

Valgobservatører. Gennem 20 år har Danmark sendt valgobservatører ud til verdens brændpunkter for at overvåge og støtte de demokratiske processer. Men effekten af observatører er ikke så ligetil, som man skulle tro.

Gør de en forskel?

AF MERETE BECH SEEBERG

Adjunkt, Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Valgobservatør

Siden Den Kolde Krig har valgobservation været et af den vestlige verdens vigtigste værktøjer til at promovere demokrati med. Op mod 80 procent af alle nationale valg i lande, der ikke er fuldt demokratiske, overvåges i dag af mindst én international organisation, og Danmark sender hvert år over hundrede valgobservatører på missioner for OSCE og EU.

I denne uge fejrede det danske Freds- og Stabiliseringsberedskab sit 20 års jubilæum. Udover Danmarks kriseberedskab omfatter det også de danske valgobservatører. Jubilæet markerer et vigtigt dansk engagement i verdens brændpunkter – og en god lejlighed til at se på, hvad forskningen fortæller os om virkningen af internationale observatører på valgkvalitet og konflikter.

Vi kan starte med at konstatere, at det kniber med den demokratiske kvalitet i mange af de lande, der afholder flerpartivalg i dag. Fra Rusland til Zimbabwe og Venezuela manipulerer regeringsledere med valgene til deres egen fordel. Dernæst står det klart, at demokratiske åbninger, herunder flerpartivalg, ofte fører voldelige konflikter med sig. Når diktaturer bryder sammen, kommer begravede konfliktlinjer op til overfladen, og nye magtkampe opstår, som vi så i Libyen efter Gaddafis fald.

Flerpartivalg, hvor væsentlige magtpositioner og økonomiske ressourcer er på spil, bliver let et fokuspunkt for konflikter mellem politiske, religiøse eller etniske grupperinger. Udfaldet kan blive voldeligt som i Kenya i december 2007, hvor 1.200 mennesker mistede livet i ugerne efter valget.

Heldigvis er der gode grunde til at forvente, at internationale valgobservatører kan påvirke valg i en bedre og fredeligere retning. Observatører har ikke bemyndigelse til at gribe ind i valgprocessen. Men ved systematisk at afdække svindel, indrapportere det til organisationen, der leder missionen, og efterfølgende udsende internationalt tilgængelige rapporter om kvaliteten af valget, kan de måske alligevel forhindre mange af verdens ledere i at begå valgsvindel.

Tanken er, at sådanne rapporter kan danne grobund for både nationale protester og international fordømmelse, der i sidste ende kan føre til lederens afsættelse. Kloge regeringsledere vil forstå konsekvenserne af at manipulere valg og i stedet stræbe efter at afholde frie valg. Desuden nøjes organisationer som OSCE og EU ikke blot med at observere valgene. De rådgiver også om forbedringer af valgprocessen. Når valgenes kvalitet stiger, bliver det også mindre sandsynligt, at voldelige konflikter omkring valgresultaterne opstår.

FORSKNINGEN viser imidlertid, at virkningen af observatører på valgkvalitet og konflikt ikke er så ligetil. Den gode nyhed er, at flere studier har vist, at valgobservatører kan mindske forekomsten af valgsvindel. De øger også sandsynligheden for, at oppositionen vinder valget, hvilket tolkes som et yderligere tegn på, at observatørerne forhindrer magthaverne i at manipulere valgresultatet.

Den dårlige nyhed er, at en række forhold



Tålmod kræves. En international valgobservatør overvåger stemmeafgivning ved valget i Ukraine i oktober. FOTO: REUTERS/SCANPIX

kompromitterer virkningen af valgobservation. For det første er observatørerne begrænsede af det politiske spil, der omgiver dem. Forskeren Judith Kelley har vist, at observatørorganisationernes slutrapporter og bedømmelser ikke kun afhænger af valgets kvalitet. EU's og OSCE's medlemslandes politiske interesser spiller også ind. Organisationer med mere demokratiske medlemslande – som EU – er generelt mere kritiske i deres rapporter end organisationer som OSCE, der også omfatter ikke-demokratiske medlemsstater, herunder Rusland.

Men det er ikke kun observatører fra ikke-demokratiske lande, der lader deres politiske interesser påvirke valgobservationen. Kelley viser også, at lande, der modtager massiv bistand fra Vesten, bedømmes mildere. For eksempel blev Kenyas første flerpartivalg afholdt i 1992, da præsident Daniel arap Moi under pres fra Vesten tillod oppositionspartier at deltage. Der var mange problemer med valget, men de internationale observatørorganisationer var alligevel overvejende positive. Vestlige lande og organisationer havde støttet valget økonomisk og ønskede at se det gennemført og accepteret, næsten

uanset kvaliteten, ikke mindst i håb om at det ville føre yderligere demokratisk udvikling med sig.

Selvom sådanne politiske dynamikker er forventelige, udgør de et problem for valgobservatørerne. Observatører kan jo netop påvirke valgkvaliteten, fordi de leverer troværdig og uvildig information om valgets beskaffenhed. Det er derfor afgørende, at denne troværdighed ikke bliver undergravet.

For det andet er observatørernes tid i landet begrænset. Under præsidentvalget i Armenien i 2003 gennemførte forskeren Susan Hyde et studie, der er værd at nævne. Hyde viste, at når OSCE's observatører var fordelt tilfældigt på tværs af valgdistrikter, så modtog den siddende præsident færre stemmer dér, hvor der var observatører. Stemmeforskellene på tværs af distrikter var ifølge Hyde et udtryk for, at det var sværere for præsidentens støtter at manipulere valget i de distrikter, hvor stemmeafgivelsen blev overvåget af OSCE's observatører.

Men som Hyde også tilføjede, betyder dette desværre ikke nødvendigvis, at graden af valgsvindel i landet samlet set faldt. Her spiller observatørernes tidsmæssige begrænsninger

ind. Et hold af observatører skal i løbet af en valgdag typisk besøge op mod ti forskellige valgsteder på tværs af en region, der ikke nødvendigvis er let fremkommelig. De har kun kort tid på hvert valgsted, og det er let at forestille sig, at lokale bagmænd blot udsætter svindelen, indtil observatørerne er kørt videre – eller at de simpelthen flytter svindelen til et andet valgsted.

Således kan forskellene i stemmetal i Armenien dække over, at valgobservatørerne ikke begrænser omfanget af svindel, men blot *forskrubber* manipulationen til nabolandsbyerne. Der er også den mulighed, at politiske aktører kaster sig over mere subtile former for manipulation, for eksempel svindel med vælgerregistreringen, der gennemføres inden valgdagen og derfor er sværere at opdage for internationale observatører.

For det tredje kan valgobservatører i visse situationer være med til at kaste benzin på bålet. Forskeren Ursula Daxecker har vist, at hvis der manipuleres med et valg, så stiger risikoen for vold efter valget de steder, hvor internationale observatører er til stede. Observatørernes opgave er netop at levere information om valgsvindel, som skal danne grobund for, at nationale grupper kan kritisere regimet. Men ikke alle regeringsledere tolererer sådanne protester.

I Etiopien i 2005 påpegede EU's udsendte således massiv svindel med valget, og folkelige protester opstod. Men da regeringen slog voldsomt ned på disse protester, fik valget en voldelig afslutning. Valgobservatører kan altså – i deres bestræbelser på at forbedre valgkvaliteten – øge risikoen for, at der opstår voldelige konflikter, som så måske vil afspore demokratiseringsprocessen.

SELVOM valgobservatører kan forbedre valgkvaliteten, er der altså fortsat udfordringer ved brugen af valgobservation. Det er afgørende, at observatørorganisationerne stræber imod at udgive troværdige rapporter om et valgs kvalitet. Det kan også være gavnligt ikke blot at sende internationale observatører af sted, men også at træne nationale kræfter. Nationale observatørgrupper spillede en markant rolle i de såkaldte farverevolutioner i de tidlige 2000'ere, hvor protester over valgene førte til, at autoritære ledere blev afsat i blandt andet Serbien og Ukraine.

Der er naturligvis risiko for, at nationale observatørgrupper overtages af de siddende magthavere og bliver ude af stand til at levere uvildige rapporter. Men de nationale grupper har den store fordel, at de er til stede i lokalsamfundet både før og efter valget og derfor er i en bedre position til at opdage mere raffinerede former for valgsvindel. Nogle steder nyder de også større tillid i lokalbefolkningen end vestlige organisationer. Vestlige organisationer kan derfor med fordel indgå partnerskaber med nationale observatørgrupper og dermed styrke civilsamfundets deltagelse i at forbedre valgkvaliteten.

Endelig er det afgørende, at valgobservatører har en grundig forståelse for det farlige samspil mellem demokratiseringsprocesser og konflikter. Det er netop dette farvand, de skal navigere i, og når det lykkes, er valgobservatører et af de væsentligste værktøjer i bestræbelserne på at fremme demokrati på verdensplan – og derudover en af vore vigtigste kilder til information om kvaliteten af alverdens valg.