cette déclaration a permis de standardiser au niveau international les procédures appliquées dans le cadre de l'observation électorale. Aujourd'hui, les instances engagées activement dans les missions d'observation électorale telles que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, l'OEA et l'UE ne se contentent pas de mettre à disposition des experts en démocratie lors de l'organisation d'élections, mais peuvent, si le pays concerné le souhaite, fournir une assistance pour préparer les scrutins et agir en qualité de conseillers neutres et soucieux d'équité.

Les enjeux sont clairs. L'OSCE a évoqué pour la première fois en 1999, lors du sommet d'Istanbul, la nécessité de mettre en place des missions dites de suivi du processus électorale. Il avait été constaté en effet que si les recommandations des observateurs électoraux n'étaient pas mises en œuvre après la fin de la mission, le processus de démocratisation du pays observé pouvait être menacé. Si les démocraties bien établies sont généralement des États fiables et sûrs, il n'en va pas de même pour les pays où la démocratie n'est pas encore profondément enracinée, dans la mesure où l'absence de réaction face à des irrégularités constatées lors d'un processus électorale peut avoir des conséquences négatives sur la stabilité démocratique et, partant, sur la situation sécuritaire du pays concerné.

Les activités d'observation et les activités d'assistance font partie du même processus, dont les étapes (préparation des élections, journées électorales et mise en œuvre des résultats du scrutin) sont étroitement liées. Diverses évaluations viennent corroborer cette idée. Pour analyser l'impact des missions d'observation électorale qu'elle organise dans le monde entier (plus de 150 depuis l'année 2000), l'UE a envoyé une équipe de chercheurs dans huit pays en les chargeant de sonder divers représentants de la société civile. Ces derniers ont été interrogés sur les recomman-

dations et sur la qualité de l'analyse du processus électorale, et il leur a été demandé notamment si la mission de l'UE avait eu un effet sur l'équité des élections et si la présence des observateurs électoraux avait permis d'apaiser les tensions pendant la période électorale. Les résultats de l'étude ont été publiés en 2017. Telles qu'elles sont perçues, les missions d'observation électorale de l'UE favorisent l'instauration d'un climat de confiance et leur présence dans les zones de conflit est propice à désamorcer les tensions. Des réserves ont toutefois été formulées concernant la durabilité des effets que devraient produire les analyses du processus électorale. Pour que les recommandations émises dans les rapports de fin de mission soient mises en œuvre, la durée de présence des observateurs électoraux devrait en effet s'étendre au-delà des journées électorales.

L'assistance électorale consiste, non seulement, à fournir une aide technique, en matière d'enregistrement des électeurs par exemple, mais permet également de traiter des questions politiques concrètes : la législation électorale est-elle équitable ? Les droits démocratiques des minorités sont-ils respectés ? Tous les candidats bénéficient-ils des mêmes conditions d'accès aux médias ? Ou encore : qui sont les représentants du monde politique et de la société civile avec lesquels les observateurs électoraux sont en contact et quelle est l'attitude du gouvernement à leur égard ?

Pour qu'elles portent leurs fruits, ces missions doivent s'inscrire sur le long terme, être adaptées aux conditions locales et impliquer les acteurs politiques et sociaux du pays en question. Depuis 2012, l'UE a organisé quatorze missions de suivi du processus électorale, dont la dernière en mars 2019, au Myanmar. La Suisse a renforcé son engagement dans ce domaine et finance, depuis 2018, au sein du Service européen pour l'action extérieure, un poste de conseiller chargé de gérer ce genre de missions.

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.

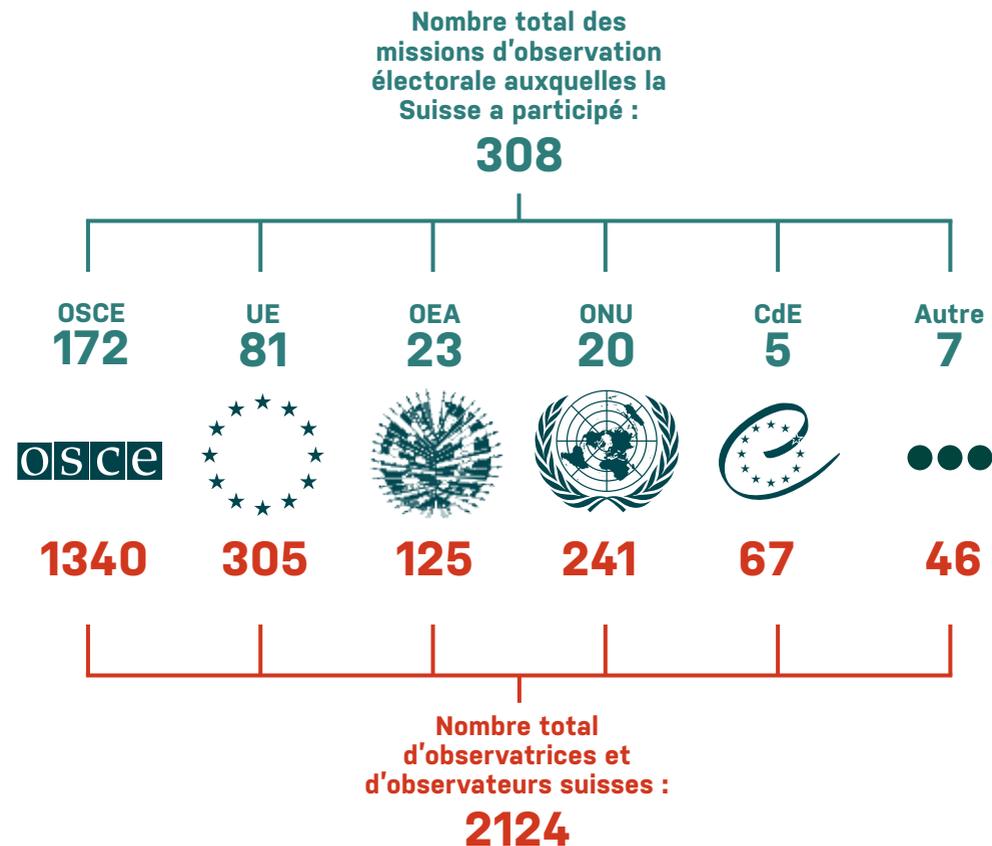
Dank den jeweiligen Fahrern und Übersetzern kommt man praktisch überall und mit wem man will ins Gespräch. Eigentlich sind es diese Kontakte ausserhalb der offiziellen Wahlbüros, die einen Einsatz für uns so wertvoll machen. Nie mehr vergesse ich das spontane Fotoshooting morgens um zwei Uhr in Jakarta, 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)

Aperçu de 30 ans d'observation électorale par la Suisse



Fonctions occupées par les observatrices et observateurs :

3 chefs de mission
438 observatrices et observateurs à long terme
1563 observatrices et observateurs à court terme
120 autres fonctions (coordination régionale, logistique, etc.)

Engagement de la Suisse en faveur de la démocratie : l'exemple du Myanmar

En 2013, la junte militaire au pouvoir au Myanmar ouvre la voie à la transition démocratique du pays. Les élections, qualifiées d'historiques, auront lieu deux ans plus tard. Ce temps de préparation est en réalité très court: après plusieurs décennies de dictature, une profonde méfiance règne entre les partis politiques et la classe dirigeante.

Les autorités électorales décident de ce fait de solliciter une aide extérieure pour préparer le scrutin. Elles demandent à la Suisse de faciliter les négociations portant sur l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des partis politiques. Six mois plus tard, les négociations aboutissent: un code de conduite contenant des règles de base propres à garantir l'organisation d'élections pacifiques et à favoriser la libre concurrence est signé par les 90 partis politiques. Ce code comporte des principes visant à protéger la vie privée et la réputation des candidats et à empêcher le recours à des discours haineux. Certaines règles visent par ailleurs à empêcher l'utilisation abusive de fonds publics et l'instrumentalisation de la religion à des fins électorales. La Suisse a assuré le suivi de la mise en œuvre du code de conduite pendant toute la durée de la campagne électorale. Cette initiative a contribué à la prévention de conflits violents pendant la campagne électorale et à l'instauration d'un climat de confiance entre les partis.

Après le scrutin, les responsables de la mission d'observation électorale de l'UE, à laquelle participait également la Suisse, ont salué la façon dont les élections se sont déroulées. Aucun trouble n'a été signalé. La liberté de vote a été respectée. Dans ces recommandations, les responsables de la mission ont toutefois pointé du doigt la rigidité de la loi sur la nationalité, qui exclut du droit de vote divers groupes ethniques et culturels de la population, une couverture médiatique déséquilibrée des candidats ainsi que le manque de transparence concernant la composition de la commission électorale. Un catalogue des tâches visant à maintenir le pays sur la voie de la démocratisation a également été élaboré.

Au printemps 2019, les membres de la mission de suivi du processus électoral de l'UE (Election Follow-Up Mission, EFM) se sont rendus à Yangon, afin d'évaluer la mise en œuvre des recommandations. Ils ont pu constater que le gouvernement avait mis en place un comité chargé de réviser la Constitution de manière à rendre le droit de vote plus inclusif. D'autres recommandations, comme celle qui concerne la transparence des autorités électorales, doivent encore être concrétisées. On ignore pour l'heure si les objectifs seront atteints. Seul l'avenir le dira. Les prochaines élections générales au Myanmar sont prévues en 2020. L'UE sera présente avec le statut d'observateur. La mission de suivi du processus électoral de l'UE a confirmé que les partis souhaitaient négocier un nouveau code de conduite.



Wundwine 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



Tamghas, Nepal 2013

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



Photo: Keystone

Les nouveaux défis à l'ère du numérique

Ces trente dernières années, l'observation électorale internationale et les mesures d'assistance électorale qui vont de pair ont contribué, sans aucun doute, à promouvoir la démocratie et à réduire le nombre de conflits dans le monde. La Suisse aussi a joué un rôle important, puisqu'elle a mis à disposition des observateurs hautement qualifiés et expérimentés pour de nombreuses missions.

La démocratie matérialisée par les bulletins de vote a-t-elle cependant encore un avenir ? À l'heure où fleurissent de nouveaux moyens de communication, un certain nombre d'élections et de référendums importants a déjà mis en évidence les défis d'un genre nouveau auxquels sont confrontés les pays démocratiques et les organisations chargées des missions d'observation électorale. Comment observer et évaluer l'influence d'électeurs exercée à travers l'utilisation de publicités personnalisées sur les médias sociaux ? Quel type de réglementation serait à même de garantir de manière suffisante la transparence de ce type de campagnes ? Quel rôle peut encore jouer l'observation électorale à l'heure du vote électronique et quelles sont les adaptations que cela implique en termes méthodologiques ?

Ces questions d'ordre général doivent nous faire réfléchir sur une multitude de défis pratiques pour l'observation électorale à l'ère digitale. Comment évaluer les mesures de sécurité prises par les États pour prévenir les menaces et protéger les votes ? Et quid de la qualité des technologies utilisées lors des élections et leur adéquate

validation et mise en service par les autorités ? De nombreuses questions se posent ainsi pour les observateurs, par exemple concernant l'accès aux systèmes technologiques qui traitent et comptabilisent les résultats, et la formation des observateurs afin de les équiper des compétences techniques nécessaires pour l'observation électorale à l'ère digitale.

Il est difficile de savoir, à l'heure actuelle, comment pourrait évoluer le système de transfert du pouvoir entre le peuple et ses représentants, mis en place au fil des siècles. L'ère du numérique vient à peine de commencer. Son impact sur les démocraties existantes et sur les activités d'observation électorale n'est pas encore totalement prévisible. Il faudrait être devin pour savoir à quoi ressemblera dans 30 ans le travail des observateurs électoraux, pour autant qu'il en existe encore...



Les observations électorales du BIDDH utilisent une technologie de pointe.

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



Les coulisses de l'observation électorale

Le détachement des observateurs électoraux suisses à l'étranger est planifié chaque année, en janvier, par le Pool d'experts pour la promotion civile de la paix du DFAE. Plusieurs divisions du DFAE se concertent pour décider, sur la base de critères précis (situation politique, sécurité, etc.), à quelles missions d'observation électorale la Suisse va participer. La planification annuelle est ensuite validée par la secrétaire d'État. Des changements sont toutefois possibles, compte tenu du caractère imprévisible des élections, qui peuvent être reportées, avancées ou annulées à court terme. La planification doit donc pouvoir être adaptée en permanence.

Les observateurs électoraux, qui sont recrutés par le Pool d'experts, doivent en outre suivre une formation d'une semaine avant de partir pour leur première mission.

Les demandes de participation des organisations partenaires (OSCE, UE et OEA) sont envoyées par courriel au Pool d'experts. Celui-ci doit avoir connaissance de divers éléments pour planifier les détachements : pays d'affectation, langue de travail, date de départ, durée de la mission, nombre d'observateurs électoraux requis, situation sécuritaire, etc. Les postes sont ensuite proposés au sein du pool d'observateurs électoraux, qui compte une soixantaine de membres. *Qui sont les personnes disponibles et intéressées ? Qui maîtrise la langue de travail ? Et qui peut se permettre de quitter son travail et sa famille du jour au lendemain, pour une période indéterminée pouvant aller jusqu'à huit semaines ?* Les dossiers sont examinés avec soin et les meilleures candidatures sont transmises à l'organisation partenaire, laquelle effectue la sélection définitive. Il faut ensuite régler les questions logistiques: obtention du visa, réservation des billets d'avion, équipement et matériel à emporter, documentation sur le pays d'affectation et organisation de séances de briefing avec la représentation suisse sur place.

Une fois les préparatifs achevés, les experts sont envoyés à l'étranger. Les premiers à partir sont les observateurs à long terme. Puis, six à huit semaines plus tard, ils sont rejoints par les observateurs à court terme, qui restent une dizaine de jours sur place. L'organisation partenaire va les chercher à l'aéroport et s'occupe de tout le reste. Le Pool d'experts intervient seulement en arrière-plan pour jouer le rôle d'interlocuteur en cas de question ou de problème. Après la fin de la mission, les observateurs électoraux décrivent tout ce qu'ils ont vu et vécu dans un rapport. Leur expérience est ensuite partagée avec les services du DFAE auxquels le rapport est distribué.

Puis arrive déjà la prochaine mission d'observation, planifiée ou non. Parfois, en automne, cinq ou six missions d'observation électorale sont organisées simultanément. La moitié des membres du pool d'observateurs électoraux est alors déployée en même temps, aux quatre coins du monde.

Marianne Gerber, Responsable du programme Observation électorale, DFAE



Les acteurs de l'observation électorale internationale

Une mission d'observation et d'assistance électorales est organisée uniquement à la demande du pays concerné. La Suisse n'organise pas elle-même d'activités d'observation électorale internationale, mais participe à des missions multilatérales. Dans les années 1980 et au début des années 1990, l'Organisation des Nations Unies joue le rôle de chef de file. Depuis, ce rôle a été repris par d'autres organisations comme l'UE, l'OSCE ou le Conseil de l'Europe. Des organisations régionales comme l'Organisation des États américains (OEA), l'Union africaine (UA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou encore l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) mènent également des activités d'observation électorale dans leurs régions respectives. Quelques organisations non gouvernementales comme The Carter Center, active dans le monde entier, ou encore l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa, EISA) sont également engagées dans ce domaine.

La Suisse envoie régulièrement des délégations dans le cadre des missions menées par l'OSCE, l'UE et l'OEA.

OSCE

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) attache une grande importance à l'organisation d'élections et à l'observation électorale internationale. Dans la déclaration de Copenhague datant de 1990, les États participants de la CSCE (qui deviendra plus tard l'OSCE) s'engagent à inviter des observateurs de tout autre État participant à la CSCE à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales. Aujourd'hui, l'OSCE compte 57 États participants issus de l'Europe, de l'Asie centrale et de l'Amérique du Nord. La planification et l'organisation des missions d'observation électorale relèvent de la compétence du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), organe rattaché à l'OSCE. Le BIDDH a organisé plus de 300 missions d'observation électorale, dont vingt pour la seule année 2018.

UE

La première mission d'observation électorale effectuée par l'UE a eu lieu en 1993, en Russie, à l'occasion des élections parlementaires. Il s'agissait des premières élections générales organisées en Russie, après la dissolution de l'Union soviétique. Entre 1993 et 2018, les observateurs électoraux envoyés par l'UE ont participé à 189 élections, dont près de la moitié a eu lieu dans des pays africains. L'UE fournit également une assistance électorale. Ces missions à long terme prévoient une assistance technique ou matérielle concernant, par exemple, l'élaboration de la législation électorale, la planification de l'enregistrement des partis ou le soutien aux organisations de la société civile qui sont impliquées dans la préparation ou le suivi du processus électoral. L'UE organise enfin des missions de suivi électoral. Créées en 2014, ces missions permettent de vérifier, environ deux ans après le scrutin observé, l'état de mise en œuvre des recommandations précédemment formulées par les observateurs électoraux. Entre 2014 et 2018, l'UE a organisé 14 missions de ce type.

OEA

La première mission d'observation électorale organisée par l'Organisation des États américains (OEA) s'est déroulée en 1962 au Costa Rica. Mais ce n'est qu'en 1991 que l'OEA a institutionnalisé ce type de missions, avec la création au sein de son secrétariat général de l'Unité pour la promotion de la démocratie (Unit for Promotion of Democracy, UPD), chargée des activités d'assistance électorale. Le travail d'observation électorale mené par l'OEA a depuis été standardisé, tant au niveau méthodologique que sur le plan institutionnel, comme en témoignent les chiffres : parmi les 266 élections nationales, régionales ou locales qui ont été observées par l'OEA depuis 1962, seules 30 ont eu lieu avant la création de l'UPD.

Impressum

Édition :
Département fédéral
des affaires étrangères DFAE
Direction politique
3003 Berne
www.eda.admin.ch/expertenpool

Conception :
Communication visuelle DFAE

Photo en page couverture :
Nigéria 2015, Nena Lukin

Commandes :
Information DFAE
publikationen@eda.admin.ch

Contact spécialisé :
Division Sécurité humaine
Pool d'experts pour la promotion civile de la paix PEP
Tél. : +41 (0) 58 46 276 71
Email : pd-ams-expertenpool@eda.admin.ch

Cette publication est également disponible en allemand, italien et anglais et peut être téléchargée sur le site www.eda.admin.ch/publikationen.

Berne, 2019 © DFAE