



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1994/304
16 mars 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LA MISSION D'OBSERVATION DES NATIONS UNIES EN EL SALVADOR

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est le troisième d'une série de rapports sur les activités de la Division des élections de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) que je m'étais proposé de présenter au Conseil de sécurité jusqu'à la tenue des élections, qui doivent avoir lieu le 20 mars 1994. Le présent rapport est un rapport spécial qui résume les activités de la Division des élections et tente de donner une vue d'ensemble du déroulement du processus électoral jusqu'au jour du scrutin. Mon dernier rapport (S/1994/179) a été publié le 16 février 1994, et un autre rapport sera présenté immédiatement après les élections; il comportera des observations sur le déroulement de la journée d'élections et une évaluation d'ensemble de la consultation surveillée par les observateurs internationaux des Nations Unies.

II. LE DÉPLOIEMENT DE LA COMPOSANTE ÉLECTORALE

2. La Division des élections de l'ONUSAL a été créée en septembre 1993 avec pour mandat d'observer le processus électoral avant, pendant et après les élections, conformément au mandat suivant :

a) S'assurer que les dispositions et décisions que prend chacune des autorités responsables sont impartiales et compatibles avec un scrutin libre et régulier;

b) S'assurer que les autorités font le nécessaire pour que les citoyens remplissant les conditions requises soient inscrits sur les listes électorales et puissent ainsi exercer leur droit de vote;

c) S'assurer, puisqu'il n'est pas possible de vérifier les listes électorales avant le scrutin, que les dispositifs nécessaires pour empêcher les votes multiples sont bien en place;

d) S'assurer que les libertés d'expression, d'association, de déplacement et de réunion sont respectées sans restriction;

e) S'assurer que la population habilitée à voter est suffisamment informée de l'appareil mis en place pour lui permettre de participer au scrutin;

f) Analyser les critiques et objections et en apprécier la validité, et examiner de même toute tentative qui pourrait être faite pour saper la légalité des élections en portant, s'il y a lieu, ces éléments à l'attention du Tribunal électoral suprême;

g) Informer le Tribunal électoral suprême des éventuelles plaintes faisant état d'irrégularités dans la campagne électorale ou d'ingérences dans le déroulement des élections; s'enquérir le cas échéant des mesures prises pour redresser la situation;

h) Poster des observateurs dans tous les bureaux de vote le jour des élections afin qu'ils s'assurent que le droit de vote est pleinement respecté.

3. La Division des élections fonctionne depuis six mois; 36 administrateurs ont été déployés dans les six bureaux régionaux. Malgré cet effectif assez réduit, la composante électorale a pu remplir, grâce à la coordination et une étroite collaboration avec les autres composantes de l'ONUSAL, les tâches d'observation qui lui ont été confiées. Les équipes de l'ONUSAL ont suivi les activités du Tribunal électoral suprême, des partis politiques, d'autres organismes publics et des médias, et ont fourni un appui technique et logistique en vue de la préparation de la liste électorale dans toutes les régions du pays. À la fin de la campagne électorale, les équipes de l'ONUSAL avaient fait en moyenne neuf visites d'observation dans chacune des 262 villes du pays, soit plus de 2 350 visites au total, et ont également envoyé un total de 3 700 patrouilles. Cet appui au processus électoral a nécessité des déplacements représentant 437 000 kilomètres et près de 270 heures de vol en hélicoptère.

III. ACTIVITÉS D'OBSERVATION

4. L'ONUSAL a facilité les pourparlers dans le but d'obtenir des partis politiques qu'ils signent les codes de conduite. Des pactes de cette nature ont été signés par tous les partis en lice dans chacun des 14 départements d'El Salvador ainsi que dans plusieurs municipalités. Le 10 mars, au siège de l'ONUSAL, tous les candidats à la présidence ont signé une déclaration par laquelle ils récusait l'idée de recourir à la violence et affirmaient leur volonté de respecter les résultats des élections et de se conformer aux accords de paix. Des réunions périodiques avec les partis politiques ont eu lieu à l'échelon central et local afin d'examiner les problèmes en suspens et de dégager des solutions viables. La Division des élections a régulièrement tenu des réunions communes, avec le Tribunal électoral suprême, le Conseil de vigilance – où siègent les représentants de tous les partis politiques – et les directeurs de campagne des partis, dans le but de résoudre tous problèmes qui pourraient se poser durant le processus électoral. C'est au cours de ces réunions que des propositions techniques tendant à améliorer le processus d'inscription sur les listes électorales ont été discutées et évaluées.

5. La Division a rencontré plus de 70 délégations de gouvernements, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations internationales, d'universités, et des représentants des médias cherchant à recueillir des informations sur le processus électoral. Pendant les mois qui ont précédé les élections, l'ONUSAL a rencontré des représentants de diverses organisations qui

se proposaient de suivre les élections, en mobilisant environ 2 000 observateurs internationaux – outre les observateurs de l'ONUSAL même. La Division des élections a préparé un dossier d'information contenant des documents sur les procédures électorales et sur l'observation internationale des élections, ainsi que les rapports du Secrétaire général sur le sujet. Ces documents sont à la disposition des délégations et des journalistes qui cherchent à s'informer auprès de l'ONUSAL.

6. L'ONUSAL a mobilisé 900 observateurs internationaux qui seront déployés, le jour du scrutin, dans les 262 municipalités d'El Salvador. Il y aura une équipe d'observation dans chacune des 355 circonscriptions électorales qui regroupent au total 6 970 bureaux de vote. Le nombre d'observateurs, par équipe, variera en fonction de la taille de la circonscription électorale, à raison de 10 bureaux de vote par observateur environ. Les observateurs de l'ONUSAL observeront le déroulement du scrutin, le 20 mars, et les opérations de dépouillement, dans chaque bureau de vote ainsi qu'au Tribunal électoral suprême, plus tard, dans la journée, et les jours suivants. Après le jour des élections, l'ONUSAL rendra publique une déclaration sur le déroulement du scrutin.

IV. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

7. Dès le début du processus électoral, l'établissement des listes électorales a été une question d'importance critique. J'avais indiqué dans mon dernier rapport (S/1994/179, par. 17) qu'au moment de la clôture de la liste, pour ce qui est du nombre d'inscrits, la situation pouvait être jugée satisfaisante. Les listes électorales portent le nom de plus de 2 700 000 Salvadoriens, dont plus de 2 350 000 posséderont sans doute une carte d'électeur le 12 mars, date limite pour la délivrance de ces cartes. Ce chiffre représente plus de 85 % de la population estimée en âge de voter. Certaines insuffisances et les difficultés qui subsistent en ce qui concerne l'inscription, la liste des électeurs et l'établissement de la liste électorale définitive sont décrits ci-après.

8. Cette liste présente un défaut majeur : plus de 74 000 personnes qui avaient demandé à être inscrits n'ont pu l'être faute de pouvoir produire un certificat de naissance. A l'échelon national, ce chiffre représente 2,8 % du nombre total d'électeurs. Néanmoins, il existe 35 municipalités, dans d'anciennes zones de conflit, où en moyenne le nombre de demandes d'inscription qui n'ont pu être validées représente 10,4 % – plus du triple de la moyenne nationale. En chiffres absolus, cela représente plus de 10 000 demandes. Cette situation s'est produite en dépit du fait que deux plans détaillés de recouvrement de plus de 360 000 certificats de naissance auprès des services municipaux ont été réalisés avec l'aide de l'ONUSAL et de l'Agency for International Development (AID) des Etats-Unis, qui ont fait un effort particulier dans les anciennes zones de conflit. Cette opération a permis de valider près de 60 000 demandes d'inscription. Comme la destruction des registres municipaux a été particulièrement fréquente dans ces zones, c'est à elles qu'a été appliqué le plus largement le décret autorisant exceptionnellement la délivrance de nouveaux documents d'identité aux citoyens salvadoriens.

9. Les articles 30, 48 et 51 du Code électoral, qui permettent de faire droit à des demandes de correction et de rectification de la liste électorale provisoire, pendant une période fixée par le Tribunal électoral suprême, sont un autre moyen de résoudre le problème des demandes d'inscription en suspens. En pratique, bien que le Tribunal ait donné des instructions dans ce sens, par voie de presse, il n'a pas inclus de directives précises sur les délais prévus pour divers types de demandes présentées par les citoyens. Pendant les derniers jours de février et jusqu'au 6 mars, les équipes de l'ONUSAL ont observé que le Tribunal acceptait des demandes de correction et le dépôt de certificats de naissance en vue de la validation des demandes d'inscription. Ainsi, le Tribunal a examiné environ 5 000 demandes présentées par des citoyens qui n'étaient pas en possession d'une carte d'électeur faute de pouvoir produire un certificat de naissance.

10. Un autre problème subsiste : le risque de votes multiples de personnes en possession de plusieurs cartes d'électeur, sous la même identité ou des identités différentes. Il est impossible de déterminer le nombre de personnes se trouvant dans ce cas. D'une part, pour des raisons techniques, le nom de personnes décédées n'a pas été radié des listes électorales. En outre, la même personne a pu s'inscrire plusieurs fois sous des identités différentes, cette situation étant due au cadre juridique dans lequel la liste électorale a été établie ainsi qu'à l'attention accordée à certaines circonstances exceptionnelles, notamment la situation des personnes déplacées et la destruction de registres municipaux. Le vote multiple de titulaires de plusieurs cartes utilisant différentes identités ne peut être empêché que par l'emploi d'une encre indélébile au moment du scrutin. À cet égard, les autorités électorales ainsi que les délégués des partis et les observateurs internationaux devront veiller soigneusement à ce que cette encre soit conservée et utilisée à bon escient.

11. Les équipes de l'ONUSAL ont observé que certains citoyens, bien que leur nom figure sur les listes électorales, n'ont pas pu obtenir leur carte d'électeur, car leur bordereau d'inscription manquait, même après que toutes les cartes aient été envoyées sur place. Il faut citer aussi le cas des citoyens possédant une carte d'électeur mais dont le nom ne figure pas sur la liste électorale de la municipalité où ils ont choisi de voter. Si certaines au moins de ces situations peuvent être redressées par le tribunal en réponse à la demande des intéressés, l'étendue du problème ne peut être mesurée, et des difficultés pourraient surgir le jour du scrutin.

V. DÉROULEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET RESPECT DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

12. Aux termes du mandat de sa composante électorale, l'ONUSAL a été invitée à s'assurer que les libertés d'expression, d'association, de mouvement et de réunion sont bien respectées sans restriction. Pour surveiller le déroulement de la campagne, les équipes de l'ONUSAL ont assisté à plus de 800 réunions politiques ou manifestations qui ont généralement eu lieu en bon ordre et étaient bien organisées. Malgré l'absence des forces de la sécurité, lors des deux tiers de ces manifestations ou réunions, les incidents graves ont été peu nombreux. On ne déplore pas de décès au cours des activités liées à la campagne, bien que certaines personnes aient été gravement blessées.

Trente-quatre pour cent environ des réunions et manifestations suivies par l'ONUSAL ont été organisées par l'Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); 32 % par la coalition composée de la Convergencia Democrática (CD), du Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) et du Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), 16 % par le parti démocrate chrétien, et 18 % par les autres partis. Ces activités donnent la preuve que la liberté de mouvement, de manifestation et d'expression a été respectée d'une façon qui contribue bien au caractère libre du scrutin.

13. L'ONUSAL a également surveillé la publicité à caractère politique dans les médias. Tous les partis sont représentés dans la plupart des médias, mais avec une intensité différente. À la radio comme à la télévision, l'ARENA a occupé la première place pour ce qui est du temps d'antenne, suivi de près par le parti démocrate chrétien puis un peu plus loin par la coalition CD/MNR/FMLN et par les autres partis. On a constaté que le contenu des messages transmis sur les ondes est généralement conforme aux dispositions de la législation électorale. Néanmoins, la Division des élections de l'ONUSAL a reçu un certain nombre de plaintes émanant de différents partis politiques, concernant l'utilisation de ressources publiques pour aider indirectement le parti au pouvoir. En outre, en dépit d'une interdiction de la propagande politique sur l'action gouvernementale, au cours des 30 jours précédant les élections, en surveillant les médias, la Division des élections elle-même a déterminé que plusieurs ministères et organismes publics continuaient à faire l'éloge de leur propre action, à la date de rédaction du présent rapport.

14. Il faut citer aussi une campagne de publicité à la télévision, à la radio et dans les journaux, menée par un institut privé ainsi que des annonceurs anonymes, dont la teneur est violemment hostile au FMLN et au candidat à la présidence de la coalition CD/MNR/FMLN. Cette publicité, qui viole l'article 4 des règles relatives à la propagande électorale, aux termes duquel seuls les partis et coalitions de partis politiques peuvent faire usage de la propagande électorale, viole aussi l'article 18 des règles qui stipule qu'aucun parti ne fera figurer dans sa publicité les emblèmes, symboles et insignes utilisés par d'autres partis. Bien que le Tribunal électoral suprême ait ordonné le retrait de ces annonces, cette publicité s'est poursuivie. Son contenu est diamétralement opposé à l'esprit de paix et de réconciliation qui devrait présider au scrutin. Il faut citer aussi certaines annonces d'ARENA et de la Convergencia Democrática, dont certains éléments sont peut-être contraires à l'article 18 des règles relatives à la propagande électorale.

15. Des plaintes relatives à des irrégularités qui auraient été commises durant la campagne électorale ou à d'autres aspects du processus électoral ont été transmises sans retard par l'ONUSAL au Tribunal électoral suprême conformément au mandat de la Division des élections. La communication adressée au Tribunal par l'ONUSAL n'inclut pas seulement les plaintes dont elle a été saisie par différents plaignants, surtout des partis politiques, mais aussi des rapports sur des problèmes constatés sur le terrain par les observateurs de l'ONUSAL. Ces communications portent principalement sur les problèmes faisant l'objet d'un débat public. Dans certains cas, ils ont été résolus par les décisions du Tribunal. À cet égard, l'ONUSAL a formulé les recommandations qui convenaient à l'attention du Tribunal. Trois cent plaintes environ ont été présentées à l'ONUSAL durant la campagne électorale; 23 % de ces plaintes

portaient sur des abus de pouvoir commis par des autorités publiques, des actes d'intimidation (21 %), la destruction de matériel de propagande électorale (18 %), des agressions (9 %), des meurtres (7 %) et diverses plaintes (22 %).

16. S'agissant de l'instruction civique, le Tribunal électoral suprême a entrepris une importante action dans les médias pendant le processus d'inscription sur les listes électorales et pendant la phase finale de la campagne, en mettant alors l'accent sur la marche à suivre pour voter. En outre, un certain nombre d'ONG disposant d'abondantes ressources financières ont été très actives dans le domaine de l'instruction civique. Leur activité s'est concentrée sur la production et la large diffusion de matériaux divers, tels que des brochures. Il était essentiel en effet de mener une campagne massive d'instruction civique car, durant les élections tenues pendant la décennie écoulée, 10 % en moyenne des électeurs ont déposé un bulletin blanc ou nul.

17. L'un des problèmes restant à résoudre est celui de l'emplacement des bureaux de vote dans certaines des anciennes zones de conflit. Conformément à la loi, des bureaux de vote ont été mis en place dans les municipalités dans tout le pays. Cependant, à la suite d'une décision prise par le Tribunal électoral suprême, quatre bureaux de vote ont été transférés de leurs municipalités respectives au centre départemental de Chalatenango. Le Tribunal électoral suprême a pris cette décision parce qu'il avait l'impression que la situation n'était pas sûre dans ces municipalités et que la population y était peu nombreuse. Les observateurs de l'ONUSAL ne partagent pas ce point de vue. La décision du Tribunal électoral suprême a suscité un grand débat et une forte opposition de la part des partis politiques et des habitants des municipalités concernées, notamment une manifestation à laquelle entre 600 et 700 personnes ont participé devant les bureaux du Tribunal. L'ONUSAL a réaffirmé, lors d'entretiens avec le Tribunal et dans des déclarations publiques, que la décision de transférer des bureaux de vote constitue une violation des articles 125 et 241 du Code électoral. En dépit des protestations qui se poursuivent, le Tribunal électoral suprême maintient toujours sa position.

VI. OBSERVATIONS

18. C'est dans des conditions politiques qui auraient été impensables il y a trois ans seulement qu'El Salvador aborde ces élections. Bien que des difficultés subsistent dans l'inscription des électeurs et malgré la persistance d'un climat politique de méfiance entre les candidats, les conditions sont dans l'ensemble adéquates pour la tenue d'élections libres et honnêtes. Le fait que toutes les forces politiques participent pour la première fois à ces élections, que les libertés politiques fondamentales sont respectées et que le nombre d'incidents violents durant la campagne a été limité laisse prévoir un taux de participation nettement plus élevé que dans les consultations antérieures. En outre, jamais jusqu'à présent les règles régissant la délivrance des bulletins de vote et le dépouillement du scrutin n'ont été aussi conformes aux normes d'une consultation démocratique. Il y a de bonnes raisons de s'attendre à ce que ces élections constituent une étape décisive dans la consolidation de la paix et de la réconciliation nationale au sein du peuple salvadorien.
