

Under observation. Valg overvåges løbende over hele verden, men hvornår gør de internationale valgobservatører nytte, og hvornår bruges de til at blåstemple regeringer? Ny kritisk bog går de internationale valgmissioner efter i sømmene.

Valgovervågning til servicetjek

AF KARIN BERGQUIST

De er ude i felten over hele landet med deres formularer, blokke, veste og kasketter med valgmissionens logo. De internationale valgobservatører fordeles over hele landet fra 10 dage til op mod to måneder. Deres interviews med lokale politikere, valgmyndigheder, medier og civilsamfundet og observationer fra valgdagen munder ud i en rapport med anbefalinger til fremtidige valg i landet. Men er de andet end politiske turister? Bidrager de faktisk med noget?

Lige nu har EU valgmissioner i USA og Sierra Leone, men overvåger løbende valg i Afrika, USA, Latinamerika og Asien med valgobservatører fra alle EU's medlemslande. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, OSCE, overvåger valg i Østeuropa, og det amerikanske Carter Centre har for nylig overvåget valg i blandt andet Egypten.

Kan det gøres bedre? Hvad er de politiske konsekvenser af valgmissionerne? Judith G. Kelley, der i øvrigt er dansker, er en af verdens førende eksperter i valgobservation. Hun er professor ved Duke University i USA og udgav dette forår den meget roste bog, *Monitoring Democracy – When International Election Observation Works, and Why It Often Fails* på Princeton University Press. I bogen peger hun på dilemmaer i valgmissionerne og mulige politikker.

Overvågning af valg på internationalt plan er blevet et meget anvendt redskab i den vestlige verdens bestræbelser på at fremme de-

mokrati og skabe en mere stabil og retfærdig verden. Efter valget skynder medieorganisationerne sig hen til pressekonferencer og offentliggør straks deres vurderinger. Statsledere over hele verden forlader sig på observatørernes informationer for at retfærdiggøre deres afslag eller accept af en nyvalgt regering.

MEN der er grund til at se nærmere på effektiviteten af international valgmonitorering, mener Judith Kelley. De internationale valgobservationsorganisationer hævder at udføre objektive analyser og vurderinger. Men når stadig flere organisationer engagerer sig i valgmonitorering med forskellige metoder og nogle gange divergerende analyser og vurderinger, hvordan skal man så vide, hvem man skal tro på, spørger Judith Kelley i bogen *Monitoring Democracy*.

I dag er valgovervågning blevet et spørgsmål om udbud og efterspørgsel. Det startede efter Den Kolde Krig, hvor liberale stater havde travlt med at udbrede demokratiske værdier. Mange vestlige stater og internationale organisationer forbandt bistand og politiske ydelser med forbedrede valg. Omvendt var politiske aktører i overgangsstaten ivrige efter at modtage valgmissioner for at demonstrere deres nye demokratiske overbevisning, mens institutionerne ofte manglede.

I slutfirserne eksploderede international valgovervågning markant. Fra at have valgmissioner i cirka 10 procent af de ikke-etablerede demokratier i årene 1975-1987 steg tallet til 85 procent i 2004, især i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, siden i USA og Latinamerika. Den største stigning skete

mellem 1989 og 1991, fra 30 til 46 procent, ifølge Kelley.

De internationale organisationer, der gennemfører valgovervågning, hævder at medvirke til at reducere snyd samt fremme vælgerdeltagelsen og nye demokratiske værdier i landet. Og det sker vittelig, at regeringsledere bruger anbefalingerne til fremtidige valg. Men når nogle lande fortsat kræver valgobservatørernes tilstedeværelse efter utallige valgovervågninger, er observatørerne så faktisk effektive? Og hvorfor inviterer regeringer egentlig disse valgovervågningsmissioner, selvom de har til hensigt at snyde? Ifølge Kelley er rationalet efterhånden blevet, at regeringerne risikerer mindre kritik ved at invitere observatørerne, da regeringerne straks bliver stemplet som storsnydere, hvis ikke de inviterer dem.

Det er nogle af de kritiske spørgsmål, Judith Kelley stiller i bogen på baggrund af analyser af 600 valgmissioner og 1300 valg rundt om i verden. Hun mener, at den praksis, der i dag findes for valgovervågning, er gået i stykker, men er værd at reparere. Det gode er, at valgobservatører kan fremme kvaliteten af et valg; det dårlige er, at mange gange gør de det ikke. Og det værste er, når organisationerne vælger side og faktisk kan bidrage til en falsk legitimering af regeringer.

Judith Kelley giver i bogen eksempler på gode og dårlige valgmissioner. Hvornår virker de, under hvilke omstændigheder? Hvorfor virker de ikke? Nogle af de dilemmaer, bogen belyser, er de mange målsætninger med valgmissionerne – for eksempel ønsket om at støtte fremgang i landet og

samtidig at bedømme valget objektivt. Man kunne blot nævne det nylige valg i Algeriet som eksempel. Der er en tendens til, at visse valgmonitoreringsorganisationer besøger lande, hvor de i forvejen har interesser. Og jo flere ressourcer, de bruger på en mission i et land, jo større er presset for at give en positiv vurdering af valget, ifølge Kelley. Samtidig matcher de politiske beslutninger om at gennemføre valgmissioner ikke altid med eksperternes vurderinger. Endelig kan det være svært for borgere og pressen at bruge informationer fra valgmissionerne.

Det kan være meget svært at forstå, at et valg kan blive godkendt, mens der alligevel har fundet rigtig meget politisk manipulation sted. Eksempelvis var det svært efter valget i Elfenbenskysten i 2010 at forklare verdenspressen, da to præsidenter erklærede sig som vinder af valget og landet var på randen af borgerkrig, at valget i store træk var forløbet efter reglerne. Man kan jo så altid diskutere, hvor grænsen lægges i vurderingen af, om valget er forløbet efter reglerne. Mange valgmonitoreringsorganisationer er holdt op med at tale om »fair og frie valg«, for det handler mere om, hvorvidt internationale standarder for afholdelse af valg er fulgt, og om landet har forbedret sin valgpraksis i forhold til tidligere. Det er jo først og fremmest nogle meget tekniske missioner. Man skal derfor ikke overvurdere effekten af dem. De kan ikke skabe forvandling, men være med til at støtte kræfter og eksisterende pres på regeringer.

Alligevel rejser missionerne mange politiske spørgsmål: Hvorfor bliver EU ved med at sende valgmissioner til lande, der ikke har ændret



I Kenya, hvor der skal være valg til foråret, er valgene ikke forbedret efter fire valg med overvågning siden 1992. Alligevel bliver EU ved med at sende observatører. Valggraffiti under valget i 1998. FOTO: CORINNE DUFKA/SCANPIX

sig og hvor regimerne nogle gange bruger EU's stempel af valget til at legitimere styret? I Kenya, hvor der skal være valg til foråret, er valgene ikke forbedret efter fire valg med overvågning siden 1992, men alligevel bliver EU ved med at sende observatører, ifølge Kelley.

RESULTATET af Judith Kelleys forskning er kort fortalt, at cirka halvdelen af al international valgovervågning har positiv effekt, i form af ændret lovgivning og valgadministration. Dertil kommer øget valgdeltagelse, øget bevidsthed om demokratiske værdier, osv.

Men det kan tage lang tid at ændre praksis. Selvom observerede valg generelt er bedre end ikke-observerede valg ifølge statistikken, så bliver statsledere ved med at snyde en fjerdedel af tiden, både før, under og efter valgdagen, for eksempel ved optælling.

Magt kan som bekendt være meget dyr at miste, især i lande, hvor korrupsion og snyd er normen og hvor der kan ventes øget kriminalitet, livstrusler og måske fængsel, hvis man mister den. Valgobservatørerne har derfor ofte meget store udfordringer, så det bemærkelsesværdige er, at de faktisk kan have indflydelse.

Hvad er i øvrigt værdien af valgmissionerne i forhold til økonomien eller andre politiske målsætninger? Det er sådanne komplekse prioriteringer udenrigskommissær Catherine Ashton sidder med i Bruxelles. Eksempelvis blev EU's valgmission i Senegal i foråret en meget mindre mission end ventet på grund af den meget dyre mission i Congo fire måneder tidligere. Så valget i Bruxelles stod imellem helt at droppe Senegal-missionen eller udføre en barberet version.

For observatørerne betød det en meget presset mission. De skulle dække langt

store områder end normalt og med mindre mandskab, hvilket resulterede i konflikter og store arbejdsbyrder. Er det så bedre at droppe missionen, eller er det bare vigtigt at være der under alle omstændigheder, også fordi der var en begrundet forventning om at præsidenten ville snyde? Ræsonnementet var nok, at Senegal var et rimeligt demokratisk land, så det ville ikke blive en vanskelig mission og den kunne derfor godt tåle at blive barberet.

Rent faktisk blev valget i Senegal en solstrålehistorie. Den gamle præsident Abdoulaye Wade, der havde gjort alt for at snyde, blev væltet af en enig opposition – der i stedet pegede på den unge Macky Sall som præsident – og af en befolkning, der alligevel turde gå hen og stemme, selvom der var meget vold i starten og udbredt frygt for mere. Måske netop tilskyndet af, at EU's valgmission var til stede.

Men, som Judith Kelley påpeger, er det bemærkelsesværdigt, så underfinansierede valgmissionerne er, når de spiller så stor en rolle i forhold til donor-organisationernes og landenes politikker om bistand og samhandel.

Ifølge Kelley er det i øvrigt gået tilbage med demokratiet de sidste seks år, mens antallet af valgovervågningsmissioner er øget. Der er ikke nødvendigvis nogen sammenhæng, men det er tankevækkende, siger hun og efterlyser, at det internationale samfund, der finansierer valgmissionerne, er mere bevidste og åbne om, hvad de foretager sig ude i landene.

Judith G. Kelley har netop været i Danmark for at fortælle om sin forskning om valgobservation på et offentligt debatmøde, som den danske valgobservatørforening FSB stod bag.