

Internasjonal valgobservasjon i Afrika Sør for Sahara

– Fødselshjelp for folkestyret eller hyllest
til papirdemokratiet?

Ingrid Kvammen Ekker

Innhold

Kapittel 1 Internasjonal valgobservasjon – et effektivt utviklingspolitisk virkemiddel?	5
1.1 Målsetningene for internasjonal valgobservasjon	6
1.2 Felt med forskningsbehov	7
1.2.1 Hvorfor et viktig tema?	8
1.3 Oppgavens problemstilling	9
1.3.1 Mot et teoretisk rammeverk	10
1.3.2 Årsaker til en svak praksis	13
1.4.1 Datainnsamling	14
1.4.2 Valg av case	15
1.4.3 En kildekritisk, hermeneutisk tilnærming	16
1.4.4 Kontekstuelle aspekter	17
1.5 Oppsummering: Oppgavens oppbygging	18
Kapittel 2 En metodisk og vitenskapsteoretisk drøfting av kontekst	21
2.1 Normativ-empirisk metode	21
2.2 En kontekstuell tilnærming	24
2.2.1 Observatører som tilskuere og deltakere	25
2.2.2 Hva former et observasjonsoppdrag?	26
2.3 Politisk kondisjonaltet	27
2.3.1 Fremveksten av internasjonal valgobservasjon	28
2.3.2 Debatten om statlig suverenitet	29
2.3.3 Demokrati på dagsordenen	30
2.3.4 Et nytt bistandspolitisk regime	31
2.3.5 Kondisjonaltetsimplementeringen	31
2.4 Nasjonal kontekst	32
2.4.1 Hva er politisk kultur?	33
2.4.2 Ny-patrimonialismen	34
2.4.3 Implikasjoner for internasjonal valgobservasjon	36
2.5 Oppsummering: Betydningen av kontekstsensitivitet	38
Kapittel 3 Mot en idealmodell for internasjonal valgobservasjon	39
3.1 Retningslinjene for internasjonal observasjonsinnsats	40
3.2 Observasjonspraksisen på 90-tallet (Posisjon 1)	42
3.3 Premissene for Posisjon 2 og 3	43
3.3.1 Observatørens ulike funksjoner	44
3.3.2 Når er et valg fritt og rettferdig?	45
3.3.3 Vestlige modeller – afrikansk kontekst	47
3.4 Elklit og Svenssons valgstandard (Posisjon 2)	49
3.4.1 Et forbedret kontrollskjema	49
3.5 Forslag til en revidert standard (Posisjon 3 – trinn 1)	51
3.5.1 Skillet mellom frihet og rettferdighet	52
3.5.2 En development studies-inspirert tilnærming	54
3.6 Hvordan sørge for at valgstandarden følges? (Posisjon 3 – trinn 2)	56
3.6.1 Tre nøkkelvariabler: kompetanse, varighet og koordinasjon	56
3.7 Oppsummering: en sammenligning av de tre posisjonene	58

Kapittel 4 Fødselshjelp for folkestyret eller hyllest til papirdemokratier?	61
4.1 Oppdraget ved Zambia-valget i 1991	62
4.1.1 Internasjonale observatørdelegasjoner	62
4.1.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier	63
4.1.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsenes kvalitet	65
4.2 Oppdraget ved Kenya-valget i 1992	68
4.2.1 Internasjonale observatørdelegasjoner	68
4.2.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier	69
4.2.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsenes kvalitet	70
4.3 Oppdraget ved Mosambik-valget i 1994	74
4.3.1 Internasjonale observatørdelegasjoner	75
4.3.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier	76
4.3.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsens kvalitet	77
4.4 Oppdraget ved Mosambik-valget i 1999	79
4.4.1 Internasjonale observatørdelegasjoner	79
4.4.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier	79
4.4.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsenes kvalitet	80
4.5 Oppsummering: En samlet vurdering	83
Kapittel 5 Årsaker til en svak observasjonspraksis.....	85
5.1 To forklaringsmodeller	85
5.2 Konkurrerende agendaer i internasjonal politikk (Perspektiv 1)	86
5.2.1 Betydningen av politiske og økonomiske agendaer	86
5.2.2 Demokratiagendaen under press.....	88
5.3 Læringskurven for internasjonale organisasjoner (Perspektiv 2).....	90
5.4 Oppsummering: En mulighet for endring?	91
Kapittel 6 God valgobservasjon: Mission Impossible?	93
6.1 Et teoribyggende prosjekt	93
6.2 Hyllest til papirdemokratiet?.....	95
6.3 bakenforliggende årsaker og fremtidig forskningsbehov	96
6.4 Avsluttende betraktninger	97
Litteraturliste	99

Kapittel 1

Internasjonal valgobservasjon – et effektivt utviklingspolitisk virkemiddel?

When studying the many scientific publications of the last decade on democratization, it is striking that few specifically address the phenomenon of election observation (Abbink og Hesselning 2000:xiii).

Da Mosambik avholdt sitt første flerpartivalg i 1994, sto internasjonale valgobservatører i kø for å overvære hendelsen. Ikke mindre enn to tusen utenlandske observatører var til stede, og i tillegg kom frivillig FN-personell, militære observatører, fredsmeglere og bistandsarbeidere (United Nations 1995). Selv om post-konflikt konteksten dette valget ble avholdt i bidro til særlig stor internasjonal tilstedeværelse,¹ var et omfattende oppbud av eksterne observatører ikke spesielt for 1994-valget i Mosambik. Lignende internasjonal oppmerksomhet har vært en del av de fleste flerpartivalg i Afrika sør for Sahara på 90-tallet. Det er valgobservasjon i denne regionen og tidsperioden som vil stå i fokus i denne oppgaven.

Den voldsomme oppmerksomheten rundt flerpartivalg i Afrika har sammenheng med demokratikravene som ble innlemmet i vestlige lands bistandspolitikk i kjølvannet av kommunismens fall i 1989. Med disse kravene ble internasjonal valgobservasjon raskt en utbredt mekanisme for å vurdere om afrikanske flerpartivalg hadde vært frie og rettferdige.² Dersom valgene levde opp til internasjonale forventninger, ville landene fortsette å motta bistand. Ble de derimot underkjent, ville økonomiske sanksjoner bli satt i verk. Helt siden tidlig på 90-tallet har det imidlertid vært stilt spørsmål ved *kvaliteten* på internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika og valgkjennelsene som observatørene offentliggjør i etterkant av et valg. Til tross for dette har berørte organisasjoner, ”policymakere” og forskere vist relativt liten interesse for å gripe fatt i den krasse kritikken som har kommet fra ulikt hold. Denne situasjonen vitner om at behovet for nærmere studier av fenomenet internasjonal valgobservasjon er stort. På bakgrunn av kritikken som har kommet mot internasjonale observasjonsoppdrag det siste tiåret, er målet for denne oppgaven derfor å foreta en analyse av *effektiviteten* til internasjonal valgobservasjon som et utviklingspolitisk virkemiddel – eller altså som en mekanisme for verifiseringen av flerpartivalg. Oppgavens hovedproblemstilling kan fanges i følgende spørsmål:

-
1. Regjeringspartiet og opprørshæren i Mosambik inngikk i 1992 en fredsavtale som satte punktum for en 16 år lang borgerkrig. Det knyttet seg derfor særlig stor spenning og oppmerksomhet til flerpartivalget som ble avholdt i 1994.
 2. Valgobservasjon ble også utbredt med dette formålet i regioner som Øst-Europa, Sør-Amerika og Asia. I denne oppgaven er det imidlertid erfaringene fra Afrika sør for Sahara som står i fokus, og arbeidet til organisasjoner som OSSE og OAS vil derfor ikke bli kommentert i særlig utstrekning.

I hvilken grad kan man si at internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika sør for Sahara har vært gjennomført i tråd med internasjonale organisasjoners uttalte målsetninger på feltet?

Effektivitet i denne sammenhengen innebærer altså grad av måloppnåelse.

Fire konkrete observasjonsoppdrag vil danne det empiriske grunnlaget for oppgaven. Oppdragene er gjennomført i forbindelse med de nasjonale flerpartivalgene i Zambia i 1991, i Kenya i 1992 og i Mosambik i 1994 og 1999. Arbeidet til de to organisasjonene FN og EU ved disse oppdragene vil stå sentralt i oppgavens analyse, men innsatsen til The Commonwealth of Nations³ og det amerikanske Carter-senteret vil også bli drøftet. Disse fire aktørene har ulike utspring og ulike forankringer. Det vil derfor være interessant å se på hvorvidt de opererer på ulike måter, og om de ser ut til å ha hatt ulik grad av måloppnåelse.⁴

Det primære analyseobjektet mitt vil altså være de fire observasjonsoppdragene jeg har valgt ut som oppgavens empiriske grunnlag. De enkelte organisasjonene som inngår i drøftingen er dermed ikke enheter i analysen *per se*, men er i fokus i kraft av at de inngår i konstellasjonen av krefter som påvirker og former et internasjonalt observasjonsoppdrag. Organisasjonene kan imidlertid anses som sub-enheter i analysen, ettersom jeg også vil se på variasjoner *mellom dem* med hensyn til måloppnåelse. Et observasjonsoppdrag, slik jeg har valgt å definere det her, omfatter altså *den samlede innsatsen til de mest sentrale aktørene som stiller med internasjonale observatører ved ett gitt valg*. Jeg har valgt å se på de mest sentrale, eller største, aktørene, fordi antallet små organisasjoner som sender observatører har vært svært høyt ved flere av valgene. Et avgrenset fokus i forhold til de største organisasjonene vil dermed etter min mening gjøre analysen mer oversiktlig, uten at den mister utslagsgivende informasjon.

1.1 Målsetningene for internasjonal valgobservasjon

Det vestlige bistandssamfunnets krav om politiske reformer som kom etter Berlinmurens fall, bidro tidlig på 90-tallet til å utløse en demokratiseringsbølge i Afrika sør for Sahara som lenge hadde vært i emning. Bare i løpet av tiårsperioden fra 1989 til 1999 innførte så mange som 40 av de 48 statene i regionen flerpartistyre (Bratton og de Walle 1997). Internasjonal valgobservasjon har det siste tiåret derfor vært "big business" i denne verdensdelen. Ser man på de omlag 140 forespørslene om valgobservasjon og valg-bistand som ble mottatt av FNs *Avdeling for valgassistanse* (EAD) i denne perioden, finner man at så mange som over halvparten kom fra land i Afrika sør for Sahara (FN 14. februar 2000, <http://www.un.org>).

Valgavvikling i de fleste afrikanske land har på 90-tallet dermed gått fra å være et nasjonalt anliggende, til det som ofte best kan beskrives som internasjonalt sirkus. Et stort spekter av internasjonale og regionale organisa-

3. Heretter referert til som Samveldet.

4. Hver aktør har ikke vært til stede ved alle de fire oppdragene som behandles i oppgaven. Kapittel 4 byr på en nærmere oversikt over sammensetningen av organisasjoner ved hvert av casene.

sjoner er på plass, det internasjonale presseoppbudet er på topp, FN- og EU-symboler preger gatebildet og internasjonale observatører strømmer til landsbygdas valglokaler iført matchende t-skjorter, armbind og skyggeluer (Carothers 1997). Til tross for dette fargerike og noe hektiske bildet er observatørdelegasjonene imidlertid på plass for å utføre en oppgave som både er krevende og betydningsfull. De er til stede for å vurdere om valget som avholdes er i tråd med grunnleggende demokratiske prinsipper.

Internasjonal valgobservasjon defineres vanligvis som “The purposeful gathering of information regarding an electoral process, and the making of informed judgements on the conduct of such a process on the basis of the information collected” (IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance 1997:10; Boneo 1999:1). I denne definisjonen ligger en forventning om at internasjonale observatører skal dekke mer enn selve valgavviklingen på valgdagen. De er også ment å innhente informasjon om ulike aspekter ved den politiske prosessen som omgir valget, og på grunnlag av dette komme med en valguttalelse forankret i kunnskap om valgprosessen som *helhet*. Som vi skal se er dette et element vi finner igjen i målsetningene til de fleste av organisasjonene som er involvert i internasjonal valgobservasjon. En rekke av organisasjonene har også sluttet seg til IDEAs definisjon (IDEA 1997:3), og denne vil derfor tjene som et minste felles multiplum i oppgavens analyse, som tar for seg måloppnåelsen til flere aktører. Som vi har sett har kritiske røster hevdet at internasjonal valgobservasjon i Afrika sør for Sahara ikke har fylt kravene som ligger i definisjonen ovenfor. Avis-kronikører, akademikere og også erfarne valgobservatører har stilt spørsmål ved om de mange observasjonsoppdragene i regionen egentlig har maktet å gå i dybden på valgprosessen som helhet, eller om de bare har skrapet i overflaten på den politiske prosessen i valguttalelsene sine (jf. bl.a. Geisler 1993; Andreassen m.fl. 1998).

1.2 Felt med forskningsbehov

Parallelt med den voldsomme økningen i antall internasjonale observasjonsoppdrag har det altså vokst frem en kritisk litteratur på feltet. Bidragene om temaet peker på viktige og relevante problemstillinger, men hittil har de fleste av dem likevel vært sterkt empirisk orienterte, og i stor grad vært basert på erfaringer fra ett enkeltstående observasjonsoppdrag. Det foreligger dermed lite teoretisk rettet forskning som tar for seg internasjonal valgobservasjon, og organisasjonene som arbeider praktisk med observasjon har heller ikke i særlig grad gått systematisk til verks for å samle erfaringene de har gjort seg gjennom mer enn ti års arbeid i felt (Abbink og Hesselting 2000).⁵ Selv om kritikken som refereres ovenfor reiser sentrale spørsmål, etterlater de seg derfor likevel et prekært behov for forskning som nærmer seg internasjonal valgobservasjon fra en mer overordnet innfallsvinkel. Dette gjelder med hensyn til bruk av teori, og er også relevant når det gjelder å fremskaffe stu-

5. På dette området har imidlertid blant annet EU hatt en kraftig utvikling siden 2000 (Palmero EUs *Elections Desk* 2001 og 2000 [e-post intervju]). Dette kommer jeg noe tilbake til i kapittel 3, selv om oppgavens fokus er avgrenset til å gjelde observasjonspraksisen på 90-tallet.

dier som baserer seg på et bredere empirisk materiale enn ett enkeltstående oppdrag.

Denne oppgaven er et forsøk på å bidra til å fylle behovet for forskning på dette feltet. *Målet for oppgaven er å gjennomføre en teoretisk fundert analyse av valgobservasjon i Afrika sør for Sahara som samtidig har et bredere empirisk nedslagsfelt enn tidligere litteraturbidrag.* Intensjonen med disse to nyvinningene er å få til en *systematisering* av kritikken mot internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika. Ved å la ulike kritikker fungere som input til en konstruksjon av et eget *teoretisk rammeverk* for analysen, vil det være mulig å undersøke de enkeltstående kritikkenes relevans og representativitet i forhold til et bredere empirisk materiale. Ser kritikkene ut til å peke på systematiske svakheter på tvers av oppdragene? Finner man mønstre når det gjelder mangler i planlegging og gjennomføring? I tillegg til å få avdekket omfanget av svakheter ved de konkrete oppdragene som behandles i oppgaven, vil analysen altså også fungere som en utprøving av det anvendte rammeverkets styrke og validiteten til de teoretiske variablene som inngår her.

1.2.1 Hvorfor et viktig tema?

Før jeg gir en mer detaljert presentasjon av oppgavens forskningsopplegg, vil jeg se litt nærmere på hvorfor det kan sies å være så viktig å forske mer på de påståtte svakhetene ved internasjonale observasjonsoppdrag. For er det nødvendigvis et så stort problem om valgobservasjonsoppdrag ikke gjennomføres i tråd med organisasjonenes målsetninger? Vil det ikke være tilstrekkelig at valgobservatørene gjør seg opp en mening om valget og kommer med en uttalelse, uten å bruke for mye tid på å sette seg inn i den helhetlige valgprosessen? Jeg vil hevde at svaret på dette siste spørsmålet er negativt. Dersom det er riktig som kritikerne påpeker, altså at mange av oppdragene som har vært gjennomført i afrikanske land har vært overfladiske og basert på mangelfull informasjon, kan dette nemlig få svært uheldige politiske og samfunnsmessige konsekvenser på lengre sikt.

Valgobservasjon er en av flere aktiviteter som sorterer under det internasjonale samfunnets demokrati- og valgstøtte til land i Afrika sør for Sahara.⁶ Dette betyr at selv om internasjonale valgobservatører per definisjon skal opptre nøytralt og ikke påvirke valgprosessen de observerer (IDEA 1997:11), så er de likevel ment å være på plass i demokratiets tjeneste. Dermed vil et observasjonsoppdrag som bidrar til å *hemme* en demokratiseringsprosess, opplagt stå i sterk motsetning til det overordnede målet for internasjonal demokratistøtte, som er å *fremme* demokratisk utvikling. Dette er likevel det som kan bli resultatet av en valgkjennelse som ensidig er basert på valgdagen, eller på annen måte bygger på skjev informasjon. I slike tilfeller kan man risikere at organisert fusk og politisk motivert vold under

6. Jf. følgende sitat på FNs nettsted: "Today, the United Nations system is engaged in a wide range of development assistance activities which are intended to support the efforts of governments to promote democratic election processes." En av disse er "to assist Member States in their efforts to hold credible and legitimate democratic elections in accordance with internationally recognized criteria established in universal and regional human rights instruments." Her inngår blant annet internasjonal valgobservasjon (2000 14. februar, <http://www.un.org>).

opptakten til valget ikke blir registrert, og at valgvinnere som har brukt udemokratiske midler for å komme til makten ikke blir avslørt. Dersom internasjonale observatører gir sitt bifall til valget i slike sammenhenger, bidrar de *de facto* til å legitimere en regjering som ikke respekterer demokratiske verdier og spilleregler. Dermed får et autoritært lederskap virke fritt, under påskudd av å være demokratisk valgt. Et autoritært styre som fungerer under slike rammebetingelser, kan i mange tilfeller være vanskeligere å fjerne, enn et autoritært styre som har tilranet seg makten med mer åpenlyst udemokratiske metoder. Det vil etter min mening være svært betenkelig dersom svak kvalitetskontroll ved internasjonale observasjonsoppdrag skulle bidra til å legitimere slike kvasidemokratier. Ifølge kritikere av observasjonspraksisen er det imidlertid nettopp dette som har vært resultatet av observatørens kjennelser ved en rekke afrikanske valg.

Hva er så årsaken til at slike situasjoner kan oppstå? Ifølge kritikerne er en av hovedårsakene at man mangler *en felles, tydelig standard for bedømmelsen av flerpartivalg* (Elklit og Svensson 1996; Darnolf og Choe 1997). Dette betyr at involverte organisasjoner hittil har operert med uklare retningslinjer for hvilke kriterier observatørene må granske, før de kan vurdere om et flerpartivalg har vært demokratisk. Denne situasjonen innebærer at ulike observatørdelegasjoner i praksis står fritt til å vurdere det samme valget ut fra ulike kriterier. En organisasjon kan altså selv velge hvilke aspekter ved valget den vil legge mest vekt på, og hvilke aspekter den vil gi lavere prioritet. Mangelen på en tilstrekkelig operasjonalisert standard for valg vurdering betyr også at det ikke finnes hindringer for at valg i to ulike land kan få ulik vurdering ut fra det internasjonale samfunnets *egne* interesser i landene, eller karakteren på relasjonene mellom donorer og vertsland. I sum er altså faren stor for at et valg ikke nødvendigvis blir gransket særlig inngående før observatørene kommer med sine bedømmelser, ettersom de ikke har forpliktet seg til å observere et sett av definerte aspekter ved valgprosessen. Resultatet av disse forholdene kan som vi har sett bli valgkjennelser som gir en ufullstendig, eller direkte feilaktig, fremstilling av den faktiske valgprosessen, og som dermed risikerer å slutte opp om en politisk utvikling som er i strid med målet om demokratiske reformer.

1.3 Oppgavens problemstilling

I denne oppgaven vil jeg altså forsøke å avdekke i hvilken grad oppdragene jeg ser nærmere på, har vært gjennomført i tråd med idealet om at internasjonale valgobservatører skal dekke hele valgprosessen før de kommer med en valgkjennelse. Ut fra oppgavens spørsmål om måloppnåelse er det mulig å sette opp to alternative hypoteser. En positiv påstand, som vi kan kalle nullhypotesen, vil være som følger:

H0: *Oppdragene har lagt til rette for innhenting av informasjon om valgprosessen sine ulike aspekter, slik at observatørens kjennelser har vært basert på valgets helhetlige kontekst og innhold, og de har dermed vært gjennomført i tråd med internasjonale målsetninger.*

Alternativt kan man formulere en negativ påstand, som fanges av følgende forskningshypotese:

H1: *Det internasjonale samfunnet har oversett viktige dimensjoner ved valgprosessen i fasene før og etter valget, og observasjonsoppdragene har derfor ikke vært gjennomført i tråd med idealet om å samle informasjon om hele valgprosessen.*

Litt spissformulert kan man si at jeg ønsker å undersøke om internasjonal valgobservasjon faktisk har representert det man kan kalle en reell *fødsels-hjelp for folkestyret*, gjennom å sikre at oppdragene ikke motarbeider en demokratisk utvikling (les H0: substansiell funksjon), eller om observasjonspraksisen det siste tiåret på grunn av svakt kvalitetssikrede oppdrag snarere har bidratt til å støtte opp om eller fungere som en hyllest til nyetablerte *papirdemokratier* (H1: symbolsk funksjon).

I begrepet *papirdemokrati* legger jeg et demokrati som i stor grad eksisterer på papiret, og som i realiteten fungerer som skalkeskjul for et alternativt og mer rotfestet politisk system, bygd på andre verdier enn de vi vanligvis definerer som demokratiske. Måten dette kan vokse frem på så vi nærmere på i avsnitt 1.2.1.⁷ Motsatsen til et slikt system er det jeg omtaler som *folkestyre*. Bruken av dette uttrykket er ment å hensepeile på et samfunn der folket har reelle muligheter til politisk innflytelse gjennom demokratiske institusjoner som allmenn stemmerett, ytringsfrihet og organisasjonsfrihet.⁸ For å bygge et slikt system må de involverte politiske parter slik jeg ser det være villige til å respektere demokratiske spilleregler som det eneste gyldige regelsettet for å drive politikk, og arbeide for å utbre en slik oppfatning blant velgerne. Skisseringen av disse to systemene er relevant her fordi internasjonale valgobservatører nettopp er ment å arbeide for å avdekke om landet nærmer seg det jeg kaller et folkestyre, og eventuelt peke på områder der den politiske praksisen ikke er i tråd med demokratiske prinsipper. Min hypotese, basert på foreliggende kritikker, er at ulike svakheter ved internasjonale observasjonsoppdrag i afrikanske land har hindret observatørene i å være det jeg kaller fødselshjelpere for folkestyret. Det er dermed H1 jeg vil teste gyldigheten av i oppgavens analyse.

1.3.1 Mot et teoretisk rammeverk

Ettersom feltet internasjonal valgobservasjon er utforsket teoretisk, vil jeg i denne oppgaven forsøke å konstruere et teoretisk rammeverk, som jeg vil ta i bruk for å gjennomføre oppgavens analyse. Dette innebærer at oppgaven har et todelt mål. Det første, og mest sentrale målet, er ambisjonen om å være teoribyggende på et hittil understudert felt. Ved å lansere et forslag til et teo-

7. Betegnelsen papirdemokrati brukes her synonymt med det som ellers i litteraturen også har blitt kalt kvasi-demokrati, pseudo-demokrati eller virtuelt demokrati. Diamond og Plattner (1999:xi) omtaler en slik styreform på følgende måte: "A growing number of African regimes [...] contrive the illusion that they are governed by democratic institutions and practices in order to satisfy prevailing international norms [...] Where competitive multiparty elections did give birth to democracy, many newly elected leaders degraded fundamental features of the democratic process."

8. Her baserer jeg meg blant annet på Dahls demokratidefinisjon (1971). Jeg kommer tilbake til en drøfting av denne i kapittel 3.

retisk rammeverk for analysen av internasjonale observasjonsoppdrag, søker jeg å bidra til å etablere ny teori – noe jeg anser som grunnleggende ved kartleggingen av et nytt forskningsfelt. Formålet med teoribyggingen vil altså være å utarbeide et hjelpemiddel for analysen, men jeg ønsker også å bidra til å legge et grunnlag for videre utvikling av en praktisk metodikk for internasjonale valgobservatører. Slik jeg ser det vil en slik metodikk nemlig måtte bygges på grunnlag av overordnede *teoretiske* betraktninger, selv om metodikken har et praktisk funksjonsområde.

Opgavens andre mål er å gjennomføre en empirisk analyse av utvalget på fire observasjonsoppdrag og gjennom denne avdekke om oppdragenes natur har ligget nærmest H0 eller H1. En nyvinning ved denne empiriske analysen er at jeg søker å inkludere et bredere datamateriale enn det som har vært vanlig i de fleste tidligere bidrag innenfor litteraturen om internasjonal valgobservasjon.

For å kunne drøfte om oppgavens oppdrag har vært gjennomført i tråd med gjeldende målsetninger, vil det være nødvendig å ha relativt konkrete kriterier å vurdere oppdragene opp mot. Det teoretiske rammeverket jeg utarbeider i oppgaven vil derfor ha form av en *idealmødel*, som foreskriver hvordan internasjonale observasjonsoppdrag må legges opp dersom de skal fylle funksjonen som presenteres i den allmenne definisjonen av valgobservasjon. I arbeidet med dette rammeverket tar jeg utgangspunkt i IDEAs definisjon (1997), i tillegg til det internasjonale samfunnets målsetninger for internasjonal valgobservasjon og demokratisering i Afrika. Ettersom disse kildene er nokså generelle, vil innholdet imidlertid trenge ytterligere operasjonisering hvis det skal danne grunnlag for en fruktbar evalueringmodell. En slik konkretisering av de internasjonale målsetningene inngår derfor i konstruksjonen av oppgavens teoretiske rammeverk, som jeg for øvrig vil utvikle i to trinn.

Trinn 1: En felles valgstandard

Det første leddet i utviklingen av idealmødel vil være å operasjonisere et sett av forutsetninger for et demokratisk valg, som observatørene må innhente informasjon om for å kunne frembringe en kjennelse i tråd med internasjonale målsetninger om å dekke hele valgprosessen. For å identifisere et slikt sett av valgforutsetninger vil jeg konsultere demokratiteorien, og da særlig Robert Dahls arbeider (1971, 1992). Basert på en kritisk drøfting av Dahl, samt av et bidrag fra de to forskerne Elklit og Svensson (1996) på temaet internasjonale valgstandarder, vil jeg presentere en revidert og operasjonisert kriterieliste for forutsetningene internasjonale valgobservatører må ta i betraktning når de vurderer et valgs demokratiske karakter. I trinn én av modellutviklingen identifiserer jeg altså *en felles standard for bedømmelsen av flerpartivalg*.

Trinn 2: Egenskaper ved oppdragene

I det neste steget av modellbyggingen identifiserer jeg et sett av egenskaper ved internasjonale observasjonsoppdrag, som jeg mener må være på plass for å sikre at observatørene *faktisk får innhentet data om de ulike kriteriene i denne valgstandard*. Min hypotese, ut fra en studie av kritikkene på feltet,

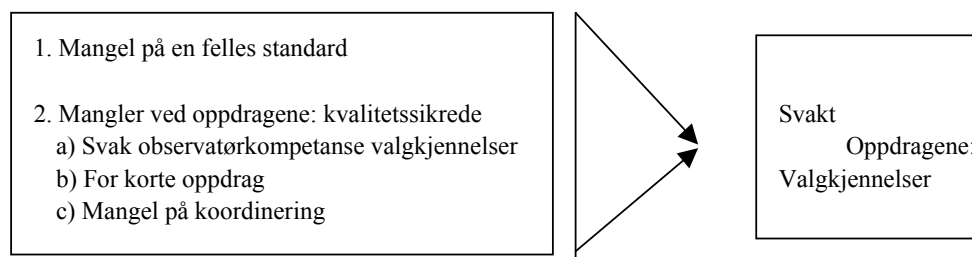
er nemlig at selv om en avklart standard er en nødvendig betingelse for å sikre høy måloppnåelse for internasjonale observasjonsoppdrag, så er den ikke *tilstrekkelig*. Slik jeg ser det er det nemlig et knippe andre konkrete svakheter som også bidrar til lav kvalitetssikring, eller lav måloppnåelse, ved slike oppdrag. Dette gjelder blant annet mangelfull koordinering mellom organisasjonene med hensyn til utplassering av observatørene i felt, mangelfull landkunnskap og kompetanse blant observatørene, og for kort varighet på oppdragene, som gir et for ensidig fokus på valgdagen.

Den samlede modellen

Intensjonen er altså at idealmodellen jeg presenterer, skal ta opp i seg kritikken som har vært fremsatt mot internasjonal observasjonspraksis på 90-tallet, og at den på dette grunnlaget skal representere en revidert fremgangsmåte for planleggingen og gjennomføringen av internasjonale observasjonsoppdrag. Fremgangsmåten som skisseres i modellen, vil etter min mening sikre et relativt høyt samsvar mellom målsetninger og virkemidler. Slik sett representerer modellbyggingen et forsøk på å utlede en *strategi* som jeg, gitt hypotesen om svak måloppnåelse, mener vil være bedre egnet til å nå organisasjonenes overordnede målsetninger enn fremgangsmåten som har vært brukt på 90-tallet.

En *målsetning* vil jeg her definere som beskrivelsen av en fremtidig, ønsket tilstand som organisasjonene streber etter å virkeliggjøre (Etzioni 1982:14-15). En strategi vil da være den mer konkrete og detaljerte beskrivelsen av hvordan man skal gå frem for å oppfylle intensjonen som ligger i en organisasjons målsetninger. I oppgavens analyse vil jeg få undersøkt om idealmodellen ser ut til å representere et fruktbart analyseredskap. Her vil jeg få testet om mangelen på en felles standard, samt oppdragssvakheter jeg identifiserer i trinn 2, faktisk ser ut til å ha hatt en negativ innvirkning på oppdragenes utfall – eller nærmere bestemt på valgkjennelsenes kvalitet. Etersom jeg anser observatørens legitimerende funksjon som deres mest sentrale oppgave, vil utfallet av et oppdrag i denne sammenhengen altså regnes som synonymt med observatørens *valgkjennelse*.⁹ Denne bedømmelsen er nemlig avgjørende for om valget, og landet som sådant, vil oppnå internasjonal legitimitet eller ikke.

Figur 1.1 En oversikt over antatte kausalsammenhenger som ligger til grunn for utviklingen av oppgavens idealmodell.



9. Se for øvrig kapittel 3 for en drøfting av internasjonale observatørers ulike funksjoner.

Oppsummering

Et viktig aspekt ved denne oppgaven er at den søker å være teoribyggende. Dermed vil oppgavens teorigapitler (kapittel 2 og 3) ha en mer sentral funksjon enn bare å fungere som innledende kapitler til oppgavens empiriske analyse (kapittel 4). I disse kapitlene lanserer jeg et teoretisk rammeverk for analysen av internasjonale observatørens arbeid i felt, eller det jeg kaller en *idealmødel* for gjennomføringen av internasjonale observasjonsoppdrag. Kapitlene inneholder dermed teoretiske diskusjoner som jeg vil hevde er helt grunnleggende for utforskningen av et relativt nytt forskningsfelt, og som i denne sammenhengen må ses som vel så sentrale som drøftingene i analysekapittelet. Dette understrekes ved analysens todelte mål. For det første representerer analysen en utprøving av *idealmødelens styrke* i drøftingen av et empirisk materiale, og for det andre er den ment å gi *en selvstendig gevinst* ved å kaste lys over gjennomføringen av de fire observasjonsoppdragene som granskes.

1.3.2 Årsaker til en svak praksis

I tillegg til å mangle en teoretisk tilnærming og et tilstrekkelig bredt empirisk grunnlag, er det etter min mening også en annen svakhet som preger de mange utfallene mot internasjonal valgobservasjon. Dette er det faktum at kritikerne i svært liten grad har søkt forklaringer på *hvorfor* internasjonale observasjonsoppdrag ser ut til å være preget av lav kvalitetssikring og uklare valgstandarder. Slik jeg ser det er dette imidlertid et svært viktig spørsmål å stille. Finner man at gjennomføringen av en rekke observasjonsoppdrag i Afrika har ligget nær opp til påstanden i H1 på grunn av svak gjennomføring, innebærer dette at man har bidratt til å kartlegge symptomer på svak måloppnåelse. Denne typen funn kan gi grunnlag for å stille en diagnose når det gjelder kvaliteten på 90-tallets observasjonspraksis. Ønsker man i en slik situasjon i tillegg å bidra til å avdekke hvorfor metodikken for internasjonale observasjonsoppdrag er av lav kvalitet, må man imidlertid også spørre etter mulige *bakenforliggende årsaker* til dette. Dersom det er andre årsaker enn for eksempel manglende rutiner eller sviktende ressursgrunnlag som gjør seg gjeldende, vil det ikke nødvendigvis være tilstrekkelig å identifisere en alternativ standard og fremgangsmåte for internasjonale observasjonsoppdrag. Dersom andre krefter bidrar til å opprettholde en svak praksis, må disse identifiseres før man kan forvente å komme svakhetene til livs.

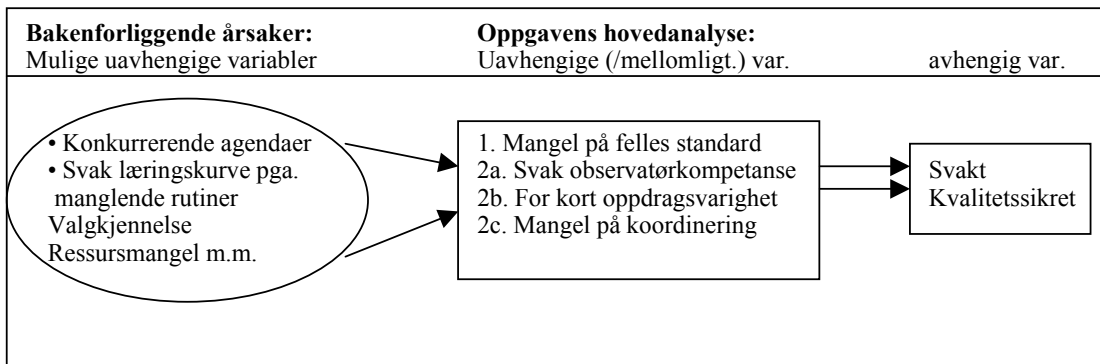
Ettersom feltet internasjonal valgobservasjon mangler systematisering og kartlegging, er det dette som vil være det primære målet for oppgaven, og som vil stå i fokus i kapittel 2, 3 og i analysen i kapittel 4. Spørsmålet om bakenforliggende årsaker til en eventuell svak praksis, kommer derfor som en forlengelse av oppgavens hovedproblemstilling. Spørsmålet er komplekst og omfattende, og vil kunne danne grunnlag for en egen hovedoppgave. På grunn av plassbegrensninger vil jeg derfor i denne oppgaven måtte nøye meg med å foreta en første sondering av spørsmålet. Dette vil jeg gjøre i kapittel 5, som kommer etter oppgavens hovedanalyse. Her peker jeg ut to teoretiske perspektiver som kan være fruktbare i en analyse av *hvorfor* observasjonspraksisen har hatt de særtrekkene den har hatt i Afrika på 90-tallet. Innfallsvinklene og spørsmålene som tas opp i dette kapittelet, vil være formet av

funnene i kapittel 4. Jeg vil likevel allerede nå presentere to arbeidshypoteser i lys av årsaksproblematikken. Hvorvidt hypotesene må modifiseres etter drøftingene i kapittel 4, vil bli klart etter at hovedanalysen er gjennomført. Avslutningsvis i kapittel 5 vil jeg også se nærmere på om det teoretiske rammeverket jeg har lansert i oppgaven, må justeres som en følge av utforskningen av mulige årsaker til observasjonspraksisens form.

Begge de to perspektivene jeg vil foreslå som et utgangspunkt for å belyse problemstillingen i kapittel 5, har som premiss at oppgavens hovedhypotese om en svak observasjonspraksis får støtte i kapittel 4. Det første perspektivet legger til grunn en hypotese om at årsaken til manglende kvalitets-sikring ligger i at internasjonale organisasjoner opererer med det man kan kalle ”konkurrerende agendaer”. Mens demokratifremming i Afrika absolutt står på agendaen til organisasjonene som studeres i denne oppgaven, har mange forskere hevdet at flere av organisasjonene også har andre, *konkurrerende* agendaer, av blant annet politisk og økonomisk karakter, som til dels står i konflikt med demokrati-agendaen. En svak observasjonspraksis kan derfor skyldes at konkurrerende agendaer i visse tilfeller får forrang foran demokrati-agendaen, og dermed bidrar til å svekke resultatene på dette feltet.

Det andre perspektivet jeg ser nærmere på er hentet fra Thomas Carothers bok *Aiding Democracy Abroad* (1999), og fokuserer på internasjonale organisasjoners *læringskurve*. Carothers hypotese er at ulike svakheter ved en organisasjon, som blant annet manglende intern kommunikasjon, og for svak evne til å drive selv-evaluering, kan forklare at aktiviteter for å støtte demokratiutvikling på 90-tallet har hatt store mangler. Kausalitetsforholdet mellom disse to hypotesene og variablene fra hypotesene som ble fremstilt i figur 1.1, kan illustreres på følgende måte:

Figur 1.2 En oversikt over forholdet mellom hypotesene fra figur 1.1, og hypotesene knyttet til spørsmålet om bakenforliggende årsaker.



1.4.1 Datainnsamling

I arbeidet med denne oppgaven har jeg fått erfare at det er et krevende prosjekt å jobbe med et så utforsket felt som internasjonal valgobservasjon. Etersom litteraturen på feltet ikke tidligere har vært systematisert, har mye av datainnsamlingen til oppgaven dreid seg om å søke frem og samle relevante

kilder. Dette har vært et møysommelig arbeid, som blant annet har medført søk i dokumenter fra FN og EU, litteratursøk i utenlandske biblioteker og bokhandlere, innsamling av rapporter fra de ulike delegasjonene som har vært til stede ved oppgavens fire valg og kontakt med utenlandske forskere. Jeg har også gjennomført e-post- og telefon-intervjuer med ansatte i FN, EU, Samveldet og ved Carter-senteret, og hatt uformelle samtaler med delegasjonsledere og observatører fra ulike observasjonsoppdrag. Videre har jeg samlet avisartikler fra norske og utenlandske medier.

I tillegg til denne kartleggingen og systematiseringen av sekundærkilder, har jeg også fått anledning til å samle førstehåndsdata om internasjonal valgobservasjon. Jeg står i NORDEMs beredskapsstyrke for internasjonale observatører, og høsten 1999 var jeg ute på et tre uker langt oppdrag som norsk valgobservatør ved president- og parlamentsvalget i Mosambik. De norske observatørene ble her koordinert av EUs delegasjon under ledelse av Pertti Paasio, og talte til sammen 70 observatører.¹⁰ Fra oktober 2000 til januar 2002 har jeg i tillegg arbeidet deltid som prosjektassistent og førstekonsulent ved NORDEM. I denne stillingen har jeg blant annet holdt briefing for observatører i forkant av oppdrag, arbeidet med tilrettelegging av valgrapporter og vært medredaktør for den reviderte utgaven av *Manual for Human Rights Monitoring*, som blant annet brukes i opplæringen av internasjonale observatører (Høgdahl, Ekker og Sadiwa (red.) 2002). Disse erfaringene har gitt meg et bedre innblikk i hvilke rammebetingelser internasjonale observatører arbeider under i felt. Dette er nyttig lærdom som jeg mener har gitt meg et mer nyansert syn på hva man kan forvente av denne typen oppdrag, og hvilke forhold som er av særlig betydning i planleggingen og gjennomføringen av internasjonale observasjonsengasjementer.

1.4.2 Valg av case

Jeg har altså valgt å se nærmere på fire konkrete observasjonsoppdrag i oppgavens analyse. Disse er valgt ut fordi de representerer case der flere av oppgavens fire aktører har vært til stede på samme tid. Ved slike oppdrag vil utfordringer knyttet til forhold som koordinering av metodikk og utplassering av observatører være særlig markante, ettersom flere sterke og sentrale organisasjoner arbeider på samme arena. Situasjonen bidrar dermed til å tydeliggjøre organisasjonenes styrker og svakheter. På grunnlag av dette er casene etter min mening godt egnet som en "testing ground" for det teoretiske rammeverket som lanseres i oppgaven.

Av de fire oppdragene som granskes, er tre gjennomført i forbindelse med såkalte overgangvalg – altså de første flerpartivalgene som blir avholdt i et land etter en lengre periode med mer autoritære styreformer. I tillegg til disse tre har jeg inkludert oppdraget fra andregangvalget i Mosambik i 1999. Årsaken til at jeg ikke også har inkludert oppdragene fra Zambia og Kenyas andregangvalg, er at en analyse av seks observasjonsoppdrag ville blitt noe omfattende i forhold til omfanget på en hovedfagsoppgave. Jeg me-

10. NORDEM (*Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter*) er et program finansiert av Utenriksdepartementet som har som formål å "effektivt kunne skaffe til veie kvalifisert norsk personell til internasjonale oppdrag som fremmer demokratisering og respekt for menneskerettighetene". Programmet ble etablert i 1993 og var da en av de første nasjonale mekanismene av denne typen.

ner likevel det vil være fruktbart å ha med nettopp 1999-oppdraget i Mosambik. Dette vil kunne gi en pekepinn om statusen for observasjonspraksisen ved utgangen av 90-tallet, og i tillegg vil det gi et grunnlag for å vurdere om organisasjonenes måloppnåelse ser ut til å ha endret seg i løpet av dette tiåret. I den forbindelse er det særlig relevant at samtlige av oppgavens fire organisasjoner faktisk var til stede med observatører ved nettopp dette valget.

De fire observasjonsoppdragene jeg tar for meg i oppgaven, er altså gjennomført i Zambia, Kenya og Mosambik i perioden 1991-99. Alle disse tre landene har rukket å avholde to eller tre flerpartivalg, og alle valgene har hatt internasjonale observatører til stede. Antallet engasjementer jeg har valgt å se på, er ikke stort nok til å gi statistisk representative innsikter, men dette er heller ikke målet for oppgavens analyse. Målet er å øke antallet engasjementer i forhold til artikler og rapporter som kun har sett på ett enkeltstående oppdrag, men samtidig ikke ha et så stort materiale at det ikke tillater en mer kvalitativt orientert analyse.

1.4.3 En kildekritisk, hermeneutisk tilnærming

I behandlingen av de ulike kildene jeg benytter, har jeg anlagt en kildekritisk, hermeneutisk tilnærming. I *kildekritisk* legger jeg at jeg løpende har foretatt en vurdering av kildenes troverdighet, og forsøkt å balansere kildeinnsamlingen for å hindre at bestemte synsvinkler dominerer materialet (Dahl 1994). Både kritikere og ansatte i organisasjonene som inngår i drøftingen har blitt hørt. Bredden i kildetilfanget bidrar etter min mening til å sikre at problemstillingen kan belyses grundig fra ulike innfallsvinkler. Videre vurderinger av de ulike kildenes validitet, og begrunnelser for at bestemte typer litteratur tillegges særlig vekt, vil jeg komme tilbake til i oppgavens analysekapittel.

Det faktum at oppgaven fokuserer på et felt som er lite utforsket, gir denne studien en eksplorerende karakter. Et kjennetegn ved slike studier er nettopp at de ofte begrunnes ut fra at eksisterende teori ikke gir et tilstrekkelig utgangspunkt for å forstå fenomenet man er opptatt av. Ettersom slike studier i utgangspunktet er relativt åpne, er det desto viktigere å være bevisst på å utvikle hypoteser om mulige mønstre allerede i en tidlig fase. Det er også av stor betydning at man etablerer en eksplisitt referanseramme for arbeidet (Andersen 1997:131). Disse aspektene har jeg tatt høyde for ved på den ene siden å fremsette et knippe forskningshypoteser allerede i introduksjonskapittelet, og på den andre siden ved at jeg vil konstruere et tydelig teoretisk rammeverk i forkant av oppgavens analyse.

Det eksplorerende aspektet ved oppgaven er også retningsgivende for hvilken metode jeg har valgt å bruke i behandlingen av dataene mine. Oppgavens induktive og eksplorerende dimensjon legger opp til en utforskende og søkende tilnæringsform, som jeg mener fanges opp av hermeneutisk metode. Denne tilnærmingen har etter min mening den åpenhet og sensitivitet som er nødvendig for å få øye på relevante uavhengige variabler i en utforskende analyse av observasjonspraksisens effektivitet. Bruken av en hermeneutisk tilnærming i måten å behandle kildene på, innebærer at jeg har søkt å forstå involverte aktører og kritikere på deres egne premisser, og in-

nenfor deres egen kontekst. Hermeneutikk betyr opprinnelig fortolkningskunst eller forståelselære, og en av grunnoppfatningene innenfor denne retningen er at et fenomen bare kan forstås ut fra konteksten det er plassert i (Kalleberg 1996:35). Skal vi forstå bestemte handlinger eller praksiser, må vi gå til den bredere konteksten som omgir fenomenet vi er interessert i. Likeledes må vi studere de ulike elementene som inngår i en kontekst, før vi kan forstå konteksten som helhet. Bruken av en hermeneutisk tilnærming impliserer derfor at jeg også vil se nærmere på konteksten som omgir valgobservasjon, både på internasjonalt og nasjonalt nivå, før jeg gjennomfører analysen av oppgavens fire oppdrag. Den hermeneutiske metoden innebærer altså en *kontekstuell tilnærming*.

På grunnlag av de hermeneutiske kildestudiene jeg har foretatt, har jeg videre indusert tre ulike posisjoner med hensyn til synet på observasjonspraksisens innhold og metoder. Disse posisjonene skildrer jeg i kapittel 3, og formålet med differensieringen er å få frem hvordan elementene i oppgavens nye teoretiske rammeverk (Posisjon 3) skiller seg fra tidligere tenking og praksis på området.

1.4.4 Kontekstuelle aspekter

Hva er så grunnen til at jeg har valgt Afrika sør for Sahara som oppgavens empiriske fokus? Det er flere grunner til at jeg synes det er særlig spennende å se på valgobservasjon innenfor nettopp denne geografiske konteksten. For det første har kvaliteten på observasjonsoppdragene i disse landene vært spesielt utsatt for kritikk. Videre er relasjonene mellom mange av landene i regionen og vestlige land svært komplekse, blant annet på grunn av utfordringer innenfor bistanden, Afrikas strategiske rolle under den kalde krigen og ulike lands nære økonomiske og politiske bindinger til tidligere kolonimakter (Clapham 1996). I lys av dette nettverket av koblinger mellom landene i nord og sør er det særlig interessant å se på hvordan det internasjonale samfunnet har gått frem for å implementere sin demokratiserings-politikk i denne regionen – her representert ved internasjonal valgobservasjon.

Den tredje grunnen til at jeg har valgt å se på valgobservasjon i Afrika sør for Sahara, er at jeg gjennom u-landsstudier og Afrika-kurs på statsvitenskap hovedfag, samt ved å ha bodd et år i Mosambik, har blitt oppmerksom på en del særtrekk ved landene i denne regionen. Slike særtrekk, som for mange av de afrikanske landene særlig knytter seg til *politisk kultur*, må slik jeg ser det få spesifikke implikasjoner for hvordan internasjonal valgobservasjon legges opp, gitt at målet er å innfri de internasjonale retningslinjene på feltet. Dette siste poenget bygger opp under et av de sentrale argumentene jeg fremsetter i forbindelse med oppgavens teoretiske rammeverk. Her hevder jeg at en spesielt viktig komponent i arbeidet med å utforme internasjonale observasjonsoppdrag, er at man er *sensitiv overfor den lokale konteksten man arbeider innenfor*. Ved å fokusere på land i én konkret region ønsker jeg i denne oppgaven å illustrere hvordan en slik kontekstsensitivitet eller landsensitivitet sett i lys av spesifikke politisk-kulturelle særtrekk, kan og må integreres i gjennomføringen av internasjonale observasjonsoppdrag dersom man skal nå internasjonale målsetninger.

Som jeg skisserte ovenfor, vil jeg altså benytte en kontekstuell tilnærming i utviklingen av oppgavens teoretiske rammeverk. Dette betyr at jeg i idealmodellen jeg lanserer, vil forsøke å integrere implikasjonene av internasjonal bistandsdiskurs og av særtrekk ved den nasjonale konteksten. I dette arbeidet vil jeg blant annet trekke på innsikter fra sosiologen Anthony Giddens (1984). Jeg presenterer den kontekstuelle tilnærmingen mer inngående i kapittel 2, men uten å foregripe fremstillingen der, kan jeg si at jeg vil argumentere for at en stor del av forklaringen på eventuelle svakheter ved observasjonspraksisen nettopp kan ligge i at man har oversett sammenhengen mellom kontekstsensitivitet og vellykkede oppdrag.

1.5 Oppsummering: Oppgavens oppbygging

I dette kapittelet har jeg blant annet tatt opp spørsmål knyttet til metoden jeg vil bruke i behandlingen av oppgavens empiriske materiale. Ettersom oppgaven har et sentralt teoribyggende aspekt, vil det imidlertid også være behov for å foreta en avklaring av metodiske spørsmål knyttet til arbeidet med å utvikle oppgavens teoretiske rammeverk. Dette er spørsmål jeg vil se nærmere på i *kapittel 2*. Her vil jeg blant annet foreta en drøfting av vilkårene for normativ forskning og se nærmere på hvordan innsikter fra vitenskapsteorien kan vise seg fruktbare i utviklingen av oppgavens idealmodell. I tillegg vil jeg redegjøre nærmere for betydningen av en kontekstuell tilnærming, samt gi en presentasjon av den faktiske konteksten for internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika sør for Sahara.

I *kapittel 3* lanserer jeg det teoretiske rammeverket for oppgaven, som jeg vil utvikle i to trinn. Mye av kritikken mot observasjonspraksisen det siste tiåret har dreid seg om mangelen på en felles standard for bedømmelsen av flerpartivalg. Trinn 1 i modellen er et forsøk på å bøte på denne situasjonen, og standarden jeg lanserer her representerer dermed et forslag til et felles vurderingsredskap for internasjonale valgobservatører. I trinn 2 identifiserer jeg et sett med egenskaper som jeg hevder at et internasjonalt observasjonsoppdrag må ha for å sikre at observatørene faktisk får innhentet informasjon om forholdene i valgstandarden. Kombinasjonen av trinn 1 og 2 utgjør altså redskapet jeg benytter i analysen av oppdragenes måloppnåelse. Til sammen utgjør de to trinnene det jeg vil kalle en *idealmodell* for internasjonale observasjonsoppdrag.

Etter presentasjonen av det teoretiske rammeverket er det klart for oppgavens hovedanalyse, som jeg gjennomfører i *kapittel 4*. Her foretar jeg en drøfting av hvorvidt gjennomføringen av oppgavens observasjonsoppdrag ser ut til å ha ligget nær opp til H1, slik arbeidshypotesen min tilsier, eller om oppdragene har vært av en relativt vellykket karakter og dermed har ligget nærmere H0. Som jeg tidligere har understreket, vil hovedanalysen ha en dobbel målsetning ved at den på den ene siden søker å kaste lys over oppgavens empiriske materiale, mens den på den andre siden representerer en utprøving av fruktbarheten til oppgavens teoretiske rammeverk.

I *kapittel 5* ser jeg nærmere på mulige bakenforliggende årsaker til at observasjonspraksisen har fått den formen den har hatt på 90-tallet. Funnene fra kapittel 4, som nettopp sier noe om observasjonspraksisens form, vil her fungere som viktige premisser for drøftingen. På bakgrunn av plassbegrens-

ninger og kompleksiteten til dette spørsmålet vil diskusjonen i kapitlet snarere bli å regne som en første sondering, enn som en dyptgående analyse. Det er de to forklaringsmodellene *Konkurrerende agendaer* og *Læringskurven for internasjonale organisasjoner* jeg vil se nærmere på her. Kapitlet er altså en drøfting av disse to perspektivenes mulige forklaringskraft i forhold til observasjonspraksisens grad av måloppnåelse.

Kapittel 6 er oppgavens konklusjon. Her drøfter jeg hvorvidt idealmodellen jeg lanserer i kapittel 3, har vist seg å være egnet og relevant med sikte på å belyse oppgavens empiriske materiale. Jeg ser også nærmere på eventuelle variasjoner mellom oppdragene når det gjelder organisasjonenes grad av måloppnåelse, og kommenterer funnene fra kapittel 4 og 5.

Kapittel 2

En metodisk og vitenskapsteoretisk drøfting av kontekst

Fagfeltet vitenskapsteori ligger som en noe isolert øygruppe i forhold til et stort fastland av samfunnsforskning. Det har lenge vært behov for å bygge nye [...] broer mellom øygruppen og fastlandet (Kallberg 1996:26).

I forrige kapittel presenterte jeg det teoribyggende aspektet ved denne oppgaven som det mest sentrale målet for oppgavearbeidet. Hovedfokuset er altså ikke på det empiriske materialet *per se*, selv om analysen av dette også har en viktig egenverdi. Denne prioriteringen får implikasjoner med hensyn til hvilke metodiske betraktninger det vil være relevant å gjøre rede for i oppgaven. I introduksjonskapittelet presenterte jeg metoden jeg har valgt å ta i bruk i behandlingen av de empiriske dataene som inngår i analysen. I dette kapittelet vil jeg ta for meg de metodiske og vitenskapsteoretiske avklaringene som ligger til grunn for oppgavens *teoretiske rammeverk*.

Hoveddelen av kapittelet er satt av til en teoretisk drøfting av oppgavens kontekstuelle tilnærming. Her vil den engelske sosiologen Anthony Giddens (1984) være en sentral bidragsyter. Drøftingen av denne tilnærmingens form innebærer også en fremstilling og analyse av den faktiske, *empiriske* konteksten for internasjonale observasjonsoppdrag. Ettersom internasjonal valgobservasjon oppstår i skjæringspunktet mellom internasjonal (makro) og nasjonal kontekst (mikro), mener jeg en god analyse av observasjonspraksisen forutsetter at man setter seg grundig inn i begge disse kontekstene. Slik jeg ser det ligger utfordringen for et internasjonalt observasjonsoppdrag nemlig i å søke å bygge bro mellom de to nivåene, og skape et meso-nivå hvor man er sensitiv overfor plasseringen mellom to svært ulike virkeligheter. Etter min mening ligger mye av nøkkelen til et vellykket observasjonsoppdrag nettopp her. Før jeg går inn i denne kontekstproblematikken, vil jeg imidlertid ta opp en annen sentral diskusjon i forbindelse med utviklingen av oppgavens teoretiske rammeverk, nemlig spørsmålet om rammebetingelsene for *normativ forskning*.

2.1 Normativ-empirisk metode

Bakgrunnen for den store økningen i antall internasjonale observasjonsoppdrag er det internasjonale samfunnets demokratisering overfor en rekke bi-standsland, og med dette et sterkt fokus på avholdelsen av flerpartivalg. Det er altså demokratibyggning som er utgangspunktet for oppgavens problemstilling. All forskning som tar for seg spørsmål knyttet til hva som skal legges i begreper som demokrati og frie og rettferdige valg, må sies å representere normativ forskning. Dette er fordi slike analyser påberoper seg retten til å

definere og begrepsavklare hva vi skal legge i viktige institusjoner i et moderne samfunn. Kalleberg (1996:38) foretar i denne sammenhengen en distinksjon mellom tre hovedtyper forskningsspørsmål, der to av spørsmålskategoriene legger opp til normative forskningsprosjekter. Den første spørsmålsvarianten i Kallebergs typologi er såkalte *konstaterende* spørsmål. Disse søker å klargjøre fenomener, eller avdekke hvorfor noe har endret seg eller holdt seg stabilt. Den andre kategorien er *vurderende* spørsmål, hvor man er interessert i om bestemte forhold er som de burde være. Et eksempel her er spørsmålet om hvorvidt en gitt arbeidspraksis er effektiv eller ikke. Til slutt har man *konstruktive* spørsmål, der man ikke bare vurderer bestemte forhold, men også tar sikte på å avklare hvordan disse kan eller bør forbedres.

Innenfor en positivistisk tradisjon begrenser man seg ofte til å stille konstaterende spørsmål, mens vurderende og konstruktive analyser implisitt defineres som illegitime. Kalleberg hevder imidlertid at denne vitenskapsteoretiske posisjonen er vanskelig å holde fast ved, dersom man tar i betraktning hvilke spørsmål samfunnsforskere rent faktisk beskjeftiger seg med. Jeg mener Kalleberg har et viktig poeng når han sier at samfunnsforskning også er ment å spille en viss samfunnskritisk rolle (ibid.:52). I sin opprinnelige greske betydning viser kritikk til det å bedømme. Dette har direkte relevans for forskning som tar utgangspunkt i vurderende spørsmål. Forskningens samfunnskritiske aspekt innebærer at man tar i bruk vurderende innfallsvinkler for å drøfte om sentrale samfunnsinstitusjoner fungerer i tråd med uttalte intensjoner. Kalleberg mener at et av de mest destruktive elementene i den positivistiske tradisjonen er avvísningen av muligheten for å drøfte normative spørsmål med argumenter. De klassiske positivistene ville hevdet at selv om man kan være for demokrati og mot diktatur rent personlig, kan man ikke diskutere slike synspunkter argumentativt som forsker. På dette punktet er jeg enig med Kalleberg. Slik jeg ser det ville en rekke viktige og spennende spørsmål forbli utforskede og ubesvarte dersom man skulle la dem ligge fordi de representerer normativ forskning. Siden 70-tallet har man imidlertid sett en vending innenfor samfunnsvitenskapen på dette feltet, ved at betydningen av rasjonell, normativ argumentasjon både i samfunnet og i samfunnsforskningen har blitt fremhevet i stadig større grad (ibid.).

Hvordan går man så frem når man driver normativ forskning, og hvilke forhold kan bidra til å gjøre denne typen forskning mest mulig etterprøvbart og vitenskapelig, til tross for at den tar utgangspunkt i definerte verdier og normer? Normativ-empirisk metode, eller politisk evaluering som fremgangsmåten også kalles, innebærer ifølge Lafferty "en forskningsprosess som undersøker graden av samstemmighet mellom vurderende og beskrivende sider av en sak. I motsetning til en positivistisk betraktningmåte, trekker man [her] verdier direkte inn i analysen" (1981:212). Dahl skildrer den samme fremgangsmåten på følgende måte: "The [...] evaluation I have in mind would expound explicit standards of performance for political systems, and would apply these standards in a careful and systematic way" (1967: 167). Denne typen forskning holder altså virkeligheten opp mot en definert verdinorm, for å drøfte graden av samsvar mellom praksis og ideal. Hovedproblemstillingen i denne oppgaven har en slik vurderende karakter, og det teoretiske rammeverket jeg lanserer i neste kapittel har derfor nettopp form av en idealmodell.

Politisk evaluering har vært en omdiskutert forskningsmetode, blant annet fordi det ikke hersker enighet om hvordan konkrete idealmodeller eller normer skal begrepsavklares. Dahl (ibid.) er enig i at man ikke kan forvente enighet i denne typen normative anliggender, men han stiller samtidig spørsmål ved om en slik enighet i det hele tatt ville være ønskelig. Dersom man hadde enighet, og ikke måtte ta stilling til flere konkurrerende verdinormer og avklaringer av disse, kunne man ifølge Dahl risikere at man godtok en for snever verdinorm. Et eksempel på dette er størrelsen demokrati. Dersom det hadde vært full enighet om hva man skulle legge i dette begrepet, hadde verdinormen demokrati heller aldri blitt utfordret. I forlengelsen av dette er det relevant å peke på at Dahl ser verdinormer i forskningen som *redskaper for å kaste lys over empirien*. Å bruke definerte normer som en standard i en drøfting av en gitt praksis innebærer altså ikke nødvendigvis at man fremholder dette idealet som det beste rent moralsk eller etisk sett. Selv sier Dahl det på denne måten: ”I do not hold that the criteria of procedural democracy fully define the notion of a good polity or good society” (1986:223). Når det gjelder problemstillingen i denne oppgaven, vil jeg presisere at heller ikke jeg tar moralsk stilling til hvorvidt demokratiet representerer den *beste* formen for styresett. Debatten om riktigheten av Vestens demokratiseringspolitikk overfor de afrikanske landene er altså ikke det som er i fokus i denne sammenhengen. Oppgaven er snarere en drøfting av det internasjonale samfunnets grad av måloppnåelse på feltet valgobservasjon, *gitt* Vestens demokratisatsing på 90-tallet. Når det er sagt, er det likevel viktig å huske på et annet forhold som også Dahl understreker – nemlig at når man foretar en vurderende analyse av et politisk regime eller en politisk praksis i forhold til et demokrati-ideal, så vil valget av hvilke dimensjoner som skal inngå i demokrati-definisjonen likevel være klart normativt.

Uenigheten om definisjonen av ulike verdinormer innebærer altså at det alltid vil være et element av subjektiv bedømmelse i en vurderende analyse. Dette aspektet kan ikke fjernes fra normativ-empirisk metode, men man kan søke å gjøre normativiteten mindre påtrengende ved å tilstrebe at analysen er ”explicit and systematic, as against [...] unsystematic, implicit, casual, incidental, or seemingly [based on] accidental appraisals” (Dahl 1967:168). Dersom man er systematisk og eksplisitt gjøres de normative vurderingene tydelige, slik at de kan utsettes for kritikk og diskusjon. En slik fremgangsmåte vil bidra til å drive forskningen fremover, i motsetning til hvis de normative elementene gjøres skjulte eller forfektes som objektive. En slik åpenhet viser at forskeren er klar over at det finnes alternativer til de valgene han foretar i analysen. Drøftingene i dette kapitlet er nettopp ment å belyse hvordan slike metodiske utfordringer gjør seg gjeldende i denne oppgavens analyse. Selv om metodeproblemene ikke kan fjernes, er det viktig at disse tydeliggjøres før analysen gjennomføres.

Kalleberg (ibid.) understreker at det er svært viktig å spesifisere målsetningene man bruker som standard i en vurderende analyse. Disse målsetningene er ofte satt opp av aktørene på feltet som studeres, mens det er forskeren som bidrar til å gi dem en tilstrekkelig klargjøring. Dette er også tilfelle i denne oppgavens analyse. I konstruksjonen av det teoretiske rammeverket jeg benytter, foretar jeg en operasjonalisering av målsetningene for internasjonal valgobservasjon som er fremsatt av de sentrale organisasjonene

på feltet. En grundig klargjøring kan ifølge Kalleberg bidra til å avverge kritikk rettet mot subjektive elementer i analysen. Han legger til at drøftingen av normative spørsmål stiller de samme kravene til klar og sammenhengende argumentasjon, fullstendige begrunnelser og pålitelig dokumentasjon som når man arbeider med konstatende spørsmål.

2.2 En kontekstuell tilnærming

Som vi så i introduksjonskapittelet har oppgavens eksplorative karakter gjort at jeg har valgt å benytte meg av en hermeneutisk tilnærming i behandlingen av oppgavens kilder. Dette innebærer at jeg har forsøkt å forstå involverte aktører på deres egne premisser og innenfor deres egen *kontekst*. En slik fortolkningsprosess er utfordrende, ettersom den på den ene siden krever at man søker en nærhet til kildene for å forstå en gitt situasjon, mens man på den andre siden må opprettholde en tilstrekkelig distanse til stoffet for å være i stand til å se overordnede linjer og mønstre (Kalleberg 1996). Skjervheim påpeker denne dobbeltrollen i essayet *Deltakar og tilskodar* (1976). Han understreker at mens naturviteren forsker på et objekt, forsker samfunnsviteren på tenkende vesener, altså på subjekter. Dermed kan ikke forskeren bare inneha rollen som tilskuer til relasjonene han forsker på. Han blir også med nødvendighet en deltaker, ettersom han fører en dialog med aktørene han studerer. Giddens (1984) har tematisert dette forholdet i det han kaller ”den doble hermeneutikk”. Dette begrepet skildrer interaksjonen som ligger til grunn for forskerens tolkninger. Ettersom mennesker er tenkende vesener, vil den informasjonen han får fra en kilde allerede representere en fortolkning av en situasjon. I neste ledd fortolker forskeren den samme informasjonen og systematiserer den nye kunnskapen ved hjelp av samfunnsvitenskapelige begreper og definisjoner. Disse begrepene tilflyter i sin tur ofte aktørene som studeres, som igjen vil integrere de nye kategoriene i sin egen tolkning av situasjoner de opplever.¹¹

I arbeidet med denne oppgaven har jeg, som jeg straks vil komme tilbake til, forsøkt å ivareta kravet om å kombinere nærhet til kildene, med det å opprettholde en tilstrekkelig distanse. Det spesielle med temaet som behandles i denne oppgaven, er imidlertid at også internasjonale valgobservatører, slik jeg ser det, er i en rolle hvor det er nødvendig å sikre nærhet til empirien, samtidig som man holder en distanse som gjør det mulig å trekke mer overordnede, sammenfattende slutninger. Rent forskningsmessig har det for meg vært svært viktig å ha samlet egne erfaringer som internasjonal observatør. Dette har gitt meg anledning til å være deltaker i dobbelt forstand, både som fagperson som går i dialog med observatørene, og som praktiker i rollen som observatør. Dialogen med andre observatører har gitt meg en nødvendig nærhet til stoffet som forsker, mens det å selv ha vært observatør, har gitt meg innsikt i praktikerens dobbeltrolle og hvilke begrensninger en observatørdelegasjon fungerer under i praksis. Dette siste har etter min mening gitt meg et mer realistisk bilde av hvilke forventninger man kan stille til internasjonale observasjonsoppdrag. En nødvendig distanse mener jeg å ha

11. Giddens beskriver dette som ”The intersection of two frames of meaning as a logically necessary part of social science [...]; there is a constant ’slippage’ from one to the other involved in the practice of the social sciences” (ibid.:374).

sikret ved å studere feltet gjennom artikler og bøker om temaet, som har et mer overordnet fokus. Videre har jeg lagt vekt på å sette meg inn i den helhetlige konteksten som omgir internasjonal valgobservasjon. Dette punktet kommer jeg tilbake til i avsnitt 2.2.2.

2.2.1 Observatører som tilskuere og deltakere

Parallellen som kan trekkes mellom forskerens dobbeltrolle og en tilsvarende dobbeltrolle for observatørene, er etter min mening svært interessant. Jeg mener at en slik klargjøring av observatørens posisjon kan bidra til å belyse et viktig underliggende dilemma i den internasjonale observasjonspraksisen. Skjervheim kritiserer positivismen for dens tilnærming til studerte aktører som objekter, og avskriver dette som en umulig grensetrekking ettersom en samfunnsforsker studerer mennesker som selv er reflekterte og tolkende individer (Skjervheim 1976). Dette subjekt-subjekt-forholdet mellom forsker og de studerte innebærer at samfunnsforskeren ikke kommer unna en spesiell nærhet til stoffet han studerer. Det ligger i sakens natur, fordi forskeren er avhengig av å innhente informasjon fra aktører som selv er fortolkende. Giddens (1984) viser gjennom ”den doble hermeneutikk” hvordan forskeren med dette også *påvirker virkeligheten han studerer*, ved at samfunnsvitenskapelige innsikter og oppfatninger flyter tilbake til aktørene som studeres, og påvirker deres selvforståelse.

Skjervheims og Giddens’ positivismekritikk kan slik jeg ser det også fremsettes mot idealet om internasjonale valgobservatører som ”nøytrale og objektive” (IDEA 1997:11). Valgobservatører blir etter min mening av to grunner automatisk deltakere i situasjonen de går inn i som valgovervåkere. For det første er deres tilstedeværelse i seg selv en påvirkningskraft i en nasjonal politisk prosess. Valgobservatørene er synlige i landskapet i sine fargerike t-skjorter og store EU- eller FN-merkede biler, lokale velgere finner ofte trygghet i en slik internasjonal garantist, og observatørene kan ha en preventiv effekt med tanke på fuskforsøk på valgdagen. For det andre er observatørene representanter for landene og organisasjonene som i mange tilfeller *har initiert* den politiske prosessen de er til stede for å overvåke. Dette bidrar til å påvirke velgernes oppfatning av den politiske prosessens karakter og meningsinnhold.¹² Disse to forholdene gjør internasjonal valgobservasjon til en sterkt normativt ladet aktivitet.

Observasjonspraksisens dilemma ligger dermed i oppfatningen av observatører som nøytrale. Gitt den normative karakteren til internasjonal valgobservasjon, blir det en særlig utfordring for observatørene å beholde evnen til en saklig og grundig vurdering av valgprosessen de er utsendt for å overvåke. Ettersom observatørens jobb, i likhet med målet for denne oppgaven, er å gjennomføre en vurderende analyse, må man her etter min mening vektlegge de samme kravene som stilles til normativ forskning. Dette innebærer å foreta en grundig avklaring av standarden man benytter, å være åpen i for-

12. Vi ser altså at observatørene, i likhet med samfunnsforskeren, er premissleverandører i begrepsfestingen av prosessen de vurderer (jf. den doble hermeneutikk). Eksempelvis er det helt vanlig at det internasjonale samfunnets uttrykk, som blant annet *free and fair* og *levelling the playingfield*, tas i bruk av nasjonale valgaktører i deres egen beskrivelse av prosessen de deltar i.

hold til at skjønn er et element som inngår i vurderingen, og å makte å veksle mellom tilstrekkelig nærhet og distanse.

2.2.2 Hva former et observasjonsoppdrag?

I forbindelse med oppgavens kontekstuelle tilnærming vil jeg lansere to argumenter knyttet til internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika sør for Sahara og den faktiske konteksten som omgir dem. Det første argumentet legger til grunn at den internasjonale konteksten for et observasjonsoppdrag har vært *for dominerende* i sin påvirkning av gjennomføringen av et slikt engasjement, og at dette har bidratt til svak måloppnåelse. Det andre argumentet er at den lokale konteksten som omgir et observasjonsoppdrag har blitt tillagt *for liten vekt*, og at økt sensitivitet overfor lokal kontekst er nødvendig for å sikre en nødvendig *nærhet* til empirien, og for å komme nærmere målsetningene som fremsettes for internasjonal valgobservasjon. Det empiriske grunnlaget for disse to standpunktene vil jeg utdype nærmere i avsnitt 2.3 og 2.4. Når det gjelder argumentet knyttet til den internasjonale konteksten, vil dette også bli behandlet mer inngående i kapittel 5.

I en drøfting av *påvirkningsforholdet* mellom kontekst og observasjonsoppdrag vil det etter min mening være fruktbart å konsultere vitenskapsteorien. Et av de mest sentrale grunnlagsproblemene her er spørsmålet om hvorvidt det er strukturer eller aktører som representerer den avgjørende faktoren i forklaringer av endring og utvikling. For mitt formål mener jeg det vil være klargjørende å trekke en parallell mellom skillet *kontekst <-> aktører som inngår i et observasjonsoppdrag*, og skillet som trekkes mellom struktur og aktør innenfor vitenskapsteorien. I likhet med Giddens (1984) er mitt ståsted i denne debatten at strukturer og aktører må anses som komplementære, snarere enn som motsatser. Giddens påpeker i sin *struktureringsteori* gjensidigheten mellom disse to nivåene for å forstå et fenomen.¹³ Han understreker at mens strukturer representerer rammebetingelser for menneskelig handling gjennom å skape muligheter og begrensninger, så er det aktørenes handlinger som bidrar til å *reprodusere* eller eventuelt *modifisere* de samme strukturene. Med denne tilnærmingen tilfører Giddens strukturbegrepet dynamikk og bevegelse, i motsetning til en tradisjonell oppfatning av strukturer som statiske og gitte. At sosiale strukturer lanseres både som middelet for og utfallet av sosial praksis, innebærer at de ikke kan eksistere uavhengig av handlingene de former. Strukturene har altså en innebygget dualitet som gjør det umulig å skille dem fra aktørenes motiver og selvforståelse (Båtsvik 1999:25; Kaspersen 2001:66). På samme måte mener jeg at det i en analyse av observasjonspraksisen vil være vanskelig å skille aktørene som er involvert i valgobservasjon, fra konteksten eller strukturene de arbeider innenfor. Giddens' intensjon med struktureringsteorien er ikke å komme med operasjonaliseringer som setter forskeren i stand til å *måle* påvirkning fra strukturer og aktører i en gitt situasjon. Målet hans er snarere å presentere begreper som kan bidra til å strukturere en analyse på et mer overordnet plan, ved å si noe om hvordan ulike forklaringsnivåer innenfor samfunnsvitenskapen

¹³ Dette er en hermeneutisk samfunnsteori, rettet inn mot studier av institusjonell endring, makt og konflikt (Eide 1995:15).

forholder seg til hverandre.¹⁴ Det er også på denne måten innsikter fra struktureringsteorien vil bli brukt i denne oppgaven. Nemlig ved at synet på struktur og aktør som komplementære krefter vil fungere som en forutsetning for analysen og det teoretiske rammeverket. Ved å trekke en parallell mellom struktur-aktør, og nivåene kontekst-oppdagsaktører, mener jeg Giddens' grunnsyn kan bidra til å belyse mekanismene som gir observasjonspraksisen dens bestemte form.

Giddens teori åpner altså for at aktører ikke bare har rom til å reprodusere strukturene som omgir dem, men også til å makte å endre disse. For mitt case innebærer dette blant annet at aktørene som planlegger og gjennomfører et internasjonalt observasjonsoppdrag, vil kunne ha det nødvendige handlingsrom til å endre føringene som ligger i strukturen *internasjonal kontekst*. Slik jeg forstår Giddens er det imidlertid et spesielt trekk ved aktørene som gjør dem i stand til å skape endring. Her er vi inne på Giddens' skille mellom praktisk og diskursiv bevissthet. Mens alle aktører har en praktisk bevissthet, eller såkalt taus kunnskap om sine handlinger, er det evnen til *diskursiv bevissthet* som styrker den voluntaristiske dimensjonen i struktureringsteorien. Den diskursive bevisstheten knytter seg til aktørens evne til å reflektere over og sette ord på egne handlinger. Mens taus kunnskap er vanskelig å formidle, er det altså den diskursive bevisstheten som setter aktøren i stand til å endre handlingsmønstre. Giddens ser aktørene som grunnleggende kyndige eller kunnskapsrike (*knowledgeable*), men graden av diskursiv bevissthet påvirkes blant annet av aktørens utdannings- og kunnskapsnivå (Kaspersen *ibid.*). Dette skillet mellom to bevissthetsnivåer er også relevant for oppgavens analyse. Et av argumentene jeg fremsetter i forbindelse med oppgavens teoretiske rammeverk er nemlig nettopp at manglende kompetanse, refleksjon og bevissthet kan svekke de involverte aktørens evne til å arbeide for en mer kvalitetssikret observasjonspraksis, eller altså for *endring*. Dette kommer jeg tilbake til i forbindelse med modellutviklingen i kapittel 3, men spørsmålet vil bli behandlet mer inngående i kapittel 5.

Den kontekstuelle tilnærmingen i oppgaven innebærer at jeg har måttet sette meg inn i den internasjonale diskursen som omgir internasjonal valgobservasjon, såvel som den nasjonale politiske situasjonen i landene hvor oppgavens oppdrag er gjennomført. Observasjonspraksisens plassering mellom internasjonal og nasjonal kontekst får på denne måten implikasjoner for arbeidet med oppgavens teoretiske rammeverk. Skal man vurdere effektiviteten til internasjonale observasjonsoppdrag, må man etter min mening for det første kjenne til bakgrunnen og konteksten for valgobservasjon internasjonalt, og for det andre ha god nok kjennskap til den nasjonale konteksten til å vite om gjennomføringen av oppdragene er tilpasset virkeligheten observatørene opererer innenfor.

2.3 Politisk kondisjonalitet

I den neste delen av kapittelet vil jeg se nærmere på fremveksten av internasjonal valgobservasjon, kildene til legitimitet for denne aktiviteten, og bistandsdiskursen som har omgitt internasjonale observasjonsoppdrag det siste

14. "The concepts of structuration theory [...] should for many research purposes be regarded as sensitizing devices, nothing more" (Giddens 1984:326).

tiåret. Dette innebærer blant annet en presentasjon av det jeg med Uvin og Biagiotti (1996) har kalt for ”kondisjonalitetsregimet” i internasjonal politikk, og utfordringene dette står overfor. En hovedutfordring for regimet er etter min mening å sørge for at internasjonale observasjonsoppdrag baseres på tilstrekkelig kunnskap om den nasjonale prosessen man er ute for å overvåke. Jeg har tidligere slått fast at jeg anser dette som en nødvendig forutsetning for å kunne gi en innsiktsfull og balansert kjennelse av valget som observeres. I forlengelsen av presentasjonen av den internasjonale konteksten, vil jeg derfor se nærmere på trekk ved den nasjonale politiske konteksten i landene som inngår i oppgaven. Her vil jeg særlig fokusere på variabelen *politisk kultur*.¹⁵

2.3.1 Fremveksten av internasjonal valgobservasjon¹⁶

Selv om internasjonal valgobservasjon har hatt sin klart største vekst på 90-tallet, er praksisen langt fra ny. Den har sine røtter så langt tilbake som til 1857, da en kommisjon sammensatt av representanter fra seks europeiske land overvåket valgene i Moldavia og Valakia. Til tross for disse tidlige anene er det likevel vanlig å knytte fremveksten av internasjonal valgobservasjon til etableringen av FN i 1945 (Beigbeder 1994). Med opprettelsen av FN kom også *Verdenserklæringen om menneskerettighetene* (FN 1948). Verdenserklæringen forankrer den universelle retten til politisk deltakelse gjennom ”regelmessige og genuine valg” og har dermed vært en viktig kilde til legitimitet for FNs valgobservasjonsoppdrag. Menneskerettighetserklæringen er imidlertid ikke bindende innenfor internasjonal lov, og først med *The International Covenant on Civil and Political Rights* (FN 1966) kunne FN vise til en multilateral avtale som i juridisk forstand forpliktet partene til å respektere retten til demokratiske valg (Ebersole 1992).

FN gjennomførte sitt første observasjonsoppdrag under valgene i Nord- og Sør-Korea i 1949, og fortsatte etter dette sine engasjementer i kolonier og tilsynsområder som stemte over uavhengighet fra kolonimaktene.¹⁷ Det første oppdraget i en koloni på terskelen til selvstendighet ble gjennomført i britisk Togoland i 1956. Det er interessant å merke seg at man allerede her tok i

15 Parallellen jeg trekker mellom struktur og aktør, og kontekst og oppdragsaktører, gjelder særlig her for internasjonal kontekst. Giddens definerer en struktur som noe som legger rammebetingelser for aktørenes handlinger. Argumentet jeg fremsetter angående den nasjonale konteksten for et observasjonsoppdrag, legger til grunn at denne i stor grad har blitt *oversett* av internasjonale observatører. Nasjonal kontekst har altså *ikke* lagt rammebetingelser for observatørenes handlinger, og kan dermed heller ikke sies å ha status som en struktur i denne sammenhengen. For å innfri internasjonale målsetninger for valgobservasjon mener jeg imidlertid at nasjonal kontekst må anerkjennes som en struktur, som dermed også må få implikasjoner for rammebetingelsene for et slikt oppdrag. Dette forholdet begrunner jeg nærmere i avsnitt 2.4.

16. Selv om avsnitt 2.3.1 og 2.3.2 ikke har direkte relevans for utviklingen av oppgavens teoretiske rammeverk og gjennomføringen av analysen i kapittel 4, er denne informasjonen tatt med for å sette internasjonal valgobservasjon inn i en historisk sammenheng, og for å vise at valgobservasjon har vært, og til dels fortsatt er, et omstridt virkemiddel innenfor internasjonal politikk.

17. I en tidlig fase rettferdiggjorde FN sine observasjonsoppdrag ved å vise til at internasjonale tilsynsområder ifølge FN Charteret lå under organisasjonens myndighet (FN 1945). I 1960 kom *The Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* (FN 1960), som gav FN ytterligere legitimitet til å involvere seg i valg og folkeavstemninger i koloniene. Observasjonsoppdragene krevde i tillegg et spesifikt overvågingsmandat fra Generalforsamlingen, Sikkerhetsrådet eller Rådet for tilsynsområder (Ebersole 1992).

bruk begrepsparet ”free and fair” i sin bedømmelse av avstemningen. FN har altså helt siden 1956 basert sine vurderinger av valg og folkeavstemninger på graden av frihet og rettferdighet (ibid.).

I perioden fra 1956 til 1990 observerte FN til sammen 30 valg og folkeavstemninger i tilsynsområder og kolonier (FN 1991). Denne rekken av det man kan kalle førstegenerasjonsoppdrag innenfor internasjonal valgobservasjon, hadde flere fellestrekk som skiller dem fra senere FN-innsats på området. For det første begrenset de tidlige engasjementene seg til territorier uten selvråderett, og selvstendige stater var altså ikke en del av FNs målgruppe i denne perioden.¹⁸ For det andre hadde operasjonene et svært begrenset omfang. Antallet observatører som ble sendt ut overskred sjelden tretti, og man hadde dermed ikke anledning til å dekke den aktuelle valgprosessen i særlig stor utstrekning. For det tredje lå det intet krav om godt styresett til grunn for engasjementene (Beigbeder 1994). Fram til om lag 1990 var internasjonal valgobservasjon altså en relativt beskjeden praksis, som ikke vakte særlig debatt mellom FNs medlemsland. Dette skulle imidlertid komme til å endre seg utover på 90-tallet.

2.3.2 Debatten om statlig suverenitet

Vestens nye satsing på demokrati i kjølvannet av kommunismens fall innebar i praksis en sterk fokusering på flerpartivalg. I forlengelsen av dette ble internasjonal valgobservasjon fremmet som et instrument som skulle bidra til å verifisere at overgangsvalg i blant annet afrikanske land gikk riktig for seg. Dette valgfokuset i den nye politikken materialiserte seg i en serie FN-resolusjoner med tittelen *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections* (FN 1988, 1989 m.fl). Tittelen henspiller på Menneskerettighetserklæringens artikkel 21, som slår fast at:

The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures (FN 1948 Res 217A).

Den første av disse årlige FN-resolusjonene kom i 1988, men innad i FN ble det fort klart at ikke alle medlemsland var rede til å sette retten til demokrati i høysetet. Siden grunnleggelsen har organisasjonens arbeid vært tuftet på prinsippet om statlig suverenitet og ikke-innblanding, som sier at FN ikke skal intervenere ”...in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state” (FN Charteret 1945, artikkel 2.7). På dette grunnlaget fryktet en del land at økt vektlegging av retten til demokrati ville komme til å utfordre suverenitetsprinsippet. Samme dag som den andre FN-resolusjonen i serien *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections* ble vedtatt, vedtok flere medlemsland en rivaliserende resolusjon, som de kalte *Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes* (FN 1989, Res 147). Her understreket landene at intet politisk system kan

18. Land som var politisk delt, som Korea og Tyskland, utgjør unntak i denne sammenhengen (Beigbeder 1994).

være like godt egnet for alle land og kulturer. Samtidig avviste de eksplisitt oppfatningen om demokratiets universalitet. Blant landene som støttet denne resolusjonen var Afghanistan, Angola, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Cuba, Yemen, Irak, Libya og Vietnam (Beigbeder 1994:101-2). Dette var en gruppe land der daværende statsoverhoder stod i fare for å miste sin makt dersom det internasjonale samfunnet skulle få rett til å intervensere i deres indre anliggender i demokratiets navn.

Den interne disputten i FN fikk betydning, til tross for at de steileste aktørene i den sistnevnte gruppen av land var i mindretall. Medlemskap i FN er åpent for "alle fredselskende stater som aksepterer FN Charteret" (ibid.:9), og så lenge man ikke har en forpliktelse i forhold til demokratiske verdier som et "opptakskriterium", er det vanskelig å nå konsensus i slike omstridte spørsmål. Kontroverser av typen som omtales ovenfor, får i visse tilfeller FN til å fremstå som svak og vanskelig å manøvrere, men medlemslandenes mulighet til å ytre sine preferanser er samtidig en forutsetning for å kunne ha en slik verdensorganisasjon. FNs behov for enighet internt hindret derfor organisasjonen i å ta et åpent standpunkt *for* demokrati før på 90-tallet. I 1992 var det fortsatt slik at erklæringer fra FNs Sikkerhetsråd unngikk eksplisitte forpliktelser om å fremme demokrati. Vestlige land sto fremdeles mot Kina, India og en gruppe utviklingsland som mente at et åpent demokrati-standpunkt ville gå på bekostning av suverenitetsprinsippet (Beigbeder 1994).

FNs demokrati-engasjement det siste tiåret har altså ført til en oppblussing av debatten om statlig suverenitet. Flere medlemsland hevder at internasjonal valgobservasjon er en innblanding i staters indre anliggender, og at man bryter med internasjonale avtaler når man går inn for å overvåke og foreta en dom over et annet lands valg. Det finnes ikke et juridisk fasitsvar på denne debatten, ettersom begge sider henter støtte for sine argumenter i erklæringer som de fleste FN-medlemmer har sluttet seg til. Mens den ene siden refererer til artikkel 21 i Menneskerettighetserklæringen, som fastslår enhvers rett til frie valg, viser den andre siden til artikkel 2.7 i FN Charteret, der prinsippet om staters suverenitet er nedfelt. Selv om FN tradisjonelt sett har latt prinsippet om statlig suverenitet gå foran et menneskerettighetsengasjement i tilfeller der de to har vært uforenelige, har man imidlertid de siste årene sett en sterk tendens til at prinsippet om *folkets* suverenitet settes foran statens (Andreassen 1993).

2.3.3 Demokrati på dagsordenen

Til tross for intern uenighet i FN og motstand mot å la prinsippet om statens suverenitet vike for det Franck (1992) har kalt "the emerging right to democratic governance", har vestlige giveland gjennom 90-tallet ført en enhetlig bistandspolitikk, tuftet på ideen om demokrati som et universelt styresett. Som vi har sett var det i kjølvannet av Berlinmurens fall at både bilaterale donorer og internasjonale organisasjoner begynte å knytte betingelser om politisk reform til bistanden. Demokratiets seier over kommunismen skulle med dette få dramatiske konsekvenser for den politiske utviklingen i landene i Afrika sør for Sahara. Mens kravene om økonomisk reform som lå i Verdensbankens strukturaljusteringsprogrammer (SAP) rådet grunnen på 80-tallet, har denne såkalte *politiske kondisjonaliteten* preget sør-politikken på 90-

tallet. Giverlandenes krav om politiske reformer innebar at de afrikanske landene måtte forplikte seg til å innføre demokratiske styreformer og avholde flerpartivalg dersom bistandsoverføringene skulle opprettholdes. Med dette ble internasjonal valgobservasjon en næring i nærmest eksplosiv vekst.

90-tallets kondisjonalitet ble initiert av britiske og franske politikere. Francois Mitterrand, Frankrikes daværende president, uttalte på det fransk-afrikanske toppmøtet i La Baule i 1990 at afrikanske regjeringer ikke kunne regne med å motta mer fransk bistand dersom de ikke etterkom folkets krav om rett til politisk deltakelse. Storbritannias utenriksminister Douglas Hurd var kort tid etter på banen med et lignende budskap, der han signaliserte at afrikanske regjeringer som opprettholdt en repressiv politikk ikke kunne forvente at deres ”dumskap” ville bli støttet med knappe bistandsmidler (Clapham 1996:194-95). Resten av bistandssamfunnet fulgte raskt etter Frankrike og Storbritannia. Det vestlig-liberale demokratiets ideologiske seier hadde plutselig gjort det mer legitimt for Vesten å kreve politiske endringer i bistandsavhengige land. Nå var det ikke lenger snakk om å ”påtvinge” disse landene vestlige verdier – tvert imot ble det snakket om at Vesten bidro til å spre ”universelle ideer til resten av verden” (ibid.:193). Denne oppfatningen var det, som vi har sett, ikke alle som delte.

2.3.4 Et nytt bistandspolitisk regime

Uvin og Biagiotti (1996) er to forskere som har sett nærmere på hvilke krav og prinsipper Vestens nye bistandspolitikk er tuftet på. De to definerer politisk kondisjonalitet som et instrument stater og organisasjoner benytter for å få andre staters regjeringer til å endre adferd. Instrumentet innebærer å holde tilbake eller å true med å holde tilbake bistandsmidler, og sanksjonsmiddelet som benyttes er dermed det samme som ved økonomisk kondisjonalitet. Den politiske kondisjonaliteten er videre basert på et krav om etterlevelse av et knippe bestemte former for statsadferd. Disse inkluderer respekt for menneskerettighetene, gjennomføring av regelmessige og demokratiske flerpartivalg og etableringen og opprettholdelsen av et ”godt styresett” (*good governance*). Kravene til etterlevelse av disse typene statsadferd konstituerer ifølge Uvin og Biagiotti et *kondisjonalitetsregime* (ibid.:377). Politikken dette regimet bygger på er viktig som en kontekst for oppgavens problemstilling, fordi den blant annet definerer det overordnede målet for internasjonal valgobservasjon og legger rammebetingelser for internasjonale observasjonsoppdrag. Som vi har sett er kondisjonalitetsregimet ennå ikke konsolidert, og det nyter foreløpig ikke godt av en overgripende konsensus blant medlemslandene i FN. På mange måter er det dermed et fremvoksende regime som særlig springer ut fra gruppen av vestlige utviklede land, og som er preget av deres ideologi.

2.3.5 Kondisjonalitetsimplementeringen

Kravene om politisk reform som kom tidlig på 90-tallet, ble ikke oppfattet som spredningen av universelle ideer av alle parter. Etter at de fleste vestlige land sluttet seg til Frankrike og Storbritannias politikk, opplevde en rekke afrikanske land en situasjon hvor de hadde fått ”kniven på strupen”. Det klare

budskapet fra donorene lød: ”Innfør flerpartistyre, eller glem bistanden!” Den nye politikken var dermed av en svært kompromissløs karakter, og i praksis hadde landene som ble stilt overfor kravet om å innføre demokrati, ikke noe reelt valg (Clapham 1996). De afrikanske landene var nemlig inne i en alvorlig økonomisk krise, og dersom bistanden forsvant, ville dette for de fleste innebære en drastisk reduksjon av statsbudsjettet. For et land som Mosambik ville en slik reduksjon blitt på 77 prosent (UNDP 1992:163). Afrikanske ledere ble altså utsatt for et enormt press der de opplevde at eksterne aktører regelrett dikterte hvordan det nasjonale politiske systemet skulle formes. Disse forholdene endrer etter min mening ikke på det faktum at det har vært og fortsatt er et stort behov for økt politisk deltakelse og større respekt for menneskerettighetene i en rekke afrikanske land. Like fullt vil jeg hevde at det er viktig å nyansere det ensidig positive synet på politisk kondisjonalitet som man ofte finner i bistandsmiljøenes egne fremstillinger. En slik nyansering og en nærmere drøfting av kondisjonalitetspolitikken vil stå sentralt i kapittel 5.

2.4 Nasjonal kontekst

I tillegg til det jeg omtaler som et kompromissløst trekk ved den politiske kondisjonaliteten, er det også et annet aspekt ved den nye politikken som etter min mening kan trenge en nærmere granskning. Dette gjelder spørsmålet om hvorvidt Vestens demokratiseringspolitikk kan sies å være tilpasset landene de er rettet inn mot. Mange politiske ledere i Afrika har på 90-tallet kjempet med nebb og klør mot Vestens demokratikrav. Samtidig er det viktig å understreke at opposisjonelle krefter i mange av de afrikanske landene allerede i lang tid før kommunismens fall faktisk hadde arbeidet for å oppnå mer demokratiske styreformere (Beigbeder 1994). Økonomisk krise og mer og mindre autoritære politiske ledere hadde skapt et indre press fra en voksende politisk opposisjon i flere av de afrikanske landene. Til tross for denne politiske mobiliseringen er det imidlertid ikke sikkert at alle disse gruppene kan regnes som Vestens meningsfeller i spørsmålet om demokrati. Her sikter jeg til de store forskjellene som man finner mellom vestlige og afrikanske land når det gjelder politiske tradisjoner og praksiser. Jeg vil argumentere for at disse store forskjellene i *politisk kultur* bidrar til at mange afrikanske ledere, så vel som deler av den afrikanske opposisjonen, legger noe annet i demokratibegrepet enn sine vestlige motstykker. Spørsmålet blir da om vestlige donorer tar disse forholdene i betraktning, og om de er oppmerksomme på at forskjellene i politisk kultur kan bidra til at afrikanske politikeres forpliktelse overfor det giverlandene anser som demokratiske verdier, i realiteten kan være lavere enn det som fremgår av deres politiske retorikk.

I de kommende avsnittene vil jeg gi en fremstilling av innholdet i begrepet politisk kultur, og noen av særtrekkene ved den politiske kulturen i mange av landene i Afrika sør for Sahara. I lys av argumentet i forrige avsnitt mener jeg det vil være av avgjørende betydning at internasjonale observatører kjenner til lokal politisk kultur, dersom de skal være i stand til å tolke det *faktiske* innholdet i demokratiseringsprosessen i landet de befinner seg i. Fremstillingen illustrerer også noen av utfordringene internasjonale obser-

vatører kan komme til å stå overfor dersom de mangler tilstrekkelig forståelse av de politiske praksisene og tradisjonene i landet de arbeider i.

2.4.1 Hva er politisk kultur?

Hva ligger så i begrepet politisk kultur? De to forskerne Pye og Verba har valgt å legge følgende definisjon til grunn når de beskriver fenomenet:

[Political culture is] the system of beliefs about political interaction and political institutions. It refers not to what is happening in the world of politics, but what people *believe* about those happenings. And these beliefs can be of several kinds: they can be empirical beliefs about what the actual state of political life is; they can be beliefs as to goals or values that ought to be pursued in the political life; and [they] may have an important expressive or emotional dimension (1965:516, min utheving).

Det politiske systemet og den politiske kulturen i et land kan være i samsvar, eller ikke i samsvar. Dette har Almond og Verba (1965) henholdsvis kalt for *kongruens* og *inkongruens*. Inkongruens oppstår når det politiske systemet er i utvikling, uten at den politiske kulturen endres i samme takt, eller når den politiske kulturen utvikler seg, uten at det politiske systemet er i endring. En slik inkongruens gir ifølge Almond og Verba ustabile politiske forhold. En politisk kultur som støtter opp om demokratiske verdier, er med andre ord av svært stor betydning hvis man skal lykkes i å etablere et demokratisk politisk system. Dette er et synspunkt som deles av de fleste som har forsket på utviklingen av demokratiske systemer,¹⁹ og som også kan knyttes til en annen forutsetning som ofte fremholdes i denne sammenhengen – nemlig behovet for *nasjonal enhet* i et land som er i en overgangsfase til demokrati. Linz og Stepan (1996) integrerer disse to forutsetningene i variabelen ”stateness” og understreker dens betydning ved å vise til at demokratiet i realiteten er en stadig og uavbrutt politisk kamp, der man er avhengig av å inngå kompromisser for å nå politiske beslutninger. Uten en viss felles plattform, og et felles grunnsyn i forhold til demokratiets verdi og virkemåte, mener de at et slikt system kan bli svært vanskelig å opprettholde. De to understreker at statens legitimitet har fundamental betydning i en politisk endringsprosess, og at stateness-variabelen i stor grad har vært neglisjert i forskning som ser på regimeendring. Staten må ha en rettmessighet, og denne springer ut av majoritetens tilhørighetsfølelse.

Mens mange forskere omtaler en demokratisk politisk kultur som en *forutsetning* for demokratiet, hevder Karl og Schmitter (1991) at en slik politisk kultur snarere må anses som et *produkt* av en langsiktig demokratiseringsprosess. De to påpeker at en rådende politisk kultur ofte er så rotfestet at det vil ta flere generasjoner å etablere oppfatninger om politikkenes innhold og vesen som er i tråd med et nytt politisk system. Rent ideelt sett er jeg enig med forskerne ovenfor som fremsetter en demokratisk politisk kultur som en forutsetning for demokratiet. I praksis mener jeg imidlertid at det vil være

19 Jf. for eksempel Dahl (1989), som sier at en politisk kultur som støtter opp om demokratiske verdier, vil øke sannsynligheten for at et ungt demokrati vil klare seg gjennom kriser som ville ført til demokratiets sammenbrudd med en annen politisk kultur.

riktigere og mer edruelig å legge Karl og Schmitters synspunkt til grunn. En såkalt inkongruens mellom politisk kultur og politisk system er ifølge Sørensen (1998) en av de vanligste og største utfordringene man finner i unge demokratier i Afrika i dag. Derfor har jeg også valgt å lansere politisk kultur som et nøkkelbegrep når jeg ser nærmere på særtrekkene ved afrikanske land i en demokratiseringssammenheng.

2.4.2 Ny-patrimonialismen

While it is difficult for donor-countries, international organizations or academics to take note of local perspectives on power, legitimacy and governance and to directly base policy on them, the fact never the less remains that policies to enhance democracy should take into account such views (Abbink og Hesseling 2000:3).

Sitatet ovenfor illustrerer behovet for kontekstsensitivitet som jeg har skisert tidligere i kapittelet, samtidig som det særlig understreker betydningen av å tilpasse internasjonal demokratiseringspolitikk til lokal politisk kultur. Dersom man i en rolle som valgobservatør eller forsker skal ha forutsetninger for å tolke og forstå politiske prosesser, kommer man ikke utenom å sette seg inn i lokale politiske koder, holdninger og praksiser. Sørensen (1998) hevder at man ikke noe annet sted i verden står overfor så store hindringer for en konsolidering av demokratiet som i Afrika sør for Sahara. Han peker på at fundamentet for demokratiske styreformer når det gjelder eksisterende statsinstitusjoner og deres posisjon i samfunnet, er svært svakt i disse landene. Så langt har den afrikanske staten i stor grad feilet både når det gjelder politiske og økonomiske utfordringer, og staten mangler en bred folkelig legitimitet. Hva skyldes så dette? Ifølge Sørensen kan en mulig forklaringsfaktor være at regjeringene som her fylte maktvakuumet etter uavhengigheten, var preget av en politisk kultur som av mange forskere har blitt omtalt som *ny-patrimonialisme*.

Begrepet patrimonialisme stammer opprinnelig fra Max Webers (1971) klassiske inndeling av ulike idealtypiske former for herredømme. Patrimonialismen er en variant av det tradisjonelle herredømmet og kjennetegnes ved at den ikke opererer med noen form for skille mellom offentlig og privat sfære. Dette impliserer at politiske og økonomiske ressurser er direkte byttbare, og at det innenfor dette systemet blant annet vil være legitimt å bruke et politisk verv til å akkumulere kapital til private formål. I praksis vil lederen altså behandle spørsmål som er knyttet til fellesskapet som rent personlige anliggender. Det er dermed ikke noe skille mellom den rollen lederen har i kraft av sitt politiske verv, og den rollen han har som privatperson. Dette systemet hevdes av flere forskere å være nokså representativt for den politiske kulturen som rådet i store deler av Afrika i før-kolonial tid (jf. bl.a. Médard 1996). Rent organisatorisk er patrimonialismen basert på et system av klientellistiske nettverk, som i motsetning til nettverkene man finner i andre former for tradisjonelle herredømmer, strekker seg utover et rent slektsbasert fellesskap. Dette innebærer at patrimonialismen også kan fungere i et mer moderne og differensiert samfunn.

Det forskere har betegnet som ny-patrimonialisme (Médard *ibid.*) eller ”personlig lederskap” (*personal rule*) (Diamond red. 1993) i Afrika i dag, er en variant av denne styreform. Den viktigste forskjellen i forhold til patrimonialismen er at man her faktisk *har* et formelt skille mellom offentlig og privat sfære, men at skillet ikke respekteres i praksis. Etter at de afrikanske statene fikk sin selvstendighet, har de fleste av dem nemlig vært representanter for et annet av Webers herredømmer – det legal-rasjonelle. Både ettpartistaten og demokratiet er basert på et klart skille mellom offentlig og privat sfære, som gjør at det vil være ulovlig å tilegne seg ressurser som tilhører staten til private formål. Innenfor ny-patrimonialismen har man altså likevel opprettholdt en slik praksis, og man har også beholdt en politisk organisering der makthavere på ulike nivåer styrer en rekke uformelle patron–klient-nettverk. Disse fungerer ved at patronen benytter sin politiske makt til å tilegne seg statlige ressurser, som han deretter redistribuerer til sine klienter i bytte mot politisk støtte og lojalitet. Eksempler på kapital som en leder tar i bruk for å smøre sine personlige nettverk er stillinger i statsapparatet, innvilging av lån og utdeling av handelslisenser og importtillatelse (Sørensen 1998:50; Médard 1996:84-85).

Grunnlaget for å etablere et politisk system basert på offentlige upersonlige verv og respekt for statens eiendom og ressurser, er altså svært svakt så lenge det finnes aksept for en ny-patrimonial praksis av denne typen. Ettersom en stor del av befolkningen i en slik stat står utenfor de politiske ledernes personlige nettverk, og dermed ikke får noen form for statlige ytelser, mangler staten også en bred folkelig legitimitet. Staten har altså det Linz og Stepan (1996) kaller et ”stateness”-problem. Et annet element innenfor ny-patrimonialismen er en hær som har personlig lojalitet overfor det rådende regimet, og som blir brukt aktivt som et middel for å disiplinere elektoratet. Det er altså ikke uvanlig at hæren benyttes for å utøve vold og trusler mot velgere som ytrer sin misnøye med regimet.²⁰

Forskerne Chabal og Daloz (1999) vektlegger også patrimonialismens betydning for dagens politiske organisering i en rekke afrikanske land. I boken *Africa Works – Disorder as a Political Instrument* argumenterer de for at det sterke innslaget av ny-patrimonialisme bidrar til å forklare den svært svake institusjonaliseringen av den afrikanske staten. Ettersom alle viktige politiske beslutninger fattes i uformelle fora, har staten ikke hatt behov for å etablere offentlige kanaler for å implementere sin politikk. Den legal-rasjonelle staten er altså ineffektiv, og dens funksjon er ifølge Chabal og Daloz redusert til å tjene som en legitimitetsgivende institusjon vis-à-vis det internasjonale samfunnet og vestlige bistandsyttere. Chabal og Daloz hevder videre at afrikanske politikere har klare *rasjonelle* motiver for å opprettholde en slik svak stat. Årsaken til dette er at afrikanske ledere har langt større muligheter for å tilegne seg makt og økonomiske ressurser i et system basert på uformell politikk og klientellistiske nettverk, enn innenfor et demokratisk system. Den

20. Det er grunn til å påpeke at denne beskrivelsen av ny-patrimonialismen er av en nokså generell karakter, og at ulike afrikanske land preges av denne formen for politisk kultur i *ulik grad*. Amundsen (2001) har i den forbindelse kommet med en kritikk av den foreliggende definisjonen av begrepet, som han mener har kommet til å omfatte alt som ikke kan kalles legalt-rasjonelt i weberiansk forstand. Han etterlyser derfor en mer stringent begrepsavklaring av ny-patrimonialismen, og understreker betydningen av å være landspesifikk når man som forsker uttaler seg om ny-patrimonielle praksiser.

uformelle politikken, eller det man fra et vestlig perspektiv ofte vil karakterisere som uorden (disorder), blir dermed *instrumentell*.²¹

2.4.3 Implikasjoner for internasjonal valgobservasjon

Det er altså innenfor en politisk virkelighet preget av slike ny-patrimonielle innslag at internasjonale valgobservatører på oppdrag i Afrika ofte arbeider, og det er dermed innenfor denne konteksten de må orientere seg når de skal tolke og vurdere en nasjonal demokratiseringsprosess. På bakgrunn av dette vil jeg her se litt nærmere på hvordan aspekter ved en ny-patrimonial politisk kultur kan manifestere seg i en valgprosess.

En konsekvens av ny-patrimonialismens diffuse skille mellom offentlig og privat sfære er at politikk i Afrika i stor grad dreier seg om å oppnå *personlig* makt. Får man et sentralt politisk verv innebærer dette også tilgang på økonomiske ressurser, og dermed blir den politiske kampen ofte preget av personlige snarere enn politiske motiver. Ved mange av flerpartivalgene i Afrika på 90-tallet har man sett at antallet nyopprettede partier som registrerer seg er svært høyt, og det er ikke uvanlig at godt over ti presidentkandidater stiller til valg. Dette gjenspeiler det faktum at mange søker personlig makt og rikdom gjennom en politisk kanal. Dermed ser man også ofte at politiske partier og kandidater mangler et politisk program, og at den politiske ideologien de legger til grunn er uklar og lite sammenhengende. Det er heller ikke uvanlig at partiene har få medlemmer, og at de ledes av en liten krets eller av enkeltpersoner som har ambisjoner om å rykke oppover i hierarkiet av patroner med egne klient-nettverk (Sørensen 1998).

I en slik situasjon er det viktig at internasjonale valgobservatører forsøker å kartlegge hvilke partier som er genuine i sin jakt på økt politisk innflytelse, og hvilke partier som i større grad ser ut til å søke makt ut fra ledernes personlige motiver. Dette kan være vanskelig å avgjøre, men dersom man er klar over mekanismene som skisseres ovenfor, kan man blant annet foreta intervjuer med partiledere og presidentkandidater angående deres politiske program og ideologi. Kunnskap om partiens motivasjoner er av svært stor betydning når man skal vurdere karakteren til en gitt valgprosess. Uten innsikt i egenarten til ny-patrimonielle praksiser risikerer man at observatørene overser at politiske partier kan representere svært ulike enheter i ulike politiske systemer. I en vestlig kontekst kan mange registrerte partier være et tegn på stort politisk engasjement. Dersom man tolker det høye antallet partier ved afrikanske valg på samme måte, kan altså det som er et uttrykk for en svak demokratisk kultur, faktisk komme til å slå positivt ut i observatørens vurderinger.

Et annet eksempel på ny-patrimonielle innslag i afrikanske valgkamper er tilfeller der det sittende regimet tar i bruk statens ressurser og fasiliteter i valgkampen, for på den måten å sikre sin egen seier. Sørensen (ibid.) peker også på dette forholdet, og advarer mot at den ny-patrimoniale kulturens

21. Enkelte har argumentert for at denne uordenen i et fordelingsperspektiv også kan være instrumentell for befolkningen i en stat. Dette ville vært riktig dersom man siktet til gruppene som inngår i de politiske ledernes nettverk. Ser man på den store delen av befolkningen som faller utenfor disse nettverkene, vil det slik jeg ser det imidlertid være uriktig å hevde at ny-patrimonialismen representerer en alternativ fordelingsmodell for samfunnet som helhet.

sterke stilling kan føre til at Vestens press for flerpartivalg i de afrikanske landene kan få kontraproduktive virkninger. Så lenge skillet mellom offentlig og privat sfære ikke respekteres i afrikansk politikk, ligger det nemlig åpent for at det statsbærende partiet kan forsyne seg av statens midler for å sikre sin posisjon også innenfor et demokratisk system. Det er nettopp i slike tilfeller jeg mener internasjonal valgobservasjon kan risikere å bli en hyllest til papirdemokratiet. For å unngå dette er det svært viktig at internasjonale observatører er oppmerksomme på misbruk av statlige ressurser i en valgkamp. Blir det rapportert om at kandidater fra regjeringspartiet blir gitt betydelig mer tid i media enn opposisjonen? Bruker regjeringsmedlemmer statens biler og andre transportmidler for å reise rundt og holde politiske møter? Ser det på annen måte ut til at partiet som sitter med makten har hatt påfallende store ressurser til rådighet under valgkampen? Dette er spørsmål internasjonale valgobservatører bør undersøke for å kunne gi en pålitelig vurdering av valgprosessens karakter.

Et annet forhold ved den politiske kulturen i mange av landene i Afrika sør for Sahara knytter seg til det Pye og Verba (1965) i sin definisjon kaller oppfatninger som har en sterk følelsesmessig dimensjon. Jeg sikter her til betydningen av okkulte krefter eller heksekunst. I seg selv er ikke dette en politisert sfære, men Kohnert (1996) har pekt på at instrumentalisering av heksekunst for politiske formål er en utbredt praksis i Afrika i dag. I motsetning til det som ser ut til å være en vanlig oppfatning i vestlige land, er det ifølge Kohnert ikke slik at heksekunst og tradisjonelle afrikanske religioner taper terreng med økt modernisering. Tvert imot mener han at økt stress og sosial differensiering har gjort heksekunsten mer hyppig og utbredt. I den forbindelse understreker han at "The belief in occult forces is still deeply rooted [...] regardless of education, religion, and social class. [...] The belief that people can master occult forces is a socio-cultural phenomenon of great importance in sub-Saharan Africa" (ibid.:1347). Antropologen Peter Geschiere deler dette synet og sier at "Nearly everywhere on the continent [...] the recent democratization process is accompanied by a blossoming of rumors on the role of the occult. Western observers might be shocked by this entwinement of democratic tendencies with notions of witchcraft, they may even try to ignore it. But for Africa it seems practically inevitable that each political innovation confronts the narrow link between power and the occult" (1997:6-7).

Kohnert viser til ulike måter heksekunst har blitt tatt i bruk på i kampen for politisk og personlig makt. Den første gjelder tilfeller der politikere tillegger seg selv magiske evner for å vise sin makt på det spirituelle området, og slik legitimere sin utstrakte politiske makt. Her brukes folkets tro på det okkulte defensivt, for å opprettholde og sikre egen posisjon. Dette er ifølge Kohnert en nokså vanlig praksis i mange nye afrikansk demokratier. Videre har man eksempler på at politiske ledere bruker troen på heksekunst og magi på en offensiv måte, ved blant annet å true velgere eller politiske motstandere med at de gjennom forfedrene kan se hva de stemmer. Stemmer de ikke riktig, truer lederne med at de vil reagere deretter. Kohnert mener det er lett å finne eksempler på en slik aggressiv instrumentalisering av heksekunst for politiske formål i Afrika. Dette spenner fra mer og mindre tilsørte trusler, til bruk av svart magi i form av forgifting og drap av politiske motstandere. Ifølge Kohnert viser erfaring fra demokratiseringen i Afrika på 90-tallet at

det er svært vanskelig å endre betydningen av heksekunst på kort sikt. Der- som lokale verdisystemer kommer i konflikt med internasjonale normer, vin- ner tradisjonell lov som regel frem og støtter dermed opp om de ny-patrimo- nielle maktstrukturene (1996:1352). I en valgkamp er det særlig trusler over- for velgerne om reaksjoner hvis de ikke stemmer på et bestemt parti, samt trusler om bruk av svart magi overfor politiske motstandere, som gjør seg gjeldende. For internasjonale observatører kan slike trusler være vanskelige å avdekke, men det er likevel viktig at observatørene er klar over disse me- kanismene, og vet at blant annet troen på forfedrenes makt er så reell at den kan brukes av politiske ledere for å skremme velgere fra å stemme på det partiet de opprinnelig ønsket å støtte. Også her vil intervjuer, blant annet av medlemmer i nasjonale frivillige organisasjoner som er involvert i velger- opplæring, kunne være en kilde til informasjon for internasjonale observa- tører.

2.5 Oppsummering: Betydningen av kontekstsensitivitet

Vi har sett at en hovedutfordring for fremveksten av et demokratisk politisk system i mange av de afrikanske landene er mangelen på samsvar mellom politisk kultur og det formelle politiske styresettet. En politisk kultur som preges av ny-patrimonielle praksiser kan virke hemmende i forhold til poli- tikernes motivasjon for å bygge opp nødvendige demokratiske institusjoner. I tillegg bidrar bruken av uformelle patron–klient-nettverk som en fordel- ingsnøkkel for økonomiske og politiske ressurser, til at store velgergrupper kan bli stengt ute fra deltakelse i det politiske liv. For at internasjonale ob- servatører skal kunne gi en grundig og reell bedømmelse av et valg som av- holdes innenfor en slik kontekst, er det maktpåliggende at de kjenner til slike ny-patrimonielle elementer. Det er derfor blant annet nødvendig at obser- vatørene har kunnskap om at andre motiver enn de vi ofte kjenner fra etab- lerte vestlige demokratier, kan ligge bak en bestemt form for politisk adferd ved et afrikansk valg.²² Eksempler på dette kan være at nye opposisjons- partier blir opprettet på grunnlag av lederens ønske om personlig makt, eller at statspartiets tilsynelatende effektive valgapparat skyldes at statsmidler blir brukt til egen politisk vinning. Et stort oppmøte på valgdagen trenger ikke være et tegn på velgernes politiske engasjement; det kan også være en kon- sekvens av trusler om bruk av svart magi fra lokale politiske ledere. Graden av slike innslag vil variere fra valgkamp til valgkamp, men observatørens jobb vil uansett måtte være å søke å avdekke denne typen forhold, før de gir sin endelige valgkjennelse. Dette er et forhold som vil stå sentralt i utvik- lingen av oppgavens teoretiske rammeverk i neste kapittel.

Vi har også sett at den vestlige politiske kondisjonaliteten som ligger til grunn for den internasjonale observasjonspraksisen, har vært av en nokså kompromissløs karakter. Mulige implikasjoner av særtrekkene ved det inter- nasjonale kondisjonalitetsregimet for internasjonal valgobservasjon kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel 5. Der vil jeg også se på hvordan Giddens' teori om betydningen av diskursiv bevissthet kan være relevant med tanke på å sikre en tilstrekkelig kvalitetssikring av observatørens arbeid.

22. Dette betyr ikke at man ikke også i etablerte demokratier vil finne praksiser som er i strid med demokratiske idealer. Imidlertid kan man argumentere for at slike praksiser ofte er mer utbredt i de afrikanske landene (Jf. diskusjonen ovenfor om ny-patrimonialismen).

Kapittel 3

Mot en idealmodell for internasjonal valgobservasjon

Election observation has been called 'at best an imperfect art' [...] the lack of any internationally accepted [...] guidelines as to what constitutes free and fair elections greatly contribute to its [...] imperfection. Geisler (1993:617)

I dette kapitlet gir jeg en fremstilling av det teoretiske rammeverket som blir tatt i bruk i oppgavens analyse. De vitenskapsteoretiske premissene for dette rammeverket ble lagt i forrige kapittel. Som det fremgikk av kapittel 1, har jeg på bakgrunn av kritikken som har kommet mot internasjonal valgobservasjon i Afrika, indusert tre ulike posisjoner i forhold til synet på observasjonspraksisens innhold og metoder. Formålet med denne differensieringen er å få frem hvordan elementene i oppgavens teoretiske rammeverk, som her blir fremsatt som en Posisjon 3, skiller seg fra tidligere tenking og praksis på området.

Ettersom alle posisjonene enten eksplisitt eller implisitt relaterer seg til det internasjonale samfunnets målsetninger for internasjonal valgobservasjon, vil den første delen av kapitlet vies til en nærmere redegjørelse for disse. I forlengelsen av denne delen presenterer jeg **Posisjon 1**, som er en skildring av FN, EU og andre aktørers faktiske praksis på feltet valgobservasjon, sett fra kritikernes ståsted. Posisjon 1 er altså en empirisk posisjon, basert på de mange enkeltstående kritikkene av internasjonale observasjonsoppdrag på 90-tallet, og gir et bilde av statusen for en felles metodikk for valg vurdering i denne perioden.

Til tross for manglende forskning på internasjonal valgobservasjon har man likevel hatt visse tilløp til akademiske, teoribaserte avklaringer av en felles standard for bedømmelsen av flerpartivalg. Som eksempel på en slik **Posisjon 2**, vil jeg redegjøre for de to danske forskerne Elklit og Svenssons (1996) forslag til en felles valgstandard.²³ Presentasjonen av Posisjon 1 og 2 vil fungere som et nødvendig bakteppe for min egen modellutvikling, som jeg altså lanserer som en **Posisjon 3**. I tillegg til å være et verktøy i gjennomføringen av oppgavens analyse, vil det teoretiske rammeverket også være et innlegg i debatten om hvordan et observasjonsoppdrag må utformes og gjennomføres for å nå målet for internasjonal valgobservasjon. Dette gjenspeiles ved at jeg forholder meg til tidligere arbeid på feltet under utviklingen av min egen idealmodell.

Mens idealmodellen jeg fremsetter som en Posisjon 3 må anses som en kritikk av Posisjon 1, eller altså en kritikk av gjeldende praksis på 90-tallet, er forholdet til Posisjon 2 mindre entydig. I det første trinnet av arbeidet med modellen bygger jeg videre på Elklit og Svenssons valgstandard, men sam-

23. For et annet arbeid på dette temaet se Darnolf og Choe (1997).

tidig kommer jeg med en kritikk av de to, og et forslag til en revisjon og videreutvikling av standarden de presenterer. Mye av det samme tankegodset og de samme forutsetningene ligger til grunn for Elklit og Svenssons forslag og trinn 1 i rammeverket jeg introduserer. Før presentasjonen av de to posisjonene gir jeg derfor en avklaring av hva som anses som internasjonale observatørens viktigste funksjon, og hvilke kriterier som hevdes å utgjøre forutsetningene for et fritt og rettferdig valg innenfor disse posisjonene. Her er Dahl (1971, 1989) en sentral teoretiker.

3.1 Retningslinjene for internasjonal observasjonsinnsats

For Afrikas del er det i utgangspunktet FN som har hatt rollen som hovedaktør innenfor feltet internasjonal valgobservasjon det siste tiåret. Siden 1989 har organisasjonen vært involvert i overvåkingen av flerpartivalg i flere titalls stater i Afrika sør for Sahara, og over halvparten av de 140 forespørslene om valgstøtte som FN mottok i perioden fra 1989 til 1999 kom fra afrikanske land (2000 14. februar <http://www.un.org>). For å ta seg av den store mengden av slike henvendelser opprettet FN i 1992 en egen Electoral Assistance Unit (fra 1994 Electoral Assistance Division, EAD). Denne avdelingen har hatt ansvaret for å behandle søknader om valgobservasjon og mer generell valgstøtte, og tar stilling til hvilke typer assistanse som skal ytes i ulike tilfeller.²⁴

Den allment aksepterte definisjonen av internasjonal valgobservasjon vektlegger at observatørene skal ha en prosessorientert tilnærming til innsamlingen av informasjon om et valg.²⁵ Denne holdningen til valgobservasjon – som en aktivitet som skal dekke hele valgprosessen, fra nominasjon og velgerregistrering til opptellingen av stemmer – gjenspeiles også i de involverte organisasjonenes resolusjoner og mandater. FNs første resolusjon i serien Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections slår for eksempel fast at et valg som skal sikre folkets vilje “..krever en valgprosess som legger til rette for ulike politiske alternativer, og besørger like muligheter for alle borgere til å bli nominert som kandidater, og til å fremsette sine politiske synspunkter individuelt eller i samarbeid med andre” (FN 1988 Res A/43/157:1, min oversettelse). Dette impliserer at for å kunne uttale seg om et valgs grad av frihet og rettferdighet, må internasjonale valgobservatører blant annet ha observert partienes muligheter til å drive valgkamp, ulike kandidaters mulighet til å bli nominert og velgerens grad av organisasjonsfrihet, forsamlingsfrihet og reelle rett til hemmelig valg. FN erklærer altså at et valg som skal speile folkeviljen, er avhengig av en valgprosess med bestemte kjennetegn. Dette innebærer at det vil være umulig for observatørene å uttale seg om hvorvidt valget målbærer folkets stemme, uten at de har fulgt den politiske prosessen i fasen før, under og etter valget.

24. I tillegg til å tilby ressurser i forbindelse med internasjonal valgobservasjon, bistår FN også med såkalt teknisk valgassistanse. Denne formen for støtte inkluderer blant annet veiledning i forbindelse med revisjon av valglover, bistand til velgerregistrering og velgeropplæring, og støtte til kjøp av valgmateriell (ibid.).

25. Jfr. definisjonen av internasjonal valgobservasjon hos IDEA (1997:10) som “The purposeful gathering of information regarding an electoral process, and the making of informed judgements on the conduct of such a process on the basis of the information collected”.

Også EU har gjennom 90-tallet vært sterkt involvert i avholdelsen av afrikanske flerpartivalg. Av EUs totale valgassistanse-budsjett i perioden 1996–1999 gikk 61% av midlene til prosjekter i afrikanske land – altså mer enn totalsummen for alle andre regioner til sammen. Tidlig på 90-tallet fokuserte EU mest på teknisk valgassistanse, men siden 1994 har organisasjonen blitt mer og mer aktiv også innenfor internasjonal valgobservasjon (Palmero EU 2000 [e-post intervju] EU-statistikk vedlagt). Siden 1997 har EU også ofte vært den aktøren som har stått for de største observatørdelegasjonene i forbindelse med overvåkingen av afrikanske flerpartivalg. Dette har sammenheng med en endring i FNs observasjonsmandat som ble iverksatt fra midten av 90-tallet. Frem til denne endringen hadde FN hatt sine egne observatørdelegasjoner til stede i forbindelse med overvåkingen av et valg. På grunn av det store antallet organisasjoner som ofte var til stede ved ett og samme valg, besluttet FN imidlertid å gå over til å innta en koordinerende rolle under store observasjonsoppdrag, heller enn å sende egne observatører (Marcal FNs Valgavdeling 2001 [e-post intervju]).²⁶ Organisasjonens rolle ble dermed å stille med et eget Electoral Assistance Secretariat (EAS), som skulle samordne de ulike organisasjonenes briefinger, besørge felles valgstandarder og samordne utplasseringen av observatører i felt. Sekretariatet skulle være den samlende enheten for en overordnet Joint International Observer Group, eller en såkalt JIOG.

EUs støtte til demokrati er nedfelt i artikkel 6 i Maastricht-traktaten (1992), som fastslår at ”Unionen bygger på prinsippene om frihet, demokrati og respekt for menneskerettighetene [...]”. Når det gjelder innsatsen knyttet til valgobservasjon og valgassistanse har organisasjonen på 90-tallet manglet en koordinerende enhet på linje med FNs Valgavdeling.²⁷ EUs observasjonsoppdrag har derfor vært organisert under de respektive geografiske seksjonene i Generaldirektoratet for utvikling, og systematiseringen av mål og mandater for observasjonspraksisen har vært svak (EU Kommisjonen 2000/191). Frem til slutten av 90-tallet baserte EU sine observasjonsoppdrag på spesifikke terms of reference for hvert oppdrag. Først i 1998 og 1999 kom to dokumenter som gav en klargjøring av de felles retningslinjene for valgobservasjon i EU-regi (EU Rådet 1998/9262, 1999/8728). Her ble blant annet behovet for observasjon av valgprosessens ulike faser og aspekter understreket. Presiseringene som ble foretatt av EU, var altså i tråd med den gjeldende definisjonen for internasjonal valgobservasjon og FNs retningslinjer.

Den tredje aktøren jeg ser nærmere på i oppgaven, Carter-senteret, er en frivillig organisasjon uten politiske bindinger, opprettet av tidligere president Jimmy Carter i samarbeid med Emory-universitetet i 1982. Senteret arbeider særlig innenfor områdene demokrati, fred og helse, og har vært involvert i internasjonal valgobservasjon siden 1989. Carter-senteret har observert valg

26. FN har likevel fortsatt med å sende egne observatører til enkelte valg, senest til Fiji i august 2001 (ibid.). FN skiller for øvrig mellom ulike former for støtte til internasjonal valgobservasjon. Den koordinerende rollen som skisseres her, kalles *Coordination and Support*. I tillegg opererer man med *Supervision*, *Verification* og *Observation* (2000 14. februar <http://www.un.org>). I denne oppgaven har jeg valgt å holde meg til begrepene observasjon og overvåking som jeg bruker synonymt, og heller foreta tilleggspresiseringer der det er nødvendig.

27. Først i 2000 opprettet EU en egen *Election Desk*, som sørger for en samordning og kritisk vurdering av organisasjonens innsats innenfor områdene valgobservasjon og valgassistanse (Palmero EU 2001 [e-post intervju]).

på flere kontinenter, og i Afrika har de blant annet vært til stede med observatører i Zambia (1991), Mosambik (1999) og Nigeria (1999) (Carter Center 2000 15. juni <http://www.cartercenter.org>). Ifølge assisterende direktør David Carroll, har senteret ikke et sett av felles overordnede retningslinjer for internasjonal valgobservasjon. I praksis sørger man likevel for at de samme retningslinjene blir brukt i alle oppdrags-mandater. Disse foreskriver hvilke aspekter observatørene må innhente informasjon om, og inkluderer observasjon av alle fasene av valgprosessen (Carroll Carter-senteret 2001 [telefon-intervju]).

Samveldet, som er den fjerne aktøren, er en frivillig sammenslutning av 54 selvstendige stater, med historiske røtter tilbake Storbritannias fortid som imperium. Selv om Samveldet inkluderer land med svært ulike politiske systemer, har sammenslutningen helt siden 1971 arbeidet for å fremme demokrati, menneskerettigheter og økonomisk og sosial utvikling (Wooding Samveldet 2000 [telefon-intervju]; Samveldet 2000 18. oktober <http://www.the-commonwealth.org>).²⁸ I Guidelines for the establishment of Commonwealth Groups to observe elections understrekes det at observatørgruppens formål er å komme med en uavhengig bedømmelse av hvorvidt valget har vært fritt og rettferdig, basert på informasjon om valgprosessen som helhet (Commonwealth 1991:§5). Samveldets retningslinjer ligger altså også nær opp til IDEAs definisjon av internasjonal valgobservasjon.

3.2 Observasjonspraksisen på 90-tallet (Posisjon 1)

Ifølge internasjonale målsetninger skal en observatørdelegasjon ikke kunne gi en fullgod kjennelse av et valg dersom de for eksempel bare har vært i landet i en uke, eller mangler tilstrekkelig kunnskap om den nasjonale politiske prosessen forut for valgdagen. Det er imidlertid nettopp dette kritikere har beskyldt en del internasjonale observatørgrupper for å gjøre.

Sundet (1996) påpeker i forbindelse med 1995-valget i Tanzania at FNs briefing av de internasjonale observatørene både var kaotisk og mangelfull. Observatørene fikk ingen innføring i gjeldende valgprosedyrer, og lederen for briefing manglet kunnskap om viktige aspekter ved valget. Sundet, som selv deltok i FNs delegasjon, hevder derfor at forumet ikke kunne sies å være effektivt i forhold til informasjonsutveksling. Mer generelt hevder han at observasjonsoppdraget som helhet var preget av svakheter knyttet både til planlegging, forberedelser og gjennomføring – noe som i beste fall gjorde at oppdraget ble svekket, og i verste fall gjorde hele FN-innsatsen suspekt (ibid.:5). Sundet sier videre at:

The failure to include vote tabulation in the standard observation procedure, meant that the most complex part of the election procedure was not systematically covered by the observers. Reports from observers who attended the vote tabulation on their own initiative, indicate that this was the link

28. Samveldet har intet felles Charter, men medlemmene er bundet av prinsippene som er nedfelt i Singapore-erklæringen (1971) og Harare-erklæringen (1991). Harare-erklæringen omtaler blant annet "the individual's inalienable right to participate by means of free and democratic political processes", og slår fast at Samveldet vil arbeide med ny intensitet for "the protection and promotion of the fundamental political values [...] democracy, democratic processes and institutions".

which was most vulnerable to significant mistakes, whether deliberate or not (ibid.:5).

Sundet er også kritisk til at FN offentliggjorde sin valgkjennelse, som vurderte valget som tilfredsstillende, allerede før valgresultatet var klart. I dagene etter kjennelsen kom flere uavhengige rapporter som påpekte mangler både ved gjennomføringen av valget og opptellingen av stemmer.

Geisler (1993) peker på en lignende situasjon i Ghana i 1993. Her var det Samveldet som var ute med sin kjennelse allerede morgenen etter valgdagen. Kjennelsen erklærte valget som fritt og rettferdig, i en situasjon der resultatet av stemmeopptellingen ennå ikke var kjent. I Gabon det samme året erklærte også internasjonale observatører valget som fritt og rettferdig, uten at de hadde tilstrekkelig kjennskap til den helhetlige valgprosessen (Bratton og van de Walle 1997:202). I dette tilfellet gav valgkjennelsen legitimitet til et autoritært regime som hadde tatt i bruk udemokratiske midler for å sikre sin egen valgseier (Carothers 1997:23).

Dette er noen eksempler på hvordan kritikere mener observasjonspraksisen har vært drevet på 90-tallet. Beskrivelsene her korresponderer med H1 fra introduksjonskapittelet, som sier at innsatsen til internasjonale organisasjoner på 90-tallet har vært preget av svak måloppnåelse. Det er H1 jeg vil teste gyldigheten av i analysen i neste kapittel, og jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på en drøfting av kritikkene ovenfor i denne omgangen.

Samlet sett har premature valgkjennelser, i tillegg til oppdrag av svært kort varighet, manglende kompetanse blant observatørene og manglende koordinasjon mellom organisasjoner som er til stede under det samme valget, ifølge kritikerne preget flere internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika på 90-tallet. Dette skyldes ifølge blant andre Geisler (1993) og Carothers (1997) at det internasjonale samfunnet i praksis har hatt et ensidig fokus på valgdagen, og at det i kjølvannet av dette har bygd seg opp et press for å få en rask avklaring av legitimiteten til valget som overvåkes. En manglende definisjon av free and fair-begrepet har også gjort at det har vært mulig å dele ut dette godkjenningstempleet uten å ha dekket alle fasene i valgprosessen.

3.3 Premissene for Posisjon 2 og 3

Dersom involverte aktører hadde fulgt retningslinjene som presenteres i avsnitt 3.1 til fulle, ville situasjonen med hensyn til en klar observasjonsmetodikk vært en helt annen enn den som skildres av kritikerne. Det er en slik "idealsituasjon", samt en strategi for å nærme seg denne, jeg forsøker å skissere i oppgavens teoretiske rammeverk (Posisjon 3), og som også Elklit og Svensson har som målsetning for sin valgstandard. Disse to posisjonene tar altså utgangspunkt i organisasjonenes egne målsetninger, samt i den allmenne definisjonen av internasjonal valgobservasjon. Etersom organisasjonenes egne mål ofte mangler en presis konkretisering, vil en avklaring av kriteriene for et fritt og rettferdig valg være ett av flere viktige elementer i utviklingen av en felles valgstandard. Et annet aspekt som det er viktig å si noe om i denne sammenhengen, er de spesielle forholdene som omgir et flerpartivalg i et land som er i en politisk overgangsfase. For å kunne utvikle en strategi som sikrer høy grad av måloppnåelse for internasjonale observa-

sjonsoppdrag, er det videre viktig å identifisere hvilke funksjoner valgobservatørene rent faktisk forventes å fylle. Disse forholdene ser jeg nærmere på i avsnitt 3.3.1, 3.3.2 og 3.3.3, som altså tar for seg forutsetningene for Posisjon 2 og 3.

3.3.1 Observatørenes ulike funksjoner

Spørsmålet om hvilken rolle internasjonale valgobservatører på oppdrag er ment å fylle, har gjennom 90-tallet manglet en eksplisitt avklaring. Vi har sett at en viktig oppgave for internasjonale valgobservatører er å uttale seg om et flerpartivalgs demokratiske karakter – men er dette den eneste funksjonen valgobservatører har og er forventet å ha? Horacio Boneo (1999), tidligere leder for FNs Avdeling for valgassistanse (EAD), har foretatt en drøfting av dette spørsmålet. Boneo opererer med en tredelt typologi som gir oversikt over områdene der han mener internasjonale valgobservatører kan spille en rolle. Ifølge Boneos typologi kan valgobservatører bidra i forhold til å:

1. Hindre valgfusk
2. Bygge trygghet og tillit til valgprosessen blant velgerne
3. Legitimere valget

Mens Boneo i prinsippet anser disse tre funksjonene som like viktige, mener han at internasjonale observatørdelegasjoner i praksis er dårligere rustet til å hindre valgfusk og bygge trygghet, enn til å foreta en vurdering av valgets legitimitet. Dette skyldes det begrensede antallet observatører som inngår i et slikt oppdrag, sett i forhold til befolkningstall og areal i landet som skal dekkes. Selv ved oppdrag som har hatt det man kaller god dekningsgrad, har observatørene ikke maktet å besøke mer enn om lag ti prosent av valglokale. Dermed har de ifølge Boneo svært små muligheter til å avdekke fusk på valgdagen og til å spille en preventiv rolle i forhold til fuskforsøk. Det begrensede antallet observatører betyr også at selv om deres nærvær i teorien kan bidra til å skape trygghet, vil de i realiteten ikke kunne spille en avgjørende rolle innen tillits- og trygghetsbygging i valgprosessen.²⁹

I likhet med Boneo vil jeg hevde at oppgaven knyttet til å legitimere valget som overvåkes, i praksis er valgobservatørenes mest sentrale funksjon. Dette skyldes faktorene som nevnes ovenfor, men i tillegg er denne funksjonen slik jeg ser det særlig sentral fordi observatørenes såkalte ”statement” eller valgkjennelse i etterkant av et valg kan få så vidtrekkende konsekvenser. Det ligger som vi har sett mye makt i det å definere hvorvidt et valg skal kunne passere som demokratisk eller ikke. For de fleste av landene i Afrika sør for Sahara er valgkjennelsen blant annet avgjørende for om landet får beholde sin viktigste inntektskilde, nemlig bistanden. Videre har kjennel-

29. Førstegangvalg som av ulike grunner har vakt spesielt stor internasjonal oppmerksomhet utgjør unntak her. I slike tilfeller har antallet valgobservatører ofte vært svært høyt, og dersom valget har vært avholdt i forbindelse med en pågående fredsoperasjon, har de også vært akkompagnert av militære observatører. I slike tilfeller har det internasjonale apparatet spilt en sentral rolle både med hensyn til å avverge fusk og i arbeidet med å skape omgivelser frie for trusler og vold. Jf bl.a. FNs *UNOMOZ*-operasjon under Mosambiks førstegangvalg i 1994 (United Nations 1995).

sen konsekvenser for hvorvidt landet vil få innflytelse i internasjonale fora, og den kan også få betydning for de politiske ledernes nasjonale legitimitet og dermed deres politiske handlingsrom etter valget. Selv om observatørens uttalelser er ment å være nøytrale, viser dette som vi så i forrige kapittel at vurderingene deres har omfattende politiske implikasjoner. Valgobservatørene er i realiteten premissleverandører for det internasjonale samfunnets vurderinger av et valgs legitimitet, og derfor er det også så viktig at arbeidet de utfører i felt har god kvalitetssikring (Andreassen 1993). Det er altså observatørens legitimerende funksjon jeg konsentrerer meg om i denne oppgaven, og det er også denne funksjonen som er i hovedfokus i Elklit og Svenssons (1996) arbeid.

3.3.2 Når er et valg fritt og rettferdig?

Som vi har sett kan man i de internasjonale organisasjonenes egne dokumenter finne spesifiseringer av hvilke aspekter som må ivaretas for at et valg skal kunne kalles demokratisk. Med andre ord sier disse kildene noe om forutsetningene for et fritt og rettferdig valg – et tema en vil kjenne igjen fra etablert demokratiteori. I arbeidet med å utvikle en felles valgstandard konsulterer Elklit og Svensson derfor nettopp demokratiteorien. Dette er også en tilnærming jeg vil velge for å foreta en konkretisering av et sett av slike forutsetninger.

3.3.2.1 Dahl om demokratiske valg

Mange forskere har beskjeftiget seg med spørsmålet om hvilke kriterier som må innfris før et politisk system kan betegnes som demokratisk. Robert Dahl er en av de klassiske bidragsyterne i denne debatten. I boken *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971) hevder han at regjeringens mottakelighet overfor velgernes preferanser er hovedkjennetegnet ved demokratiet. Denne mottakeligheten forutsetter at velgerne I) har mulighet til å formulere sine preferanser, II) har mulighet til å formidle disse individuelt eller kollektivt til regjeringen og folket, og III) får preferansene sine likt veid av de politiske lederne. For å ivareta disse rettighetene i en moderne nasjonalstat, må samfunnet sørge for åtte institusjonelle garantier. Disse er å regne som forutsetninger for et demokratisk politisk system og inkluderer:

1. Organisasjonsfrihet
2. Ytringsfrihet
3. Allmenn stemmerett
4. Retten til å bli valgt til politiske verv
5. Retten til å konkurrere om velgernes støtte
6. Tilgang til alternative informasjonskilder
7. Frie og rettferdige valg
8. En ansvarlig og pålitelig regjering (accountability)³⁰

Både Posisjon 2 og Posisjon 3 tar utgangspunkt i Dahls begrepsavklaring av demokratiet. I Dahls definisjon utgjør frie og rettferdige valg én av åtte insti-

30. Dahl velger å bruke betegnelsen polyarki fremfor demokrati. Han understreker at full innfrielse av samtlige 8 kriterier vil representere en idealtilstand.

tusjonelle garantier i et demokratisk system. Elklit og Svensson er imidlertid uenige i denne fremstillingen. De to mener at de sju andre forutsetningene i oversikten ikke kan likestilles med kriteriet om frie og rettferdige valg, men snarere må regnes som forutsetninger for valgkriteriet. Elklit og Svenssons argument er logisk, og baserer seg på et resonnement jeg vil slutte meg til. For hvordan kan man gjennomføre et fritt og rettferdig valg som innebærer etterrettelig velgerregistrering, demokratiske nominasjonsprosesser, fri stemmegivning og en balansert og reell politisk debatt, dersom man ikke har institusjoner som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og stemmerett på plass først? Det er imidlertid grunn til å påpeke at Dahl selv også fremmer dette poenget i sine senere arbeider. I Eide og Hagtvet (1992:246) sier han eksplisitt at først når retten til alternative informasjonskilder, ytringsfrihet og organisasjonsfrihet er på plass:

[..] free and fair elections may be achieved [..]. In this perspective free and fair elections are the culmination of a process, not its beginning. Indeed, unless and until the other rights and liberties are firmly protected, free and fair elections cannot take place. [..] therefore, it is a grave mistake to assume that if only the leaders of a non-democratic country can be persuaded to hold elections, then full democracy will follow (min utheving).

3.3.2.2 *Formelt versus reelt demokrati*

Demokrati betyr direkte oversatt folkestyre, og det viktigste kjennetegnet ved denne styreformen må derfor være at den gir folket rett til innflytelse. Dahls begrepsdefinisjon baserer seg på en slik erkjennelse, noe som gjenspeiles ved at alle de åtte institusjonene som identifiseres ovenfor, er sentrale kriterier for å sikre folket en rett til medbestemmelse. Jeg vil imidlertid hevde at et slikt sett av formelle rettigheter ikke er en tilstrekkelig betingelse for å etablere et velfungerende demokrati. Selv om retten til innflytelse er lovfestet gjennom Dahls institusjoner, kan folkets reelle muligheter til innflytelse likevel være sterkt begrenset. Dette er, slik jeg ser det, tilfellet i landene som behandles i denne oppgaven. I nyere arbeider tematiserer Dahl dette spørsmålet, og han påpeker blant annet at:

Polyarcy is highly correlated with socio-economic levels. Democratic institutions are highly favoured by the existence of a modern, dynamic [..] pluralist society with historically high levels of material well-being and rates of economic growth, extensive literacy, widespread access to education, relatively high levels of education – and so on (ibid.:239-40).

Dahl slår altså fast at velgere i et moderne samfunn trenger et visst utdannings- og kunnskapsnivå for å kunne gjøre seg opp en mening om de politiske partiene, gjøre bruk av organisasjonsfriheten, stemme ved valg og så videre. I de fleste utviklingsland er både formell utdanning og demokratisk trening mangelvare. Selv om retten til skolegang er lovfestet, mangler staten ofte midler til utbygging av skoleverket og institusjoner for høyere utdanning. I tillegg gjør stor fattigdom at mange foreldre velger å la barna sine arbeide og tjene penger, fremfor å sende dem på skolen. Dette viser hvordan den reelle retten til innflytelse i et demokratisk system influeres av de økonomiske og materielle betingelsene staten er i stand til å tilby befolkningen. Dette skillet mellom folkets formelle og reelle rettigheter er dermed svært

viktig å ha med seg når man som internasjonal valgobservatør skal vurdere karakteren til afrikanske flerpartivalg. Dahl understreker også dette med følgende utsagn: ”In order to classify a country as democratic we are obliged to make a judgement that certain political rights exist in that country in a realistic, not nominal or formal sense” (ibid.: 235).

Slik jeg ser det inkluderer Dahls demokratidefinisjon alle de mest sentrale og grunnleggende formelle rettighetene i et demokrati. I senere arbeider presiserer han også skillet mellom formelle og reelle rettigheter. Samlet sett mener jeg derfor at Dahls avklaringer er godt egnet som et utgangspunkt for arbeidet med en konkret standard for vurderingen av flerpartivalg.

3.3.3 Vestlige modeller – afrikansk kontekst

Som vi så i forrige kapittel er forskning som tar opp spørsmål knyttet til hva man skal legge i begreper som demokrati og demokratiske valg, i høy grad normativ. Jeg mener imidlertid at denne normativiteten kan bli mindre påtrengende og subjektiv dersom det hersker relativt bred enighet om definisjonen av disse begrepene innenfor etablerte forskningsmiljøer. Ser man på andre forskere som har vært opptatt av forutsetningene for demokratiet og demokratiske valg, viser det seg at aspektene som Dahl trekker frem i sin begrepsdefinisjon, går igjen hos svært mange. Dette vitner altså om at en slik bred konsensus eksisterer.³¹

I en oppgave som denne, som tar for seg det internasjonale samfunnets innsats knyttet til demokratisering i Afrika, er det imidlertid grunn til å være varsom med å begrense seg til å hente støtte til en definisjon av demokratiet fra vestlig konsensus. Statsvitenskapelig demokratiteori har i all hovedsak sprunget ut fra en idé om det vestlige demokratiet, og modellene man finner her er ikke nødvendigvis umiddelbart overførbare til andre geografiske og kulturelle kontekster. På bakgrunn av dette har jeg i denne oppgaven søkt å moderere vestlig demokratitenking ved å ta i bruk en kontekstsensitiv tilnærming, hvor jeg blant annet understreker betydningen av kunnskap om lokal politisk kultur. Dette gjelder både når man som forsker arbeider med spørsmål knyttet til politisk utvikling i Afrika, og når man er ute på oppdrag som internasjonal valgobservatør for å bedømme flerpartivalg i en afrikansk kontekst. Dette er et forhold jeg kommer nærmere tilbake til i forbindelse med presentasjonen av Posisjon 3.

31. Andreassen (1993:51-52) har gitt en fremstilling av det som i dag er den *toneangivende* demokratidefinisjonen innenfor statsvitenskapen. Rent innholdsmessig er slektskapet til Dahl her svært tydelig. Ifølge Andreassen betegner den mest anvendte definisjonen et land som demokratisk i den grad: 1) sentrale politiske beslutninger fattes av beslutningstakere valgt gjennom frie, rettferdige og regelmessige valg, der 2) kandidatene konkurrerer om velgernes oppslutning og der 3) velgerne har stemmerett og er valgbare. Definisjonen anser demokratiet som en prosedyre for å fatte viktige beslutninger, og vektlegger hovedelementene deltakelse, konkurranse og valg. *Deltakelse* er knyttet til hvem som har stemmerett, samt utbredelsen av politisk aktivitet og folkelig mobilisering. *Konkurranse-dimensjonen* understreker at demokratiet krever klare politiske alternativer med hensyn til partier, organisasjoner og kandidater, og *valgelementet* er det representative demokratiets grunnleggende mekanisme for utvelgelse av representanter til demokratiske institusjoner. De tre elementene forutsetter fri utfoldelse av en rekke politiske rettigheter, som organisasjonsfrihet, ytringsfrihet, stemmerett, rett til alternative informasjonskilder og forsamlingsfrihet. Mer generelt forutsetter demokratiet ifølge denne definisjonen en politisk og sosial atmosfære som er fredelig og bygger opp om en demokratisk kultur.

3.3.3.1 Overgangsvalg og doble standarder

Internasjonale valgobservatører overvåker vanligvis valg som avholdes i en relativt tidlig fase av en demokratiseringsprosess. Man kan dele flerpartivalg inn i tre hovedkategorier, etter hvilket stadium i en politisk overgangsprosess de finner sted. Den første kategorien inkluderer valg der det nærmest ikke er noen tvil om at forutsetningene for frihet og rettferdighet respekteres. Dette gjelder for eksempel valgene i de fleste av de vestlige etablerte demokratiene. Motpolen til den første kategorien er tilfeller der en rekke av forutsetningene for flerpartivalg åpenbart ikke innfris, og der man helt klart har alvorlig mangel på frihet og rettferdighet. Ved mange av disse valgene er ikke internasjonale observatører invitert, og dersom de blir invitert takker aktuelle organisasjoner ofte nei av frykt for at deres tilstedeværelse i landet skal bli tolket som bifall av en ikke-demokratisk utvikling. Mellom disse to relativt klare kategoriene finner man imidlertid en mengde tilfeller der forutsetningene for et fritt og rettferdig valg innfris i varierende grad, og der det er uklart om valgene kan kalles demokratiske eller ikke (Elklit og Svensson 1996). Overgangsvalg faller som regel innenfor denne kategorien, og det samme gjelder ofte for andre- og tredjegangvalg. Det er altså innenfor en slik kontekst at internasjonale valgobservatører oftest opererer.

Figur 3.1 Typologi over moderne flerpartivalg

<i>Kategori 1</i>	<i>Kategori 2</i>	<i>Kategori 3</i>
Klart frie og rettferdige valg	Tvil ettersom krav til frihet og rettferdighet innfris i varierende grad	Åpenbart ikke frie og rettferdige valg

Et valg som avholdes i en tidlig fase av en demokratiseringsprosess, uavhengig av om det finner sted i dagens Afrika eller ble avholdt i Europa på 1800-tallet, representerer kun innledningen til en svært langvarig og omfattende politisk endringsprosess. Demokratiske institusjoner konsolideres sjelden gjennom et første flerpartivalg, og valg som internasjonale observatører mener har gjort seg fortjent til merkelappen demokratisk, vil leve opp til denne betegnelsen i varierende grad. Samtidig er det slik at et land i en politisk overgangsfase stadig vil møte utfordringer der den demokratiske utviklingen står i fare for å stoppe opp eller reversere. En av de mest kritiske utfordringene i en slik prosess er overgangsvalget, og mer generelt de første valgene som avholdes (Andreassen 1993:52). Denne erkjennelsen har avfødt en debatt om hvorvidt man skal operere med ulike standarder for hva som skal kalles et demokratisk valg i et utviklingsland og i et industrialisert land. En slik differensiering kan forsvares i land hvor den politiske situasjonen er svært spent, og hvor en underkjenning av valget kan føre til utbrudd av væpnet konflikt. Likeledes kan man argumentere for at for høye standarder vil kunne kvele et demokratiseringsinitiativ som er i en svært tidlig fase. På den andre siden har vi imidlertid sett at for lave standarder blant annet kan føre til en demokratisk legitimering av autoritære regimer. Det er altså kompliserte vurderinger som må foretas ved slike kritiske valg, og debatten om

doble standarder understreker igjen den normative dimensjonen ved internasjonal valgobservasjon. Tostensen, Faber og Jong (1997) påpeker i denne sammenhengen at selv om man ideelt sett skal bruke de samme kriteriene for å vurdere valg i nye og i mer etablerte demokratier, kommer man likevel ikke utenom en skjønsmessig vurdering av hvilke svakheter man bør la passere fordi de skyldes startproblemer, og hvilke svakheter som skyldes overløst fusk, og dermed ikke kan overses.

3.4 Elklit og Svenssons valgstandard (Posisjon 2)

Elklit og Svenssons (1996) forslag til en felles standard for vurderingen av flerpartivalg representerer en Posisjon 2 når det gjelder synet på observasjonspraksisens metodikk og innhold. De to forskerne har selv erfaring som internasjonale valgobservatører, og i artikkelen *When are elections free and fair – or at least acceptable?* illustrerer de behovet for en felles standard ved å vise til uenigheter som oppstod blant observatørene ved valget i Uganda i 1994. Her var en stor del av observatørkorpset skeptisk til i det hele tatt å bedømme om valget hadde vært fritt og rettferdig. De mente retningslinjene for en slik vurdering var for vage, og at bruken av *free and fair*-begrepet var for unyansert og kategorisk. Med grunnlag i Dahls valgkriterier ønsker Elklit og Svensson å gjøre forutsetningene for et fritt og rettferdig valg målbare, slik at vurderingen av disse kan bli mer ensartet fra observasjonsoppdrag til observasjonsoppdrag. Det uttalte målet for artikkelen deres gjenspeiles i følgende sitat: ”It is the intention [...] to utilize the theoretical concepts to establish some more specific criteria which can be used in actual practice to determine whether or not an election [...] is ’free and fair’ – or at least acceptable” (ibid.:8, min utheving).

3.4.1 Et forbedret kontrollskjema

Valgobservatører på oppdrag har alltid med seg en såkalt ”checklist”, eller et kontrollskjema, når de er ute i felt for å besøke valglokaler. Her rapporterer de om uregelmessigheter, krysser av for om retten til hemmelig valg respekteres, noterer hvor mange partier som har observatører til stede i valglokalene osv. Elklit og Svensson stiller seg kritiske til kvaliteten på disse kontrollskjemaene og mangelen på samordning av skjemaenes innhold på tvers av ulike observatørdelegasjoner. De ønsker derfor å utarbeide et felles kontrollskjema, som inkluderer kriterier de mener observatørene må innhente informasjon om før de vil være i stand til å bedømme et flerpartivalg. I motsetning til det som har vært vanlig i slike checklists, tar Elklit og Svensson i sitt kontrollskjema også med periodene før og etter selve valgdagen. De understreker at dette innebærer en kritikk av det de anser som internasjonale aktørers overfokusering på valgdagen, på bekostning av valgprosessen som helhet. Ifølge de to har valgbehandlingen blitt tillagt en vekt av det internasjonale samfunnet som er ukjent både innenfor demokratiteorien og i faktisk virkelighet.

I kontrollskjemaet de presenterer, kategoriserer Elklit og Svensson altså de ulike valgkriteriene med henblikk på om de skal observeres i perioden før valget, på selve valgdagen eller i perioden etter valget (se figur 3.2). I tillegg

systematiserer de valgforutsetningene langs de to dimensjonene frihet og rettferdighet. Frihet defineres her som en kontrast til tvang, og begrepet favner ifølge de to retten og muligheten til å foreta selvstendige, personlige valg. Et fritt valg bør dermed sikre at velgerne har frihet og mulighet til å delta i valget på den måten de selv ønsker, uten å være underlagt restriksjoner eller tvang. Rettferdige valg impliserer ifølge forfatterne regelmessighet og rimelighet. Kontrasten til rettferdighet defineres som ulik behandling av likemenn, og rimelighet innebærer dermed å unngå fordelaktig behandling av bestemte aktører på bekostning av andre (ibid.:7). Elklit og Svensson understreker at man i et demokratisk system må bestrebe seg på å sikre at både enkeltpersoner og grupper har like muligheter til å utøve politisk frihet. Ved et konkurransebasert valg er det imidlertid særlig viktig å sikre at ulike grupper, eller partier, har like sjanser til å vinne frem. Dette prinsippet har blitt referert til som ”levelling the playing field”, og Elklit og Svensson mener dette uttrykket dermed griper det de legger i rettferdighetsbegrepet. Alle skal ha like muligheter til å vinne, og da må banen man spiller på gi like vilkår for alle aktører.

Forfatterne påpeker videre at det i noen tilfeller kan være vanskelig å skille mellom de to analytiske dimensjonene frihet og rettferdighet. Noen av elementene i oversikten de setter opp, mener de kan passe like godt under begge dimensjonene, ettersom de utgjør forutsetninger både for frihet og rettferdighet. Frihetsdimensjonen kommer ifølge de to likevel først i tid, fordi de mener den utgjør den mest grunnleggende forutsetningen for å kunne ta i bruk valg som en mekanisme for å realisere demokratiet (se figur 3.2 neste side).

Figur 3.2 Elklit og Svenssons kontrollskjema gjengitt

	FRIHETSDIMENSJONEN	RETTFERDIGHETSDIMENSJONEN
Før valgdagen	<ul style="list-style-type: none"> • Allmenn ytringsfrihet • Forsamlingsfrihet • Organisasjonsfrihet • Bevegelsesfrihet • Lik og allmenn stemmerett • Fravær av hindringer for å stille til valg • Frihet fra frykt ved valg og valgkamp 	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomsiktig valgprosess • Et valg og et valgsystem som ikke favoriserer grupper eller individer • Fravær av hindringer for registrering i velgermantallet • Uavhengig og upartisk valgadministrativt apparat • Upartisk politi, hær og rettsapparat • Like muligheter for partikandidater og uavhengige til å stille til valg • Upartisk velgeropplæring • Rettferdig valgkamp • (observere Code of Conduct) • Lik tilgang til statsstyrte medier • Lik fordeling av støtte til partiene • Intet misbruk av regjerings-fasiliteter i valgkampen
Valgdagen	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighet til å delta i valget 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilgang til valglokaler for partier, valgobservatører og media • Reelt hemmelig valg • Fravær av trusler mot velgerne • Godt utformet stemmesedler • Tilfredsstillende valgurner • Upartisk velgerassistanse • Riktige opptellingsprosedyrer • Upartisk behandling av blanke stemmer • Tilfredsstillende forsiktighet ved transport av valgmateriell • Upartisk beskyttelse av valglokaler
Etter valg-dagen	<ul style="list-style-type: none"> • Lovfestet klagemulighet og lik behandling av eventuelle valgprotester 	<ul style="list-style-type: none"> • Upartisk rapportering av valgresultatene fra medias side • Godkjennelse av valgresultatene av alle involverte politiske aktører

(Elklit og Svensson *ibid.*:9, *min oversettelse*)

3.5 Forslag til en revidert standard (Posisjon 3 – trinn 1)

Valgstandarden jeg presenterer som trinn 1 i oppgavens teoretiske rammeverk, er en videreutviklet utgave av standarden Elklit og Svensson (*ibid.*) lanserer. Mens jeg anser deres forslag som et viktig bidrag på et felt som fortsatt er i etableringsfasen, har jeg også visse innvendinger mot fremgangsmåten de to har valgt. Jeg vil derfor i det følgende foreta en kritisk gjennomgang av Elklit og Svenssons forslag til en overordnet valgstandard, og foreslå alternative løsninger der jeg mener dette vil føre til en styrket modell for valg vurdering.

3.5.1 Skillet mellom frihet og rettferdighet

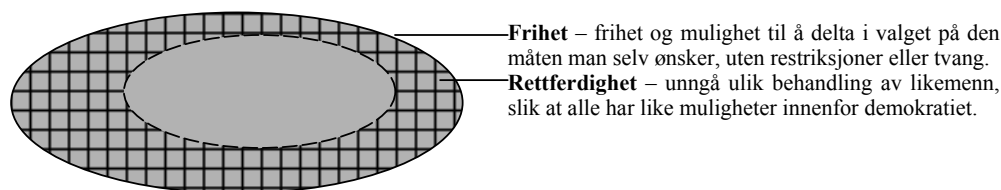
Min hovedinnvending mot Elklit og Svenssons kontrollskjema retter seg mot deres definisjon av dimensjonene frihet og rettferdighet. Selv om jeg synes dimensjonene gis en grundig avklaring hver for seg, vil jeg hevde at Elklit og Svensson ikke trekker et tydelig nok skille mellom de to. Dette skyldes at frihetsdefinisjonen som legges til grunn, slik jeg ser det, også favner innholdet i rettferdighetsbegrepet de to tar i bruk. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor, hvor jeg også foreslår en alternativ grensetrekking mellom de to dimensjonene, som jeg mener kan tilføre modellen større klarhet.

I avsnitt 3.3.2.2 drøftet jeg skillet mellom formelle og reelle demokratiske rettigheter. Mitt forslag vil være at man også tar i bruk dette skillet når man definerer frihets- og rettferdighetsdimensjonen i en standard for vurderingen av flerpartivalg. Jeg vil hevde at det først og fremst er Dahls sju valgforutsetninger, som inkluderer ytringsfrihet, allmenn stemmerett, organisasjonsfrihet m.fl., som gir velgerne deres grunnleggende frihet innenfor et demokratisk system. Som jeg argumenterte for i forbindelse med presentasjonen av Dahls kriterier, er disse formelle forutsetningene imidlertid ikke tilstrekkelige for å sikre velgerne demokratiske rettigheter i praksis. Snarere er det ofte slik at det kun er utvalgte, privilegerte grupper som rent faktisk har ressurser til å utøve disse rettighetene. Dette kan blant annet skyldes at deler av velgermassen utsettes for trusler eller sensur, mangler demokratisk trening eller faller utenfor maktavernes personlige nettverk. Dermed trenger man visse mekanismer i tillegg til de formelle rettighetene, som kan sikre at velgerne får like reelle muligheter til å benytte seg av sine demokratiske friheter. Her sikter jeg til mekanismer som sikrer rettferdighet.

Ser vi nærmere på Elklit og Svenssons inndeling av kriterier i dette lyset, mener jeg forutsetningene de har plassert under hver av de to dimensjonene, representerer en sammenblanding av grunnleggende formelle rettigheter (frihet) og de praktiske mekanismene som kreves for å sikre velgerne lik mulighet til benytte sine demokratiske friheter (rettferdighet). Årsaken til dette ligger etter min mening i Elklit og Svenssons frihetsdefinisjon. Som vi så i avsnitt 3.4.1, definerer de to frihet som retten, så vel som muligheten, til å foreta egne valg. Med denne definisjonen fanger de slik jeg ser det også opp innholdet i rettferdighetsbegrepet, som de definerer som lik behandling av likemenn. Det er altså like reelle muligheter for velgere som formelt sett har de samme rettighetene, som er kriteriet for å innfri både frihets- og rettferdighetskravet i Elklit og Svenssons modell.³² Denne manglende begrepsstringensen kan illustreres i følgende figur:

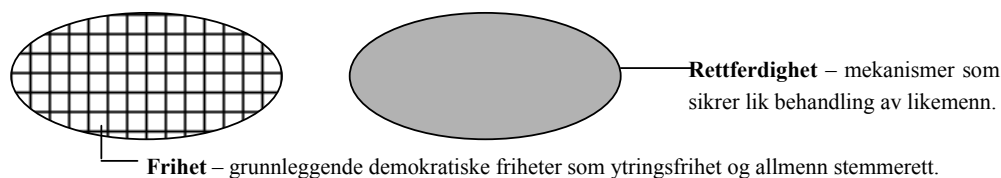
32. Også Elklit og Svensson påpeker som vi har sett at flere av kriteriene i standarden de foreslår, kan plasseres under begge dimensjonene. Frihetsdefinisjonen jeg innfører vil etter min mening bidra til å rydde opp i denne situasjonen. Elklit og Svensson understreker også at de mener frihetsdimensjonen kommer først i tid. Dette er jeg enig i, og definisjonen av frihet som de *formelle* demokratiske rettighetene hos Dahl blir dermed en presisering av denne oppfatningen.

Figur 3.3a. Relasjonen mellom Elklit og Svenssons frihets- og rettferdighetsbegrep.



Man kan selvfølgelig innvende at min definisjon av frihet som en formell størrelse er urimelig, ettersom man oftest forbinder frihet ikke bare med retten, men også med muligheten til å gjøre hva man ønsker. Selv om jeg synes en slik kritikk kan være berettiget mot en generell frihetsdefinisjon, mener jeg frihetsdefinisjonen jeg lanserer ovenfor vil være fruktbar i forbindelse med konstruksjonen av en overordnet valgstandard. Dette fordi den bidrar til å skape et klart skille mellom modellens to hoveddimensjoner, noe som vil gjøre standarden mer oversiktlig og systematisk, og dermed lettere å bruke som et redskap for internasjonale valgobservatører. Figuren under viser hvordan frihets- og rettferdighetsbegrepet etter denne ny-defineringen blir stående som komplementære, snarere enn som overlappende dimensjoner:

Figur 3.3b. En ny-definering av Elklit og Svenssons frihetsbegrep.



I kontrollskjemaet jeg presenterer, har jeg foretatt en sortering av valgkriteriene fra Elklit og Svenssons standard i tråd med denne logikken (se figur 3.4).³³ Under frihetsdimensjonen finner vi da Dahls sju formelle valgforutsetninger, mens kriteriene under rettferdighetsdimensjonen er å anse som en operasjonalisering av disse sju. Kriteriene her representerer altså mekanismene som må være på plass for at hver av Dahls rettigheter skal eksistere i praksis for alle velgere innenfor et demokratisk system. Som et eksempel på dette kan vi se nærmere på kriteriet organisasjonsfrihet. Når en observatørdelegasjon skal bedømme om denne rettigheten er reell i en gitt valgprosess, sier det reviderte kontrollskjemaet at de må undersøke om velgerne ser ut til å ha en allmenn bevegelses- og forsamlingsfrihet. Dette kan observatørene blant annet samle informasjon om ved å kartlegge om velgerne er frie til å delta på opposisjonens valgarrangementer, og om politiske organisasjoner har vilkår for å holde medlemsmøter. En slik kartlegging kan foretas gjennom intervjuer av velgere og organisasjonsmedlemmer, og ved å være til stede utenfor lokalene ved ulike valgmøter i forkant av valget.

33. I tillegg til denne omstruktureringen av Elklit og Svenssons valgforutsetninger, vil jeg argumentere for at forutsetningene *gjennomsiktig valgprosess* og *rettferdig valgkamp* må utelates fra modellen. Disse to er slik jeg ser det på et mer overordnet nivå, og er snarere å regne som summen av flere av de andre forutsetningene, enn som sidestilte kriterier.

Figur 3.4. En revidert standard for valg vurdering.

		FRIHETSDIMENSJONEN	RETTFERDIGHETSDIMENSJONEN
Før valgdagen	LANDSENSITIVITET ↓	<ul style="list-style-type: none"> Organisasjonsfrihet Ytringsfrihet Allmenn stemmerett Retten til å bli valgt til politiske verv Retten til å konkurrere om velgernes støtte Tilgang til alternative informasjonskilder ”Accountability” 	<ul style="list-style-type: none"> Bevegelsesfrihet, forsamlingsfrihet Frihet fra frykt i valgkampen Fravær av hindringer for registrering i velgermantallet, Frihet fra frykt i valgkampen, Upartisk velgeropplæring, Mulighet til å delta i valget Fravær av hindring for å bli nominert som politisk kandidat Lik fordeling av støtte til partiene, Valg og valg-system som ikke favoriserer grupper eller individer, Uavhengig og upartisk valgadministrativt apparat Lik tilgang til media, Uavhengig og upartisk valgadministrativt apparat, Lik tilgang til statsstyrt media Intet misbruk av regjeringsfasiliteter i valgkampen, Upartisk politi, hær og rettsapparat, Uavhengig og upartisk valgadministrativt apparat
Valgdagen		<ul style="list-style-type: none"> Allmenn stemmerett 	<ul style="list-style-type: none"> Reelt hemmelig valg, Fravær av trusler og frykt blant velgerne, Godt utformet stemmesedler, Tilfredsstillende valgurner, Upartisk velgerassistanse, Tilgang til valglokaler for partier, valgobservatører og media, Riktige opptellingsprosedyrer, Upartisk behandling av blanke stemmer, Tilfredsstillende forsiktighet ved transport av valgmaterieell, Upartisk beskyttelse av valglokaler
Etter valgdagen		<ul style="list-style-type: none"> ”Accountability” 	<ul style="list-style-type: none"> Riktige opptellingsprosedyrer, Upartisk rapportering av valgresultatene fra medias side, Godkjenning av valgresultatene av alle involverte politiske aktører, Lovfestet klagemulighet og lik behandling av eventuelle valgprotester

3.5.2 En development studies-inspirert tilnærming

Det skal altså være mulig for valgobservatørene å lese ut fra kontrollskjemaet hvilke aspekter ved en valgprosess de må innhente data om for å kunne si noe om statusen for Dahls sju valgforutsetninger. Slik den reviderte standarden står nå, er imidlertid ikke disse aspektene operasjonalisert i samme detalj som eksempelet ovenfor foreskriver. Dette er fordi hver enkelt valgprosess er unik, og det vil dermed variere hva som vil være den beste videre operasjonaliseringen av kriteriene under rettferdighetsdimensjonen. Dette fanges inn av modellens andre kolonne, som jeg har kalt landsensitivitet. Begrepet er synonymt med det jeg omtalte som kontekstsensitivitet i forrige

kapittel, men mens kontekstsensitivitet også omfatter internasjonal kontekst, retter landsensitivitet seg spesielt inn mot det å være sensitiv overfor nasjonal politisk kontekst.

Jon Abbink, antropolog og mangeårig Afrika-forsker, har tidligere påpekt betydningen av at internasjonale organisasjoner må ta med seg kulturelle og historisk-sosiologiske innsikter når de utarbeider sine strategier for å fremme demokrati i afrikanske land. Under overskriften *Rethinking Democratization and Election Observation* (2000) sier han at man i studiene som foreligger av internasjonal valgobservasjon:

[..] can discern two main lines: a) the line of political scientists [...] which focuses more on the actual procedures of elections and their observation [...], and b) that of sociologists, anthropologists or contemporary historians, more concerned with the contextual factors which tell us [how] local political culture, regime formation, and legitimacy in African countries, [...] interact with the actual organization and conduct of elections (ibid.:6).

Denne oppgaven er et forsøk på å kombinere disse to tilnæringsformene, ved å innta et statsvitenskapelig utgangspunkt, men samtidig trekke på innsikter fra andre samfunnsvitenskapelige fagretninger, og vektlegge kontekstuelle variabler som nasjonal politisk kultur. Dette kan betegnes som en *development studies*-inspirert tilnærming. Abbink er en talsmann for nettopp et slikt kombinatorisk perspektiv, og han hevder at den eneste veien å gå videre for forskningen som ser på internasjonal valgobservasjon, må være å søke å integrere de to hovedlinjene han skisserer ovenfor. I det teoretiske rammeverket jeg lanserer, fokuserer jeg i trinn 1 på det Abbink omtaler som ”prosedyrene for valgavholdelse og for observasjonen av valg”. Gjennom oppgavens kontekstuelle tilnærming vektlegger jeg imidlertid også landsensitivitet i forhold til blant annet lokal politisk kultur som et viktig trekk ved et vellykket observasjonsoppdrag.

Integreringen av landsensitivitet-variabelen i figur 3.4 kommer som en følge av det faktum at internasjonale observatørers vurderinger alltid vil komme til å ha visse skjønsmessige innslag. Ettersom normative vurderinger er en unngåelig og immanent del av internasjonal valgobservasjon, mener jeg det ikke vil være mulig å konstruere en overordnet valgstandard som er operasjonalisert i tilstrekkelig grad til å gi like observatørvurderinger ved alle oppdrag. Likevel mener jeg det er fruktbart å definere og operasjonalisere et allment akseptert sett av kriterier for demokratiske valg, slik det gjøres i figur 3.2 og 3.4. En slik standard vil kunne sørge for at valgobservatørene utøver skjønn innenfor mer definerte rammer, noe som igjen minsker faren for at observatørenes skjønsmessige vurderinger blir foretatt på mangelfullt eller tilfeldig grunnlag. En slik tilnærming er også i tråd med kravene som stilles til normativ forskning; nemlig at man skal klargjøre vurderingskriteriene man går ut fra, være åpen om at skjønn er et element i analysen og kombinere nærhet (les landsensitivitet) med distanse (bruk av allmenne og overordnede kriterier).

3.6 Hvordan sørge for at valgstandarden følges? (Posisjon 3 – trinn 2)

Tidligere forsøk på å skissere en felles fremgangsmåte for vurderingen av flerpartivalg, har avgrenset seg til å se på hvilke aspekter ved en valgprosess observatørene må innhente informasjon om før de kan uttale seg om valgets karakter. De har altså konsentrert seg om utviklingen av en felles valgstandard (jf. Elklit og Svensson 1996). Slik jeg ser det er imidlertid ikke en slik valgstandard tilstrekkelig for å sikre at et observasjonsoppdrag rent faktisk får dekket den helhetlige valgprosessen. Eksistensen av en standardisert liste over kriteriene for demokratiske valg er med andre ord ikke noen garanti for at internasjonale observatører vil makte å observere disse ulike forutsetningene i praksis. For å sikre at en slik overordnet standard følges, mener jeg at et internasjonalt observasjonsoppdrag må sørge for at observatørene er utstyrt med et sett av bestemte ressurser og forutsetninger. I trinn 2 av utviklingen av oppgavens idealmødel søker jeg å identifisere et sett av egenskaper ved internasjonale observasjonsoppdrag som jeg mener er særlig avgjørende i denne sammenhengen.

3.6.1 Tre nøkkelvariabler: kompetanse, varighet og koordinasjon

Kriteriene som inngår i valgstandardens i figur 3.4 (idealmødelens trinn 1), er alle vanskelige å observere og skaffe seg full oversikt over. På grunn av et observasjonsoppdrags begrensede omfang vil en internasjonal valgkjennelse alltid måtte basere seg på stikkprøver når det gjelder statusen for de ulike kriteriene. På bakgrunn av dette er det svært viktig å sørge for at kjennelsen har grunnlag i en så representativ og grundig informasjonsinnsamling som mulig. For å sikre dette mener jeg at man i planleggingsfasen av et observasjonsoppdrag må være særlig bevisst overfor tre spesifikke oppdragstrekk – nemlig observatørens kompetanse, oppdragets varighet³⁴ og muligheten for en reell koordinasjon av innsatsen til de ulike internasjonale aktørene som overvåker valget.³⁵

Kompetanse

Cranenburgh (2000), Carothers (1997) og andre har satt fokus på at internasjonale observatører ved flere oppdrag helt tydelig har manglet nødvendig kunnskap om landet de befinner seg i og valgprosessen de er ute for å overvåke.³⁶ Jeg har tidligere argumentert for at observatører på oppdrag trenger dyptgående kunnskap om lokal politisk kultur for å avdekke og forstå når ulike aktører planlegger fusk, når velgere utsettes for trusler og når andre aspekter ved en valgprosess har alvorlige mangler. Internasjonale valgobservatører arbeider ofte innenfor politiske og kulturelle kontekster som har koder som er svært ulike de vi kjenner hjemmefra. Etter min mening er kunnskap om disse kodene selve nøkkelen til å forstå hvordan politiske endrings-

34. Dette trekket inkluderer også Elklit og Svensson i sin valgstandard.

35. Boneo (ibid.) understreker også betydningen av å samarbeide med nasjonale observatørgupper. Ettersom denne oppgaven avgrenser seg til å drøfte *internasjonal* valgobservasjon, vil dette spørsmålet ikke bli behandlet her.

36. Under overskriften *Amateurs at work*, beklager Carothers seg over at den store veksten i antall observasjonsoppdrag på 90-tallet har gjort dette til en form for moteaktivitet, som har en tendens til å tiltrekke seg uskulte ”valgturister” (ibid.).

prosesser i afrikanske eller andre land foregår, og hva slike prosesser i realiteten representerer.

Det er flere rutiner organisasjonene som er involvert i valgobservasjon kan følge for å unngå at observatørene mangler en slik kompetanse. For det første vil det være viktig å legge til grunn et sett av utvelgelseskriterier i prosessen med å rekruttere internasjonale observatører. Her vil tidligere uterfaring, språkkunnskaper og kjennskap til det aktuelle landet være viktige variabler. Når observatørene er rekruttert, er kvaliteten på briefingene i forkant av et oppdraget av stor betydning. Denne må gi observatørene en grundig innføring i fasene før valget, og innsikt i landets politiske kultur og politiske situasjon.

Varighet

De fleste internasjonale observasjonsoppdrag har hatt et uforholdsmessig sterkt fokus på valgdagen og dagene umiddelbart forut for valgavholdelsen. Behovet for en preventiv tilstedeværelse er imidlertid så absolutt tilstede også på andre tidspunkt enn under selve valgavviklingen. Forsøk på systematisk valgfusk blir ofte gjennomført i forkant av valget, i forbindelse med velgerregistrering og nominasjonsprosesser, eller etter valget, under opptellingen av stemmer. Det er i disse kritiske fasene at muligheten er størst for å foreta manipuleringer av en størrelsesorden som kan få betydning for valgets utfall (Cranenburgh 2000). På bakgrunn av dette mener jeg det vil være nødvendig å satse mer på langtidsobservasjon enn det som hittil har vært vanlig. I tillegg er det viktig at kortidsobservatørens opphold også inkluderer dagene etter valget, som ofte er den mest avgjørende valgfasen. En slik prioritering vil etter min mening øke observatørens mulighet til å følge en felles valgstandard, og til å avdekke og forhindre fuskforsøk av typen som beskrives ovenfor.

Koordinasjon

Når det gjelder mangelfull koordinering mellom ulike organisasjoner med hensyn til utplasseringen av observatører i felt, er også dette noe flere kritikere har pekt på det siste tiåret (Geisler 1993). Dette er et forhold som kan gi seg utslag i overrepresentasjon av observatører i geografiske områder som er særlig spennende politisk, eller som har spesielt gode transportforbindelser. I kjølvannet av dette vil mer avsidesliggende områder risikere å forbli uovervåket. En slik fordeling av observatørene kan føre til at informasjonsinnsamlingen blir lite representativ. Det er også ofte slik at det er velgerne som lever i mer perifere strøk som har minst nærhet til, og kunnskap om den politiske prosessen som følger av demokratiske reformer. Ved en manglende overvåking av disse områdene vil de derfor ofte være særlig utsatt for manipulerende aktører, som da kan utfolde seg fritt, uten innblanding fra internasjonale observatører.

For å søke en mest mulig representativ informasjonsinnsamling er det altså viktig at de ulike organisasjonene som befinner seg i felt samtidig, samordner utplasseringen av observatører. Det vil også bidra til oppdragets profesjonalitet dersom organisasjonene makter å samordne innholdet i kontrollskjemaet som tas i bruk, og avholde felles briefing og debriefing. Spørsmålet om hvorvidt det vil være mulig å utstede en felles valgkjennelse er mer om-

diskutert, noe jeg kommer tilbake til i neste kapittel, men det vil likevel være ønskelig at de ulike kjennelsene ikke inneholder vurderinger av helt ulike valør.

Figur 3.5 Oversikt over oppgavens teoretiske rammeverk: Idealmodellens trinn 1 & 2

UAVHENGIGE VARIABLER				UTFALL
T 1.	FELLES VALGSTANDARD: OPPFØLGING PÅVIRKES AV VERDI PÅ VARIABLENE I T2.	L A N D S E N S I T I V I T E T	DAHLS 7 VALGFORUTSETNINGER OPERASJONALISERT	KJENNELSE MED HØY KVALITET
T 2.	KOMPETANSE ↑		KLARE UTVELGELSESKRITERIER GRUNDIG BRIEFING	
	VARIGHET		LANGTIDS OBSERVATØRER I 3 FASER KORTTIDS OBSERVATØRER I 2 FASER	
	KOORDINASJON		FELLES UTPLASSERING, KONTROLLSKJEMA OG BRIEFING	

I figuren ovenfor ser vi at landsensitivitet er en dimensjon som går på tvers av det teoretiske rammeverkets fire hovedvariabler (Felles standard, Varighet, Kompetanse og Koordinasjon). Dette illustrerer at man ved et internasjonalt observasjonsoppdrag må være sensitiv overfor nasjonal kontekst og rådende politisk kultur både når man samler informasjon om kriteriene i valgstandard, og når man planlegger oppdragets varighet, rekrutterer observatører og tar initiativ til koordinering av ulike internasjonale aktørers innsats i felt.

3.7 Oppsummering: en sammenligning av de tre posisjonene

De tre posisjonene jeg har presentert i dette kapittelet har alle noe ulike forankringer, og av de tre er det bare Posisjon 2 og 3 som kan kalles analytiske posisjoner. Mens Posisjon 1 er et uttrykk for det kritikere hevder har vært den realpolitiske situasjonen med hensyn til bruk av overordnede standarder og en klar metodikk på 90-tallet, representerer Posisjon 2 og 3 et teoretisk fundert verktøy for å analysere denne situasjonen. Samtidig representerer de to posisjonene et redskap for internasjonale valgobservatører, som er ment å sikre en relativt høy måloppnåelse for denne typen oppdrag. Elklit og Svenssons valgstandard (Posisjon 2) springer helt tydelig ut fra en statsviten-

skapelig tradisjon, og demokratiteorien utgjør et viktig fundament i de to forskernes arbeid. Posisjon 3 baserer seg også hovedsakelig på klassisk statsvitenskapelig demokratiteori, men i tillegg tar den opp i seg innsikter og elementer fra vitenskapsteori, sosiologi og antropologi.³⁷ Det teoretiske rammeverket jeg presenterer er dermed mer tverrfaglig enn bidraget fra Elklit og Svensson, og er til en viss grad inspirert av helhetstenkingen og tilnæringsmåtene man finner innenfor development studies-tradisjonen. Ettersom jeg integrerer elementer fra ulike teorier i rammeverket mitt, kan man også si at idealmøllen har en eklektisk karakter.³⁸ I tillegg til disse ulikhetene går Posisjon 3 også noe lenger enn Posisjon 2 med hensyn til å identifisere egen-skaper ved et observasjonsoppdrag som er nødvendige for å sikre oppfølgingen av en felles valgstandard. Dette utgjør trinn 2 i modellen ovenfor.

37. Jf. drøftingene av Skjervheim (1976), Giddens (1984) og Geishere (1997) i kapittel 2.

38. Rokkan (1987) har vært en av forkjemperne for en slik tilnæringsform, som innebærer å koble elementer fra ulike teorier sammen for å nå ny innsikt, eller for å kunne belyse et materiale bedre enn ved bruk av en mer en-dimensjonal tilnærming.

Kapittel 4

Fødselshjelp for folkestyret eller hyllest til papirdemokratier?

When quick fixes of imposing multiparty systems [...] are substituted for the long haul of patiently paving the way for a democratic polity, the result may be that a thin layer of democratic coating is super-imposed upon a system of personal rule (Sørensen 1998:52).

I denne analysen av oppgavens fire observasjonsoppdrag vil jeg følge strukturen til idealmodellen jeg presenterte i forrige kapittel. Jeg vil først foreta en vurdering av hvert enkelt oppdrag og til slutt oppsummere funnene i en samlende drøfting. Vurderingen av de enkelte oppdragene vil innledes med en kort presentasjon av konteksten for valget, hvilke av oppgavens aktører som var til stede, hvor lenge hver av delegasjonene oppholdt seg i landet og hvor mange observatører som inngikk i hver delegasjon. Deretter vil jeg gi en rapport om statusen til Dahls sju kriterier ved valgavholdelsen.³⁹ Etter denne fremstillingen ser jeg nærmere på hvordan de ulike delegasjonene innfridde idealmodellens krav til kompetanse, varighet og koordinering. Til slutt holder jeg denne informasjonen opp mot valgkjennelsene som ble offentliggjort i etterkant av oppdraget.

Gjennom denne fremgangsmåten søker jeg å avdekke om man kan finne en sammenheng mellom delegasjonenes innfrielse av de fire forholdene i modellens to trinn og valgkjennelsenes kvalitet. Ser det ut til at kort varighet, mangelfull observatørkompetanse og svak koordinasjon har ført til kjennelser basert på mangelfull informasjon om Dahl sju valgforutsetninger? Og omvendt, ser det ut til at en mer tilfredsstillende innfrielse av kravene til kompetanse, varighet og koordinasjon har gitt kjennelser som tar opp i seg mangler ved Dahls sju kriterier i større grad? Dette er altså spørsmålet jeg søker å besvare for hvert enkelt oppdrag. Etter disse delanalysene vil jeg se nærmere på hva svaret på dette spørsmålet blir når man ser på informasjonen fra de fire oppdragene under ett.

Figur 5.1 En oversikt over konstallasjonen av aktører ved hvert av oppgavens fire oppdrag.

OPPDAG:	ZAMBIA 91	KENYA 92	MOSAMBIK94	MOSAMBIK99	TOTAL
<i>FN</i>	---	X	X	X	3
<i>EU</i>	---	---	X	X	2
<i>CARTER-SENTERET</i>	X	---	---	X	2
<i>SAMVELDET</i>	X	X	---	X	3

39. Av plasshensyn vil jeg ikke her ta for meg *alle* de operasjonelle kriteriene under rettferdighetsdimensjonen, men jeg vil likevel sørge for å dekke de sju forutsetningene under frihetsdimensjonen.

4.1 Oppdraget ved Zambia-valget i 1991

Fra uavhengigheten i 1964 og frem til flerpartivalget i 1991 ble Zambia styrt av Kenneth Kaunda og hans parti *United National Independence Party* (UNIP). Kaundas offisielle ideologi i denne perioden var humanisme og det UNIP i 1972 lanserte som *one-party participatory democracy*. I realiteten var Zambia i denne perioden et autoritært styre, og etterhvert som økonomiske og sosiale problemer vokste, mistet presidenten folkets støtte. Tidlig på 90-tallet førte sterkt internasjonalt press og interne protester mot ettpartistaten til at Kaunda gikk med på å avholde flerpartivalg. Valget ble avviklet 31. oktober 1991, og Frederick Chiluba, presidentkandidaten fra opposisjonspartiet *Movement for Multiparty Democracy*, vant en overlegen seier over Kaunda. Chiluba, som gjennom de siste 20 årene hadde ledet den sterkeste fagforeningen i Zambia, endte opp med hele 75 prosent av stemmene i presidentvalget, og partiet hans, MMD, oppnådde det samme resultatet i valget til nasjonalforsamling (Krennerich 1999).

4.1.1 Internasjonale observatørdelegasjoner

Flere kilder dokumenterer at Kaunda i utgangspunktet var svært motvillig mot å ha internasjonale observatører til stede under det som skulle bli Zambias første flerpartivalg på 23 år. Det var ikke før tre og en halv måned før valget at han likevel gav etter for opposisjonens press og inviterte aktører som Samveldet, det amerikanske Carter-senteret og Organization for African Unity (OAU)⁴⁰ til å sende internasjonale valgobservatører (Baylies og Szeftel 1999; Carter Center 1992).⁴¹ Carter-senteret sto for den største observatørdelegasjonen under valget, og til sammen var om lag 220 internasjonale korttidsobservatører på plass. Av disse var 13 fra Samveldet og i overkant av 70 fra Carter-senteret (Carter Center *ibid.*)⁴²

Av Samveldets rapport fra valget går det frem at observatørgruppen ankom Lusaka en uke før valgdagen, og at de brukte de fire første dagene til møter med relevante politiske aktører og den nasjonale valgkommisjonen. Etter oppholdet i Lusaka ble Samveldeobservatørene utplassert i felt (Commonwealth 1992). Carter-senterets observasjon startet om lag to og en halv måned før valget og inkluderte tre *pre-election assessment missions*, etableringen av en fast representasjon i Lusaka, og en omfattende delegasjon av korttidsobservatører i dagene før og etter valget. Før utplasseringen i felt ble observatørene inndelt i team på to eller tre personer. Til sammen utgjorde Carter-delegasjonen 28 slike team (Carter Center 1992).

40. Fra juni 2001 etterfulgt av Den afrikanske union (AU).

41. Observatørene møtte imidlertid kraftig motvilje fra den sittende regjeringen under hele oppholdet, og under avisoverskrifter som *Meddlers out!* beskyldte Kaunda delegasjonene for å blande seg for mye inn i landets indre anliggender (Andreassen m.fl. *ibid.*). Det finnes mange slike eksempler på at afrikanske statsledere tar i bruk argumenter fra suverenitetsdebatten for å legitimere en manglende vilje til å tillate internasjonale observatører ved nasjonale valg.

42. I tillegg var en mindre delegasjon til stede fra OAU, mens de øvrige var fra små private organisasjoner, eller til stede på vegne av vestlige regjeringer.

4.1.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier

Den allmenne definisjonen av internasjonal valgobservasjon sier at observatører på oppdrag skal innhente informasjon om den helhetlige valgprosessen før de kan uttale seg om hvorvidt et valg har vært demokratisk eller ikke. Trinn 1 i oppgavens teoretiske rammeverk representerer en operasjonalisering av denne definisjonen, og gir en oversikt over hvilke konkrete aspekter ved et valg observatørene må ta i betraktning før de kan komme med "an informed judgement" angående valgets karakter (IDEA 1997:10). Kontrollskjemaet som skisseres i forrige kapittel, foreskriver altså hvilke forhold observatørene må kjenne til dersom de skal oppfylle de internasjonale retningslinjene for observasjonspraksisen når de kommer med sin valgkjennelse. Før jeg ser nærmere på Carter-senteret og Samveldets arbeidsmetoder og kjennelser i forbindelse med Zambia-valget, vil jeg si litt mer om den faktiske situasjonen i landet under valget når det gjelder disse forutsetningene.

Det er to prosesser i forkant av et valg som er særlig avgjørende for om valget kan sies å ha vært demokratisk eller ikke. Dette er registreringen av velgere (jf. punkt 3 hos Dahl: *Allmenn stemmerett*) og nominasjonen av presidentkandidater og partimedlemmer som vil stille til valg (punkt 4: *Retten til å bli valgt til politiske verv*) (Andreassen 1993). Årsaken til dette er at disse fasene av valgprosessen er spesielt utsatt for systematisk valgfusk. Ved å ekskludere tilhengere av opposisjonen fra manntallet, eller registrere regimevennlige velgere flere ganger, kan sittende politiske ledere bidra til å definere en velgermasse som sikrer dem fortsatt regjeringsmakt. Likeledes kan de gjennom en omgåelse av regelverket for nominasjonsprosessen sørge for at kandidater som utgjør en særlig politisk trussel, stenges ute fra valget. Hva var så situasjonen for disse to prosessene ved Zambia-valget i 1991?

De tre norske forskerne Andreassen, Tostensen og Geisler var til stede som internasjonale observatører ved valget i 1991. I deres rapport kan man lese at tusenvis av zambiere ikke fikk stemme på valgdagen, fordi navnene deres ikke sto oppført i manntallet. Ifølge de tre hadde man imidlertid her å gjøre med svake prosedyrer for velgerregistrering, snarere enn "a recipe for rigging" slik MMD hadde hevdet i forkant av valget (Andreassen m.fl. 1992: 28-29).⁴³ Man kan derfor argumentere for at selv om den allmenne stemmeretten i Zambia i 1991 rent *de facto* var begrenset, var intensjonen om å holde denne retten i hevd likevel på plass.⁴⁴ Når det gjelder nominasjonsprosessen i forkant av valget, foreligger det ingen informasjon som tilsier at denne ikke ble gjennomført i tråd med demokratiske prosedyrer. Av de 12 partiene som søkte om registrering foran valget, fikk 7 av dem innvilget søknadene sine. Den eneste reelle utfordreren til UNIP var MMD, som hentet støtte fra

43. Ved det første valget etter innføringen av flerpartisystem har de fleste av de afrikanske landene måttet lage nye oppdaterte velgermanntall, ettersom eksisterende lister har vært gamle og svært mangelfulle. I Zambia hadde man det samme problemet, og velgerne som ikke var kjent med rutinen for velgerregistrering, falt derfor sannsynligvis utenfor i denne prosessen. Dette er et generelt problem når man gjennomfører flerpartivalg i et land der store deler av befolkningen mangler demokratisk trening og har vært politisk passive i flere tiår.

44. Baylies og Szeftel (ibid.) støtter denne konklusjonen, og peker i likhet med Andreassen m.fl. (ibid.) på at den lave valgdeltakelsen på bare 45 prosent kan knyttes til utestengingen av et stort antall velgere, i tillegg til en utbredt frykt for politiske opptøyer dersom MMD vant valget. Det er uklart hvor stor andel av de stemmeberettigede velgerne som faktisk ble registrert, men ulike kilder anslår prosenten til å være på mellom 75 og 83 (Andreassen m.fl. ibid.).

grupper innenfor fagforeningen, næringslivet, advokatstanden, akademien og fra intellektuelle kretser.

Når det gjelder *Retten til å konkurrere om velgernes støtte* (punkt 5 hos Dahl) og *Accountability* (punkt 7), er det imidlertid klart at regjeringen favoriserte UNIP både økonomisk og med hensyn til tilgang til statsstyrte medier under valgkampen (Baylies og Szeftel *ibid.*). Dette siste innebar at mediene gjennom hele valgkampen fremsto som støttespillere for UNIP, og både *Retten til tilgang til alternative informasjonskilder* (punkt 6) og *Ytringsfriheten* (punkt 2) må i tillegg til punkt 5 og 7 dermed til en viss grad sies å ha blitt krenket.

I forbindelse med regjeringens støtte til UNIP i valgkampen har også et annet aspekt ved politikken i Zambia blitt tematisert. Dette berører debatten om ny-patrimonialismen og betydningen av politisk kultur. Andreassen m.fl. (*ibid.*) peker på hvordan Kaundas regime i en årrekke før valget hadde basert seg på klientellistiske nettverk, hvor blant annet tradisjonelle ledere var et viktig element. Kapital som statsstillinger og distribusjon av økonomiske midler ble brukt til å smøre et maskineri av lojale UNIP-støttespillere. En rekke av medlemmene i MMD har vist seg å være aktører som tidligere inngikk i disse nettverkene, men som etterhvert som de økonomiske problemene tiltok, tok avstand fra partiet fordi de ikke lenger mottok motytelser for sin politiske støtte til presidenten. Sentrale elementer i MMD hadde dermed også vært en del av den ny-patrimoniale praksisen som karakteriserte UNIP.

I forkant av valget i 1991 ble det meldt om flere tilfeller av trusler og intimidering av velgere og politiske kandidater både fra UNIP og MMD. UNIP var den aktøren som sto bak de fleste av disse tilfellene, men også MMD var altså ansvarlig for en slik praksis (Andreassen m.fl. *ibid.*:37). I tillegg til denne situasjonen hersket også en politisk unntakstilstand i Zambia under valget. Denne unntakstilstanden hadde vært permanent siden uavhengigheten, og UNIP hadde under valgkampen grupper av paramilitære tropper utplassert i ulike provinser. Disse forholdene, samt advarsler fra både UNIP og MMD om væpnet konflikt ved et eventuelt valgnederlag, bidro til å skape en stemning av frykt blant velgerne. Et av kriteriene for å sikre en reell allmenn stemmerett er *Frihet fra frykt i valgkampen* (Jf. operasjonaliseringen av punkt 3). Dette kriteriet ble altså ikke sikret i Zambia i 1991, og stemmeretten må dermed sies ikke å ha vært reell for alle velgere.

Hva så med *Organisasjonsfriheten* (punkt 1) i Zambia på dette tidspunktet – ble denne respektert? Siden uavhengigheten i 1964 hadde UNIP gjort sitt beste for å ko-optere fagforeninger, kvinneorganisasjoner og andre krefter innenfor det sivile samfunn. Foran valget i 1991 så man likevel opprettelsen av en koalisjon av frivillige, partinøytrale organisasjoner (*ZIMT*), som gikk sammen for å foreta en nasjonal observasjon av valget. Koalisjonen, som senere ble splittet på grunn av uenighet om dens nøytrale karakter, ble godkjent både av UNIP og MMD, etter konsultasjoner med representanter fra Carter-senteret (Baylies & Szeftel *ibid.*).⁴⁵ Koalisjonens mulighet

45. Carter-senteret spilte en relativt aktiv rolle under valgprosessen i 1991, hvor mandatet deres gav fullmakt til å påpeke feil og svakheter ved valgprosedyrene overfor regjeringen og de politiske partiene. Kaunda valgte å lytte til disse rådene, med enkelte unntak (Carter Center *ibid.*).

til å arbeide uten graverende forsøk på begrensninger fra regjeringen er dermed et tegn på at organisasjonsfriheten gradvis var i ferd med å bli mer reell.

Selve valgdagen forløp ifølge de fleste kilder på en ryddig måte, uten meldinger om vold eller opptøyer (se bl.a. Andreassen m.fl. *ibid.*). Det ble imidlertid fra flere hold rapportert om logistiske svakheter, uten at dette har blitt tolket som et forsøk på valgmanipulasjon.

4.1.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsenes kvalitet

Kompetanse

Vi har sett at Carter-senteret stilte med den største delegasjonen av korttidsobservatører under Zambia-valget. Denne bestod blant annet av politikere og valgeksperter fra USA, Europa og Afrika. Delegasjonen nøt godt av kartleggingen som var foretatt i forkant av valget av Carter-senterets tre *pre-election assessment missions*, samt av informasjonen som var innhentet av deres midlertidige kontor i Lusaka. I tillegg hadde korttidsobservatørene et omfattende briefing-opplegg før utplasseringen i felt (Carter Center *ibid.*).⁴⁶ Samlet sett vil jeg argumentere for at disse rammebetingelsene sikret Carter-senterets delegasjon et nødvendig grunnlag for å foreta en kompetent vurdering av Zambia-valget. Senterets *terms of reference* for oppdraget inkluderte også et svært detaljert og klart kontrollskjema for observatørens arbeid, som dekket inn Dahls sju kriterier fra valgstandardens i oppgavens Trinn 1 (*ibid.*).

Samveldets delegasjon under 1991-valget besto av observatører fra ni ulike land, som alle hadde sentrale politiske eller administrative verv i sine respektive hjemland (Commonwealth *ibid.*). Dette vitner om en delegasjon med høy kompetanse på valg, hvor utfordringer som følge av svak opplæring av observatørene skulle være fraværende. Spørsmålet er imidlertid om innsikt i vestlige politiske systemer gir tilstrekkelig bakgrunn for å uttale seg om flerpartivalg i en afrikansk kontekst? I denne oppgaven har jeg argumentert for at innsikt i lokal politisk kontekst og kultur også er nødvendig for å sikre en grundig vurdering av et slikt valg. Samvelde-delegasjonen hadde møter med de ulike politiske partiene og valgadministrasjonen i løpet av dagene de tilbrakte i Lusaka, men de hadde ikke et eget briefing-opplegg (*ibid.*). Jeg vil hevde at en mer omfattende form for briefing om den politiske konteksten for valget ville vært nødvendig for å sikre at observatørene fikk tilegnet seg tilstrekkelig landkunnskap. Når det gjelder spørsmålet om valgstandarder, hadde også Samveldeobservatørene et kontrollskjema som dekket prosessen i relativt stor grad, selv om det ikke var like omfattende som Carter-senterets (*ibid.*).

Varighet

Både Carter-senterets og Samveldets observatører oppholdt seg i Zambia i om lag en uke. Gitt målet om å dekke den helhetlige valgprosessen – et mål

46. Blant postene på programmet her var forelesninger og debatter om Zambias politiske historie, demokratiske utvikling og økonomiske situasjon, samt en innføring i særtrekk ved valgsystemet og en gjennomgang av nasjonale valglover. Observatørene hadde også møter med de ulike politiske partiene, nasjonale observatørgrupper og representanter fra nasjonal presse (*ibid.*:110-111).

som gjøres eksplisitt i begge de to delegasjonenes mandater – vil jeg hevde at en varighet på to til tre uker ville gitt observatørgruppene et bedre utgangspunkt for å vurdere valgets karakter. Carter-senterets tre utsendinger i forkant av valget kan imidlertid sies å ha oppveid noe for dette behovet. Når det gjelder Samveldet, som stilte med en delegasjon på 13 korttids- og ingen langtidsobservatører, vil jeg hevde at oppdraget fikk mer alvorlige begrensninger på bakgrunn av den korte varigheten.

Koordinasjon

Når det gjelder spørsmålet om koordinasjon, fremhever Samveldet at de la vekt på å ha en nær og god dialog med Carter-senteret. Dette materialiserte seg likevel ikke i et samarbeid mellom de to aktørene i form av felles briefinger, felles kontrollskjema eller en felles plan for utplassering av observatører i felt. Initiativ til et slikt samarbeid forelå ikke fra noen av partenes side. Med en koordinert innsats kunne man tenke seg at Samveldets observatører kunne trekke på informasjonen fra Carter-senterets tidligere utsendinger. Dekningen på valgdagen kunne også blitt samordnet på en måte som hadde sikret en så representativ fordeling av observatører som mulig.

I sin rapport argumenterer Samveldet imidlertid for at deres dekning på valgdagen gav et godt grunnlag for å vurdere valget. Dette begrunner de med at antallet valglokaler de besøkte var så høyt som 215. Samveldeobservatørene arbeidet i team på to personer, og hvert team besøkte dermed om lag 35 valglokaler. Trekker man fra reisetiden mellom valglokalene, betyr dette at hvert besøk kun varte i underkant av ti minutter. Selv om det er ønskelig å ha et relativt høyt antall besøk som grunnlag for en endelig valgkjennelse, vil jeg hevde at så kort tid ikke nødvendigvis gir observatørene tid til å danne seg et riktig bilde av hva som skjer i valglokalet.⁴⁷

Valgkjennelsene

Samveldet valgte å offentliggjøre sin valgkjennelse dagen *før* resultatet av valget ble klart. Delegasjonen karakteriserer valget som fritt og rettferdig, og som et valg som ”gave the people of Zambia the opportunity to vote for the [...] candidates of their choice. The results should therefore fully reflect the will of the Zambian people” (Commonwealth *ibid.*:46). Denne konklusjonen hevder Samveldet å ha trukket på grunnlag av “[...] the detailed monitoring of the arrangements for the elections during the past week” (*ibid.*). Kjennelsen nevner ingenting om svakheter ved valget, bortsett fra en viss mangel på administrative ressurser i enkelte valglokaler. Den slår videre fast at observatørene ikke registrerte noen klager fra velgerne angående hindringer for å benytte stemmeretten, eller andre former for intimidering.

47. Det er vanlig at internasjonale observatører vekker stor oppmerksomhet når de ankommer et valglokale i sine store, merkede biler. Min erfaring som internasjonal valgobservatør er at det først er når denne viraken har lagt seg at man gjør de mest interessante observasjonene. Som valgobservatør vil man selvfølgelig alltid stå i fare for å påvirke situasjonen i valglokalet, men ettersom valgstyrets oppgaver som regel er svært presserende – ofte med flere tusen velgere i kø utenfor – vil man etter en stund kunne få et nokså pålitelig inntrykk av stemningen i og rundt lokalet. Slik jeg ser det vil det altså ofte kreve mer enn syv-åtte minutter å observere om velgerne blir gitt tilfredsstillende forklaringer av valgprosedyrene, om valgstyrets demonstrasjon av valghandlingen virker upartisk, om retten til hemmelig valg overholdes osv.

Ovenfor har vi sett flere svakheter ved valgprosessen i Zambia dokumentert. Vi har også sett at observatørene fra Samvelde-delegasjonen ikke gikk gjennom noen form for briefing-opplegg i forkant av besøkene i felt. Slik jeg ser det gjenspeiler kjennelsen ovenfor en klar mangel på kunnskap om valgets ulike faser. Det at kjennelsen omtaler valget som fritt for intimidering ut fra at velgerne i kø ikke fremsatte noen klager om dette, vitner etter min mening også om mangel på innsikt i lokal politisk kultur. Det at velgere som faktisk har funnet veien til valglokalet ikke føler seg truet, er ikke særlig oppsiktsvekkende. Tatt i betraktning en valgoppslutning på bare 45%, vil det være mer sannsynlig at velgere som har opplevd trusler og intimidering, befinner seg et annet sted enn i kø for å avlegge sin stemme. Samveldet viser tydelig at de ikke har gjort undersøkelser om situasjonen på dette feltet. Basert på observasjoner i løpet av en uke, slår de som vi har sett fast at valgresultatet vil komme til å gjenspeile folkets vilje helt og fullt. Dette altså i en situasjon der valgresultatet fortsatt ikke er kjent, og der delegasjonen ikke har noen garanti for at dette ikke vil bli manipulert til fordel for et av de politiske partiene. Dersom observatørens kompetanse hadde vært en annen, oppdragets varighet hadde vært lengre og Samveldet hadde koordinert innsatsen sin med Carter-senteret som satt på førstehåndsinformasjon om fasene forut for valget, er det grunn til å tro at kjennelsen ovenfor ville ha vært av en mer nyansert karakter.⁴⁸

Carter-senteret kom med sin kjennelse den samme dagen som valgresultatet ble offentliggjort, hvor det også ble klart av MMD hadde halt i land en overveldende valgseier. Kjennelsen erklærer valget som vellykket, om enn i mer forsiktige ordelag enn Samveldets godkjennelse av valget som fritt og rettferdig. Carter-senteret gratulerer Zambias folk "[...] on their demonstration of a profound commitment to democratic values" (Carter Center *ibid.*: 115). Men kjennelsen påpeker også behovet for å forankre ytringsfriheten i større grad og opprettholde og øke respekten for organisasjonsfriheten. Flere steder i kjennelsen advarer Senteret også mot ny-patrimonielle innslag som korrupsjon og maktmisbruk, og mot at et nytt "ettparti-system" skal ta plassen etter Kaundas langvarige styre. Kjennelsen gjenspeiler etter min mening en langt mer dyptgående kunnskap om, og innsikt i den politiske prosessen forut for valget, enn det som er tilfellet for Samveldets kjennelse. Jeg vil argumentere for at dette må tilskrives Carter-senterets langvarige observasjonsinnsats, sammen med et briefing-opplegg som sørget for å gi observatørene inngående kunnskap om den politiske konteksten for Zambias valgprosess.

Etter valget i 1991 har Zambia opplevd en sterk tilbakegang i den demokratiske utviklingen som ble innledet på begynnelsen av 90-tallet (Ekker 2000a). Foran valget i 1996 var det klart både for velgerne og det internasjonale samfunnet at Chilubas demokrati-retorikk i mange henseender bare var å regne som ren "lip-service" overfor vestlige donorer. Maktbruk og korrupsjon, som var to at forholdene Carter-senteret advarte mot i sin kjennelse, hadde på kort tid blitt trekk som preget den nye regjeringen.⁴⁹ Dette var det

48. Dette gjelder med mindre Samveldet har andre grunner til å offentliggjøre en ensidig positiv kjennelse. Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

49. Denne trenden ble bekreftet både ved valget i 1996 og 2001, hvor MMD sikret valgseieren i begge tilfeller. Metodene MMD tok i bruk ved disse valgene, har vært svært omdiskuterte både nasjonalt og internasjonalt (FODEP 2002; EU 2002). Diamond og Plattner

svært få giverland, eller forskere for den del, som forutså etter valget i 1991. Tvert imot ble valget i internasjonale fora fremholdt som selve modell-eksempelet på hvordan en demokratisk overgang i et afrikansk land skulle gjennomføres. På bakgrunn av dette mener jeg Carter-senterets kjennelse vitner om at behovet for landsensitivitet, slik jeg beskriver det i denne oppgaven, helt klart ble tatt på alvor i forbindelse med oppdraget i 1991.

4.2 Oppdraget ved Kenya-valget i 1992

Kenya fikk sin selvstendighet fra Storbritannia i 1964, og var fra 1969 til 1992 en ettpartistat, med KANU (*Kenya African National Union*) som det statsbærende partiet.⁵⁰ Daniel arap Moi kom til makten i 1978, og den politiske undertrykkelsen som ble opprettholdt etter hans overtakelse, dokumentert i utallige rapporter om brudd på menneskerettighetene, levner ingen tvil om regimets autoritære karakter (Corneliussen 1995). Til tross for Moiss klare motstand mot innføringen av flerpartistyre, førte vedvarende interne protester, samt et massivt internasjonalt press, til at den sittende presidenten i november 1991 opphevet seksjon 2A i grunnloven, som forbød eksistensen av flere partier. Kenyas første flerpartivalg på mer enn 25 år ble avholdt 29. desember året etter. Moi fikk her en oppslutning på 36 prosent, noe som sikret ham presidentmakten for fem nye år. Til sammenligning oppnådde hans tre hovedutfordrere Matiba (*FORD-A*), Kibaki (*Democratic Party*) og Odinga (*FORD-K*), en oppslutning på henholdsvis 26, 19,5 og 17,5 prosent (Nohlen m.fl. red. 1999).⁵¹

4.2.1 Internasjonale observatørdelegasjoner

Til sammen var 165 internasjonale observatører til stede ved Kenyas flerpartivalg i 1992. Blant disse var en delegasjon på 25 observatører fra Samveldet, en gruppe fra *the International Republican Institute* (IRI), en skandinavisk-kanadisk delegasjon og en rekke mindre vestlige grupper (Foeken og Dietz 2000). FN hadde en koordinerende funksjon overfor de mindre observatørgruppene under valget (ekskl. Samveldet og IRI), og stilte dermed ikke med egne valgobservatører.⁵² Samveldets delegasjon, som på det tidspunktet var den største delegasjonen sammenslutningen hadde sendt ut for å overvå-

(1999:xii) beskriver denne utviklingen på følgende måte "For [...] many observers of Africa, Zambia stands as one of the starkest and most unfortunate examples of the retreat from democratic progress. The Zambian case encapsulates many of the trends evidenced in other new African multiparty regimes, including the disqualification of leading candidates, the spotty coverage of voter registration, the lack of internal democracy in ruling parties, the abuse of government resources during the campaign, and the growing hostility of governments toward watchdog groups."

50. Det var først i 1982 Kenya rent juridisk innførte ettpartistystemet, men landet var likevel i praksis en ettpartistat også i årene fra 1969 til 1982 (Corneliussen 1995).

51. Disse resultatene viser at dersom to av de tre opposisjonskandidatene hadde makten å samarbeide, ville de oppnådd et resultat som ville sikret opposisjonen seieren. Matiba og Odinga var opprinnelig begge medlemmer av FORD, men denne alliansen brøt sammen på grunn av de to kandidatenes uenigheter om hvem av dem som skulle være partiets leder. Man kan argumentere for at stridighetene i FORD gjenspeiler et trekk ved den ny-patrimoniales politiske kulturen – nemlig ønsket om personlig fremfor politisk makt.

52. Det foreligger ingen egen rapport fra FN i forbindelse med dette valget. I den videre omtalen av FNs koordineringsinnsats vil jeg derfor basere meg på informasjon fra Samveldet (1993) og Andreassen m.fl. (1993).

ke et valg, ankom Kenya to uker før valgdagen og forlot landet 31. desember (Samveldet 1993).

4.2.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier

De fleste rapporter og artikler fra 1991-valget i Kenya er sterkt kritiske til mangelen på respekt som her ble utvist for forutsetningene som ligger til grunn for et demokratisk valg. Ifølge Andreassen m.fl. (1993) ble blant annet velgerregistreringen i forkant av valget sterkt kompromittert av at registreringsperioden ikke varte lenger enn seks uker (jf. punkt 3: *Allmenn stemmerett*). For velgerne på landsbygda innebar registreringen at de måtte reise langt for å nå nærmeste registreringsstasjon, noe de risikerte å ikke ha råd eller anledning til å gjøre. Et betydelig antall velgere fikk heller ikke registrert seg fordi regjeringen ikke hadde utstedt nasjonale identitetskort i tide – et dokument som måtte fremlegges ved oppmøte på registreringsstasjonen. Beskyldninger fra nasjonale observatører i den forbindelse går i retning av at registreringsprosessen ble manipulert av KANU for politiske formål. Forsinkelser i utsendingen av identitetskort rammet særlig velgere i de yngre gruppene, et segment av elektoratet som kunne tenkes å være særlig tilbøyelig til å støtte opposisjonen.⁵³

Når det gjelder nominasjonen av presidentkandidater til valget, så denne prosessen ut til å gå relativt smertefritt (jf. Dahls punkt 4). Ulike kilder viser imidlertid til at nominasjonen av kandidater til valget på nasjonalforsamling i stor grad var preget av trusler, vold, regelrett kidnapping av kandidater og tilfeller der kandidater fysisk ble forhindret i å legge frem nødvendige nominasjonspapirer (Foeken og Dietz 2000). Grove midler så altså ut til å bli tatt i bruk for å hindre politiske kandidater tilgang til nominasjonsprosessen. Ifølge Foeken og Dietz var det særlig KANU som var ansvarlig for disse hendelsene.

Hva var så statusen for *Retten til å konkurrere om velgernes støtte* (punkt 5) for kandidater som *hadde* blitt nominert? Ajulu (1999) viser her til at KANU, i likhet med UNIP i Zambia, hadde langt større tilgang til mediene enn det som var tilfellet for opposisjonen. Mediernes fremstilling av valgkampen fikk dermed en tung slagside i favør av UNIP – noe som også bidro til å krenke velgernes *Tilgang til alternative informasjonskilder* (punkt 6). Foeken og Dietz (2000) påpeker videre UNIPs bruk av statlige midler i valgkampen som en begrensning for opposisjonens mulighet til å konkurrere om velgernes støtte. Dette har også implikasjoner for Dahls forutsetning om *Accountability* (punkt 7). Regjeringens økonomiske favorisering av UNIP muliggjorde en aggressiv spredning av propaganda fra partiets side, og bidro til å subsidiere en praksis med ”kjøp av stemmer” gjennom økonomiske bestikkelser, utdeling av t-skjorter, tilbud om transport på valgdagen mm. Partiet sikret seg også stemmer gjennom trusler og intimidering av velgere, noe som bidro til å skape en stemning av frykt i befolkningen i forkant av valget. Disse forholdene påvirket i sin tur den reelle retten til å avlegge stemme

53. Det foreligger ingen dokumenterte anslag av hvor mange velgere som faktisk ble forhindret fra å registrere seg i forkant av 91-valget, men Andreassen m.fl. (ibid.) refererer til et estimat som anslår at 25% av den stemmeberettigede befolkningen ble utestengt fra prosessen.

(punkt 3) og virket begrensende i forhold til en reell rett til *Ytringsfrihet* (punkt 2).

Ifølge Ajulu (1999) var også bevegelses- og forsamlingsfriheten truet i forkant av Kenya-valget (jf. punkt 1 *Organisasjonsfriheten*). Frem til innføringen av demokratiske styreformer hadde en egen lovbestemmelse hindret en forsamling på mer enn ni personer å møtes uten offentlig tillatelse. Dette var en tillatelse man måtte søke om å få innvilget, og søknaden måtte være behandlet og avklart senest 14 dager før møtet skulle finne sted. Denne lovbestemmelsen ble opphevet sammen med forbudet mot opprettelsen av flere partier, men likevel fortsatte statsadministrasjonen å håndheve bestemmelsen under valgkampen. Dette førte til utbredt sabotasje av opposisjonens forsøk på å avholde valgmøter, og skapte stor frustrasjon blant de nye partiene.

Selve valgavviklingen på valgdagen gikk i hovedsak rolig for seg, men den skandinavisk-kanadiske delegasjonen peker i sin rapport på problemer knyttet til en svært forsinket åpning av en rekke valglokaler (Andreassen m.fl. 1993). Selv om det ikke foreligger beviser for at dette var bevisste forsinkelser regissert av KANU, skapte utsettelsene likevel mistenksomhet og frykt blant massene av velgere som hadde møtt opp til lokalenes annonserte åpningstid. Forsinkelser ved åpningen forplantet seg også til opptellingen i valglokalene, som flere steder fortsatte langt utover fastsatte tidsrammer. Dette førte i sin tur til at mange av valgurnene kom svært sent inn til den samlede lokale opptellingen. Andreassen m.fl. (ibid.) bemerker her at selv om denne forsinkelsen var forventet, tok overleveringen av urnene oppsiktsvekkende lang tid i flere av de urbane områdene der transporten normalt skulle kunne vært mer effektiv.

4.2.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsenes kvalitet

Kompetanse

Ut fra Samveldets program i Nairobi før utplasseringen i felt, ser det ut til at delegasjonen ved Kenya-valget hadde et mer omfattende briefing/møte-opplegg, enn det som var tilfellet for delegasjonen i Zambia (Samveldet 1993: 54). Observatørens ankomst to uker før valget gav god tid til møter med politiske partier, valgadministrasjonen og nasjonale valgobservatører.⁵⁴ Likevel er posten på programmet som omtales som *briefing*, bare satt opp med to timer, og det er derfor uklart hvor grundig innføring gruppen fikk i den politiske konteksten for Kenya-valget. Ifølge delegasjonens rapport hadde Samveldet imidlertid sendt ut to *planning missions* i forkant av oppdraget, som i tillegg til å forberede opplegget for korttidsobservatørene, hadde samlet informasjon om hva som så ut til å være de største utfordringene for gjennomføringen av flerpartivalg i landet. Man kan dermed anta at denne informasjonen ble gjort tilgjengelig for korttidsobservatørene.

Hva så med Samveldeobservatørens kompetansenivå før de ble rekruttert til Kenya-oppgaven? Av oversikten over observatørens yrkesbakgrunn fremgår det at flertallet var parlamentsmedlemmer, ansatte i hjemlandets

54. Disse utgjorde en gruppe på om lag 6000 kenyanere (Andreassen m.fl. ibid.).

weeks] periods can partly be compensated for by pre-election visits. At any rate, advance preparation through pre-election visits is indispensable.

Vi har sett at valgprosessen i forkant av valgdagen var preget av politisk motivert vold og intimidering av velgere. I lys av dette kan man også argumentere for at det samlede antallet på 165 korttidsobservatører var *altfor lavt* til å kunne gi en representativ dekning av forholdene på valgdagen. Gitt valgprosessens karakter var det grunn til å forvente at uregelmessigheter også kunne forekomme i et visst omfang under selve valgavviklingen. Det faktum at kun 165 internasjonale observatører var på plass for å dekke over 7000 valglokaler, vil dermed etter min mening ha måttet påvirket kvaliteten på observatørens kjennelser i negativ retning.

Koordinasjon

FN var under valget i 1992 ansvarlig for å opprette et sekretariat som skulle koordinere en felles briefing og debriefing for de mange mindre observatørgruppene som var til stede i forbindelse med valgavholdelsen i Kenya. Vi har sett at dette arbeidet ble ansett som mangelfullt av observatørene som inngikk i denne FN-kontingenten. De norske observatørene uttaler seg i sin rapport også kritisk om FNs innsats for å koordinere utplasseringen av de internasjonale delegasjonene i felt (ibid.). Organisasjonens mål var å samordne alle aktører som var til stede ved Kenya-valget – også gruppene fra blant annet Samveldet og IRI. Dette initiativet lyktes de ikke i å gjennomføre. Som en konsekvens av dette påpeker Andreassen m.fl. (ibid.:35) at flere viktige deler av landet knapt ble dekket av internasjonale observatører overhodet. Observatørene så ut til å oppsøke:

[...] particularly contested constituencies or "trouble spots". By doing so a bias of coverage may have been introduced, perhaps unwittingly. It is safe to say, therefore, that coverage was inadequate relative to the mandate. [...] the sample was small and biased, [...] and the margin of error correspondingly wide.

De internasjonale observatørgruppene hadde heller ikke et felles kontrollskjema som foreskrev hvilke aspekter ved valget som skulle dekkes. Samveldets eget kontrollskjema var relativt detaljert, selv om det manglet enkelte av forutsetningene fra valgstandarden som ble lansert som trinn 1 i oppgavens idealmodell (Samveldet ibid.). Når det gjelder de øvrige observatørgruppene, foreligger det ingen FN-publikasjon som gjengir kontrollskjemaet som her ble tatt i bruk på valgdagen.

Valgkjennelsene

Samveldet offentliggjorde sin endelige kjennelse av Kenya-valget 1. januar 1993 – kun kort tid etter at opposisjonspartiene samme dag hadde annonsert at de ikke kunne godta det offisielle valgresultatet. Innledningsvis i kjennelsen påpeker Samveldet at valget var vanskelig å evaluere ut fra dimensjonene frihet og rettferdighet, og at enkelte aspekter ved valget, nærmere bestemt registrerings- og nominasjonsprosessen, den politiske volden under valgkampen og KANUs tilgang til statlige ressurser foran valget, ikke kunne

godkjennes som rettferdige. Til tross for dette understreker bedømmelsen videre at 1992-valget representerte et viktig vendepunkt for Kenya, og at:

Despite the fact that the whole electoral process cannot be given an unqualified rating as free and fair [the Commonwealth] believe that the results in many instances directly reflect, however imperfectly, the expression of the will of the people. It constitutes a giant step on the road to multiparty democracy.

Sett i lys av Samveldets mangel på langtidsobservatører, deres begrensede delegasjon på 25 korttidsobservatører og det som ser ut til å være en mangelfull briefing på den lokale politisk-kulturelle konteksten for valget, mener jeg utsagnene fra kjennelsen som siteres ovenfor, i alvorlig grad mangler nødvendig underbygning. Før jeg kommer tilbake til en nærmere drøfting av kjennelsens innhold, vil jeg se litt nærmere på de andre internasjonale observatørenes uttalelser i etterkant av valget.

Ettersom FN kun hadde en koordinerende funksjon i Kenya, offentliggjorde ikke organisasjonen en egen valgkjennelse på vegne av gruppene som inngikk i FNs felles briefing-opplegg. Den skandinavisk-kanadiske delegasjonen, som blant annet inkluderte de tre norske forskerne Andreassen, Geisler og Tostensen, var imidlertid langt mer tilbakeholden i sin uttalelse enn Samveldeobservatørene.⁵⁵ Delegasjonen berømmer de kenyanske velgerne for deres tålmodighet med forsinkelsene i valgavviklingen, og for den demokratiske ånden som ble utvist på valgdagen. Kjennelsen er imidlertid kritisk til gjennomføringen av nominasjons- og registreringsprosessen i forkant av valget, og understreker alvoret i den politiske volden under valgkampen, den utbredte intimideringen av velgere, mangelen på lik tilgang til media for de ulike partiene, KANUs bruk av statlige ressurser, regjeringens sabotasje av opposisjonens valgmøter og begrensningen av opposisjonskandidatenes bevegelsesfrihet. På bakgrunn av disse forholdene fastslår delegasjonen at valget har vært preget av graverende svakheter som har "cast serious doubts on [the electoral process'] freeness and fairness" (ibid.:42). Observatørgruppen understreker også at de internasjonale observatørene samlet sett viet opptellingsfasen etter valget for liten oppmerksomhet, og at antallet observatører ikke var høyt nok til å sikre en tilstrekkelig dekning på valgdagen. Avslutningsvis påpeker delegasjons-medlemmene at de til tross for de alvorlige manglene som blir belyst i kjennelsen, håper at valgprosessen har "set Kenya on the path to a genuinely democratic system of governance" (ibid.).

Slik jeg ser det holder denne kjennelsen en høyere kvalitet enn uttalelsen fra Samveldet. I en situasjon der den internasjonale observatørdekningen er svært lav, samtidig som den aktuelle valgprosessen utvilsomt er preget av graverende svakheter, vil det være riktigere å være tilbakeholden med en bombastisk bedømmelse av valget, og å tydeliggjøre oppdragets begrensede ressurser, enn å vise til enkelte svakheter ved valget, for så å avrunde med fraser som at valget har vært "a giant step on the road to multiparty democracy". Vi har sett at det internasjonale oppdraget i Kenya i 1992 var av

55. Delegasjonen gjør det innledningsvis i kjennelsen også klart at den i tillegg til egne observasjoner trekker på et bredt materiale av troverdige rapporter fra nasjonale observatører, velgere og partiobservatører, samt på et spekter av skriftlige kilder som dokumenterer fasene forut for valget (Andreassen m.fl. ibid.:41).

svært kort varighet, hadde en skjev dekning av landets ulike regioner på valgdagen og at observatørene ble gitt en utilstrekkelig briefing om særtrekene ved den politiske situasjonen i landet. Mens disse forholdene utvilsomt svekket observatørenes grunnlag for å komme med en representativ, valid og dermed *kvalitetssikret* kjennelse, mener jeg imidlertid det er et annet forhold enn ren uvitenhet og manglende informasjon som ligger til grunn for Samveldets positive kjennelse. Mer enn noe annet mener jeg det er observatørenes *normative* og *politiske* rolle som tematiseres i forbindelse med oppdraget i Kenya.

Valget i 1992 ble avholdt under svært skjerpede politiske omstendigheter, der trusselen om voldelig konflikt ved et eventuelt valgnederlag hadde blitt fremsatt både av KANU og opposisjonen. Internasjonale observatører hadde uten tvil valgene i Angola i september samme år friskt i minne – her førte valgresultatet faktisk til at krigen mellom de to stridende partene MPLA og UNITA ble tatt opp igjen med full styrke. Som vi så i diskusjonen om doble standarder i kapittel 3, kan nettopp faren for utbrudd av konflikt, eller faren for å kvele et spedt demokratiseringsforsøk på et altfor tidlig stadium, tale for å benytte noe lavere standarder ved bedømmelsen av et valg i et ungt demokrati, enn ved valg i mer konsoliderte demokratiske systemer. Samtidig ble det i denne drøftingen advart mot konsekvensene av å operere med en *for* lav terskel i slike tilfeller. Slik jeg ser det var faren for konflikt langt mindre reell i Kenya enn i Angola. I tillegg er det vanskelig å rettferdiggjøre 92-valget som et demokratiseringsforsøk som bare led av tilgivelige startproblemer. Regjeringen og KANU gikk her bevisst inn for å hindre opposisjonens kandidater fra å nominere seg, bevegelses- og forsamlingsfriheten var alvorlig innskrenket, velgere ble utsatt for trusler og vold, og radio og tv-stasjoner representerte ingen fri presse.

Geisler (1993) er en av flere som har insinuert at Samveldets og andre internasjonale observatørers forsiktige kritikk av Kenya-valget var motivert ut fra andre interesser enn ønsket om å gi det kenyanske folk ”en ekstra sjanse” på en lang og tornefull vei mot demokratiet. Dette forholdet vil jeg komme nærmere inn på i neste kapittel. Her vil jeg nøye meg med å peke på den faktiske konsekvensen av det internasjonale samfunnets overveiende positive konklusjoner etter valget i 1992. Med sin godkjennelse, vel å merke under tvil, etterlot observatørene seg et Kenya som i navnet nå ville passere som et demokrati, til tross for at en av Afrikas mest beryktede despoter satt med makten. Dette kan leses som et signal fra det internasjonale samfunnet om at en slik type kvasi-demokrati er alt som skal til for å innfri Vestens politiske kondisjonalitet, og dermed holde slusene for bistandsmidler åpne. Gitt vestlige observatørers kunnskap om svakhetene som preget dette valget (jfr. bl.a. Samveldets valgkjennelse), mener jeg oppdraget i Kenya samlet sett ikke kan tolkes på noen annen måte enn som vestlige observatørers *bifall av pavidemokratiet*.

4.3 Oppdraget ved Mosambik-valget i 1994

Mosambiks flerpartivalg i 1994 ble avholdt som et ledd i fredsavtalen som ble inngått mellom regjeringspartiet FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) og opprørshæren RENAMO (*Resistencia Nacional de Mozambique*).

bique) i 1992. Avtalen satte punktum for en 16 år lang borgerkrig, som hadde etterlatt seg et land i ytterste fattigdom, både økonomisk og med hensyn til menneskelig kapital (Ekker 2000b). Den tidligere portugisiske kolonien hadde vært styrt av FRELIMO siden uavhengigheten i 1975, og innføringen av et politisk flerpartisystem innebar at opprørshæren RENAMO entret den politiske arenaen for å konkurrere om velgernes støtte som et *politisk parti*. Med en oppslutning på 53 prosent fikk FRELIMOS presidentkandidat Joaquim Chissano et nytt femårsmandat ved valget i 1994. Lederen for RENAMO, Afonso Dhlakama, oppnådde til sammenligning en oppslutning på 34 prosent. I valget til nasjonalforsamling var stemmefordelingen mellom de to partiene henholdsvis 44 og 38 prosent (Krennerich 1999).⁵⁶

4.3.1 Internasjonale observatørdelegasjoner

1994-valget i Mosambik står i en særstilling når det gjelder tilstedeværelsen av internasjonale valgobservatører. Ettersom valget ble gjennomført som et ledd i fredsavtalen mellom de to største politiske aktørene, knyttet det seg også særlig stor internasjonal oppmerksomhet til dette valget. Det var FN ved UNDP som hadde det overordnede ansvaret for den tekniske gjennomføringen av valget, selv om Mosambiks nasjonale valgkommisjon sto som formelt ansvarlig, og til sammen sto FN for en delegasjon på hele 2000 internasjonale valgobservatører. Observasjonsoppdraget var et slags *test-case* for et nytt konsept innenfor valgobservasjon i FN-regi, der sivile valgobservatører ble parett opp med militære observatører som hadde vært i landet i en lengre periode (6-12 måneder) i forbindelse med overvåkingen av fredsavtalen av 1992 (United Nations 1995).

Til sammen besto delegasjonen på 2000 observatører av 190 militære observatører, 500 sivile politioffiserer, 200 som hadde vært ansatt som teknisk personell i perioden forut for valgprosessen og 1100 sivile valgobservatører fra FNs ulike medlemsland. I gruppen inngikk observatører fra til sammen 16 ulike land, og av de 1100 sivile var 200 EU-observatører, som hadde en noe mer selvstendig stilling under FNs koordinerende observasjonsenhet (Braathen 1994).⁵⁷ Observatørene som ikke allerede befant seg i Mosambik, ankom først Sør-Afrika 18. oktober for en tredagers briefing, og forlot Mosambik 2. november for en dag med debriefing i Johannesburg.⁵⁸ Oppdraget hadde altså en samlet varighet på 17 dager.

56. Selv om FRELIMOS styre ikke har vært ansett som autoritært på samme måte som tilfellet har vært for Zambia og Kenya under henholdsvis Kaunda og Moi, bidro FRELIMOS sosialistiske prosjekt på 70- og 80-tallet til å skape en viss motstand mot regimet. FRELIMOS politikk på denne tiden innebar blant annet en storstilt tvangsflytting av bønder til organiserte sosialistiske kollektiv. Denne strategien gav RENAMO, som har vært en talsmann for mer tradisjonsbundne elementer i det mosambikiske samfunnet, økt støtte – noe som kan bidra til å forklare partiets relativt høye oppslutning ved 94-valget, til tross for fortiden som en brutal geriljahær (Ekker 2000c).

57. Jeg har gjennom flere henvendelser til EU forsøkt å få tak i delegasjonens rapport fra dette oppdraget. Jeg har imidlertid bare fått tilsendt en rapport som evaluerer EUs finansielle støtte til valget i 1994, og det ser dermed ikke ut til å foreligge en egen rapport om EUs observasjonsinnsats ved dette valget. Det er derfor også uklart om gruppen offentliggjorde en egen valgkjennelse etter oppdraget, men jeg har ikke sett en slik uttalelse referert i noen av de øvrige kildene fra valget.

58. Valget i Mosambik ble avviklet 27., 28. og 29. oktober.

4.3.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier

Vi har sett at 1994-valget i Mosambik var gjenstand for nøye overvåking av FNs valgobservatører. Deres rapporter fra nominasjonsprosessen (punkt 4) viser at denne foregikk i ordnede former, uten anklager om ulovlig hindring av kandidatenes registrering. Totalt stilte 14 ulike presidentkandidater til valg, og det samme antallet partier ble registrert til valget på nasjonalforsamling. Registreringsperioden ble utvidet med 10 dager for at alle kandidater skulle få tid til å fremskaffe nødvendige papirer. Ordningen for registrering av velgere (punkt 3) hadde imidlertid større svakheter. Om lag tre måneder før valget ble det bestemt at mosambikere som bodde i utlandet ikke hadde stemmerett ved valget. Videre var selve registreringsprosessen preget av organisasjonsmessige og logistiske mangler, og det ble meldt om visse tilfeller av registrering av velgere som ikke hadde nådd stemmeberettigede alder. Til tross for disse svakhetene ble hele 80% av den stemmeberettigede befolkningen registrert i denne prosessen (United Nations 1995). Den høye registreringsprosenten, i tillegg til det faktum at det ble meldt om svært få tilfeller av intimidering av velgere og voldelige opptøyer før og under valgavviklingen, gir grunnlag for å si at den allmenne stemmeretten (punkt 3) var reell for de aller fleste av velgerne.

Når det gjelder *Retten til å konkurrere om velgernes støtte* (punkt 5), rapporterer FN om fredelige valgmøter og om at alle partier "were able to campaign freely" (ibid.:290). Turner m.fl. (1998) peker imidlertid på FRELIMOS utstrakte bruk av statlige midler i valgkampen som en hindring for å etablere det som ofte omtales som *a level playingfield* for partiene (jf. punkt 7). Denne skjevheten ble i noen grad oppveid av etableringen av et eget støttefond for RENAMO fra donorenes side. Fondet ble begrunnet med nødvendigheten av å sørge for at RENAMO ble transformert til et politisk parti før valget (United Nations ibid.).

Velgernes tilgang til alternative informasjonskilder (punkt 6) ble også i Mosambik begrenset av FRELIMOS åpenbare tak på den nasjonale pressen. Avisenes valgkampdekning var preget av en gjennomgående favorisering av regjeringspartiet, både med hensyn til omfang og i forhold til artiklernes innhold. Ulike rapporter avdekker at dette i like stor grad skyldtes direkte press utøvet fra FRELIMOS side, som det skyldtes spesielt regimevennlige journalister. Det foreligger også dokumentasjon på at partiet la beslag på langt mer enn sin tildelte sendetid på radio og i tv (AIM 1999; Awepa 1995). FRELIMO-dominansen i pressen må til en viss grad også sies å ha begrenset yttingsfriheten foran valget (punkt 2), selv om den reelle retten til å avholde valgmøter taler for at både ytrings- og forsamlingsfriheten (punkt 1) var relativt stor i Mosambik i 1994. Selve valgavholdelsen beskrives også som fredelig ved landets første flerpartivalg på 19 år, uten rapporter om alvorlige uregelmessigheter (Turner m.fl. ibid.).

4.3.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsens kvalitet

Kompetanse

Hvordan var så kompetansen til den 2000-mann sterke observatørdelegasjonen fra FN under 1994-valget? Det er grunn til å tro at de om lag 900 observatørene som allerede hadde befunnet seg i landet i 6-12 måneder, hadde ervervet seg relativt god innsikt i den politiske situasjonen i landet. De øvrige 1100 observatørene utgjorde ifølge den norske delegasjonens rapport en nokså lite ensartet gruppe med hensyn til relevant kompetanse (Braathen 1994). Disse sivile observatørene var rekruttert gjennom FN, og kom enten fra FN-hovedkontoret i New York eller var hentet inn gjennom bilaterale avtaler med ulike medlemsland. De norske observatørenes inntrykk var at observatørenes språkkunnskaper (det offisielle språket i Mosambik er portugisisk), samt deres kunnskaper om valg og valgprosesser generelt, og om de politiske endringsprosessene i Mosambik og Afrika mer spesielt, var av svært varierende karakter.⁵⁹

Selv om manglende språkkunnskaper er vanskelig å gjøre noe med når observatørene allerede er rekruttert, kan manglende kunnskap om et valgs kontekst og ulike faser, til en viss grad bøtes på under briefingene som internasjonale organisasjoner holder for observatørene i forkant av utplasseringen i felt. I forbindelse med 1994-oppgavet i Mosambik ble de sivile observatørene gitt en tredagers briefing i Johannesburg før innreisen til Mosambik. Etter varigheten å dømme skulle et slikt opplegg kunne gi observatørene en grundig innføring i relevante aspekter ved det mosambikiske valget. Braathen (ibid.) er imidlertid kritisk til briefing-opplegget for de internasjonale observatørene i 1994. For det første ble det meste av tiden disse tre dagene satt av til det de norske observatørene anså som en overdreven dekning av observatørenes sikkerhetssituasjon. Videre var delen som dekket den politiske utviklingen i Mosambik svært kort, og observatørene fikk heller ingen grundig innføring i bruken av kontrollskjemaer og andre rapporteringsmekanismer de skulle ta i bruk i felt. Samlet sett beskrives briefing-opplegget som kaotisk, og det hevdes å ha vært preget av dårlig planlegging fra FN's side.

Når det gjelder debriefingen som ble holdt i etterkant av feltbesøkene, gav denne svært lite rom for diskusjon og tilbakemelding fra de ulike observatør-teamene. Selv om observatørene hadde levert skriftlige rapporter fra oppholdet i felt, var det mange som var negative til at debriefing-forumet ikke åpnet for større grad av erfaringsutveksling (ibid.).

Varighet

Oppdraget for korttidsobservatørene under 1994-valget hadde en samlet varighet på 17 dager, inkludert briefing- og debriefing-opplegget i Johannes-

59. Dersom mange av de internasjonale observatørene ved et oppdrag mangler kunnskap om det nasjonale språket i landet, vil dette etter min mening representere en stor utfordring for innsamlingen av pålitelig informasjon om den aktuelle valgprosessen. Under 1999-valget i Mosambik opplevde jeg som internasjonal observatør flere ganger å overhøre kommentarer fra valgstyret om at de måtte være mer påpasselig nå som internasjonale observatører var på plass i valglokalet. Selv om slike episoder ved dette valget var relativt uskyldige, vil manglende tilgang til samtalen i valglokalet kunne føre til at observatørene ikke får fanget opp mulige fuskforsøk, mangelfulle forklaringer av valgbehandlingen overfor velgerne, forsøk på velgermanipulering osv.

burg. Tatt i betraktning den massive internasjonale tilstedeværelsen i landet i de 12 månedene forut for valget, kan man argumentere for at oppdragets varighet var tilstrekkelig. Detaljert informasjon om fasene før selve valget hadde blitt samlet inn over lang tid, og observatørteamene var satt sammen på en måte som sikret at de sivile observatørene ble utplassert sammen med militære observatører med lengre fartstid i landet. Ser man på svakhetene ved briefing-opplegget i Johannesburg, ville det imidlertid likevel vært ønskelig at korttidsobservatørene i større grad hadde fått en innføring i FN's erfaringer fra valgprosessen i perioden frem til selve valgavviklingen.

Koordinasjon

Som vi har sett står 1994-oppgøret i Mosambik i en særstilling når det gjelder de internasjonale observatørenes dekningsgrad. Med 2000 internasjonale observatører på plass i landet, maktet FN-delegasjonen å ha observatører til stede i nesten hvert eneste av de 7446 valglokale i løpet av valgets tre dager. Ettersom FN var ansvarlig for en så stor del av de internasjonale valgobservatørene, var ikke utfordringene knyttet til koordinasjon egentlig reelle ved 1994-oppgøret (ibid.). Man kan altså si at koordinasjonen av observatørenes utplassering, i tillegg til oppdragets dekningsgrad, helt klart var tilfredsstillende i dette tilfellet.

Valgkjennelsen

FNs kjennelse fra 1994-valget i Mosambik slår fast at valget var fritt og rettferdig, og at det gjenspeilte "[...] the will of the Mozambican voters" (United Nations ibid.:290). Denne konklusjonen støttes også av den norske gruppen av observatører som inngikk i FN's observatørdelegasjon, og av andre kilder som tar for seg valget i 1994 (Braathen ibid.; Turner m.fl. ibid.).

Vi har sett at 1994-oppgøret i stor grad var tilfredsstillende med hensyn til varighet, og at FN-delegasjonens omfang gjorde bekymringer knyttet til en representativ utplassering av observatører i felt overflødige (jf. idealmodellens krav til koordinasjon). Til tross for dette har det vært innvendt at korttidsobservatørenes kompetanse ved dette oppdraget var noe variabel, og at den felles briefing før utplasseringen i felt var mangelfull. Ser vi nærmere på FN's valgkjennelse, finner vi at denne inneholder referanser til kvaliteten på nominasjons- og registreringsprosessen, tilfeller av velger-intimidering, bruk av statlige midler av FRELIMO i valgkampen og forsinkelser i optelling av stemmer. Dette tyder på at valgprosessen er grundig overvåket og dokumentert, og observatørenes kompetansemangler ser dermed ikke ut til å ha påvirket kvalitetssikringen av FN's kjennelse i alvorlig grad. Ved 1994-oppgøret i Mosambik ser vi altså at den høye innfrielsen av kravene til varighet og koordinasjon/dekning i stor grad ser ut til å ha oppveiet for en svakere innfrielse av kompetansekravet. Hadde man derimot hatt de samme kompetanse- og briefing-svakhetene ved et oppdrag med langt færre observatører, vil det være grunn til å anta at disse manglene ville ha representert et større problem.⁶⁰

60. Oppdraget ved 1994-valget må altså sies å ha vært atypisk ettersom det er svært sjelden at den internasjonale tilstedeværelsen i form av internasjonale valgobservatører er så omfattende.

4.4 Oppdraget ved Mosambik-valget i 1999

Mosambiks flerpartivalg i 1999 fikk langt mindre internasjonal oppmerksomhet enn valget i 1994. Selv om flere organisasjoner var til stede for å observere 1999-valget – deriblant samtlige av de fire aktørene som behandles i denne oppgaven – var det samlede antallet internasjonale observatører ikke høyere enn 204 (EU 1999 [briefing Maputo]). Mosambiks avholdelse av lokalvalg i 1998 hadde vært en klar fiasko, med en valgoppslutning på 14 % og boikott av valget fra RENAMOS side. Det ble rapportert om velgerapati, og folket gav uttrykk for å være skuffet over at så lite hadde endret seg til det bedre etter valget i 1994. Fortsatt korrupsjon ble også hevdet å være en viktig årsak til velgernes manglende entusiasme for mosambikisk politikk (Braathen 2000). Utsiktene til en gjentakelse av valgsuksessen i 1994 var altså noe dystre foran president- og parlamentsvalget i 1999. Likevel fikk valget en oppslutning på omlag 70 prosent. Dette var 15 prosent lavere enn ved valget i 1994, men likevel betydelig høyere enn ved lokalvalget året før (ibid.). Chissano og FRELIMO ble seierherrene også ved dette valget, med henholdsvis 53 og 49 prosent av stemmene. Dhlakama og RENAMO oppnådde en støtte på 48 og 39 prosent.

4.4.1 Internasjonale observatørdelegasjoner

Blant de 204 internasjonale observatørene som var til stede under valget, var en delegasjon på 55 observatører fra Carter-senteret, en gruppe på 64 EU-observatører (4 norske observatører inngikk også i denne kontingenten), 16 observatører fra Samveldelandene og 64 personer fra ulike mindre afrikanske og vestlige delegasjoner. FN ved UNDP hadde en *Coordination and Support*-funksjon under valget, og organisasjonens mandat var å opprette et eget *Election Observer Secretariat* som skulle koordinere utplasseringen av observatører og utarbeide et felles kontrollskjema for oppdraget (FN 1999, upublisert materiale).

4.4.2 Statusen for Dahls 7 valgkriterier

To norske observatører besøkte Mosambik under den siste fasen av velgerregistreringen i september 1999 (jf. punkt 3). De to konkluderte med at prosessen ble gjennomført i fredelige former og på en velorganisert måte. De tekniske problemene var få, og det ble ikke rapportert om alvorlige uregelmessigheter (Christie og Gurrik 1999). Denne konklusjonen får også støtte fra Carter-senterets observasjoner under registreringen (Carter Center 2000), og totalt ble hele 85 prosent av de stemmeberettigede velgerne registrert i denne prosessen.

Retten til å bli valgt til politiske verv (punkt 4) så også i hovedsak ut til å bli respektert foran 1999-valget. Nasjonale uavhengige kilder sitert i Braathen (2000), oppgir at nominasjonsprosessen, med enkelte unntak, var å regne som rettferdig. Grunnet en høyere terskel for registrering av presidentkandidater enn i 1994 var det bare Chissano og Dhlakama som ble nominert til presidentvalget, mens det til sammen var 13 partier som stilte til valget på nasjonalforsamling.

Valgkampen var i større grad enn registrerings- og nominasjonsprosessen preget av uregelmessigheter. EU rapporterer i den forbindelse om tilfeller av bruk av statlige transportmidler fra FRELIMOS side (jf. punkt 5), og Carter-senteret melder om tilfeller av vold mot opposisjonskandidater fra RENAMO, samt ensidig mediedekning (Punkt 6) (EU 1999; Carter Center *ibid.*). Alle partier ble imidlertid sikret ressurser til valgkampen gjennom ulike donorfond, men disse midlene nådde partiene så sent at FRELIMO i realiteten stod uten opposisjon de første to ukene av perioden (Braathen *ibid.*).

Den mosambikiske menneskerettighetsorganisasjonen *Article 19* stod for en egen medieovervåking i forbindelse med 1999-valget, og om lag 1200 observatører fra nasjonale frivillige organisasjoner var til stede under velgerregistreringen og valgavviklingen. Disse organisasjonenes uhindrede arbeid er et tegn på at *Organisasjonsfriheten* (punkt 1) også så ut til å nyte økt respekt under 1999-valget i Mosambik. Det ble heller ikke meldt om mange tilfeller av vold mot velgerne, noe som trekker i positiv retning både med tanke på den reelle stemmeretten og *Ytringsfriheten* (punkt 2).

4.4.3 Sammenhenger mellom modellens variabler og kjennelsenes kvalitet

Kompetanse

Med henholdsvis 68 og 55 internasjonale observatører til stede under valget i 1999, representerte EU og Carter-senteret de største internasjonale delegasjonene ved dette oppdraget. En presentasjonsrunde i forbindelse med EUs briefing avdekket at flere av EU-observatørene var sendt ut på svært kort varsel, uten å ha noen form for forkunnskaper om Mosambiks valgkontekst eller politiske historie. Observatørens utdannings- og yrkesbakgrunn varierte fra ulike typer bistandsarbeidere til parlamentarikere og valgforskere. En relativt stor del av delegasjonen hadde ikke tidligere kjennskap til eller innsikt i politiske systemer og valgprosesser, og om lag halvparten av observatørene manglet portugisisk-kunnskaper.⁶¹ I forbindelse med utplasseringen i felt forsøkte EU imidlertid å sørge for at det i hvert team inngikk én observatør som behersket portugisisk (EU 1999 [briefing Maputo]).

Briefing-opplegget til EU var imponerende på papiret, men led i realiteten under svak planlegging og forelesere som til dels var lite forberedt. Debriefing-forumet var noe mer tilfredsstillende, med en positiv åpenhet for debatt og utveksling av erfaringer. I etterkant av offentliggjøringen av EUs valgkjennelse var det imidlertid en utbredt oppfatning at ikke alle sentrale innspill under debriefingen hadde blitt tatt til etterretning.

Hvordan var situasjonen så med hensyn til Carter- og Samveldetobservatørens kompetansenivå? Carter-senteret opererer ikke med et sett av definerede rekrutteringskriterier når de identifiserer observatører til sine oppdrag, men Senteret vektlegger likevel at observatørene skal ha god kjennskap til den aktuelle regionen, til internasjonal valgobservasjon og til politiske over-

61. Jeg var selv til stede som internasjonal observatør ved Mosambik-valget i 1999. Til sammen fire norske observatører utgjorde en norsk delegasjon som gikk inn i EUs observatørkontingent. En del av kildematerialet fra dette oppdraget er derfor undertegnedes personlige erfaringer fra EUs briefing- og utplasseringsopplegg.

gangsprosesser (David Carroll 2001 [telefon-intervju]). Carter-senterets delegasjon i Mosambik bestod av observatører fra 16 ulike land. Rapporten fra valget sier ingenting om observatørens yrkesbakgrunn, men delegasjonen gikk gjennom et grundig briefing-opplegg ved ankomsten i Mosambik, og observatørene fikk i tillegg en mer detaljert briefing av Senterets langtidsobservatører etter utplasseringen i felt (Carter Center *ibid.*:16). Samveldeobservatørens briefing-program vitner også om et profesjonelt opplegg, som sørget for å dekke inn de mest sentrale aspektene ved den mosambikiske valgprosessen (Commonwealth 2000:35).⁶² De fleste av sammenslutningens observatører hadde også en bakgrunn som vitnet om en delegasjon med relativt høy valgkompetanse.

Varighet

Mens EU-observatørens opphold i Mosambik var av to ukers varighet, og ikke dekket inn perioden i dagene etter valget, hadde Carter-senteret en mer langvarig tilstedeværelse i landet. Senterets delegasjon inkluderte flere langtidsobservatører som dekket valgkampen, velgerregistreringen og nominasjonen av kandidater, og korttidsobservatørene forble også i landet i uken etter valget – en fase som skulle vise seg å bli særlig kritisk (Carter Center *ibid.*). Samveldeobservatørene oppholdt seg i likhet med EUs delegasjon i Mosambik i to uker, og inkluderte heller ikke observasjon av fasene før eller etter valget.

Koordinasjon

Vi har sett at FN ved UNDP var ment å spille en koordinerende rolle for de internasjonale observatørene under Mosambik-valget. Dette mandatet ble av ulike årsaker ikke oppfylt. Braathen (*ibid.*) peker på at FNs initiativ i denne sammenhengen var for svakt, og jeg vil også hevde at erfaringer fra oppdraget viser at de ulike delegasjonenes *vilje* til samarbeid ikke var til stede i tilstrekkelig grad. UNDP distribuerte en oversikt over de ulike organisasjonenes utplasseringsplaner, men disse ble ikke samordnet for å sikre en representativ spredning av observatørene. Mitt team støtte for eksempel flere ganger på team både fra Carter-senteret og Samveldet under besøkene i ulike valglokaler. Den ene valgdagen opplevde vi også å møte det samme SADC-teamet i nesten samtlige av lokalene vi besøkte. Ut fra det begrensede antallet internasjonale observatører som var til stede under 1999-valget, må dette sies å ha hatt en uheldig innvirkning på oppdragets samlede informasjonsinnhenting.

Valgkjennelsene

Til tross for en relativt ryddig valgprosess og valgavvikling, oppstod det mer alvorlige problemer knyttet til stemmeopptellingen etter valget i Mosambik. Tekniske problemer førte til at valgresultatet først ble offentliggjort 22. desember, mens valget hadde vært avholdt 3.- 5. desember. Opptellingsprosessen var også preget av prekær mangel på gjennomsiktighet, og valgresultatene ble avvist av RENAMO, sammen med enkelte av medlemmene i den na-

62. Førstehåndserfaringene jeg har fått mulighet til å samle fra dette valget, viser imidlertid at et imponerende briefing-program ikke alltid betyr at gjennomføringen av dette er like kvalitetssikret.

sjonale valgkommisjonen. RENAMO klaget valgresultatet inn for landets høyesterett, men 4. januar 2000 ble klagen enstemming avvist, på grunnlag av manglende bevismengde (Braathen *ibid.*). Under den omstridte stemmeopptellingen var det bare Carter-senteret som hadde observatører til stede i Mosambik. EU forsøkte med et visst hell å få noen av sine korttidsobservatører til å bli igjen i Maputo på *ad hoc*-basis, mens Samveldeobservatørene forlot landet (*ibid.*).

Denne situasjonen gjorde at delegasjonene ikke kunne sies å ha tilstrekkelig kunnskap om den *helhetlige* valgprosessen til å gi en kvalitetssikret valgkjennelse. Carter-senteret tok konsekvensen av dette og offentliggjorde en foreløpig kjennelse der de opplyste at Senterets observatørdelegasjon ville forbli i landet og fortsette overvåkingen av opptellingsprosessen. Slik jeg ser det gjenspeiler denne avgjørelsen innsikt i sentrale forhold ved politiske overgangsprosesser, samt kunnskap om den konkrete konteksten for valget i Mosambik. Etter min mening er Carter-senterets utsending av langtidsobservatører i forkant av valget også et tegn på en slik innsikt, og samlet sett mener jeg Senteret anla en *landsensitiv* tilnærming ved observasjonen av Mosambik-valget i 1999.

Mosambik er et land som helt siden overgangen til flerpartisystem har vært preget av en utbredt mangel på tillit mellom de to største politiske partiene (Mazula 1996). I lys av landets tidligere politiske historie er det derfor påfallende at en sentral aktør som EU ikke prioriterer å sende langtidsobservatører for å dokumentere fasene før valget. Likeledes må det sies å være et tegn på svak dømmekraft at organisasjonen velger å forlate landet i en så uavklart situasjon som den som forelå etter valgavviklingen i 1999. I tillegg til å trekke seg ut under disse forholdene, gikk EU også ut med en svært positiv valgkjennelse allerede ti dager før de endelige valgresultatene forelå. Kjennelsen bærer etter min mening preg av manglende sensitivitet i forhold til konteksten for det mosambikiske valget, ettersom den slår fast at:

The European Union Joint Observer Mission is of the opinion that polling has been conducted in a free and fair manner allowing the Mozambican people to express their will, and that the election results will validly reflect this. We [...] commend the staff of polling stations, STAE and Election Commissions at all levels, [...] for the dedicated manner in which they have fulfilled their roles in this electoral process (EU 1999).

Også Samveldets delegasjon var tidlig ute med en positiv kjennelse. Midt i den opphetede debatten om den nasjonale stemmeopptellingen, kunngjorde delegasjonen 8. desember at:

We were charged to form a judgement as to wheather [...] the conditions existed for a free expression of will by the electors. We have no hesitation in saying that this was the case.

Slik jeg ser det ville en lengre varighet på oppdraget til EU og Samveldet, samt en bedre sikring av korttidsobservatørenes kompetanse og et reelt samarbeid om utplasseringen av observatørene i felt, ha kunnet bidra til

kjennelser som i større grad hadde fanget opp den faktiske situasjonen i Mosambik på det tidspunktet da kjennelsene ble offentliggjort.⁶³

4.5 Oppsummering: En samlet vurdering

Analysen ovenfor har vist at man ved samtlige av oppgavens fire oppdrag kan finne en sammenheng mellom oppdragets varighet, observatørens kompetanse, de internasjonale organisasjonenes evne til å samarbeide om utplasseringen av observatører i felt og *valgkjennelsenes kvalitet*. Disse sammenhengene har i visse tilfeller vist seg *positive*, som for Carter-senteret både ved oppdraget i Zambia og i Mosambik i 1999. I begge disse tilfellene bidro Senterets langtidsobservasjon, sammen med høy kompetanse blant observatørene, til at kjennelsene som ble kunngjort, i stor grad gjenspeilte den reelle situasjonen for demokratiets stilling i landet. Carter-senterets innfrielse av kravene til varighet og kompetanse gav delegasjonene en *landsensitiv* tilnærming, som jeg i denne oppgaven har fremholdt som en nøkkel til å kunne foreta en grundig og profesjonell vurdering av et flerpartivalg.

I andre tilfeller har vi sett eksempler på *negative* sammenhenger mellom idealmodellens variabler og valgkjennelsenes kvalitet. Dette var blant annet tydelig i forbindelse med Samveldets observasjon både av valget i Zambia og i Kenya. I begge disse tilfellene gav kort oppdragsvarighet og mangelfull kompetanse seg utslag i kjennelser som bare i liten grad fokuserte på dokumenterte svakheter i forhold til Dahls sju valgkriterier. I Zambia viste dette seg i en manglende sensitivitet overfor MMDs ny-patrimoniales trekk, mens det i Kenya bidro til at en svært lite demokratisk leder, nemlig Daniel arap Moi, fikk det internasjonale samfunnets legitimitet.

Det er imidlertid grunn til å presisere at svak innfrielse av idealmodellens krav får de alvorligste konsekvensene i land der valgene som avholdes, i svært liten grad kan hevdes å være demokratiske. Dette skyldes at man i slike tilfeller risikerer å gi demokratisk støtte til et autoritært regime, og dermed gi sitt bifall til det jeg tidligere i oppgaven har kalt et *papirdemokrati*. Dette må likevel ikke brukes som et argument for at varighet, kompetanse og koordinasjon er mindre viktige variabler ved valg som tilsynelatende gjennomføres på en ryddig måte. Mosambik-valget i 1999 er et eksempel i denne sammenheng. Selv om valgkampen og valgavviklingen her så ut til å gå relativt greit for seg, viste atmosfæren og mistroen som oppstod i forbindelse med stemmetellingen etter valget at de demokratiske idealene likevel ikke var så rotfestede. I en slik situasjon må observatørene være seg sitt ansvar for å dekke hele valgprosessen bevisst – ettersom dette er den eneste måten man kan sikre at kritiske valgfaser ikke unnslipper observatørens overvåking. EUs manglende landsensitivitet i 1999 førte til at organisasjonen plutselig befant seg i en situasjon der de måtte arbeide på spreng for å få en eller to observatører til å bli igjen, mens resten av gruppen satte kursen hjem til Europa.

Dette eksempelet viser at for å kunne være reelle fødselshjelpere for folkestyret, er det ikke nok at internasjonale observatører må være godt skolerte og koordinerte ved kritiske valg – det er også viktig å søke å innfri ideal-

63. Dette gjelder vel å merke med mindre organisasjonene hadde andre grunner til å være tidlig ute med positive valgkjennelser. Dette forholdet ser jeg nærmere på i neste kapittel.

modellen for internasjonal valgobservasjon i forbindelse med valg som tilsynelatende går riktig for seg.

Analysen ovenfor gir altså støtte til hypotesen om en sammenheng mellom innfrielsen av idealmodellens fire variabler, og en valgkjennelses kvalitet. Oppgavens hovedhypotese om at internasjonal valgobservasjon i Afrika på 90-tallet i all hovedsak har representert en hyllest til papirdemokratiet, oppnår derimot ikke udelt støtte. Mens hypotesen i stor grad treffer i forhold til en aktør som Samveldet, og også i mange tilfeller ser ut til å stemme for FN og EU, ser det i større grad ut til at H_0 er den hypotesen som beskriver Carter-senterets innsats best. Det ser dermed ut til at oppgavens fire aktører har hatt en nokså ulik grad av måloppnåelse. I det neste kapittelet vil jeg se litt nærmere på mulige årsaker til denne situasjonen.

Kapittel 5

Årsaker til en svak observasjonspraksis

On a practical level, the difficulties involved in using conditionality to promote democracy are many. They include the unwillingness of economic or political interests in donor countries to jeopardize relations with recipient countries. Uvin og Biagiotti (1996:386)

Vi har sett at oppgavens hypotese om lav måloppnåelse for internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika på 90-tallet, i stor grad får støtte av funnene i analysen i forrige kapittel.⁶⁴ Delhypotesene om at en felles valgstandard, et oppdrags varighet, graden av koordinering og observatørens kompetanse virker inn på valgkjennelsens kvalitet, bekreftes også langt på vei av oppgavens empiriske materiale. I dette kapitlet vil jeg bringe problematikken knyttet til svak måloppnåelse for internasjonale observasjonsoppdrag et steg videre. Her spør jeg etter mulige *bakenforliggende årsaker* til at aspekter som behovet for en felles valgstandard og tilstrekkelig varighet for internasjonale observasjonsoppdrag har blitt ivaretatt i mangelfull grad ved internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika på 90-tallet.

5.1 To forklaringsmodeller

Ettersom spørsmålet om bakenforliggende årsaker til en svak kvalitetssikring av observasjonspraksisen er svært komplekst, og en hovedoppgave har et begrenset omfang, vil drøftingene i dette kapitlet ikke representere noen *uttømmende* behandling av denne problematikken. Diskusjonen er snarere et forsøk på å peke ut noen mulige veier å gå, dersom man ønsker å utforske dette spørsmålet videre. Av den grunn vil jeg begrense diskusjonen til å omfatte to mulige forklaringsmodeller, hvorav den første vil bli behandlet mer inngående enn den andre.

Perspektivene jeg presenterer tar for seg to ulike sett av forhold som kan være tilbøyelige til å påvirke måloppnåelsen til internasjonale organisasjoner på feltet internasjonal valgobservasjon. Det første perspektivet, som jeg har valgt å kalle *Konkurrerende agendaer*, springer ut av en diskusjon om posisjonen til 90-tallets nye demokratiagenda i internasjonal politikk. Det andre perspektivet er hentet fra Thomas Carothers bok *Aiding Democracy Abroad* (1999), og fokuserer på hvordan interne særtrekk ved internasjonale organisasjoner kan bidra til utilstrekkelig kvalitetssikring av aktiviteter knyttet til demokratiassistanse. Dette perspektivet har navnet *Læringskurven for internasjonale organisasjoner*.

64. Som jeg vil komme tilbake til, ser Carter-senteret ut til å representere et unntak i denne sammenhengen.

5.2 Konkurrerende agendaer i internasjonal politikk (Perspektiv 1)

Det første perspektivet jeg vil se nærmere på, legger til grunn at en kvalitets-sikring av observasjonspraksisen ikke nødvendigvis er en førsteprioritet for involverte internasjonale organisasjoner. Teoretikere som argumenterer for et slikt standpunkt begrunner dette med at internasjonale organisasjoner ofte opererer med flere agendaer på samme tid – og at demokratiagendaen i en rekke tilfeller må vike for agendaer knyttet til medlemslandenes økonomiske eller politisk egeninteresser, eller internasjonale organisasjoners ønske om egenprofilering. Dersom slike agendaer er viktigere enn å fylle en funksjon som ”fødselshjelper for folkestyret”, kan dette altså føre til at organisasjonene tar lettere på retningslinjene for kvalitetssikret valgobservasjon enn det ulike internasjonale mandater og resolusjoner skulle tilsi.

5.2.1 Betydningen av politiske og økonomiske agendaer

I artikkelen *The Limits of Political Conditionality* fremmer Uvin (1993) et slikt syn. Her hevder han at “[...] to the extent that the new ‘democracy/ human rights’ objective of development aid conflicts with the other objectives of foreign aid – be they of a commercial, economic, strategic or humanitarian nature – it is doubtful that donor states will prioritise the former”. Videre sier han at “[...] examples of this contradiction, and the secondary role political morality objectives usually play when in conflict with the self-interested objectives of states, abound” (ibid.:69). Et slikt eksempel er ifølge Uvin USAs gjenopptaking av bistandsoverføringer til Kenya i forbindelse med at landet valgte ”riktig” side i Golf-krigen. Dette var i en situasjon der regimet i landet ennå ikke hadde gjort noe for å innfri det internasjonale samfunnets krav om demokratiske reformer.

En manglende forpliktelse overfor demokratiagendaen fra donorenes side gjør seg ifølge flere forskere også gjeldende i forbindelse med internasjonal valgobservasjon. Clapham (1996) hevder i den forbindelse at:

The ambivalence of the democratising ethos was nowhere more clearly demonstrated than by the role of external election monitoring. [...] Election monitors were extremely reluctant to dismiss any election as fraudulent; and even in cases where there were considerable doubts about their validity, monitoring organisations generally phrased their reports in a manner acceptable to the government (ibid.:200).

Clapham forklarer altså en slik unnvikende praksis med donorenes konkurrerende interesser eller agendaer. I denne sammenhengen bruker han Frankrike som et eksempel, og han stiller seg spørrende til hva som i det hele tatt fikk landet til å gå i bresjen for den politiske kondisjonaliteten, gitt Frankrikes tette bånd til sine tidligere kolonier. Svaret Clapham foreslår, er at mange av de store donorene anser en slik politikk som *instrumentell* i forhold til andre politiske og økonomiske formål. For franskmennene ville en slik kondisjonalitet gjøre det mulig å trappe ned nærværet i tidligere kolonier der de ikke lenger hadde så sterke interesser, og i tillegg kunne demokrati-kravene formelt sett øke legitimiteten til den utstrakte økonomiske og polit-

iske samhandlingen som fortsatt fant sted mellom Frankrike og visse autoritære tidligere kolonier.

Frankrike er i en særstilling blant de tidligere kolonimaktene når det gjelder å opprettholde bånd til tidligere kolonier. Clapham hevder imidlertid at også land som Storbritannia, som har Zambia og Kenya blant sine tidligere kolonier, har tilpasset styrken på sine demokratikrav etter hvilke egeninteresser som står på spill i hvert tilfelle. Robinson (1993) trekker også frem Storbritannia som et eksempel i denne sammenhengen, hvor han særlig fokuserer på landets manglende sanksjoner overfor Moïse autoritære regime i Kenya tidlig på 90-tallet. Storbritannia har noen av sine største handels- og investeringsinteresser på kontinentet nettopp i Kenya, og Robinson hevder at "the absence of obvious political repercussions [in this case] is probably best explained by Britain's reluctance to apply strict political conditions, despite evidence of human rights abuses, and the suppression of civil and political rights." Robinson konkluderer med at tungtveiende handelsinteresser og diplomatiske interesser i dette tilfellet "[...] overrode ostensible commitments to using aid as leverage in promoting good government" (ibid.:94).

Også Geisler (1993) har satt fokus på konflikten mellom donorenes egeninteresser og den internasjonale demokratiseringen på 90-tallet. I en artikkel om internasjonal valgobservasjon og demokratiske standarder, påpeker hun at donorene ofte ser ut til å være mer opptatt av at de afrikanske landene gjennomfører økonomiske reformer, enn at de faktisk innfrir kravene om demokratisering. Som et eksempel på dette refererer hun til en artikkel i *The Independent* som har overskriften *Uganda Slips Through the West's Democracy Net* (ibid.:631). Artikkelen beskriver hvordan president Museveni klarte å komme seg unna det internasjonale samfunnets sanksjoner mot hans politiske regime, ved i stedet å innfri deres krav om økonomisk liberalisering. Geisler mener dette eksempelet gir grunn til å spørre om Vesten kun ser på politiske reformer som en betingelse for å skape økonomiske reformer, og ikke som et mål i seg selv. Hun viser i den forbindelse også til hvordan Moïse økonomiske vanstyre i Kenya har fått langt større oppmerksomhet internasjonalt enn mangelen på politiske rettigheter i landet.

Det er grunn til å presisere at man innenfor dette feltet også finner teoretikere som er mer positive til det internasjonale samfunnets demokratisering og 90-tallets politiske kondisjonalitet, og som derfor ikke mener det internasjonale samfunnet opererer med konkurrerende agendaer. En av disse er Franck (1992), som mener utviklingen av det han kaller en normativ rett til demokrati og politisk deltakelse, allerede tidlig på 90-tallet nøy godt av bred internasjonal legitimitet. Franck hevder at forventningene som knyttes til begreper som frie og rettferdige valg, er forbausende like på tvers av politiske og sosiokulturelle grenser, og at den fremvoksende retten til demokrati som ligger i den politiske kondisjonaliteten har blitt mottatt med "universell feiring". Han sier videre at denne retten:

[...] is welcomed from Malagache to Mongolia, in the streets, the universities and the legislatures, not only because it portends a new, global political culture supported by common rules [...], but also because it opens the stagnant political economies of states to economic, social and cultural, as well as political, development (ibid.:90).

Sett i forhold til bidragene som presenteres ovenfor, representerer dette en svært positiv holdning til vestlig demokratiseringspolitikk. I lys av drøftingen av betydningen av politisk kultur i avsnitt 2.4, og presentasjonen av suverenitetsdebatten i avsnitt 2.3.2, mener jeg imidlertid det vil være vanskelig å finne empirisk støtte for generaliseringen Franck foretar i sitatet ovenfor. Det er liten tvil om at denne retten til, eller kravet om, demokrati ikke har blitt like varmt omfavnet av alle afrikanske politikere og akademikere. En av disse er den afrikanske forskeren Barya (1993), hvis syn står i nokså sterk motsetning til Francks oppfatning. Ifølge Barya:

There is no doubt [...] that the project of the new political conditionalities is none other than an attempt by the big western capitalist powers to create a new legitimacy in a new post-Cold War order whereby discredited [...] regimes in Africa [...] are replaced by new leaders under the ideology of pluralism, democracy and free enterprise while maintaining hegemony over countries which are economically and politically useful for those western powers (ibid.:17).

Disse to standpunktene illustrerer bredden i debatten om det internasjonale samfunnets faktiske forpliktelse overfor demokratiagendaen. Ettersom de svært positive skildringene av kondisjonalitetspolitikken på 90-tallet er relativt sjeldne, og synspunkt av typen som Barya presenterer ovenfor er av en svært ensidig karakter, er det *konkurrerende agenda*-perspektivet som vi finner hos blant annet Uvin og Clapham jeg vil forfølge videre i dette kapitlet.⁶⁵

5.2.2 Demokratiagendaen under press

Den teoretiske retningen som presenteres ovenfor, åpner altså for at forklaringen på en svak observasjonspraksis kan ligge i *iboende trekk* ved det internasjonale kondisjonalitetsregimet – delvis ved at dette fungerer instrumentelt for å sikre andre donorinteresser enn etableringen og utbredelsen av reelt demokrati, og delvis ved at regimet har status som en naturlig ”nummer to” når internasjonale organisasjoner og donorer ønsker å følge en økonomisk eller politisk agenda som er i strid med kondisjonalitetspolitikken. I det følgende vil jeg illustrere hvordan dette perspektivet kan vise seg å være fruktbart med sikte på å forstå noen av de empiriske situasjonene som ble belyst i forrige kapittel.

Vi har sett at blant andre Samveldets valgobservatører, både ved valget i Zambia i 1991 og enda mer påfallende ved valget i Kenya i 1992, har vært svært tilbakeholdne med å offentliggjøre kritiske valgkjennelser, selv ved valg som helt tydelig har vært preget av alvorlige svakheter. Geisler (ibid.)

65. Her vil jeg for øvrig komme med to presiseringer. Den første gjelder en nyansering av synet på donorenes vektning av ulike agendaer. Både Clapham og Uvin understreker at de fleste av de mindre vestlige demokratiene viser en mer genuin tilnærming til demokratisatsingen i Afrika. Dette skyldes blant annet at disse landene ikke har hatt kolonier, og dermed ikke har så tungtveiende politiske og økonomiske egeninteresser å ta vare på. Dette betyr også at forskere som Clapham og Uvin, i motsetning til Barya, ikke avviser muligheten av at demokratiagendaen springer ut av genuine intensjoner hos donorene. Den andre presiseringen gjelder Francks ståsted. Her vil jeg anføre at til tross for optimismen som legges for dagen i hans bidrag, så påpeker Franck at mekanismene som brukes for å implementere den politiske kondisjonaliteten fortsatt trenger en styrking. Her nevner han spesielt behovet for å styrke metodologien for internasjonal valgobservasjon.

peker i denne sammenhengen på at det kan være andre årsaker til denne tilbakeholdenheten enn manglende kunnskap og kompetanse. Nærmere bestemt mener Geisler at:

Political pressures might well have influenced the verdict of the Commonwealth poll-watchers in Kenya. In an interview [...] two days prior to the elections, the leader of the group admitted that 'an adverse opinion passed by us on the conduct of the election will affect the standing of that country within the Commonwealth'" (ibid.:629).

Vi ser altså at Samveldet kan ha hatt en annen, mer politisk agenda under valget i Kenya, enn fremmingen av flerpartidemokratiet. Ut fra sitatet ovenfor ser det ut til at Samveldet generelt sett velger å innta en relativt "mild" linje når de er ute for å observere valg i sine egne medlemsland. Når forfølgelsen av en mer politisk-diplomatisk agenda gir seg utslag i legitimeringen av klart udemokratiske valg, slik tilfellet var i Kenya, mener jeg imidlertid det vil være grunn til å stille spørsmål ved om Samveldets forpliktelse overfor demokratiske verdier (jf. Harare-erklæringen 1991) kan sies å være mer enn bekvem retorikk.

En annen agenda som ser ut til å ha fått forrang foran demokrati-agendaen ved visse observasjonsoppdrag, er de internasjonale organisasjonenes ønske om *egen-profilering*. Denne agendaen var etter min mening særlig fremtredende ved valget i Mosambik i 1999. Oppdraget i Mosambik representerer et eksempel der FN ved UNDP faktisk tok et initiativ til å koordinere utplasseringen av de om lag 200 internasjonale observatørene i landet. I dette tilfellet så det imidlertid ut til at de enkelte aktørene, og da særlig EU og det amerikanske Carter-senteret, var mer motivert for å arbeide på egenhånd enn sammen (Braathen 2000). Dette eksempelet illustrerer at manglende koordinering ikke nødvendigvis skyldes mangel på initiativ fra overordnede instanser. Aktørene i felt kan også bidra til å forvanske samarbeidet, på grunn av egne agendaer i forhold til å fremme organisasjonens profil og egenart.

Konkurrerende agendaer kan altså være en bakenforliggende årsak til at internasjonale organisasjoner ved en rekke tilfeller har tatt relativt lett på arbeidet med å sørge for økt profesjonalisering av observasjonspraksisen. Som vi så ovenfor understreker imidlertid både Clapham (ibid.) og Uvin (ibid.) at en del donorer og organisasjoner også har en mer genuin tilnærming til demokratiseringen i Afrika enn disse eksemplene viser. Dette gjelder særlig for organisasjoner som er frie for politiske bindinger, og som ikke har tungtveiende økonomiske eller politisk-diplomatiske interesser i landene hvor de er ute for å observere valg. Dette mener jeg tydelig gjenspeiles i Carter-senterets innsats i forbindelse med internasjonal valgobservasjon i Afrika på 90-tallet. Slik jeg ser det bidrar Senterets politiske uavhengighet til en tilnærming som er langt mer kvalitetssikret hva gjelder innfrielsen av idealmodellens fire variabler, enn det som er tilfellet for de tre andre aktørene som granskes i denne oppgaven.

Som Carothers (1999) har påpekt, er det imidlertid ikke nødvendigvis slik at et genuint demokratiseringsønske er *tilstrekkelig* for å oppnå en kvalitetssikret observasjonspraksis. Under vil jeg kort presentere et perspektiv som

fokuserer på andre årsaker til mangelfulle oppdrag, enn organisasjonenes konkurrerende agendaer. Til slutt i kapittelet vil jeg komme tilbake til parallellen jeg trakk mellom *struktur – aktør* og *internasjonal kontekst – oppdragsaktører* i kapittel 2. Her ser jeg nærmere på mulighetene for en forbedring av svakhetene som hittil har preget det internasjonale samfunnets observasjonspraksis i Afrika.

5.3 Læringskurven for internasjonale organisasjoner (Perspektiv 2)

Perspektivet knyttet til internasjonale organisasjoners læringskurve er hentet fra Carothers bok *Aiding Democracy Abroad – The Learning Curve* (1999). Perspektivet tar utgangspunkt i at organisasjoner som starter arbeid på et nytt felt, vil ha en ”prøve-og-feile” fase før de har samlet nok erfaring til å bedre måloppnåelsen på det aktuelle feltet. Ulike forhold bidrar ifølge Carothers imidlertid til at internasjonale organisasjoners bevegelse langs en slik læringskurve på feltet *demokratistøtte* er særlig langsom.⁶⁶ Hovedårsaken til denne situasjonen er, slik Carothers ser det, organisasjonenes *mangel på kunnskap*. Dette skyldes flere faktorer. For det første er internasjonal demokratiassistanse et understudert felt rent forskningsmessig. Mens det finnes en omfattende litteratur på demokratiske transisjonsprosesser, anses demokratiassistanse av mange forskere som et rent praktisk felt som reiser få teoretiske spørsmål.⁶⁷ Denne grunnleggende mangelen på kunnskap gjør at organisasjonene ifølge Carothers har et naivistisk bilde av sin egen innsats på feltet. Mange ser ut til å tro at opplæring i vestlige demokratiske praksiser automatisk vil gi resultater i form av økt demokrati i mottakerlandene, og sensitiviteten for andre kulturelle og politiske kontekster er i mange tilfeller lav.

Likevel skulle man tro at organisasjonenes demokratiseringsarbeid innen utgangen av 90-tallet skulle ha sørget for et tilstrekkelig erfaringsmateriale til å kunne utarbeide nye og forbedrede praksiser. For å forklare at dette hittil kun har skjedd i liten grad, peker Carothers på at internasjonale organisasjoner generelt sett har vist seg å være langt mer opptatte av å se fremover, enn å samle erfaringer fra tidligere innsats. Organisasjonene vektlegger altså evaluering av egne aktiviteter i svært liten grad, og hittil har man heller ikke sørget for en tilstrekkelig utveksling av erfaringer mellom ansatte i felt og organisasjonens ”policy-makers”. I tillegg til organisasjonenes tilbøyelighet til manglende evaluering, er også gjennomtrekken med hensyn til de ansatte i store organisasjoner ofte svært høy. Disse to forholdene gjør at organisasjonene ikke får bygd opp et institusjonelt minne, som kunne ha hindret dem

66. Vi har sett at internasjonal valgobservasjon inngår som en av flere aktiviteter i internasjonale organisasjoners demokratistøtte. Selv om Carothers bok omhandler demokratistøtte på et mer generelt plan, mener jeg derfor læringskurve-perspektivet kan benyttes i forhold til denne mer spesifikke aktiviteten.

67. Slik jeg ser det er drøftingene i denne oppgaven et eksempel på at internasjonal demokratistøtte, her representert ved internasjonal valgobservasjon, reiser en rekke både teoretiske, normative og etiske spørsmål. Jeg har også argumentert for at det til tross for internasjonal valgobservasjons praktiske karakter, er behov for å forankre denne praksisen i etablert teori om demokratibygging og demokratiske valg. Oppgavens teoretiske rammeverk er nettopp et forsøk på å vise hvordan både vitenskapsteorien og samfunnsforskningen kan være fruktbare kilder i utviklingen av en praktisk metodikk for internasjonal valgobservasjon. Slik jeg ser det er det nettopp i forbindelse med vellykkede koblinger mellom forskningen og praktisk virkelighet at forskningen spiller sin viktigste rolle.

i å begå de samme feilene flere ganger, eller å måtte ”finne opp hjulet på nytt” ved hvert nytt oppdrag. En siste faktor som kan bidra til å forklare organisasjonenes mangel på kunnskap, er mangelen på økonomiske ressurser. Evalueringsrutiner kan være dyre å innføre, selv om etableringen av slike rutiner ville vært lønnsom på lengre sikt.

EU foretok i 2000 en storstilt evaluering av egen innsats på feltet valgassistanse og valgobservasjon (EU 2000 Com 191). Her belyses flere av problemene Carothers nevner ovenfor. Evalueringen sier blant annet at ”In recent years, European Union electoral missions have grown in frequency [...], but up to now the experiences gained have not been compiled systematically. An ad hoc approach no longer seems appropriate nor the best use of resources” (ibid.:3). Evalueringen er oppsiktsvekkende ærlig og peker på svakheter som manglende kvalitetssikring av rekrutteringen av observatører, svak observatørkompetanse og mangel på langtidsobservatører som kan dekke fasene før og etter valget. Det ser altså ut til at EU etter de ti første årene med arbeid innenfor internasjonal demokratistøtte har maktet å forbedre organisasjonens læringskurve. Det vil derfor i fremtiden være interessant å se på hvorvidt lærdommene som presenteres i denne evalueringen, også vil bli fulgt opp i felt og i forbindelse med nye oppdrag.

I sin konklusjon peker også Carothers på tendensen vi har sett eksemplifisert ved EUs evaluering – nemlig en viss utvikling i retning av at de store organisasjonenes bevegelse langs læringskurven er i ferd med å forbedres⁶⁸.

5.4 Oppsummering: En mulighet for endring?

Både i dette og i det forrige kapitlet har vi sett dokumentert en rekke svakheter ved den internasjonale observasjonspraksisen i Afrika på 90-tallet. En del av forklaringen på disse svakhetene ligger ifølge det første perspektivet som presenteres ovenfor, i immanente, eller *iboende trekk* ved kondisjonalitetsregimet i internasjonal politikk. Det er altså slik at det jeg i kapittel 2 omtalte som *strukturen* internasjonal kontekst, i en del tilfeller må sies å påvirke kvalitetssikringen av et internasjonalt observasjonsoppdrag i negativ retning. Finnes det så noen mulighet til å endre den negative innflytelsen fra variabelen internasjonal kontekst i denne sammenhengen?

Som vi så i kapittel 2, definerer Giddens (1984) strukturer og aktører som komplementære krefter. Mens strukturer representerer rammebetingelser for aktørenes handlinger gjennom å skape muligheter og begrensninger, er det aktørenes handlinger som bidrar til å reprodusere eller modifisere strukturene. I denne definisjonen ligger altså et visst handlingsrom for aktørene til å modifisere, eller endre, innflytelsen fra strukturene. Giddens strukturerteori åpner på denne måten for at aktører som er involvert i et internasjonalt observasjonsoppdrag, som er denne oppgavens fokus, har visse muligheter til å endre den internasjonale kontekstens negative innflytelse. Måten dette kan skje på, er gjennom en styrking av oppdragsaktørens *diskursive bevissthet*.

68. De to perspektivene som nå har blitt presentert, må regnes som komplementære innfallsvinkler i forhold til å forstå svakheter ved den internasjonale observasjonspraksisen på 90-tallet. Selv om en organisasjon opererer med konkurrerende agendaer, kan også aktørens prestasjoner hemmes av manglende kunnskap og manglende evaluering internt i organisasjonen.

Alle aktører har det Giddens kaller en praktisk bevissthet, eller det vi ofte kjenner som taus kunnskap. Denne kunnskapen er vanskelig å formidle, og det er dermed først når aktørens evne til å reflektere over egne handlinger styrkes, at han eller hun også vil være i stand til å sette ord på egne handlinger. Denne evnen til å reflektere er det Giddens kaller diskursiv bevissthet. Selv om struktureringsteorien i utgangspunktet ser alle aktører som kunnskapsrike eller kyndige, understreker Giddens at en aktørs diskursive bevissthet kan videreutvikles gjennom utdanning og økt kunnskap.

I forhold til et internasjonalt observasjonsoppdrag kan man tenke seg at en styrking av kompetansen til aktørene som er involvert, både på planleggings- og gjennomføringssiden, vil kunne føre til økt diskursiv bevissthet, og dermed økt evne til å skape endring. En slik tanke ligger også på mange måter til grunn for Carothers resonnementer i boken *Aiding Democracy Abroad*. Med flere og bedre evalueringer, større utveksling av erfaringer mellom personell i felt og de ansatte ved organisasjonens hjemmekontor, bedre rutiner for å sikre organisasjonen et institusjonelt minne og økt forskning på feltet, kan man tenke seg at grunnlaget ville være til stede for å endre observasjonspraksisen i mer positiv retning.

Det vil imidlertid være mange utfordringer forbundet med en slik fremgangsmåte. For det første må man sikre at nødvendige ressurser til en bred kompetanseheving i alle ledd er til stede. Videre må man sørge for at klare rutiner for å oppnå kvalitetssikring blir innført, og at både organisasjonene som sådan, og personellet i felt føler en forpliktelse til å følge disse. Jeg vil likevel hevde at en slik fremgangsmåte ville kunne føre til en forbedret observasjonspraksis – men vel å merke særlig for organisasjoner som er relativt frie i forhold til politiske bindinger. Har organisasjonen derimot mange og sterke økonomiske og politiske agendaer å ivareta, vil utfordringene være større. Selv om man kan anta at også organisasjoner som FN og EU ville fått en mer kvalitetssikret praksis ved innføring av klarere rutiner og en generell kompetanseheving blant de ansatte, vil det slik jeg ser det være vanskelig å få organisasjonene til å sette sine egne politiske og økonomiske agendaer til side. Giddens understreker at strukturenes dualitet (les: det at strukturene både er middelet og utfallet av sosial handling) gjør det umulig å skille strukturenes innhold fra aktørenes egne motiver og selvforståelse. Dette innebærer slik jeg ser det at for å *endre* strukturenes innflytelse, *må aktørene selv ønske, og arbeide aktivt for, å få til en slik endring*. Gitt de realpolitiske hensynene som alltid tillegges svært stor vekt av aktørene innenfor internasjonal politikk, vil det være riktig å si at en rekke sentrale aktører per i dag *ikke* ønsker å arbeide for en praksis der motiver som er mindre preget av egeninteresse, skal ha forrang.

Samlet sett mener jeg Giddens struktureringsteori og hans skille mellom praktisk og diskursiv bevissthet kan anses som fruktbare for å søke å forstå dynamikken som ligger til grunn for graden av kvalitetssikring av et internasjonalt observasjonsoppdrag. Mens en styrking av aktørenes diskursive bevissthet vil kunne føre til en teknisk forbedring av observasjonspraksisen, vil aktørenes egne motiver stå i veien for en styrking av praksisens kvalitet i tilfeller der andre politiske eller økonomiske agendaer gjør seg gjeldende.

Kapittel 6

God valgobservasjon: Mission Impossible?

In order to gauge whether democratization – in the sense of the general aim of enhancing political freedoms etc – has really been served, an analysis of political culture and social context is necessary. Abbink (2000:6)

Hovedmålet for denne oppgaven har vært å bidra til ny teoribygging på et felt som hittil har vært klart understudert. Ifølge Carothers (1999) skyldes den manglende kartleggingen av feltet at mange forskere har ansett internasjonal valgobservasjon som en altoverveiende *praktisk* aktivitet, som har få teoretiske implikasjoner. Gjennom utviklingen av det teoretiske rammeverket i denne oppgaven mener jeg å ha vist at et slikt standpunkt vil være vanskelig å forsvare. Internasjonal valgobservasjon inngår som en av flere aktiviteter i det internasjonale samfunnets demokratistøtte, og praksisen har derfor det siste tiåret reist flere spørsmål både av etisk, normativ og mer teoretisk karakter.

I denne oppgaven har jeg ikke drøftet den etiske og moralske ”riktigheten” av Vestens demokratiseringspolitikk overfor utviklingslandene. Men selv om en vurdering av disse reformkravene ikke har vært fokuset her, har oppgavens problemstilling knyttet til internasjonale organisasjoners måloppnåelse på feltet internasjonal valgobservasjon, krevd en avklaring av en rekke teoretiske og normative spørsmål. For hva er det som kjennetegner god valgobservasjon? Hvordan må en organisasjon gå frem for å kunne karakteriseres som en aktør med høy grad av måloppnåelse for denne typen oppdrag? Har internasjonal valgobservasjon fylt sin tiltenkte funksjon det siste tiåret? Og er et vellykket valgobservasjonsoppdrag i realiteten en *mission impossible*?

6.1 Et teoribyggende prosjekt

Oppgavens teoretiske rammeverk, eller *idealmodell* for internasjonal valgobservasjon, tar utgangspunkt i de internasjonale organisasjonenes egne retningslinjer og målsetninger for hva som må kjennetegne et vellykket observasjonsoppdrag. På bakgrunn av disse retningslinjene har jeg forsøkt å utkrySTALLISERE og operasjonalisere et sett av konkrete kriterier for det jeg har kalt *kvalitetssikret* valgobservasjon. I dette arbeidet er det enkelte argumenter jeg har vært særlig opptatt av å formidle.

Det første av disse knytter seg til den internasjonale observasjonspraksisens *normative* karakter. Til tross for at IDEA og andre aktører på feltet har fremholdt denne praksisen som nøytral og objektiv, mener jeg nemlig at må-

let for internasjonal valgobservasjon, altså å skulle komme med en bedømmelse (eller *judgement*) av et annet lands valg, impliserer at denne aktiviteten har sterke verdi-innslag, eller normative innslag. På bakgrunn av dette har jeg i denne oppgaven vært opptatt av å understreke behovet for at de samme kravene må stilles til internasjonal valgobservasjon som til normativ forskning – nemlig at man gir en grundig avklaring av standarden man legger til grunn for sine vurderinger, at man er åpen i forhold til at skjønn inngår som et element i disse vurderingene, og at man sørger for å kombinere nærhet til stoffet man vurderer, med en distanse som tillater mer overordnede betraktninger.

Det at internasjonal valgobservasjon må karakteriseres som en normativ aktivitet, trenger ikke å bety at observatørens vurderinger vil være basert på rent subjektive betraktninger. I forbindelse med den reviderte valgstandard jeg lanserer i trinn 1 av oppgavens teoretiske rammeverk, peker jeg på at selv om valgkjennelsene som offentliggjøres i etterkant av et observasjonsoppdrag alltid vil ha visse skjønsmessige innslag, så vil en klart definert valgstandard kunne sørge for at observatørene utøver skjønn innenfor mer definerte rammer, og at de subjektive innslagene dermed blir mindre påtrengende.

Et annet sentralt argument i forbindelse med oppgavens rammeverk er at internasjonale valgobservatører må legge til grunn en *landsensitiv* tilnærming, dersom de skal kunne komme med det IDEAs definisjon av valgobservasjon omtaler som ”an informed judgement” av et afrikansk flerpartivalg. Dette knytter seg til kravet om *nærhet* til empirien man er ute for å samle informasjon om. Afrikansk politisk virkelighet, og særlig det man kan kalle ”den afrikanske politiske kulturen”⁶⁹, skiller seg på mange punkter vesentlig fra den politiske kulturen som oftest er mest fremtredende i vestlige demokratier. For å kunne innhente informasjon om den *faktiske* statusen til kriteriene for et demokratisk valg mener jeg derfor det vil være maktpåliggende at internasjonale observatører har kunnskap om, og innsikt i, det som i kapittel 2 omtales som *ny-patrimonielle praksiser*. Dersom man som vestlig observatør ikke kjenner til lokale politisk-kulturelle koder, og hvordan disse kan virke inn på en valgprosess, vil man etter min mening heller ikke være i stand til å gi en reell og innsiktsfull (*informed*) bedømmelse av valgets karakter.

Vektleggingen av landsensitivitet gjenspeiler et mer generelt *kontekstuel* fokus som jeg har valgt å anlegge i arbeidet med denne oppgaven. Ettersom internasjonal valgobservasjon er et relativt uutforsket felt innenfor forskningen, har jeg benyttet en hermeneutisk metode i arbeidet med å identifisere de uavhengige variablene som inngår i det teoretiske rammeverket, og i tolkningen av de ulike kildene i oppgavens analyse. Grunntanken innenfor hermeneutikken er at man må søke å forstå fenomener og aktører ut fra deres egne premisser, og innenfor deres egen *kontekst*. Denne tilnærmingen passer bra for en studie som har en eksplorerende dimensjon, slik tilfellet er for denne oppgaven. I tillegg til drøftingen av den nasjonale konteksten for internasjonal valgobservasjon, og understrekingen av en *landsensitiv* tilnærming, har jeg derfor i denne oppgaven også forsøkt å forstå internasjonale observatører innenfor konteksten valgobservasjon opprinnelig

69. Jeg har tidligere gjort oppmerksom på at denne politiske kulturen, som har blitt omtalt som ny-patrimonialismen, preger landene i Afrika sør for Sahara i *ulik grad*.

springer ut fra – nemlig 90-tallets kondisjonalitetsregime, og diskursene i internasjonal politikk mer generelt. Dette punktet kommer jeg tilbake til, etter at jeg har sett litt nærmere på funnene fra oppgavens empiriske analyse.

6.2 Hyllest til papirdemokratiet?

Innledningsvis i oppgaven understreket jeg at denne studien har et todelt mål. Det første, og mest sentrale målet, er som vi har sett ambisjonen om å være teoribyggende på et hittil understudert felt. Oppgavens andre mål har vært å gjennomføre en empirisk analyse av fire utvalgte observasjonsoppdrag, for å søke å avdekke om disse oppdragene har fylt det jeg kaller en ”fødselshjelper for demokratiet”-funksjon, eller om oppdragene snarere må regnes som det jeg noe spissformulert omtaler som *en hyllest til papirdemokratiet*.

En nyvinning ved denne empiriske analysen er at jeg har søkt å inkludere et bredere datamateriale enn det som har vært vanlig i de fleste tidligere bidrag innenfor litteraturen om internasjonal valgobservasjon. Denne utvidelsen er ment å gi et bedre grunnlag for å avdekke om tidligere kritikker fra enkeltstående observasjonsoppdrag ser ut til å være representative for flere case. Spørsmålet er altså om svakhetene som kritiseres⁷⁰, ser ut til å være av en systematisk karakter. Analysen er altså også ment å fungere som en utprøving av disse variablenes relevans, og det teoretiske rammeverkets styrke.

Funnene fra den empiriske analysen viser at de antatte sammenhengene mellom idealmodellens fire uavhengige variabler og valgkjennelsenes kvalitet, i all hovedsak bekreftes.⁷¹ Som det fremgikk av forrige kapittel, ser man at disse sammenhengene når det gjelder en aktør som Carter-senteret, hovedsakelig har et positivt fortegn, ved at høy innfrielse av kravene til kompetanse, varighet og koordinasjon går sammen med grundige og kvalitetssikrede kjennelser. Når det gjelder Samveldets innsats, finner man sammenhenger med et relativt klart negativt fortegn. Her gir svak kompetanse og kortvarige oppdrag seg utslag i mangelfulle og skjeve valgkjennelser. FN og EU har i større grad variert i sin måloppnåelse – mens innfrielsen av idealmodellens krav har vært relativt høy i forhold til enkelte av variablene ved enkelte oppdrag, har den i andre tilfeller vært svært lav.

Har så den samlede måloppnåelsen gjort disse fire oppdragene til en reell fødselshjelp for folkestyret, eller er det riktigere å betegne dem som en hyllest til papirdemokratiet? Når det gjelder oppdraget i Kenya i 1992, konkluderer analysen med at det samlede utfallet av observasjonsinnsatsen vanskelig kan tolkes som noe annet enn det internasjonale samfunnets legitimering av et papirdemokrati. Ved Zambia-oppdraget i 1991 var Carter-senteret og Samveldet derimot lite samstemte i sine uttalelser. Mens Carter-senteret var svært tilbakeholdne med å si noe om valgets karakter, og heller gratulerte folket med deres forpliktelse overfor demokratiske verdier, erklærte Samveldet valget for fritt og rettferdig allerede før valgresultatet var offentliggjort.

70. Nærmere bestemt mangelen på en felles valgstandard, for svak observatørkompetanse, for kortvarige oppdrag og mangelfull koordinasjon.

71. En felles valgstandard representerer i modellen også en *mellomliggende* variabel, mellom kompetanse, varighet og koordinasjon på den ene siden, og oppdragets utfall på den andre. Også antakelsen om at oppfølgingen av en felles standard påvirkes av de tre variablene i trinn 2, får støtte i analysen.

Gitt organisasjonens manglende forbehold ved dette valget som helt klart var preget av en rekke alvorlige svakheter, vil jeg hevde at man også i dette tilfellet hadde å gjøre med en hyllest til papirdemokratiet. Ser man på ansvarligheten Carter-senteret utviste ved å påpeke en rekke kritikkverdige forhold i sin kjennelse, mener jeg imidlertid at denne delegasjonen må sies å ha fylt en funksjon som fødselshjelper for folkestyret.

Oppdraget i Mosambik i 1994 var som vi har sett preget av svakheter i forhold til deler av observatørkorpsets kompetanse. Dette var imidlertid et atypisk oppdrag, ettersom det inkluderte over 2000 internasjonale observatører, i motsetning til om lag 200, som har vært det vanlige antallet ved flere av valgene i regionen. Ved dette oppdraget var det også slik at halvparten av observatørene var rekruttert fra personell som allerede hadde vært i landet i 6-12 måneder i forbindelse med ONUMOZ' operasjon. Ved utplasseringen i felt ble disse observatørene parett opp med observatører fra den nyankomne gruppen. Samlet sett viser analysen av dette oppdraget at informasjonsinn-samlingen var grundig, og at den endelige kjennelsen ga et godt bilde av den politiske situasjonen i landet før og etter valget. På dette grunnlaget må oppdraget sies å ha vært en fødselshjelper for folkestyret.⁷²

I Mosambik i 1999 hadde man også en situasjon der de to største obser- vatørdelegasjonene, EU og Carter-senteret, hadde ulike vurderinger av valget. Mens Carter-senteret valgte å avvende den spente situasjonen som oppstod under stemmeopptellingen, gikk EU ut allerede ti dager før valgresultatet forelå, og erklærte valget for fritt og rettferdig. Også her konkluderer analysen med at mens Carter-senteret i stor grad innfridde kravene i idealmodellen, utviste EU en alvorlig mangel på landsensitivitet og evne til å planlegge oppdraget. Samlet sett kan man dermed si at mens Carter-senteret også her fremsto som en fødselshjelper for folkestyret, kan EUs kjennelse vanskelig tolkes som annet enn et bifall av et regime som på det aktuelle tidspunktet viste bekymringsfulle tegn til ikke å respektere demokratiske verdier.

6.3 bakenforliggende årsaker og fremtidig forskningsbehov

Funnene fra oppgavens empiriske analyse støtter som vi har sett valget av uavhengige variabler i det teoretiske rammeverket. Variablene synes valide og relevante, og det samlede rammeverket må dermed sies å ha blitt styrket gjennom anvendelsen på oppgavens empiriske materiale. Oppgavens hovedhypotese om at internasjonale observasjonsoppdrag i Afrika sør for Sahara på 90-tallet *ikke har vært gjennomført i tråd med idealet om å samle informasjon om hele valgprosessen* (Jfr. H1), har også langt på vei fått støtte, men likevel har vi sett visse unntak fra denne hypotesen (Jf. særlig Carter-senteret).

Perspektivet *Konkurrerende agendaer* i forrige kapittel har vist seg å tilby en viss forklaringskraft i denne sammenhengen. Perspektivet peker på at organisasjoner som har sterke politiske eller økonomiske egeninteresser i landene hvor de er ute for å observere valg, vil være tilbøyelige til å ta lettere

72. Analysen av oppdraget har som vi har sett likevel avdekket betydelige svakheter knyttet til FN's briefing-opplegg for korttidsobservatørene. Dersom oppdraget ikke hadde blitt gjennomført parallelt med en omfattende FN-operasjon, som tillot et svært høyt antall observatører, kan man tenke seg at disse svakheterne i større grad ville ha påvirket kjennelsens kvalitet i negativ retning.

på kravene til en kvalitetssikret observasjonspraksis, enn organisasjoner som er mer fristilte, og dermed har færre konkurrerende agendaer. Dette illustreres i analysen av Carter-senterets relativt høye måloppnåelse, sammenlignet med de andre aktørene.

Av plasshensyn har jeg ikke i denne oppgaven kunnet foreta en mer dyptgående drøfting av mulige bakenforliggende årsaker til en svak observasjonspraksis. Dette er imidlertid en problemstilling som det vil være behov for å kartlegge nærmere i fremtiden.

6.4 Avsluttende betraktninger

Samlet sett har denne oppgaven vist at internasjonale organisasjoner som FN, EU og Samveldet fortsatt har en lang vei å gå før de vil makte å innfri kravene som stilles til et kvalitetssikret observasjonsoppdrag. Vil det så være grunnlag for å tro at internasjonale organisasjoner noen gang vil være i stand til å gjennomføre et fullt ut vellykket observasjonsoppdrag? Er god valgobservasjon rett og slett en *mission impossible*?

Det første forholdet det er grunn til å presisere i denne sammenhengen er at rammeverket som presenteres i denne oppgaven har form av en *idealmodell*. Man kan dermed ikke forvente at aktørene som er involvert i internasjonal valgobservasjon, vil komme til å være i stand til å innfri kravene som ligger i modellen fullt ut. Spørsmålet om et oppdrags varighet og observatørens kompetanse er også et spørsmål om ressurser, og det er vanskelig å se for seg at det internasjonale samfunnet vil prioritere, eller være i stand til, å sende ut observatørdelegasjoner som både er topp skolert, og store nok i omfang til å gi en fullt ut tilfredsstillende dekning av alle valglokaler.

Til tross for dette forholdet har drøftingene tidligere i oppgaven vist at internasjonale organisasjoner fortsatt har et forbedringspotensiale når det gjelder den internasjonale observasjonspraksisen. I forrige kapittel så vi hvordan økt diskursiv bevissthet internt i en organisasjon vil kunne bidra til større grad av landsensitivitet ved internasjonale observasjonsoppdrag, og bedre planlegging av gjennomføringen i felt. Vi har imidlertid også sett at internasjonale organisasjoners konkurrerende agendaer i mange tilfeller representerer en hindring i forhold til en reell prioritering av kvalitetssikringen av internasjonale observasjonsoppdrag. EUs initiativ til en forbedret observasjonspraksis (EU 2000) bærer likevel bud om en positiv utvikling på dette feltet. Det vil være opp til både forskere å praktikere å søke å følge og dokumentere denne utviklingen i fremtiden.

Litteraturliste

- Abbink, Jon og Gerti Hesseling (2000) *Election Observation and Democratization in Africa*. Macmillan Press Ltd.
- AIM-report (1999) No 168, Mozambique News Agency, London.
- Ajulu, Rok (1999) "Kenya: The Survival of the Old Order". I Daniel, John, Roger Southall og Morris Szeftel *Voting for Democracy*. Ashgate Publishing Limited, Hampshire England.
- Almond, Gabriel A. og Sidney Verba (1965) *The civic culture : political attitudes and democracy in five nations*. Little, Brown. Boston.
- Amundsen, Inge (2001) "The Limits of Clientilism: Multi-Party Politics in Sub-Saharan Africa" i *Forum for Development Studies*, nummer 1, volume 28. Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Andreassen, Bård-Anders, Gisela Geisler og Arne Torstensen (1993) *A hobbled democracy: the Kenya general elections 1992*. Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Andreassen, Bård Anders (1993) "Hva er internasjonal valgobservasjon? Om regimeovergang, observasjon og verifikasjon." *Mennesker og rettigheter*. 11 (1).
- Andreassen, Bård-Anders, Gisela Geisler og Arne Tostensen (1992) *Setting a standard for Africa?: lessons from the 1991 Zambian elections*. Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Awepa (1995) *Report of Awepa's observation of the Mozambique electoral process 1992-1994*.
- Barya, John-Jean (1993) "The New Political Conditionalities of Aid: An Independent view from Africa" i *Interested in Development Studies?* (24) 1 Institute of Development Studies.
- Bayart , Jean-Francois (1993) *The State in Africa: The Politics of the Belly*. Longman, London.
- Baylies, Carolyn og Szeftel, Morris (1999) " Democratization and the 1991 Elections in Zambia". I Daniel, John, Rohger Southall og Morris Szeftel *Voting for Democracy. Watershed Elections in Contemporary Anglophone Africa*. Ashgate Publishing Limited, Hampshire England.
- Beigbeder, Yves (1994) *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections : self-determination and transition to democracy*. Dordrecht, Boston.
- Boneo, Horacio (1999) *Proposal for a Book on Electoral Observation. Annex 1: Some Very Preliminary Ideas on Content*. Ikke publisert.
- Boneo, Horacio (1996) "The Future of Election Observation." *Democracy Forum: Report of the Democracy Forum in Stockholm, June 12-14* IDEA.

- Bratton, Michael og Nicolas van de Walle (1997) *Democratic experiments in Africa: regime transitions in comparative perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Braathen, Einar (2000) *The 1999 General Elections in Mozambique*. NORDEM Observation Report. University of Oslo.
- Braathen, Einar (1994) *Voting for Peace. Mozambique Presidential and Legislative Elections 1994*. Report submitted to Norwegian Institute of Human Rights (IMR), Oslo.
- Båtsvik, Tage (1999) *Spelet om eit uavhengig Irland. Eit nytt teoretisk perspektiv på prosessen mot irsk sjølvstyre*. Hovedfagsoppgave, Universitetet i Bergen.
- Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Carothers, Thomas (1997) "The rise of election monitoring. The observers observed." *Journal of Democracy* 8 (3).
- Carroll, David (2001) *Telefonintervju med underdirektør ved Carter-senteret*. 08.november.
- Carter Center (2000) <http://www.cartercenter.org>. 15. juni.
- Carter Center (2000) *Observing the 1999 Elections in Mozambique. Final report*.
- Carter Center (1992) *The October 31, 1991 National Elections in Zambia*. National Democratic Institute for International Affairs, Emory University.
- Chabal, Patrick og Jean-Pascal Daloz (1999) *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*. James Curry, Oxford.
- Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System. The Politics of State Survival*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Commonwealth (2000) *The Parliamentary and Presidential Elections in Mozambique. The Report of the Commonwealth Observer Group*. Commonwealth Secretariat, London.
- Commonwealth (1993) *The Presidential, Parliamentary and Civic Elections in Kenya. The Report of the Commonwealth Observer Group*. Commonwealth Secretariat. London.
- Commonwealth (1992) *Presidential and National Assembly Elections in Zambia. The Report of the Commonwealth Group*. Commonwealth Secretariat. London.
- Commonwealth (1991) *Guidelines for the establishment of Commonwealth Groups to observe elections in member countries*. Commonwealth Secretariat, London.
- Corneliussen, Hans Inge (1995) "Har vestlig kondisjonalitet gjort Kenya mer demokratisk?" I *Fellesrådets Afrika årbok '95*. Gazettebok, Oslo.
- Cranenburgh, O. van (2000) "Democratization in Africa: the Role of Election Observation". I Abbink, Jon og Gerti Hesseling *Election Observation and Democratization in Africa*. Macmillan Press Ltd.
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dahl, Robert A. (1992) "Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development". 235-251. I Eide, Asbjørn og Bernt Hagtvedt

- Human Rights in Perspective. A Global Assessment.* Blackwell Publishers, Oxford.
- Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and its critics.* Yale University Press, New Haven/London.
- Dahl, Robert A. (1986) *Democracy, Liberty, and Equality.* Universitetsforlaget AS. Oslo.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarch: Participation and Opposition.* Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert A. (1967) "The Evaluation of Political Systems" (s. 166-181) I Pool, Ithiel de Sola (red) *Contemporary Political Science: toward empirical theory.* McGraw-Hill. New York.
- Darnolf, Staffan og Y. Choe (1997) "Free and Fair Elections: What Do We Mean and How Can We Measure Them?" Paper prepared for presentation at the 17th IPSA Congress, August 18-21, 1997, Seoul.
- Diamond, Larry og Marc F. Plattner (1999) *Democratization in Africa.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Diamond, Larry, red (1993) *Political culture and democracy in developing countries.* Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colo.
- Ebersole, Jon M. (1992) "The United Nations Response to Requests for Assistance in Electoral Matters" *Virginia Journal of International Law* 13, Fall 1992: 94.
- Eide, Martin (1995) *Nyhetens interesse. Nyhetsjournalistikk mellom tekst og kontekst.* Universitetsforlaget, Oslo.
- Ekker, Ingrid Kvammen (2000a) *Zimbabwes valg.* Nyhetsbrev i serien Fokus fra FN-programmet. FN-programmet, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo.
- Ekker, Ingrid Kvammen (2000b) "Flom og folkestyre i Mosambik". Kronikk i *Aftenposten* 06.04.2000.
- Ekker, Ingrid Kvammen (2000c) Landprofil om Mosambik i *Fellesrådet for Afrikas Årbok Afrikanere om Afrika.* Solidaritet Forlag.
- Elklit, Jørgen og Palle Svensson (1996) *When are elections free and fair – or at least acceptable?* Democratisation: the status of today's empirical theory, Helsinki.
- Etzioni, Amitai (1982) *Moderne organisasjoner.* Tanum-Norli. Oslo.
- EU (2000) *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on EU Election Assistance and Observation.* COM 191. Brussels.
- EU (2002) *Final Statement on the Zambian Elections 2001.* Issued in Lusaka February 5.
- EU (1999) *Briefing for EU-observatører,* Maputo, Mosambik 28. november.
- EU 1999) *Preliminary statement for the 1999-elections in Mozambique.* Maputo 12. desember.
- EU (1999) *EU guidelines on common criteria for the selection of electoral observers.* Council Decision 8728.
- EU (1998) *Guidelines – EU policy on electoral observation.* Council Decision 9262.
- EU (1992) *Maastricht : The Treaty on European Union / European Parliament.* Bind nr: AX-74-92-750-EN-C. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- FN (2000) <http://www.un.org>. 14. februar.

- FN (1999) *Secretariat for Support to Electoral Observers (SSEO)* Upublisert materiale UNDP Maputo desember.
- FN (1991) *Report from the General Assembly A/46/609*.
- FN (1989) *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*. Resolusjon 44/146.
- FN (1989) *Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes*. Resolusjon 147.
- FN (1988) *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*. Resolusjon 43/157.
- FN (1966) *The International Covenant on Civil and Political Rights*. Resolusjon 2200A.
- FN (1960) *The Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*. Resolusjon 1514.
- FN (1948) *FN's Verdenserklæring om menneskerettighetene*. Resolusjon 217A.
- FN (1945) FN-Charteret.
- Foeken, D. og T. Dietz (2000) "Of Ethnicity, Manipulation and Observation: the 1992 and 1997 Elections in Kenya". I Abbink, Jon og Gerti Hesseling *Election Observation and Democratization in Africa*. Macmillan Press Ltd. London.
- Franck, Thomas M. (1992) "The Emerging Right to Democratic Governance" (s. 46-91) I *American Journal of International Law* Volume 86. American Society of International Law.
- FODEP (2002) Interim Statement by the Foundation for Democratic Process. Announced by President A. Chanda 03.01.02 Pressekonferanse Holiday Inn i Lusaka.
- Geisler, Gisela (1993) "Fair? What has fairness got to do with it? Vagaries of Election Observation and Democratic Standards." *The Journal of Modern African Studies* 12.93 (31).
- Geschiere, Peter (1997) *The Modernity of Witchcraft. Politics and the occult in postcolonial Africa*. University Press of Virginia, London.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*. Polity Press, Cambridge.
- Høgdaahl, Kristin, Ingrid Kvammen Ekker og Lalaine Sadiwa (2002) *Manual on Human Rights Monitoring*. Norwegian Institute of Human Rights, Oslo.
- IDEA (1997) *Code of Conduct. Ethical and Professional Observation of Elections*. IDEA Code of Conduct Series 1.
- IDEA (1995) *International Election Observation. Seventeen Organisations Share Experiences on Electoral Observation*. IDEA rapport.
- Joseph, Richard (red.) (1998) *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder Rienner, London.
- Joseph, Richard (1994) "Africa: the Rebirth of Political Freedom" *Journal of Democracy*.
- Kalleberg, Ragnvald (1996) "Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog" (s. 26-73) i Holter, Harriet & Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlaget, Oslo.

- Karl, Terry Lynn og Philippe C. Schmitter (1991) "What Democracy is, and is Not" *Journal of Democracy* 91 (2).
- Karl, Terry Lynn og Philippe C. Schmitter (1991) "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal* 43 (2).
- Kaspersen, Lars Bo (2001) *Anthony Giddens – introduktion til en samfunns-teoretiker*. Hans Reitzels Forlag, København.
- Kohnert, Dirk (1996) "Magic and Witchcraft: Implications for Democratization and Poverty-Alleviating Aid in Africa." in *World Development* 24 (8), 1347-55. Elsevier Science Ltd. Printed in Great Britain.
- Krennerich, Michael (1999) "Zambia". I Nohlen, Dieter, Michael Krennerich og Bernhard Thibaut. *Elections in Africa. A Data Handbook*. Oxford University Press inc., New York.
- Krennerich, Michael (1999) "Mozambique". I Nohlen, Dieter, Michael Krennerich og Bernhard Thibaut. *Elections in Africa. A Data Handbook*. Oxford University Press inc., New York.
- Lafferty, William M. (1981) "Demokrati og sivil ulydighet II" (212-235) i Bernt Hagtvet (red.) *Den vanskelige ulydigheten*. Pax Forlag, Oslo.
- Linz, J. og Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, South America and Eastern Europe*. John Hopkins University Press, London.
- Marcal, Isabel (2001) *E-postintervju med ansatt ved FNs Electoral Assistance Division*. 06. september.
- Mazula, Brazao (1996) *Mozambique. Elections, Democracy and Development*. Inter-Africa Group, Maputo.
- Médard, Jean Francios (1996) "Patrimonialism, neo-patrimonialism and the study of the post-colonial state in Sub-Saharan Africa." I Secher Marcussen, Henrik (red.) *Improved Natural Resource Management – the role of formal organizations and informal networks and institutions*. Roskilde: IDS, pp. 76-97.
- Palmero, Alessandro. *E-postintervju med ansatt ved EUs Elections Desk*. 02. august 2001 og 19. juni 2000.
- Pye, Lucian W. og Sidney Verba (1965) *Political culture and political development*. Princeton University Press, Princeton.
- Robinson, Mark (1993) "Aid, Democracy and Political Conditionality in Sub-Saharan Africa". I Sørensen, Georg (red.) *Political Conditionality*. Frank Cass, London.
- Rokkan, Stein (1987) *Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Samveldet (2000) <http://www.thecommonwealth.org>. 18. oktober.
- Samveldet (1991) Harare-erklæringen. Commonwealth Secretariat. London.
- Samveldet (1971) Singapore-erklæringen. Commonwealth Secretariat. London.
- Skjervheim, Hans (1957) "Deltakar og tilskodar". I *Deltakar og tilskodar og andre essays* (1976) Oslo.
- Sundet, Geir (red.) (1996) *Democracy in Transition. The 1995 Elections in Tanzania*. Human Rights Report 8 IMR, Oslo.
- Szeftel, Morris og Carolyn Baylies (1992) "The Fall and Rise of Multi-party Politics in Zambia." *Review of African Political Economy*, no. 54.

- Sørensen (1998) *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*. Westview Press, Oxford.
- Sørensen, Georg (red.) (1993) *Political Conditionality*. Frank Cass, London.
- Turner, Michael (1998) "Mozambique's Vote for Democratic Governance" i Krishna Kumar (red) *Postconflict elections, democratization, and international assistance*. Boulder Colo: L. Rienner.
- Tvedten, Inge (1993) "The Angola Debacle" *Journal of Democracy* 2(4).
- UNDP (1992) *Human Development Report 1992*. Oxford University Press, New York.
- United Nations (1995) *The United Nations and Mozambique 1992–1995*. Blue Books Series, United Nations Department of Public Information.
- Uvin, Peter og Isabelle Biagiotti (1996) "Global Governance and the "New" Political Conditionality. *Global Governance* 2, 377-400.
- Uvin, Peter (1993) "Do as I say, Not as I do": The Limits of Political Conditionality". I Sørensen, Georg (red.) *Political Conditionality*. Frank Cass, London.
- Weber, Max (1971) *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning [i.e. samfunnsforskning] og verdier*. Gyldendal, Oslo.
- Wooding, Robert (2000) *Telefonintervju med ansatt ved Commonwealth Secretariat*. 06. april.