



[4·04] Internasjonal politikk

Stat og konflikt i Afrika

Den afrikanske staten

Sentral-Afrika: statskollaps og krig

Konflikter på Afrikas horn

Vest-Afrikas urolige hjørne



Nr. 4 - 2004
62. Årgang

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2004

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn
Gjesteredaktør: Stein Sundstøl Eriksen
Bokmeldingsred.: Halvard Leira
Red.sekr.: Jan Risvik
Red.utvalg: Torgeir Larsen, Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy, Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: bkf@nupi.no
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatterens regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Internasjonal politikk er indeksert i *The International Bibliography of the Social Sciences*, *International Political Science Abstracts* og *Gale Directory of Publications and Broadcast Media*

Internasjonal politikk: 4 hefter i året
Abonnement 2004: kr. 330 (innen Norden)
kr. 450 (utenfor Norden)
Enkelthefter: kr. 95 (+ porto/eksp.)
Bestilling: <http://www.nupi.no/PubNor/pub-set-no.htm>

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord
Foto: Rune Eraker, Eritrea (beskåret)

[4] Innhold

- 495 **Forord: Stat og konflikt i Afrika**
Birgitte Kjos Fonn
- 499 **Den afrikanske staten: idé og virkelighet**
Stein Sundstøl Eriksen
- 517 **Sentral-Afrika: en vev av kriger**
Ståle Ulriksen
- 539 **Krig og statssammenbrudd i Kongo**
Stein Sundstøl Eriksen
- 559 **Afrikas horn: et lappeteppes av kriger**
Axel Borchgrevink
- 579 **Vest-Afrika – regionale og nasjonale konflikter:
Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten**
Morten Bøås
- Bokspalte*
- 603 **The New Regionalism in Africa**
Karin Dokken
- 608 **Multilateral Institutions: A Critical Introduction**
Arne Tostensen
- 612 **Global Institutions and Development. Framing the
World?**
Jon Harald Sande Lie

616 **Hva er Vesten?**

Halvard Leira

621 **Act of Creation: The Founding of the United Nations**

Ole Jacob Sending

629 **Summaries**

633 **Årgangen 2004**

Stat og konflikt i Afrika

En rekke afrikanske regioner er, og har lenge vært, åsted for ødeleggende konflikter. Konfliktene er små og store, det er borgerkriger, geriljakriger og nasjonale konflikter. Det de fleste har til felles uansett hvilket nivå de befinner seg på, er at de ofte er vevd sammen i omfattende nett – og det som har gjort det mulig for kriger og konflikter å veves sammen på denne måten, er mangelen på sterke stater med klart voldsmonopol og klar kontroll over sine territorier.

Stein Sundstøl Eriksen, som også har vært gjesteredaktør for dette nummeret, åpner med en artikkel om den afrikanske staten. Michael Mann betrakter statsdannelse som en prosess der samfunnet gradvis «bures inne» av en høyere politisk autoritet. For eksempel i de moderne europeiske samfunn har denne prosessen kommet langt. Staten er en autoritet som har volds- og territoriekontroll samt makten over utformingen av lover og regler. I tillegg nevnes gjerne eksternt, internasjonal anerkjennelse som et kjennetegn på en stat – men av alle statens karakteristikk er dette den minst illustrerende, for mange stater blir faktisk anerkjent eksternt uten at de oppfyller de andre kriteriene. Derfor har Christopher Clapham foreslått at man opererer med et begrep om «stathet», som noe som kan graderes.

I tråd med dette viser Eriksen at en rekke afrikanske stater ikke har lyktes i å «bure inne» sine samfunn. I disse landene er politikk ikke bare en kamp om kontroll over styre og beslutninger, men også om statens rett til å etablere bindende lover og regler. På den annen side gir statens manglende evne til å kontrollere sine territoriale grenser opphav til et «annerledes» forhold mellom nabostater. Konflikter som starter som borgerkriger, har en tendens til å spre seg over grensene uten at noen av de berørte statene klarer å

hindre det. Som resultat av dette blir grenseoppgangen mellom det interne og det eksterne ofte uklar. I regioner med svake stater vil i tillegg ikke-statlige aktører ofte ha mye makt og fylle flere statsfunksjoner.

Dagens Afrika består av en rekke regioner hvor dette er situasjonen. Den største og kanskje mest kjente konflikten er den som har sitt utgangspunkt i Den demokratiske republikken Kongo, tidligere Zaire. Kongo er på mange måter et skoleeksempel på en kollapset stat, der både borgerkriger og nasjonale konflikter har kunnet danne en vev av motsetninger fordi staten ikke har kontroll over sitt territorium. Så omfattende er Kongos nære historie om statsammenbrudd og konflikt at vi har valgt å ta med to artikler om to forskjellige faser – en som omhandler bakgrunnen for sammenbruddet i perioden frem til Mobutu Sese-Sekos fall i 1997, og en om krigen som oppsto etter at Laurent Kabila hadde klart å styrte Mobutu.

Denne krigen involverte totalt ni krigførende stater, tre andre stater som ble direkte berørt av krigføringen, og flere titalls væpnede politiske bevegelser fra minst seks land. Krigen er blitt forklart som en nyimperialistisk konspirasjon, som Afrikas «første verdenskrig» eller første kontinentale krig, og som en sammenhengende mosaikk av borgerkriger som har lite med hverandre å gjøre. Krigen kan forstås, og har blitt forstått, på ulike nivåer – det nasjonale, det regionale og det globale. *Ståle Ulriksen* bruker Barry Buzans teori om regionale sikkerhetskomplekser («et sett stater hvis viktigste sikkerhetsinteresser er tilstrekkelig tett koblet sammen til at deres nasjonale sikkerhetssituasjon ikke kan vurderes realistisk uavhengig av hverandre») som et utgangspunkt for å fremheve en del trekk ved krigen, og for å svare på spørsmålet om det har utviklet seg et slikt regionalt sikkerhetskompleks i Sentral-Afrika. Artikkelen konkluderer med at så er tilfelle, men at dette regionale sikkerhetskomplekset fungerer på en særegen måte, på grunn av det store innslaget av sterke, ikke-statlige aktører. Kongo-krigen var ikke én krig, og heller ikke en mosaikk av borgerkriger, men en vev av sammenflettede kriger og konflikter som inkluderte en stor del av Afrika, skriver Ulriksen.

I den neste artikkelen analyserer *Stein Sundstøl Eriksen* bakgrunnen for Kongo-krigen. Han trekker linjene tilbake til forholdene under det stadig mer svekkede styret til Mobutu i det daværende Zaire, særlig i perioden etter 1990, og argumenterer for at den zairiske/kongolesiske statens sammenbrudd må ses i lys av dette. Selv ikke i Mobutus glansperiode under den kalde krigen strakte hans kontroll seg mye ut over hovedstaden Kinshasa og åstedene for

landets voldsomt store mineralforekomster. Dette skyldtes ikke bare manglende evne til kontroll, men også manglende *vilje*: Eriksen gjen- gir blant annet den kjente historien om at Mobutu ved begynnelsen på Rwanda-krisen skal ha skrytt overfor sin rwandiske kollega, president Habyarimana, om at han aldri i sin tid som leder hadde bygget en vei. «Nå kommer de langs dine veier for å ta deg.» skal Mobutu ha sagt.

Tiår med vanstyre og klientelisme gjorde sitt: Mobutu og staten ble stadig mer svekket, og fra 1998 regner man Kongo som helt kollapset, som stat betraktet.

Det var særlig to kritiske begivenheter utenfor landets grenser som førte til sammenbruddet: Den ene var slutten på den kalde krigen, som i praksis berøvet Mobutu mye av den internasjonale – og ikke minst amerikanske – støtten som hadde holdt ham oppe. I tillegg var folkemordet i Rwanda i 1994, med den påfølgende masseflukten fra Rwanda til Øst-Zaire, en utløsende faktor. Dette skapte grobunn for den bevegelsen som løftet Laurent Kabila frem til makten, med sterk støtte fra et Rwanda, som siden ble en viktig aktør i krigen. Og den svekkede kongolesiske staten lå laglig til for hogg, både innenfra og utenfra.

Også på Afrikas horn gir det mening å snakke om en vev, eller et lappeteppe, av kriger, og det problematiske forholdet mellom staten og andre som kjemper om kontroll på statens territorium, går igjen her. Som *Axel Borchgrevink* påpeker, kan det være vel så risikabelt å ha en svak som en sterk nabo – det øker faren for å trekkes inn i et vepsebol av motsetninger. Selv om mange av konfliktene på Afrikas horn er oppstått som resultat av statsinterne spenninger, påpeker Borchgrevink at disse konfliktenes dynamikk bare fullt ut kan forstås i et regionalt perspektiv. Fortsatt i tråd med Buzan identifiseres her et regionalt sikkerhetskompleks (til og med av et slikt omfang at det finnes forgreninger til andre regionale sikkerhetskomplekser). All den stund væpnede opposisjonsgrupper bruker nabolandene som base for angrep på sine regimer, og siden nettverk gjerne bygges rundt prinsippet «min fiendes fiende er min venn», veves de forskjellige konfliktene sammen i et regionalt mønster. Siden statene i regionen konstant ris av konflikter og ikke klarer å opprettholde sitt voldsmonopol, utfordres de videre av frigjøringsbevegelser som besitter mange av de trekkene man vanligvis betrakter som statens.

Siste artikkel dreier seg om Vest-Afrika. Med borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone som har vart i tiår, og med Elfenbenskysten som et noe senere tilskudd til stammen av bitre interne kriger,

er Vest-Afrika et av verdens mest urolige områder. Også *Morten Bøås* legger vekt på den regionale dimensjonen når han analyserer forholdet mellom borgerkrigene i disse tre landene. Krigene har først og fremst sine utspring som nasjonale konflikter. Spørsmålet om hvilke rettigheter og prinsipper som for eksempel skal konstituere den liberiske stat, ligger i kjernen av de politiske, økonomiske, sosiale og væpnede konflikter som både har formet og herjet det liberiske samfunn gjennom flere tiår. Krigen i Sierra Leone startet som et sosialt opprør mot en korrupt og autoritær elite, mens krigen i Elfenbenskysten handler om borgerrettigheter, retten til land, stemmerett og retten til å stille til valg. Bøås skriver at den rådende situasjonen i Vest-Afrika først og fremst må ses som en rekke nasjonale konflikter, som i utgangspunktet ikke har mye til felles, men som i tråd med konklusjonene i de andre artiklene i dette nummeret, er flettet sammen regionalt som følge av at de statene det gjelder er generelt svekket. Så stor betydning kan det regionale ha at det til og med kan føre til at en svak stat overlever lenger enn ventet: Det skjedde for eksempel med Liberia, etter at omverdenen følte behov for å støtte opp om landets eksistens, skriver Bøås.

Bokspalten tar for seg regionalisering i Afrika, multilaterale og globale institusjoner og utvikling, etableringen av FN samt en omtale av to bøker om ideen Vesten – blant annet om Vestens selvpoppfattelse og hvordan den blir oppfattet utenfra .

En stor takk til fagfellene som har lest og vurdert artiklene til dette nummeret. Noen har gått gjennom en rekke bidrag før de fem som konstituerer denne utgaven, ble plukket ut. Både de og de andre fagfellene som har vært involvert, takkes for utmerket innsats.

Takk også til *Torunn Tryggestad*, *Ståle Ulriksen* og *Andreas Vogt* som alle var sentrale i nummerets planleggingsfase, samt studentstipendiat *Thea Ottmann* som bidro med mye praktisk bistand i innledningsfasen.

NUPI, 2. desember 2004
Birgitte Kjos Fonn

Den afrikanske staten: idé og virkelighet

Stein Sundstøl Eriksen
dr.polit., forsker, NUPI

Den afrikanske staten er i krise. Dette har vært gjentatt til det kjedsommelige de siste åra, men det er ikke mindre sant av den grunn. For å forstå denne krisen, og for å ha mulighet til å gjøre noe med den, er det nødvendig å vite hva som kjennetegner den afrikanske staten. Selv om det er enorm variasjon mellom afrikanske stater, er det likevel nok fellestrekk til at det er meningsfullt å operere med et begrep som den afrikanske staten.

Denne artikkelen har tre siktemål. For det første introduserer jeg Michael Manns teori om statsdannelse og hans begrep om «caging». Med dette begrepet beskriver han statsdannelse som en prosess der samfunnet gradvis «bures inne» i staten. For det andre vil jeg, med utgangspunkt i nyere teoretiske bidrag om staten i Afrika, redegjøre for hva som kjennetegner afrikanske stater. Og for det tredje vil jeg, på bakgrunn av denne diskusjonen, si litt om hva som kjennetegner mellomstatlige relasjoner i Afrika.

Artikkelen har dermed følgende oppbygning: Jeg begynner med en kort beskrivelse av den moderne staten generelt. Deretter redegjør jeg for den afrikanske staten og for hva som kjennetegner dens forhold til samfunnet internt og til verden utenfor dens grenser. Til slutt diskuterer jeg implikasjonene av denne redegjørelsen for studiet av den afrikanske staten.

Staten og statsdannelse

Hvert eneste menneske i verden bor i en stat og er formelt underlagt statens lover og regler. Staten er med andre ord en universell form for politisk organisering i dagens verden. Stater har en rekke

oppgaver og ansvarsområder. De skal fremme økonomisk utvikling, produsere sosiale tjenester, beskytte innbyggernes rettigheter, bygge ut infrastruktur mm.

Statens mest grunnleggende oppgave er imidlertid å beskytte samfunnet innenfor «sitt» territorium. Dette har en intern og en ekstern side. Internt skal den opprettholde lov og orden. Statens regler gjelder universelt innenfor dens territorium. Alle som bor i en moderne stat er underlagt de samme lovene og de samme institusjonene, og det finnes ingen formelle grenser for statens makt utover dem den måtte pålegge seg selv. I dette ligger det at staten også er enhetlig, i den forstand at politisk suverenitet er konsentrert på ett nivå – det statlige. Statens indre suverenitet er i sin tur fundert i dens monopol på legitim bruk av vold.

Eksternt skal staten beskytte sitt territorium mot andre stater og fremme sitt samfunns interesser overfor verden utenfor dens grenser. Andre stater er potensielle konkurrenter som kan true den enkelte stats interesser, enten disse defineres økonomisk eller sikkerhetspolitisk. Forholdet mellom statene kjennetegnes av en kombinasjon av konflikt og samarbeid, og for den enkelte stat framstår andre stater som midler til å realisere nasjonale interesser.

En suveren stat har dermed følgende idealtypiske kjennetegn:

- ▼ monopol på bruk av voldsmidler og ansvar for «ro og orden» innenfor sitt territorium
- ▼ ekstern anerkjennelse som medlem i systemet av stater, og rettssubjekt i folkerettslig forstand.

Både statens egne institusjoner og det internasjonale systemet av stater er basert på forutsetningen om at staten faktisk har disse kjennetegnene, eller i det minste noe i nærheten av dem. Ideen om en slik stat, som har ansvar for hele samfunnets ve og vel, og som skal regulere alt sosialt liv innenfor sitt territorium, er universelt anerkjent i dagens verden. Denne ideen om staten er dermed mer enn et sett normer og idealer. Den må også forstås som et systemkrav, som alle stater må tilpasse seg for å være deltakere i det internasjonale statssystemet. Derfor bygges alle formelle institusjoner opp ut fra dette idealet, som dermed nedfelles i konkrete strukturer. Alle stater tvinges til å tilstrebe dette idealet, og til å late som de oppfyller det, uansett hvor fjernt fra det de i virkeligheten måtte befinne seg. Ideen om staten er derfor en slags «objektivt operativ fiksjon» (Balakrishnan 2004) – en idé som ligger til grunn for utformingen av institusjonene, uavhengig av om den er i samsvar med virkeligheten eller ikke.

I tradisjonelle stater, det vil for Europas del si fram til ca 1648, var statens autoritet absolutt bare i et lite kjerneområde. Jo lenger bort man kom fra dette området, desto svakere var statens autoritet. Lokale «warlords» og småkonger kunne i stor grad kontrollere sine områder uten særlig innblanding fra den statsmakten de formelt var underlagt. Statens autoritet var derfor absolutt bare i sentrale områder og ble gradvis svekket utover i periferien. I et slikt system hadde lokale eliter stor makt. De kunne spille en stat ut mot en annen, oppnå rett til å kreve inn skatter eller ha egne hærer.

Moderne staters autoritet skal derimot være like absolutt over hele territoriet. Hele samfunnet skal underlegges de samme reglene og bli administrert på samme måte og i samme grad. Gjennom institusjonaliseringen av voldsmonopolet har samfunnet blitt underlagt staten, samtidig som staten ble en garantist for samfunnets (befolkningens) sikkerhet og velferd. Giddens beskriver dette som en utvikling fra «frontiers» til «borders»: «frontier refers to the peripheral regions of a state...in which the political authority of the centre is diffuse or thinly spread. A border, on the other hand, is a known and geographically drawn line separating and joining two or more states» (Giddens 1985: 50).

Utviklingen fra frontiers til borders skjedde parallelt med to andre grunnleggende endringer i forholdet mellom staten og samfunnet. Michael Mann beskriver denne utviklingen som «caging». (Mann 1993, kap. 3). «Caging» er en tosidig prosess, der staten blir både tettere knyttet til og klarere atskilt fra samfunnet. På den ene siden økte statens kontaktflate med samfunnet dramatisk. Mens alle tidligere stater hadde begrenset kontakt med innbyggerne, regulerer den moderne staten alle sider ved samfunnslivet. I dette ligger det at den moderne staten, når den etablerer seg som den høyeste politiske autoriteten i sitt territorium, burer samfunnet inne – med direkte kontroll over hele samfunnet og ansvar for samfunnet som helhet. Andre autoriteter blir underlagt staten, og makten blir sentralisert. Staten, med sitt sentraliserte maktapparat, gjennomtrenger samfunnet, og styrer samfunnet direkte, uten bruk av formidlende mellomledd. Staten blir med andre ord den høyeste politiske autoriteten innenfor sitt territorium. En suveren stat er en stat som definerer de reglene som alle innbyggerne i staten må følge. For å være suveren må en stat være i stand til – i det store og hele – å håndheve de reglene den selv definerer. Dette forutsetter monopol over voldsmidlene og kontroll over «sitt» territorium.

Staten får dermed ansvar for å administrere og regulere samfunnet som helhet. Denne utviklingen innebærer at statsapparatet vokser radikalt og får en rekke nye oppgaver.

Veksten i statsapparatets størrelse, utviklingen av nye teknikker for organisering og arbeidsdeling og framveksten av enorme mengder informasjon (blant annet i form av offentlig statistikk) må ses i lys av dette. Overvåking og innsamling av informasjon gjør det mulig for staten å opprettholde ro og orden, administrere samfunnet og fremme innbyggernes velferd.

På den annen side innebærer «caging» også at staten blir mer atskilt fra samfunnet enn tidligere. Det offentlige og det private (stat og samfunn) skilles ut som separate sfærer. En privat sfære, som består av økonomien og umiddelbare sosiale relasjoner, blir skilt fra og beskyttet av staten gjennom institusjonaliseringen av rettigheter (eiendomsrett, sivile og politiske rettigheter). Staten er atskilt fra denne sfæren, samtidig som den står som garantist for den.

Staten burer altså samfunnet inne. Et bur har som kjent både vegger og tak – en horisontal og en vertikal dimensjon. Den horisontale dimensjonen består i at statens myndighetsområde er strengt territorielt avgrenset. Den skal kontrollere bevegelser av personer, varer og kapital på tvers av statsgrensene. Den har absolutt myndighet innenfor sine grenser, og ingen myndighet utenfor. Statsgrensene definerer med andre ord burets vegger, for å holde oss til den romlige metaforen.¹ Den vertikale dimensjonen består i at staten etablerer seg som den høyeste politiske autoriteten i samfunnet, og dermed står over og atskilt fra alle andre grupper og institusjoner. I denne betydningen utgjør staten burets tak. Samfunnet er dermed det som er innenfor buret, avgrenset horisontalt av grensene mot andre stater (veggene) og vertikalt ved at staten etableres som den høyeste myndighet (taket).

«Caging» er ikke et essensielt trekk ved statsdannelse som sådan. En stat kan ha et klart avgrenset territorium, ha et sentralisert sett av institusjoner med formell posisjon som den høyeste myndighet innenfor sitt territorium og være anerkjent i statssystemet selv om samfunnet ikke er buret inne i praksis. De fleste stater, både historisk og i dagens verden, har ikke buret samfunnet inne på denne måten. I så måte er det dagens rike industriland som er verdenshistorisk eksepsjonelle, ved at de i så stor grad er i stand til å bure samfunnet inne i denne betydningen.

1 Om romlige metaforer i litteraturen om statsdannelse, se James Ferguson (1998).

Staten i Afrika

Den moderne staten ble innført i Afrika gjennom kolonialismen. Kolonimaktene hadde to siktemål med sitt styre. For det første skulle de sikre sin politiske kontroll. Dette gjorde de i hovedsak uten å bygge ut et stort «moderne» statsapparat. Antallet europeere i koloniene var forholdsvis lavt, og kolonimaktene styrte i hovedsak gjennom lokale ledere (Mamdani 1996). Dette skulle både sikre at administrasjonen av koloniene var billig, og at kolonistynet ikke førte til for mye motstand som kunne true den koloniale statens kontroll. Systemet med indirekte styre førte til at staten ble tett knyttet til det afrikanske samfunnet.

For det andre skulle de fremme økonomisk utvikling i koloniene. Virksomheten i koloniene skulle finansieres gjennom eksport av råvarer og jordbruksprodukter. For å oppnå dette fordelte de jord og forflyttet store folkegrupper. Dette ble gjort med tvang, og uten noen sosial basis i de afrikanske samfunnene (Young 1995, Beisinger & Young 2002). I de fleste tilfeller gjennomførte de imidlertid ikke noen full strukturell transformasjon av det afrikanske samfunnet. Full privat eiendomsrett til jord ble ikke innført. De fleste beholdt tilgangen til jord, og andelen lønnsarbeidere ble aldri høy. Jord og arbeidskraft ble med andre ord ikke varer, og de afrikanske samfunnene ble således aldri fullt ut «kapitalistiske» (Berman 1998).

Den koloniale statens innflytelse og kontroll over innbyggernes dagligliv var imidlertid begrenset. Den hadde verken evne eller vilje til en omfattende regulering av samfunnet, og langt mindre noen interesse av å fremme innbyggernes velferd:

While the small cadre of Europeans and their equally small and poorly equipped police and military units could mow down African resistance with a few machine guns, very little was invested in the civic apparatus of infrastructure development, social services and macroeconomic management (Berman 1998: 314).

For de fleste innbyggerne forble staten derfor en fjern og fremmed makt, som man hadde grunn til å frykte, men som man samtidig i stor grad kunne unnslippe.

Etter uavhengigheten ble statsgrensene opprettet av kolonimaktene bevart. Samtidig overtok de nye statene den koloniale statens institusjoner, med dens autoritære og paternalistiske styringspraksiser (Mamdani 1996, Munro 1996). Ved uavhengigheten sto de nye statene overfor et dilemma. På den ene siden ville deres storslagne planer om «modernisering» og «utvikling» kreve grunnleggende

sosiale og økonomiske reformer, enten i form av etablering av kapitalistiske produksjonsforhold, med privat eiendomsrett til jord og tilrettelegging for markedsbasert industrialisering, eller i form av omfattende statsledet utvikling av både industri og jordbruk. På den annen side ville slike dyptgripende reformer ha store sosiale og politiske konsekvenser, noe som kunne true de nye regimenenes makt.

I denne situasjonen valgte de fleste statene å ikke gjennomføre omfattende strukturelle reformer.² I stedet ble statens makt konsolidert gjennom utbygging av klientnettverk.

Resultatet er at afrikanske stater i dag er kjennetegnet av omfattende klientelisme. Dette har vært framhevet av både liberale pluralister (Bratton & van de Walle), marxister (Catherine Boone), weberianere (Sandbrook og Medard) og forfattere inspirert av postmodernismen (Bayart, Chabal og Daloz).

Noen tar utgangspunkt i Webers begrep om patrimonialisme (Jean-Francois Medard 1982, 1995 og Richard Sandbrook 1985). Begrepet patrimonialisme beskriver et system der det ikke finnes noe klart skille mellom det private og det offentlige. Patrimonialisme er for Weber en form for tradisjonelt herredømme. I likhet med andre former for tradisjonelt herredømme (føydalisme og patriarki) er patrimonialismen basert på tradisjonell legitimitet. Det som kjennetegner patrimonialismen, og som skiller den fra andre former for tradisjonelt herredømme, er at makten er relativt sentralisert, og utøves utover familien, landsbyen eller klanen.

Med dette utgangspunktet sammenliknes afrikanske stater med den patrimonialistiske idealtypen, og de finner at afrikanske stater, til tross for deres moderne formelle institusjoner, har mange likhetstrekk med den idealtypiske patrimonialismen. Det finnes ikke noe institusjonalisert skille mellom stat og samfunn, eller mellom privat og offentlig. Den enkelte byråkrat eller politiker skiller ikke mellom sine egne interesser og statens. Posisjoner i staten betraktes som kilde til personlig vinning, og ikke som et offentlig embete der kontrollen over offentlige ressurser er skilt fra den enkeltes private økonomi. I dagens afrikanske stater foregår den uformelle politikken innenfor rammen av formelle institusjoner. For å få fram dette, og for å skille dagens afrikanske stater fra den klassiske patrimonialismen slik Weber beskriver den, brukes gjerne begrepet neopatrimonialisme.

2 Unntaket er settler-koloniene, det vil si de landene som hadde en europeisk befolkningsgruppe (Sør-Afrika, Zimbabwe, Namibia, Kenya). I disse landene var det innført kapitalistisk jordbruk og lønnsarbeid under kolonitida, selv om størstedelen av befolkningen ikke var integrert i denne sektoren.

Mange av de samme poengene framheves også av andre, som ikke legger så stor vekt på Webers begreper (Bayart 1993, Boone 1994, 2003, Bratton & van de Walle 1997, Chabal & Daloz 1999). Politisk praksis kjennetegnes av en utstrakt evne og vilje til å bryte disse skillene, selv om de formelt anerkjennes som gyldige. Fordi skillet mellom privat og offentlig formelt anerkjennes, samtidig som det ikke følges i praksis, er politikken og beslutningsprosessene i stor grad uformelle.³

Etter uavhengigheten har afrikanske stater gjennomgått en prosess av «avinstitusjonalisering» (Chabal & Daloz 1999). Denne prosessen har nå i mange tilfeller nådd et nivå der formelle institusjoner ikke er stort annet enn et tomt skall, der uformelle praksiser foregår. De har ifølge Chabal og Daloz vært til manges fordel. De som kontrollerer staten, har fordel av det fordi de kan bruke statens ressurser til å kjøpe seg støtte. Vanlige innbyggere kan på sin side også dra fordel av et slikt system fordi alle har muligheten til å være noens klient. Folks krav og forventninger til staten er uansett ikke knyttet til produksjon av sosiale tjenester, eller til at staten skal fremme allmenn økonomisk utvikling, men til at staten kan gi dem selv eller deres familie tilgang til offentlige ressurser.⁴

Også slike regimer er avhengig av en viss støtte, i det minste fra sentrale maktgrupper i samfunnet. Regimet sikrer seg imidlertid ikke oppslutning gjennom den politikken det fører, med ved å bruke statens ressurser til å sikre politisk støtte gjennom å tilby materielle fordeler. Det som tilbys kan være stillinger i staten (politiske eller administrative), lisenser til gruvedrift/næringsvirksomhet, jordeiendommer eller rett og slett penger. Samtidig vil det være mange aktører utenfor regimets ledelse som også har interesse av å bevare systemet, nettopp fordi de drar nytte av å være en del av regimets utstrakte klientnettverk. Dette kan dreie seg om alt fra byråkrater på lavt nivå, som kan bruke sin posisjon i staten til å skaffe seg inntekter, til lokale politiske ledere som inngår allianser med representanter for staten.⁵

3 Bayart kaller slike praksiser som bryter med formelle regler, samtidig som de foregår innenfor en ramme av formelle institusjoner, for «straddling» (Bayart 1993).

4 I likhet med Bayart innser også Chabal og Daloz at en slik stat ikke er forenelig med noen vesentlig økonomisk utvikling, som de derfor regner som usannsynlig.

5 Patron–klient–nettverk kan enten være basert på rene nyttebetraktninger, ved at man tilbyr materielle fordeler i bytte mot politisk støtte, eller de kan være basert på sosiale bånd og normative bindinger av ulike slag (familie, landsby, etnisitet). Ofte vil det være slik at politiske ledere har personlige og/

Konsekvensen er at politisk overlevelse forutsetter klientelisme. I en slik situasjon er det lite sannsynlig at stater vil føre en politikk som reduserer tilgangen til ressurser som kan brukes til å finansiere klientnettverk. Hovedpoenget er altså at staten er avhengig av klientelisme for å sikre tilstrekkelig legitimitet:

The legitimacy of the African elite, such as it is, derives from their ability to nourish the clientele on which their power rests... It is therefore imperative for them to exploit government resources for patrimonial purposes (Chabal & Daloz 1999: 15).

Når staten har gjort seg avhengig av fordeling av offentlige midler til sine støttespillere, kan det å fjerne mulighetene til slik fordeling være en trussel mot hele det bestående regime. Og når regimets politiske overlevelse står på spill, er det all grunn til å tro at det vil bruke de midler det har til rådighet for å opprettholde sin makt. Samtidig vil det være mange aktører utenfor regimets ledelse som også har en interesse i å bevare det, nettopp fordi de drar nytte av å være en del av regimets utstrakte klientnettverk. Dette kan dreie seg om alt fra byråkrater på lavt nivå som kan bruke sin posisjon i staten til å skaffe seg inntekter, til lokale politiske ledere som inngår allianser med representanter for staten. Ethvert forsøk på å reformere en klientelistisk stat vil derfor bli møtt med motstand.

Opprettholdelsen av klientnettverk er imidlertid ressurskrevende. Staten eller regimet må skaffe seg de ressursene som det har gjort seg avhengig av å ha til fordeling. I utgangspunktet kunne dette skje gjennom skattlegging, men afrikanske staters kapasitet til å kreve inn skatt er begrenset, blant annet av et svakt byråkrati og av utilstrekkelig reell kontroll over sitt territorium. Ressursene som trengtes til å opprettholde disse nettverkene, ble i hovedsak skaffet på to måter. For det første innførte de fleste stater en form for indirekte skattlegging av bøndene ved hjelp av statlige oppkjøpsmonopoler med politisk fastsatte priser. For det andre kontrollerte staten alle økonomiske transaksjoner med utlandet. Dette ga staten inntekter i form av bistand og eksport- og importavgifter.

eller etniske bånd til sine støttespillere, som skaper sterke normative forpliktelser som det er vanskelig å bryte. Det kan hende lederne forholder seg strategisk til slike bånd, og utnytter dem for politiske formål, men det kan også hende at de faktisk føler seg forpliktet av dem. Som regel vil det dreie seg om en blanding av nyttebetraktninger og sosiale bånd. Men uansett hva slags motiver de måtte ha, er de fanget i en situasjon der bruk av klientnettverk er den eneste måten de kan sikre seg nødvendig støtte på.

Fordi staten i de fleste land hadde begrenset administrativ kapasitet, var den imidlertid ute av stand til å hindre at bøndene i stor grad unngikk de statlige oppkjøpsmonopolene og i stedet solgte sine varer på det private markedet. Dette førte til at staten ble mer og mer avhengig av å skaffe seg inntekter gjennom internasjonale forbindelser. Slike forbindelser kan ta mange former, men en av de viktigste for mange afrikanske land er bistand. Afrikanske statsledere har blitt eksperter på å utforme sine internasjonale relasjoner på en måte som sikrer staten inntekter, selv i situasjoner der deres handlingsfrihet er drastisk innskrenket som en følge av strukturtilpasningsprogrammer og internasjonale regler. Dette kan skje ved bruk av valutakurser og handelspolitikk, eller gjennom manipulasjon av internasjonale avtaler og avtaler med internasjonale organisasjoner og andre givere. Ressurser som staten har fått tilgang til på denne måten, bidrar til å opprettholde de klientnettverkene staten er avhengig av. Når økonomien svekkes på grunn av redusert skatteinntekning og bistand, får mange regimer problemer med å opprettholde klientnettverkene. Dermed risikerer de å miste støtten fra sine tradisjonelle klienter både i og utenfor statsapparatet.

Catherine Boone oppsummerer denne dynamikken:

The private appropriation of state resources and the use of state funds to strengthen personalistic power networks ... lay at the very heart of the processes through which postcolonial regimes were consolidated and by which they sought to govern... Over time, however, the same process has weakened the state as an instrument for organising, exercising and reproducing state power (Boone 1994: 131–32).

I en situasjon der staten har gått tom for ressurser og ikke lenger kan kontrollere statsapparatet eller sikre sentrale aktørers interesser, kan mange se seg mer tjent med å fremme sine interesser på andre måter. En alternativ strategi kan være å engasjere seg i mineralutvinning, smugling og liknende. På den måten kan de sikre sine egne økonomiske interesser uten å være avhengig av staten. I noen tilfeller kan de også etablere egne militser, som beskytter deres økonomiske virksomhet. Staten, som allerede er fundamentalt svekket, kan gjøre lite for å hindre dette. I andre tilfeller kan deler av statsapparatet selv engasjere seg i denne typen virksomhet, mer eller mindre uavhengig av den politiske ledelsen (Reno 1998).

Regimet kan da være tvunget til å gjennomføre tiltak som svekker staten ytterligere, for å sikre sin egen politiske overlevelse (Migdal 1988). Nettopp fordi regimet er svakt, kan det se seg tvun-

get til å svekke statsapparatet, av frykt for at det skal utvikle seg selvstendige maktbastioner i byråkratiet som kan vende seg mot regimet og true dets overlevelse. Det betyr at regimet befinner seg i et håpløst dilemma, der tiltak som er nødvendige for å sikre politisk overlevelse, samtidig undergraver mulighetene for å fremme økonomisk utvikling og velferd. Migdal kaller dette for «overlevelsespolitikk» (Migdal 1988). Regimet vil da gjennomføre hyppige utskiftninger av personale, omorganiseringer eller legge ned etater som oppfattes som en trussel. I tillegg vil de prøve å knytte ledende byråkrater til sine egne klientnettverk. En slik bevisst svekkelse av statlige institusjoner skjer gjerne med viktige sentrale organer, som finansdepartementet eller militæret.

Konsekvensen av alt dette er at politikk i Afrika ikke bare handler om hva slags politikk staten skal føre, men om hvorvidt staten i det hele tatt kan fatte vedtak og utforme lover som skal være bindende for hele samfunnet (Munro 1996). Andre grupperinger kan utfordre selve grunnlaget for statlig organisering ved å la være å anerkjenne statens myndighet og nekte å la seg underordne statens regler. Dette kan komme til uttrykk på mange måter. Det kan dannes organiserte opprørsbevegelser, eller folk kan trekke seg unna staten og nekte å følge dens reguleringer. Et annet alternativ er at ulike grupper kan inngå i en slags allianse med staten. Dette kan være i alles interesse. På den ene siden kan det gjøre det mulig for staten å bevare en viss kontroll i en situasjon der den ikke er sterk nok til å etablere seg som suveren. På den annen side kan også andre grupperinger se seg tjent med en allianse med staten, siden dette kan gi tilgang til statlige ressurser, samtidig som man unngår en åpen maktkamp. Det mest utbredte eksempelet på dette er samarbeid mellom staten og såkalte tradisjonelle ledere. Slike elites autoritet er gjerne basert på en kombinasjon av tradisjon/religion og kontroll over økonomiske og politiske ressurser.

Staten og verden utenfor

Afrikanske stater har altså ikke buret samfunnet inne, i Manns betydning. På den ene siden er ikke staten etablert som den høyeste politiske autoriteten innad. Staten er altså ikke i stand til å styre og regulere samfunnet over hele sitt territorium. Skillet mellom stat og samfunn er uklart. Dette betyr at den vertikale dimensjonen ved statsbygging – det at staten etableres som den høyeste politiske autoriteten innenfor sitt territorium – er ufullstendig. Buret har med andre ord ikke et tak.

Samtidig er også skillet mellom det indre og det ytre uklart, ettersom staten ikke har kontroll over sine yttergrenser. Buret har altså heller ikke sikre vegger. I slike stater er også forholdet mellom det indre og det ytre annerledes enn det som gjerne antas i studiet av internasjonal politikk. Her tas statens indre suverenitet for gitt, og internasjonale relasjoner studeres som samhandling mellom enheter som er konstituert forut for og uavhengig av denne samhandlingen. Dette er dobbelt misvisende. For det første underslår man med dette at staten overhodet ikke kan forstås uavhengig av dens deltakelse i statssystemet:

The development of the sovereignty of the modern state from its beginnings depended upon a reflexively monitored set of relations between states... «International relations» are not connections set up between pre-established states, which could maintain their sovereign power without them: they are the basis upon which the nation state exists at all (Giddens 1985: 264–65).

For det andre forutsettes det at alle stater som deltar i statssystemet, faktisk har de egenskapene som kjennetegner en suveren stat (voldsmonopol, kontroll over territoriet), noe som slett ikke alltid er tilfelle. Det finnes en rekke stater, ikke minst i Afrika, som aldri har hatt reell kontroll over sitt territorium. For mange afrikanske staters del kan man kanskje gå så langt som til å si at internasjonal anerkjennelse er det eneste som forhindrer at staten går helt i oppløsning (Jackson & Rosberg 1983). Likevel forutsettes det, både i teorier om internasjonal politikk og i politisk praksis, at stater faktisk har disse egenskapene.

Det innebærer også at man forutsetter at staten kontrollerer sine yttergrenser og flyten av varer og personer på tvers av grensene. Afrikanske staters mulighet til å kontrollere bevegelser av varer og personer på tvers av landegrensene har imidlertid vært begrenset. Både handel og migrasjon på tvers av landegrenser har kunnet foregå uavhengig av statlige reguleringer, til tross for at slike bevegelser i prinsippet skal være underlagt statlig kontroll. Dette har dels sammenheng med at statsgrensene ikke er i samsvar med grensene mellom folkegrupper og med tradisjonelle handelsruter, men det er først og fremst et resultat av at statsapparatet har vært svakt (Mbembe 2002, Rotberg 2004).

Den manglende kontrollen over yttergrenser har viktige konsekvenser for forholdet mellom stater (Clapham 1996, Rotchild 2002). En paradoksal konsekvens er at mellomstatlige konflikter ikke bare

gir seg utslag i at en sterk stat truer en svak nabostat. Det er ikke bare naboens eller andre staters styrke som utgjør en trussel, men også deres svakhet. Opprørsgrupper som kjemper mot regjeringen i sitt land, kan etablere baser i naboland med svake stater, uten at staten i disse landene kan hindre det, og stater kan engasjere seg i det som i utgangspunktet er interne konflikter i naboland. Dette betyr også at skillet mellom krig og borgerkrig utviskes, siden militære konflikter tar form av intervensjoner i andre lands «interne» konflikter. Slike intervensjoner kan ta flere former. En mulighet er at stater griper inn i nabolandenes konflikter direkte, med egne militære styrker. En annen mulighet er at en stat kan støtte opprørsbevegelser i nabolandet, ved å gi militær opplæring, våpenforsyninger eller økonomisk støtte.

I regioner med en eller flere svake stater, som vi finner i mange deler av Afrika, kan derfor både militært sterke og militært svake naboer utgjøre en trussel. Forholdet mellom Rwanda og Kongo kan illustrere dette paradokset. Kongo utgjør en trussel for Rwanda fordi den kongolesiske staten er svak, med begrenset kontroll over eget territorium. Den er derfor ute av stand til å hindre rwandiske opprørsgrupper i å bruke kongolesisk territorium som base for angrep mot Rwanda.⁶ Rwanda utgjør derimot en trussel for Kongo på grunn av sin militære styrke, som setter den rwandiske staten i stand til å bruke militærmakt for å oppnå sine mål i Kongo, enten målsettingen er å beskytte seg mot opprørsbevegelsen som truer regimet i Rwanda, eller å profittere på Kongos mineralressurser. Det siste er mulig nettopp fordi svake stater ikke er i stand til å kontrollere hva som transporteres over grensene. Mineraler, våpen, narkotika og andre varer kan smugles i stor stil, og inntekter fra smuglingen kan i sin tur brukes til å finansiere opprørsbevegelser eller staten i nabolandene (Lemarchand 2003, Reno 1998).

En annen side ved det manglende skillet mellom det indre og det ytre er at store befolkningsgrupper kan flytte seg over landegrensene uavhengig av statlige reguleringer. Når det for eksempel inntrer naturkatastrofer eller politiske konflikter i ett land, vil store grupper flykte til nabolandene. Slike flyktninger kan i sin tur ha stor innflytelse over den politiske utviklingen, både i landet der de bor og i sitt hjemland. De kan delta i opprørsgrupper, alliere seg med

6 Om regimet i Kongo faktisk ønsker å avvæpne de rwandiske opprørsbevegelsene er et annet spørsmål, som det er vanskelig å ta stilling til. Poenget i denne sammenheng er at selv om den kongolesiske regjeringen skulle ha et slikt ønske, ville den neppe være i stand til å gjøre det.

regimet i hjemlandet eller i landet der de bor, eller de kan gi økonomisk og politisk støtte til ulike grupper, enten i hjemlandet eller der de bor.

Lokale krigsherrer som staten ikke kan kontrollere, kan være involvert i konflikter både i sitt hjemland og i naboland. Samtidig kan de ha offisielle posisjoner i statsapparatet. På samme måte kan representanter for såkalte frivillige organisasjoner ha nære bånd til, og noen ganger til og med offisielle posisjoner i, staten. Om dette skal beskrives som at statlige aktører utfører private oppgaver, eller som at private aktører utfører offentlige oppgaver, spiller mindre rolle.

Alle aktører vet selvsagt at afrikanske stater ikke fungerer slik de formelle institusjonene skulle tilsi. Likevel later alle aktører som om dette var tilfellet. Dette er delvis et spill der man manipulerer dominerende normer og institusjoner for egne politiske formål, og delvis et uttrykk for at et bestemt ideal om hvordan en stat skal være, er blitt anerkjent også av aktørene selv. Statslederne vet at de må simulere suverenitet for å beholde sin internasjonale anerkjennelse og for å få tilgang til de ressursene som følger med denne anerkjennelsen (bistand, lån, politisk og militær støtte). Når en stat anerkjennes, blir den et rettssubjekt som kan inngå avtaler, oppta lån, delta i forhandlinger mm. Slik anerkjennelse ligger til grunn for både bistand og økonomisk samarbeid. Internasjonale samarbeidspartnere stiller en rekke krav til den som mottar bistand og inngår avtaler. De skal avværpe opprørsgrupper, respektere menneskerettigheter, bekjempe korrupsjon, hindre smugling osv. Dette er imidlertid krav som svake stater som ikke har buret samfunnet inne, umulig kan oppfylle.

Avslutning

I en suveren stat skal politikken ta form av strid omkring hva som skal være statlig politikk. Ulike interessegrupper og partier søker å fremme sine interesser, og dette gjøres ved at de søker å påvirke statens politikk. I en slik situasjon tas statens posisjon som den høyeste autoriteten for gitt. Striden står ikke om hvorvidt staten har rett til å utforme en politikk som skal være bindende for hele samfunnet, men om hvem som skal ha kontroll over staten og hva slags politikk staten skal føre.

Afrikanske stater skiller seg derfor fra den idealtypiske moderne staten både når det gjelder dens evne til å kontrollere flyten av personer, varer og kapital på tvers av landegrenser og når det gjelder statens posisjon som den høyeste politiske autoriteten internt. Innad er de både mer atskilt fra og tettere sammenvevd med sam-

funnet enn hva ideen om «statthet» skulle tilsi. De er mer atskilt fra samfunnet i den forstand at de ikke er i stand til å etablere seg som den høyeste politiske autoriteten innenfor sitt territorium, og til å regulere samfunnet i tråd med statlig politikk. Samtidig er de tettere sammenvevd med samfunnet, i den forstand at grensene mellom det private og det offentlige, mellom stat og samfunn er uklare. Utad er de ikke i stand til å kontrollere sine yttergrenser og bevegelser av varer og personer over landegrensene.

Hvilke konsekvenser skal man trekke av dette avviket mellom idealet for hvordan stater skal være og afrikanske staters faktiske egenskaper? Man kan konkludere med at afrikanske stater må styrkes, slik at de i større grad blir i stand til å bære samfunnet inne. Dette har langt på vei vært reaksjonen fra giverland og internasjonale organisasjoner. Store beløp er blitt gitt for å støtte kapasitetsbygging og tiltak for å forbedre det som kalles styresett (governance). Tanken er at avviket mellom ideal og virkelighet, og mellom formelle institusjoner og reelle praksiser, må reduseres ved at virkeligheten tilpasses idealet. Implisitt sier man da at avviket fra idealet oppfattes som uttrykk for en mangel ved virkeligheten. Dette har utvilsomt mye for seg i noen sammenhenger. Det er ikke tvil om at «utvikling», både økonomisk i form av vekst og politisk i form av mer demokrati, bedre sosiale tjenester osv., forutsetter en stat som langt på vei er i samsvar med den idealtypiske staten.

Likevel reiser spørsmålet seg om hvordan vi skal forstå slike stater. Fra et vitenskapelig synspunkt er det ikke tilstrekkelig å beskrive hvordan afrikanske stater avviker fra idealtypen.⁷ En slik tilnærming kan aldri bringe oss lenger enn til å identifisere hvilke egenskaper afrikanske stater *ikke* har. De bestemmes dermed negativt, ut fra de egenskapene de mangler, og ikke ut fra de egenskapene de har.

Konfrontert med avvik mellom teori og virkelighet, må vi imidlertid også strebe etter å utvikle bedre teorier, som er mer i samsvar med hvordan afrikanske stater faktisk er. En måte dette har vært gjort på, er ved å fokusere på det uformelle, det vil si på politiske og byråkratiske praksiser og ikke på formelle institusjoner. Dette er viktig og nødvendig fordi det ellers er lett å ta for gitt at de faktisk

7 Et eksempel på dette er de innflytelsesrike bidragene fra Robert Jackson og Carl Rosberg, som på bakgrunn av en slik tilnærming konkluderer med at afrikanske stater er «kvasistater». En kvasistat er, hevder de, en stat som anerkjennes av andre stater, og som deltar i statssystemet på linje med andre, men som i realiteten ikke har de egenskapene som forbindes med det å være en stat (voldsmonopol, kontroll over territoriet etc.).

har bestemte egenskaper som voldsmonopol og kontroll over territoriet, og at politiske institusjoner fungerer i tråd med formelle regler.

Samtidig har vektleggingen av klientelisme og uformelle praksiser sine egne fallgruver. Det kan lett føre til at man underkjenner betydningen av de formelle institusjonene. Selv om formelle regler brytes, og selv om staten ikke er i stand til å håndheve sine egne regler, følger det ikke av dette at de formelle reglene og institusjonene er irrelevante, og at den egentlige politikken foregår helt uavhengig av disse institusjonene. De formelle institusjonene kan nok på mange måter være en arena der den politiske praksisen som utøves har lite med de formelle reglene å gjøre. Likevel er nettopp det at politikken foregår på denne arenaen viktig, fordi det påvirker hva slags uformell politikk som kan foregå. Posisjoner i staten gir tilgang på viktige ressurser, enten disse ressursene brukes til private formål eller på regulær måte. Derfor er det også stor konkurranse om formelle posisjoner. Samtidig setter statens regler grenser for hva som er mulig å si og gjøre. Alle med offisielle posisjoner påberoper seg å representere allmenninteressen og legitimerer sine handlinger med henvisning til begreper som rettigheter, nasjonens interesse og folket. En tilfredsstillende forståelse av den afrikanske staten må derfor redegjøre for både formelle og uformelle dimensjoner og for forholdet mellom dem.

Dette er ikke bare et teoretisk spørsmål. Både afrikanske stater selv og deres internasjonale forbindelser (andre stater, internasjonale organisasjoner og private selskaper) handler som om staten har buret samfunnet inne, selv om dette langt fra er tilfelle, noe de selvsagt også vet.

Det at alle aktører simulerer «stathet» (Clapham 1998), samtidig som alle vet at mange stater (ikke minst i Afrika) ikke er i nærheten av å ha den type kontroll over sitt samfunn som idealet om «stathet» forutsetter, viser hvor grunnleggende ideen om den moderne staten er for så vel politisk teori som for politisk praksis i dagens verden. Men det viser samtidig at det dreier seg om mer enn en idé. Institusjonene i hver enkelt stat og i statssystemet som helhet forutsetter stater av en bestemt type. Dette kommer til uttrykk i hvordan formelle institusjoner er oppbygd, og hvordan avtaler og samarbeid utformes, men også i aktørenes virkelighetsforståelse og handlemåte.

Dette illustrerer både i hvilken grad sosiale konstruksjoner (normer, ideer eller diskurser) former politisk praksis, og grensene for slike konstruksjoners betydning. For staten blir jo ikke identisk med eller forskjellig fra ideen om staten i kraft av diskursen alene. Stats-

dannelse (og «caging») er primært et spørsmål om makt, og om kontroll over politiske og økonomiske ressurser. Hvis den grunnleggende fordelingen av makt og ressurser er slik at etableringen av en sterk stat ikke er mulig, spiller det mindre rolle hva slags ideer om staten aktørene måtte ha, eller hva slags diskurser om staten som måtte finnes.

Litteratur

- Balakrishnan, Gopal (2004) «The Age of Warring States», *New Left Review*, March–April.
- Bayart, Jean-Francois (1993) *The State in Africa: The Politics of the Belly*. London: Orient Longman.
- Beissinger, Mark & Crawford Young (red.) (2002) *Beyond State Crisis, Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Berman, Bruce (1998) «Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism», *African Affairs* (97).
- Boone, Catherine (1994) «States and Ruling Classes in Post-Colonial Africa: The Enduring Contradictions of Power» i Joel Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue (red.) *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boone, Catherine (2003) *Political Topographies of the African State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratton, Michael & Nicholas van de Walle (1997) *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chabal, Patrick & Jean Pascal Daloz (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. London: James Currey.
- Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clapham, Christopher (1998) «Degrees of Statehood», *Review of International Studies* 24 (2): 143–57.
- Ferguson, James (1998) «Transnational Topographies of Power» i Signe Arnfred & Henrik Secher Marcussen (red.) *Concepts and Metaphors: Ideological Narratives and Myths in Development Discourse*. Occasional papers no 19, International development studies. Roskilde: Roskilde University.
- Giddens, Anthony (1985) *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Jackson, Robert & Carl Rosberg (1983) «Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics* (3).
- Jackson, Robert (1993) *Quasi-States, Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemarchand, Rene (2003) «The Democratic Republic of Congo: From Collapse to Potential Reconstruction» i Robert Rotberg (red.) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and Subject*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Mann, Michael (1993) *Sources of Social Power 2*. Cambridge: Cambridge Uni-

versity Press.

- Mbembe, Achille (2002) «At the Edge of the World. Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa» i Mark Beissinger & Crawford Young (red.) *Beyond State Crisis*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Medard, J-F (1982) «The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-patrimonialism» i Christopher Clapham (red.) *Private Patronage and Public Power*. London: Frances Pinter.
- Medard, J-F (1995) *Patrimonialism, Patrimonialisation, Neo-patrimonialism and the Study of the Post-colonial State in Sub-Saharan Africa*, paper presented at University of Oslo, December.
- Migdal, Joel (1988) *Strong Societies, Weak States; State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Munro, William (1996) «Power, Peasants and Political Development: Reconsidering State Construction in Africa», *Comparative Studies in Society and History* 38(1).
- Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Rotberg, Robert (2004) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Rotchild, Donald (2002) «The Effects of State Crisis on African Interstate Relations (and Comparisons with Post-Soviet Eurasia)» i Mark Beissinger & Crawford Young (red.) *Beyond State Crisis*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Sandbrook, Richard (1985) *The Politics of Africa's Economic Stagnation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Crawford (1995) *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven CT: Yale University Press.
- Zartman, William (1995) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder CO: Lynne Rienner.



Nordisk Øst-forum kommer fire ganger i året og er det ledende skandinaviskspråklige tidsskriftet på sitt felt. Tidsskriftets ambisjon er å dekke politisk og samfunnsmessig utvikling i en region i stadig rask endring – Sentral- og Øst-Europa og det postsovjetske området.

Tidsskriftet publiserer fagartikler, essays og bokomtaler. Fra 2005 vil Nordisk Østforum være fagfelleverdert. Abonnerer du nå, får du de to siste utgavene i 2004-årgangen og 2005-årgangen til prisen av ett årsabonnement [NOK 350,- for privatpersoner, 285,- for studenter og 470,- for institusjoner].

Neste nummer vil være et temanummer på utviklingen i landene mellom et ekspanderende EU og Russland: Ukraina, Hviterussland og Moldova. Det vil inneholde artikler av ledende nordiske eksperter på de tre landene og gi bakgrunn for blant annet den pågående krisen i Ukraina.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Tel.: [+47] 22 99 40 00 | Fax: [+47] 22 36 21 82 | Internett: www.nupi.no | E-post: pub@nupi.no

Sentral-Afrika: en vev av kriger

Ståle Ulriksen
forsker, NUPI

Krigen som startet i 1998 i Den demokratiske republikken Kongo (DRC),¹ har blant annet blitt kalt Afrikas «første verdenskrig» og Afrikas første kontinentale krig. Mellom to millioner og fire millioner mennesker har dødd som følge av krigen.² Militære styrker fra ni stater, fra Namibia og Zimbabwe i sør til Tsjad og Sudan i nord, deltok aktivt i kampene. Også et titalls større ikke-kongolesiske geriljagrupper som opererte fra baser i DRC deltok i kampene. I tillegg kom fem–seks større kongolesiske væpnede bevegelser og et stort antall mindre militser. Ytterligere tre stater ble direkte berørt av krigshandlingene, og mange andre fikk merke de indirekte følgene av krigen. Til sammen kan man anslå at 40–50 stater, gerilja-bevegelser og mer eller mindre uavhengige lokale militser deltok i krigen. Alle har sin egen historie, de har alle hatt sine egne beveggrunner, motiver og ambisjoner. Og disse motivene og ambisjonene har gjerne forandret seg i løpet av krigens gang. Noen væpnede aktører har trukket seg ut, noen har gått i oppløsning og andre har

Forfatteren vil takke Norges forskningsråd og Training for Peace for støtte til prosjektet, og den anonyme referee og redaktøren av dette spesialnummeret for god og konstruktiv kritikk.

- 1 Altså det tidligere Zaire, Belgisk Kongo eller Kongo-Kinshasa. Det andre Kongo som offisielt heter Republikken Kongo, kalles her Kongo-Brazzaville.
- 2 The International Rescue Committee, en amerikansk NGO, anslo våren 2003 at i løpet av fire og et halvt år med krig hadde mellom 3,3 og 4,7 millioner mennesker dødd som følge av krigen. Bare rundt 15 % av disse døde som direkte følge av voldshandlinger, de fleste døde av sult og sykdommer generert av krigen (Maharaj 2003). Tallene gjelder bare for DRC. Dersom man skulle ta med antall døde for hele den regionen som ble berørt av krigen, ville tallene blitt mye høyere.

oppstått. Deltakelse i de ulike alliansene har også variert, gårdsdagens venner og allierte har ofte vist seg å bli morgendagens fiender.

Hvordan kan denne komplekse, tilsynelatende kaotiske prosessen i det hele tatt forstås? Og hva har den betydd for utviklingen i Afrika? Denne artikkelen er ikke på noen måte et forsøk på å gi en inngående beskrivelse eller forklaring av krigen i Kongo. Det er for så vidt et arbeid som ennå ikke er gjort og som vil kreve store ressurser. Artikkelen er derimot et forsøk på kort å belyse og utforske Kongo-krigen som fenomen ved å drøfte den fra flere vinkler og nivåer og dermed gi et bilde av det spekteret av problemstillinger den representerer.

Mitt arbeidsverktøy her er et sett med teoretiske perspektiver for analyse av regionale sikkerhetskomplekser utviklet av briten Barry Buzan og dansken Ole Wæver i den såkalte Københavnerskolen. Disse blir nærmere beskrevet nedenfor. Deretter gis i tur og orden en meget kort skisse av sikkerhetsdynamikken i Sentral-Afrika fra et historisk perspektiv, en presentasjon av selve krigen og et utvalg av forklaringer av krigen på ulike nivåer. Til slutt drøftes Sentral-Afrika som et regionalt sikkerhetskompleks.³

Regionale sikkerhetskomplekser

Barry Buzan har, bl.a. i samarbeid med Ole Wæver, utviklet et sett med teorier for analyse av det han kaller regionale sikkerhetskomplekser (Buzan 1991, Buzan & Wæver 2003). En region der hver stats sikkerhet er så innvevd i nabostatenes sikkerhet at de ikke meningsfylt kan analyseres hver for seg, defineres som et regionalt sikkerhetskompleks. Det er viktig å ta med at sikkerhetskomplekset defineres av graden av samhandling på sikkerhetsfeltet, om det ikke er nevneverdig samhandling på sikkerhetsfeltet i en geografisk region, så finnes det heller ikke noe sikkerhetskompleks der.

Buzan og Wæver analyserer sine sikkerhetskomplekser med en verktøykasse av perspektiver og teorier fra realisme, institusjonalisme og konstruktivisme. Fra realismen henter de blant annet anarkiet og polaritet, definert henholdsvis som fravær av sentral autoritet og fordeling av makt på aktørene i systemet. Fra konstruktivismen henter de inn sosiale relasjoner mellom folk og stater, en erkjennelse av at frykt og vennskap er noe annet og mer enn bare produkter av

3 Dette arbeidet vil nesten utelukkende fokusere på krigen og de militære dimensjonene av den. I tillegg førte krigen naturligvis også til en voldsom diplomatisk aktivitet og til en styrking av afrikanske institusjoner som AU og SADC, men det er det dessverre ikke rom for å gå inn på her.

maktfordelingen. Alle slike regionale sikkerhetskomplekser har dermed både sine egne maktstrukturer og sine egne mønstre av fiendskap og vennskap, konflikt og samarbeid. Slike mønstre er etablert gjennom historiske erfaringer, de er relativt varige, men ikke permanente.

Det kan variere sterkt hvilken tematikk som blir gjort til et sikkerhetsproblem innenfor ulike regionale sikkerhetskomplekser, hvilke tema som «sikkerhetiseres».

Fra institusjonalismen henter Buzan og Wæver inn perspektiver som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad man innenfor et regionalt sikkerhetskompleks har klart å dempe virkningene av anarkiet gjennom internasjonale regionale institusjoner og regimer. Dermed kan regionale sikkerhetskomplekser kategoriseres som 1) i konflikt, 2) underlagt et sikkerhetsregime eller 3) som sikkerhetsfelleskap à la Deutsch.

Innenfor hvert regionalt sikkerhetskompleks (RSK) kan sikkerhet ifølge Buzan og Wæver analyseres på og mellom fire nivåer;

- 1) Innenfor hver enkelt stat. Er statene sterke eller svake? Er de stabile eller ustabile? Er det samsvar mellom stat og nasjon?
- 2) Mellom statene i regionen. Det er sikkerhetsrelasjonene mellom statene som genererer regionen og som bestemmer hvilket institusjonelt nivå den befinner seg på. Om statene har for lite samkvem, enten fordi de er geografisk isolerte fra hverandre, eller fordi de har for liten kapasitet til å handle, får man rett og slett ingen RSK.
- 3) Mellom regionen og andre regionale sikkerhetskomplekser. Siden Buzan og Wæver mener at regionale sikkerhetskomplekser er skarpt avgrenset og klart definert, bør sikkerhetsrelasjoner med andre regioner være relativt begrensede. Buzan og Wæver deler Afrika under den kalde krigen inn i fire regionale sikkerhetskomplekser på ulike utviklingsnivåer. Nord-Afrika ses på som en del av Midtøsten, mens det i Vest-Afrika og på Afrikas horn finnes «proto-» eller «pre-» komplekser med en viss intern sikkerhetsmessig samhandling. Det sørlige Afrika var, og er fremdeles, for Buzan og Wæver et regionalt sikkerhetskompleks med en unipolar maktstruktur med Sør-Afrika som den totalt dominerende makt. Mellom disse fire definerte regionene fantes det under den kalde krigen et digert, ustrukturert område der sikkerhetssamhandlingen var så lav at området ikke kunne betegnes som et RSK. Dette området inkluderte både det som nå har blitt DRC, Kongo-Brazzaville, Den sentralafrikanske repu-

blikk, Tsjad, Uganda, Rwanda og Burundi. Dette området var en buffersone som isolerte de fire RSK-ene fra hverandre. Etter den kalde krigen, sier Buzan og Wæver, har det sørlige Afrika som regionalt sikkerhetskompleks strukket seg nordover, og DRCs medlemskap i SADC (1997) plasserer storparten av Kongo innenfor denne regionen. Jeg kommer her, uten at det er et hovedpoeng, til å argumentere for at også området rundt de store sjøene tilhører dette RSK-et.

- 4) Mellom det regionale sikkerhetskomplekset og det man kan kalle det globale sikkerhetskomplekset der stormakter og supermakter er hovedaktørene. I større eller mindre grad kan verdensmaktene engasjerer seg på ulike sider i det eksisterende lokale konfliktmønsteret, og globale konflikter kan dermed *penetrere* det regionale sikkerhetskomplekset. Penetrering endrer ikke de grunnleggende trekkene i det lokale konfliktmønsteret, men kan antakelig forsterke det og gjøre det mer avhengig av utviklingen på det globale nivå. I ekstreme tilfeller, som i Europa under den kalde krigen, kan konflikt mellom verdensmaktene nærmest legge seg oppå og fullstendig fortrenge det lokale konfliktmønsteret. Buzan og Wæver kaller dette overleiring (overlay).

Bakgrunn: det overleirede Afrika

Studier av afrikansk sikkerhet drøfter sjelden de lange linjene i afrikansk historie, de begynner som regel med uavhengigheten med et raskt tilbakeblikk på kolonitiden. Dette er problematisk i seg selv, fordi man da forutsetter at de prekoloniale konfliktmønstrene i Afrika ble fullstendig visket ut i løpet av kolonitiden. Av plasshensyn må vi imidlertid også her la det prekoloniale Afrika ligge og bare se kort på kolonitiden. Fra omkring 1880 til 1990 var Afrika i sikkerhetsmessig forstand preget av meget sterk ekstern innflytelse. Denne perioden kan grovt deles i en kolonifase fra 1880 til rundt 1960 og en fase fra 1960 til 1990 der Afrika var involvert i den kalde krigen. Spørsmålet om denne eksterne innflytelsen tok form av penetrering eller overleiring, er viktig her. En ekstern penetrering av regionen ville ha betydd en bevaring, kanskje en forsterking og muligens en dreining av lokale konfliktmønstre. En overleiring derimot ville ha fortrenget de lokale konfliktmønstrene fullstendig.

Det er vanlig å se på kolonitiden som en periode med total overleiring, en periode der alle sikkerhetshensyn ble diktert av de europeiske koloniherrere. Dette er den konvensjonelle sannhet, og også Buzan og Wæver aksepterer dette. Til dette kan imidlertid innven-

des at europeernes kolonialisering av Afrika, fra rundt 1880 til 1920, ikke alltid tok form av erobring og at europeerne svært ofte støttet seg på lokale allierte og partnere i sine erobringskriger. Erobringen artet seg forskjellig i ulike deler av Afrika. Noen steder kom den etter lange og blodige kamper (Vandervort 1998). Men noen vel-fungerende afrikanske stater, som Barotseland i Zambia og Buganda i Uganda, ble inkorporert i de europeiske imperiene som selvstyrte protektorater. I så godt som hele Afrika brukte da også europeerne de eksisterende skillene mellom de lokale stammer og nasjoner i sin geografiske og administrative inndeling av koloniene (Mamdani 1996, 1998). Kolonialiseringen var på mange måter tilfeldig og ofte utført av privatpersoner på vegne av europeiske regjeringer (Pakenham 1991). Den resulterte i et utall varianter av indirekte styre-sett – ikke i en sterk og direkte kontroll som omformet afrikansk samfunnsliv fullstendig (Herbst 2000: 58–96).

Kolonitidens Afrika var overleiret i den forstand at grensene mellom koloniene ble utformet i tråd med europeiske sikkerhetsinteresser. Afrika var også overleiret i den forstand at europeernes kriger ble afrikanernes kriger, hundretusener av afrikanske menn sloss under europeiske flagg i to verdenskriger. Men Afrika var sannsynligvis ikke overleiret i den forstand at kolonimaktene visket ut grensene mellom stammer og nasjoner som tradisjonelt hadde vært fiender eller venner innenfor hver enkelt koloni. Det var heller slik at europeernes indirekte styre bevarte, sementerte og forsterket slike gamle skillelinjer og konfliktmønstre. Om denne tesen er riktig, er det også lettere å forstå det store antallet borgerkriger i afrikanske stater etter uavhengigheten.

Den kalde krigen

Afrikansk sikkerhet var også sterkt påvirket av det globale nivået under den kalde krigen. Både øst og vest støttet sine allierte i Afrika med penger, våpen, militære rådgivere og ikke så rent sjelden med militære styrker (Clayton 1994, 1999). Sovjetiske, østeuropeiske og kubanske styrker var spesielt aktive i borgerkrigene i Angola og Etiopia. På vestlig side gjennomførte Frankrike mange titalls intervensjoner og opprettholdt vennligsinnede regimer i det fransktalende Afrika. Representerte den kalde krigen i Afrika en overleiring eller en penetrering av det lokale konfliktmønstret? Che Guevaras (2000) dagbok fra hans forsøk på å gjennomføre revolusjonen i det daværende Zaire, levner liten tvil om at mange afrikanske stats- og opprørsledere søkte allierte og støttespillere der det var oppørt.

Sammensetningen av partene i de ulike borgerkrigene reflekterte i meget høy grad også de etniske skillelinjene i hvert enkelt land. Og selv om en ikke skal underslå den ideologiske dimensjonen i mange afrikanske konflikter synes det derfor mer troverdig å se på den eksterne innflytelsen som penetrering heller enn overleiring. Men også denne penetreringen var konserverende og sementerende. Mange regimer som ellers sannsynligvis ville ha blitt kastet, ble holdt ved makten med ekstern støtte. Dermed var det ikke nødvendig for slike regimer å gjennomføre en nasjonal integrasjon eller å gjennomføre en statlig penetrasjon av samfunnet – for eksempel for å kreve inn skatter.

Den kalde krigen skapte et slags mønster av konflikt og samarbeid i Afrika. Men dette har ikke vist seg varig. I det sørlige, og i det sentrale, Afrika fikk man også et organiserende mellomstatlig mønster av samarbeid og konflikt rundt apartheidregimet i Sør-Afrika. Siden den kalde krigen og apartheid opphørte nesten samtidig, er det ikke uproblematisk å skille mellom virkningene av at de forsvant. Kanskje har kampen mot apartheid satt mer varige spor enn den kalde krigen. Det kan for eksempel hevdes at alliansen mellom Angola, Namibia og Zimbabwe, som jo har røtter i kampen mot apartheid, fremdeles fungerer som en slags balansering av stormakten i sør.

I løpet av første halvdel av 1990-tallet, etter at den kalde krigen var over og apartheid avviklet i Sør-Afrika, forsvant mye av den eksterne militære støtten til afrikanske regimer. Politisk og helst demokratisk opptreden ble viktigere for donorene i nord enn sikkerhetspolitisk lojalitet. Etter en kort periode med stor vestlig interesse for Afrika, med stor amerikansk og europeisk deltakelse i fredsoperasjoner på kontinentet, trakk Vesten seg nesten helt ut etter tragediene i Somalia og i Rwanda. Også Frankrike modererte sin rolle som Afrikas gendarm og gikk mer over i en rolle som støtte-spiller for afrikanske regionale løsninger. Overleiring og penetrering var sterkt redusert, om ikke helt borte. Det er i denne situasjonen at forspillet til krigen i Kongo utspiller seg.

Krigen i Kongo – en skisse

Krigen i Kongo har mange røtter, men tre av dem synes å være spesielt relevante her. For det første kan man argumentere for at tre tiår under Mobutus vanstyre hadde gjort Zaire som stat så svak at landet rett og slett mistet evnen til å kontrollere sitt eget territorium og dermed også sin egen skjebne (Reno 1998). På sett og vis

oppsto det et maktvakuum i Zaire. For det andre hadde de vestlige maktene som tidligere hadde fylt dette matvakuemet både i form av bistand og militær assistanse, ikke lenger noen spesiell interesse av å støtte Mobutus regime. I 1977 og 1978, da landet ble invadert av katangesiske opprørere fra baser i Angola, ble franske, belgiske og marokkanske styrker sendt inn med amerikanske fly for å ordne opp (Mangold 1979). I 1996 og i 1998 nøyde Frankrike og andre vestlige land seg stort sett med å evakuere egne borgere fra regionen.

Den tredje, den direkte og viktigste av Kongo-krigens røtter, var naturligvis kombinasjonen av de kongolesiske tutsienes stilling i Kivu, i øst, og tilstrømmingen av mer enn en million hutuer fra Rwanda etter folkemordet i 1994. De kongolesiske tutsiene, de såkalte banyamulengene, hadde lenge vært forfulgt i Zaire. Selv om folkegruppen hadde vært i landet i mer enn hundre år, ble den kollektivt fratatt statsborgerskapet under Mobutu. Hutuene som strømmet inn fra Rwanda, inkluderte store deler av den tidligere rwandiske hæren (ex-FAR) og den beryktede militsen Interahamwe, som hadde fått ansvaret for folkemordet. Høsten 1996 brøt det ut voldsomme kamper i Kivu, og allerede den 17. mai 1997 rykket Laurent Kabilas styrker inn i Kinshasa, Zaires hovedstad. I løpet av noen få måneder hadde president Mobutus en gang så sterke regime blitt fullstendig avkledd i militær forstand. Zaires væpnede styrker (FAZ) gikk fullstendig i oppløsning, ofte uten kamp. Selv Mobutus beryktede og fryktede presidentgarde rømte landet nesten uten sverdslag. Men Laurent Kabila ledet en bevegelse som i seg selv ikke hadde noen militær styrke av betydning. De første, de hardeste og egentlig de avgjørende slagene i felttoget mot Mobutu sto i oktober 1996, da kongolesiske banyamulenger støttet med våpen og tropper fra Uganda, Rwanda og Burundi drev FAZ, ex-FAR og Interahamwe ut av byene i Kivu i det østlige Zaire. De viktigste militære bidragsyterne i det som egentlig var en multinasjonal intervensjon kamuflert som et opprør, var Angola, Burundi, Rwanda og Uganda.⁴

Kabilas posisjon hvilte først og fremst på den militære støtten han fikk fra Rwanda på den ene siden og en sterk banyamulengegruppering i hans egen bevegelse på den andre. Kabilas nye armé, FAC, ble ledet av den rwandiske general James Kabarehe og i stor grad kontrollert av offiserer som var etniske banyamulen-

4 Det finnes ingen samlet framstilling over selve krigsbegivenhetene, men the International Crisis Group har gitt ut en rekke rapporter som gir en viss oversikt, se ICG (1999a, 1999b, 1999c, 2000a, 2000b, 2003).

ger. Dette var meget lite populært i Kongo. Sett fra Kinshasa var landet i ferd med å bli tatt over av Rwanda og dets medløpere. Kabila og hans støttespillere vendte seg nå mot sine tidligere allierte, og gikk til kraftige verbale utfall mot tutsier. Samtidig inngikk Kabila et samarbeid med hutumilitsene som fremdeles sto så sterkt i det østlige DRC at verken Kabilas FAC eller rwandiske styrker hadde klart å gjøre ende på dem. Sett fra Kigali og spesielt fra et banyamulenge-ståsted var Kabila i ferd med å falle dem i ryggen. Og da Kabila i juli 1998 ga ordre om at alle rwandiske styrker skulle trekke seg ut fra Kongo, gjorde den banyamulenge-kontrollerte delen av hæren opprør. Samtidig startet voldsomme kongolesiske pogromer mot tutsier og banyamulenger. Og Rwanda og Uganda gikk til angrep for å støtte dem. I løpet av noen måneder sto styrker fra Burundi, Rwanda og Uganda, som var mot Kabila, mot styrker sendt av regimene i Angola, Tsjad, Namibia, Sudan, Zimbabwe.

Fra Rwandas og Ugandas side ble da også krigen innledet med en spektakulært dristig luftlandeoperasjon mot Kinshasa den 4. august 1998. Tre Boeing passasjerfly lastet med rundt 400 RPA-soldater og en artilleritropp på 31 mann fra Uganda landet på Kitona, en større base 350 km vest for Kinshasa.⁵ Der møtte de en gruppe opprørere, banyamulenge-soldater fra FAC, som hadde kjempet seg ut av Kinshasa etter at de etter sigende ble angrepet i sine kaserner inne i byen. På Kitona ble også mange tusen tidligere FAZ-soldater holdt for «omskolering». I løpet av noen dager hadde denne styrken tatt kontroll over alle havnebyene og den store dammen og vannkraftverkene ved Inga. Dermed var Kinshasa avskåret fra havet og uten sine viktigste forsyningslinjer. Byen mistet elektrisiteten og dermed også vannforsyningen og var truet av både sult og sykdom. Opprørerne, eller invasjonsstyrken alt etter som hvilken side man velger å gi retorisk støtte, rykket raskt videre mot Kinshasa.⁶ Den 15. august flyktet Laurent Kabila med sin regjering til Lumumbashi i Katanga. Og som så ofte før evakuerte franske og belgiske tropper vestlige borgere fra byen.⁷ Det så ut til at

5 Beretningene om Kabarehes raid varierer sterkt, det gjør også anslagene om hvor mange opprørssoldater det egentlig var på Kitona, og hvorvidt disse tok del i kampene som fulgte. Se Charles Onyango-Obbo (2000), Berman & Sams (2000), Eleventh (1998).

6 «Rebels take control of DR Congo's power supply – government», BBC World Service, 13.08.1998; «We'll be in Kinshasa in a week, say rebels», *Guardian News Service*, 17.08.1998; «The last days of Laurent Kabila?», *Mail and Guardian* 21.08.1998.

7 «Foreigners stream out of Kinshasa», PANA in *Electronic Mail and Guardian* 17.08.1998.

Kabarehes raid skulle lykkes. I så fall ville et raskt kupp nok en gang ha byttet ut ett afrikansk regime med et annet. Men nå skjedde to ting som gjorde august 1998 spesiell i nyere afrikansk historie.

For det første strømmet unge menn til FACs kaserner i Kinshasa for å la seg innrullere i hæren. Om man ikke kan snakke om en *nasjonal* mobilisering, og kanskje heller ikke en mobilisering *for* Kabilas regime, kan man i hvert fall konstatere en *regional* mobilisering i det vestlige DRC *mot* det som ble oppfattet som Rwanda og dets medløpere i Kongo.

For det andre rykket angolanske regjeringsstyrker inn i DRC og angrep Kabarehes styrker i ryggen. Årsaken er fremdeles ikke klar. Mye tyder på at Angola hadde gitt en stille godkjenning av Rwandas president Kagames plan for DRC og ga endog rwanderne tillatelse til å fly over angolansk territorium (McQueen 2001). Tross alt var Angola, Uganda og Rwanda kjernen i alliansen som kastet Mobutu. Regimet i Angola var irritert over Kabilas manglende vilje og evne til å gjøre noe med UNITA, som fremdeles opererte i DRC. Og Angola var en mektig militærmakt etter afrikanske forhold. Det ville ha vært irrasjonelt av RPA å gi seg inn på en så risikabel operasjon som Kabarehes raid mot Kitona om man i Kigali visste at Angola ville forsvare Kabila. En forklaring på denne gåten som synes troverdig, er at Angola ikke hadde blitt informert om gjenvæpningen av tidligere Mobutu-tropper på Kitona. Arkitekten bak den planen var angivelig den tidligere FAZ-general Baramoto som den gang opererte ut fra Sør-Afrika.⁸ Men Baramoto var også kjent for å ha nære bånd til Jonas Savimbi og UNITA. Sett fra Luanda ville et nytt regime som inkluderte Baramoto og andre tidligere mobutister, representere en direkte trussel mot Angola. I alle fall rykket angolanske styrker støttet av kampfly og helikoptre og meget kapable sørafrikanske leiesoldater inn i DRC.⁹ Samtidig fløy angolanske fly styrker fra Zimbabwe til Kinshasa. Der ble de kastet inn i forsvaret av byen sammen med angolanske styrker, kongolesiske styrker fra Katanga og lokale styrker mobilisert i Kinshasa. Sammen lyktes de i å stoppe opprørernes framrykking fem kilometer fra presidentpalasset i Gombe, Kinshasas rike bydel ved Kongofloden.¹⁰

8 Khareen Pech, William Boot & Ann Eveleth: «South African mercenaries in Congo», *Electronic Mail and Guardian* 28.08.1998.

9 Ann Eveleth & Khareen Pech: «SA troops on Congo standby», *Electronic Mail & Guardian* 04.09.1998, see also «Namibian troops fighting under Zimbabwe», *The Namibian* 25.08.1998.

10 Onyango-Obbo (2000).

Slik ble Kabilas regime reddet. Men i øst gikk storparten av hæren med i opprøret og ble forsterket av store styrker fra Rwanda, Uganda og Burundi. Disse rykket raskt fram i tre retninger. Opprørerne og styrker fra Uganda og Rwanda tok raskt kontroll over den nordlige delen av landet og Kisangani, Kongos tredje største by. Denne kolonnen ble møtt av styrker fra Tsjad, Sudan og flere opprørsbevegelser fra Uganda. Likevel ble ikke opprørerne stoppet før de nådde grensene til Den sentralafrikanske republikk og Kongo-Brazzaville. Da hadde også styrker fra både Angola og Zimbabwe og kongolesiske styrker fra Katanga, og derfor presumptivt lojale til Kabila, blitt satt inn mot dem.¹¹ Men da hadde også opprørsbevegelsen blitt delt i flere mindre grupper og alliansen mellom Rwanda og Uganda mer eller mindre gått i stå.

Styrker fra Rwanda og andre opprørere gikk mot det sentrale Kongo der de tok Kindu, en større by med strategisk beliggenhet midt i landet. Denne kolonnen tok kontroll over regionen i den forstand at de tok alle byene og trafikkknutepunktene. Men de klarte ikke å ta landsbygda. De møtte hard motstand fra ex-Far og Interahamwe, som etter hvert dannet en mer eller mindre samlet hutu-styrke i Kongo. Også lokale, kongolesiske militsgrupper gjorde motstand. Disse samlet seg også etter hvert i den såkalte Mayi-Mayi-bevegelsen. Det er fremdeles ikke fred i dette området.

Den tredje kolonnen gikk mot sørvest, mot det nordøstlige Katanga og grensen til Zambia og mot Kasai i sørvest. I Kasai ligger Mbuji-Mayi, byen som står for den største diamantproduksjonen i Kongo. Her satte Zimbabwe inn storparten av sine styrker, på det meste rundt 10 000 mann. Det faktum at Zimbabwe har fått store aksjeandeler i diamantproduksjonen i området, viser kanskje mer enn noe annet hvilke strategiske vurderinger man gjorde seg i Harare før intervensjonen i Kongo. Også styrker fra Angola, Namibia og det sørafrikanske leiesoldatselskapet Executive Outcomes ble satt inn her.¹² Det ble også deler av FAC. Men også i denne regio-

11 «Counter-offensive in Congo» og «Government offensive in Congo», begge BBC World Service 05.12.1998. «Congo forces say set to retake northern town», *Reuters* 03.03.1999; Rapport av Todd Pitman i Goma, Voice of America 15.07.1999; «Congo Rebels Attack Kabila Forces On Four Fronts», *New Vision* (Kampala) 18.02.1999; «Kinshasa says recaptures two towns from rebels» *Reuters* 11.01.1999; Todd Pittman: «Congolese rebels admit losing northern towns» *Reuters* 13.01.1999.

12 Chrispin Inambao: «Nam mercenaries killed in the DRC», *The Namibian* 18.12.1998; Ivor Powell: «Diamond war dooms Congo peace», *Mail and Guardian* 25.06.1999 og «Last battle for the Congo?», *Mail and Guardian* 02.07.1999; «Congo talks», Voice of America 01.07.1999.

nen var det ex-FAR, Interahamwe og flere hutu-geriljagrupper fra Burundi som sto for mye av motstanden. De rwandiske styrkene og deres allierte i RCD-Goma ble ikke stoppet før de bare sto noen dagsmarsjer fra Mbui-Mayi.

Det er altså først når man utvider listen over aktører til å omfatte alle de ikke-statlige aktørene at man får et realistisk bilde av hvordan denne krigen egentlig skiller seg fra for eksempel de store europeiske krigene. For sammen med Kabilas regjering sto altså et titalls væpnede grupper som fra baser i DRC sloss mot regjeringene i Burundi, Rwanda og Uganda. Da krigen startet var mange væpnede bevegelser som var i opprør mot sine respektive regjeringer, allerede til stede i DRC. De hadde enten fått Kabilas velsignelse til å operere derfra, eller vært for sterke til at FAC kunne gjøre noe med dem. Kabilas viktigste allierte var kanskje ALiR, en sammenslutning av den tidligere rwandiske hæren (ex-FAR) og deres paramilitære medskyldige i folkemord, det beryktede Interahamwe. Disse hutu-gruppene stilte med kanskje 50 000 mann, altså med en langt større kontingent enn Kongo selv. Og kvaliteten på troppene var også langt bedre i disse avdelingene enn i den kongolesiske hæren. Det samme gjorde to større geriljagrupper fra Burundi og fem geriljabevegelser fra Uganda. I det østlige DRC klarte ikke FAC å stå imot rwanderne og deres kongolesiske allierte i RCD-Goma. Disse gikk meget hardt fram mot lokalbefolkningen i sin jakt på hutumilitsen. Dermed oppsto det i disse provinsene et stort antall lokale militser fra Mayi-Mayi-bevegelsen, som sloss sammen med hutumilitsen mot RCD-Goma og den rwandiske hæren. Over tid samlet disse gruppene seg i en løs allianse som først og fremst representerte seg selv i en slags løs allianse med Kabilas regjering. Mayi-Mayi-bevegelsen var dermed noe annet enn en regjeringstro partisanstyrke. På toppen av dette kom et betydelig innslag av leiesoldater og PMC-er innleid av mange av statene som deltok i krigen.

Mot regjeringen sto den kongolesiske opprørbevegelsen, som raskt ble splittet i tre–fire store grupper. Alliansen mot Kabila samarbeidet også mer eller mindre med den angolanske geriljagruppen UNITA og muligens også med sørsudanske geriljagrupper som opererte med støtte fra Uganda. I tillegg deltok et stort antall mer eller mindre selvstendige militser og lokale selvforsvarsgrupper, spesielt i Kivu og i Ituri. Noen av disse var knyttet til en folkegruppe, andre var mer sammensatte. Bare i Ituri, en liten provins i DRCs nordøstlige hjørne, sloss 12 militsgrupper om makten våren 2003 (ICG 2003).

Rent militært står krigen i DRC i sterk kontrast til Vestens in-

tensive og høyteknologiske felttog slik de artet seg i Kosovo i 1999, i Afghanistan i slutten av 2001 og i Irak våren 2003. Men den står også i kontrast til hvordan konvensjonelle mellomstatlige kriger har blitt utkjempet andre steder i verden gjennom mesteparten av 1900-tallet. For det første er det et sterkt misforhold mellom størrelsen på militærapparatene og størrelsen på krigsteateret i geografisk forstand. Ingen av partene har vært i stand til å kontrollere større territorier. Dermed har man bare unntaksvis fått klare frontlinjer som har strukket seg gjennom landet. Kampene har stått om byene og om sentrale trafikknutepunkt som bruer og flyplasser. Dette har ført til langvarige beleiringer av strategisk beliggende byer som Kindu og Ikela. Partene har klart å kontrollere byene, men ikke landsbygda rundt dem. I skogkledde områder har dette ført til at relativt store avdelinger, på 1500–2000 soldater, helt overraskende har kunnet angripe ganske store byer som Goma, Bukavu og Kindu.¹³

Kampene har for det meste blitt ført av bakkestyrker. Selv om luftmakten har vært viktig for transport og forsyning av tropper, har strategisk bruk av luftmakt vært nesten fraværende. For selv om de fleste av de involverte partene i navnet har et slags flyvåpen, står de fleste flyene på bakken mesteparten av tiden. For 2003 var de samlede beholdningene av kampfly for alle de ni statene som deltok i Kongo-krigen, rundt 200 fly. Av disse var bare et mindretall operative. Luftmaktens minimale betydning for krigen blir enda klarere når man vet at Rwanda, Uganda og Burundi har mindre enn tjue kampfly til sammen, og at Rwanda ikke har noen i det hele tatt. De tre klarte å legge under seg halve DRC i løpet av 1998–99, og Rwanda har framstått som regionens kanskje sterkeste militærmakt. Rwandas veltrente infanteri har ofte, hjulpet av amerikanske satellittelefoner, vunnet fram mot langt tyngre utrustede styrker fra Zimbabwe og Angola. Spesielt har dette rwandiske infanteriet vunnet fram i skogkledde områder med få veier, og i regntiden når veiene har vært uframkommelige for tunge panserkjøretøy. I enkelte kritiske faser har likevel Zimbabwe og Angola kunnet sette inn taktiske luftstyrker for å støtte egne styrker i viktige slag eller for å hindre framføring av fiendtlige tropper. Sammen med panser og noe artilleri har disse luftstyrkene vært viktige for å stoppe den rwandiske

13 Angrep på Goma: Jean Baptiste Kayigamba «Congo rebels claim attacks from Hutu militias», in *Electronic Mail and Guardian* 15.09.1998; Angrep på Bukavu: «Environ 50 morts dans une attaque des Maï-Maï contre Bukavu», AFP 15.01.1999; «71 morts dans l'attaque de Bukavu, selon un nouveau bilan de la rébellion», AFP 16.01.1999. Angrep på Kindu: Helen Vesperini «DR Congo ceasefire under threat», BBC 30.09.2001.

frammarsjen mot Mbui-Mayi i det åpne savannelandskapet i sør.

Dermed fikk man etter hvert en situasjon der Kabilas allierte ikke var i stand til å rykke inn i de skogkledde områdene i øst, mens rwanderne og deres allierte ikke klarte å kaste tilbake motstanderne på savannelandet i sør. I 2002 var partene mer eller mindre utmattet, landet var delt og man fikk en politisk løsning der de utenlandske troppene skulle trekke seg ut samtidig som man fikk en kongolesisk samlingsregjering som også tok opp i seg alle de store opprørsbevegelsene. Man fikk også en styrking av FN-styrken i landet, men denne er underbemannet og fikk egentlig først en praktisk betydning fra midten av 2003.

Likevel fortsatte krigen i mange regioner, spesielt i deler av Kivu og i Ituri, en provins som grenser opp mot Uganda i nordøst. Og fremdeles står opprørsbevegelser fra Rwanda, Uganda og Burundi i Kongo. De grunnleggende problemene er ikke løst.

Forklaringer på krigen

Hvordan skal da krigen i Kongo forstås og forklares? Og på hvilket nivå finner vi forklaringene? Jeg har allerede pekt på bortfallet av den kalde krigen og kampen mot apartheid som viktige faktorer. Dette er faktorer som i seg selv befinner seg på det globale og regionale nivå, og enkelte har brukt perspektiver på samme nivå for å forklare krigen i Kongo.

Krigen i Kongo har blitt forklart som et resultat av stormaktsstrategi på det globale nivået, mer spesifikt som en del av et amerikansk nyimperialistisk hegemonisk prosjekt. Professor Mwesiga Baregu (1999) har gjort seg til talsmann for et slikt syn. USA, skriver Baregu, ønsker å overta europeernes dominerende rolle i Afrika og forsøker å undergrave denne. Amerikansk politikk i Afrika er ifølge Baregu utviklet delvis i samarbeid med og delvis i konflikt med Sør-Afrikas ambisjoner om hegemoni i det sørlige Afrika. Uganda, Rwanda og Burundi løper i dette perspektivet amerikanernes ærend, mens alliansen mellom Angola, Namibia og Zimbabwe representerer det «sanne Afrika». Dette perspektivet passer som hånd i hanske med den frigjøringsnasjonalisme som har blitt den samlende ideologi i svært mange afrikanske stater. Krigen i DRC blir en fortsettelse av frigjøringen, og det nye Sør-Afrika overtar litt av apartheidstatens rolle som den store stygge ulven.

Sør-Afrikas rolle kommer jeg tilbake til under. Når det gjelder USA, er det likevel ganske åpenbart at Afrika i mange tiår bare har hatt en marginal rolle i amerikansk geopolitisk strategi. Det synes å

være en stor motvilje i USA mot direkte militære engasjementer i Afrika. Men samtidig er det også klart at siden rustningsnivået i Afrika er så lavt og siden afrikanske staters generelle kapasiteter er så små, skal det små ressurser til for å oppnå tilsynelatende store resultater. Derfor er det også klart at et amerikansk eller europeisk engasjement som i Vesten framstår som ganske beskjedent og tilfeldig, i Afrika kan oppfattes som stort og målrettet. Om man skal spinne videre på et slikt perspektiv, bør man imidlertid også studere Kinas rolle i Afrika. I løpet av krigen i DRC har Kinas rolle som leverandør av våpen og militær ekspertise vokst. Kina har også styrket sitt nærvær i Afrika med tanke på utvinning av olje og andre råvarer.

Krigen har også blitt sett på som et ledd i en kamp mellom det engelsktalende og det fransktalende Afrika. Dette var kanskje det mest utbredte perspektivet på mellomstatlig afrikansk sikkerhet på 1990-tallet, både i Afrika og i Europa.¹⁴ Man så altså for seg to blokker der medlemskapet var definert av de respektive lands tidligere kolonitilhørighet og der Storbritannia og Frankrike fremdeles var viktige aktører og bitre rivaler. Fransk intervensjonisme i Afrika var forstått som et forsvar av franske og fransktalendes interesser mot en angivelig angloamerikansk trussel. Dette perspektivet har nå blitt mindre vanlig. En grunn er at alliansene man faktisk har fått i Sentral-Afrika, har gått på tvers av tidligere kolonitilhørighet. En annen grunn er at Frankrike og Storbritannia det siste tiåret har samarbeidet stadig sterkere i sin afrikanske sikkerhetspolitikk. I 2003 ledet disse to an da EU gjennomførte Operasjon Artemis til støtte for FN-operasjonen i Ituri i DRC (Ulriksen, Gourlay & Mace 2004). Frankrike og Storbritannia er fortsatt aktive i Afrika, men i stadig større grad fører de sin Afrika-politikk gjennom EU, og i stadig sterkere grad forsøker denne politikken å styrke Den afrikanske unionen (AU) og FNs rolle i Afrika.

Begge disse perspektivene baserer seg på at det er eksterne aktører som driver fram handlingen i spillet om DRC. På samme måte som en lang rekke strukturelle teorier forklarer Afrikas misère med globale eller systemiske variable, plasserer også disse to perspektivene på krigen i DRC alt ansvar utenfor Afrika. Afrika gis rollen som offer. Afrikanske stater, regimer og politiske bevegelser ses ikke på som handlende aktører, eller som aktører som er i stand til å handle. Det er åpenbart at både USA, Kina, Frankrike, Stor-

14 Se for eksempel William Shawcross (2000), s. 119–20 og Gerard Prunier (1995), s. 100–08.

britannia og andre ikke-afrikanske stater både har interesser i Afrika og makt og vilje til å forfølge disse interessene. Og det er åpenbart at disse ikke-afrikanske aktørene har stor innflytelse på afrikansk politikk. Men å hevde at disse interessene skulle kunne kaste ni afrikanske land ut i krig mot hverandre, synes svært usannsynlig. Krigen i DRC er en afrikansk krig, og årsakene til krigen ligger i afrikanske forhold.

Ligger da forklaringen på et regionalt nivå? Medregnet Kabilas svake FAC, deltok altså ni staters væpnede styrker direkte i krigen. Dette er bakgrunnen for at krigen har vært presentert som Afrikas første kontinentale krig (Weiss 2000), og endatil Afrikas «første verdenskrig» (for eksempel Oxfam 2000). Den sistnevnte betegnelsen ble også brukt av USAs utenriksminister Madeleine Albright i 2000.¹⁵ Siden ikke mindre enn ni staters militære styrker deltok, er uttrykket kontinental krig kanskje på sin plass.

Men å trekke paralleller til den første verdenskrig blir dypt misvisende. I 1914–18 sto enorme industrialiserte massehærer mot hverandre i Europa, på begge sider inspirert av sterkt nasjonalistisk ideologi. I den første verdenskrig mobiliserte de mektigste stater i verden all sin sivile og militære kapasitet for å føre krig etter en kapprustning som hadde vart i minst et tiår. Selve krigføringen var av voldsomme dimensjoner, i de verste slagene ble titusener av unge menn drept i løpet av en dag. Krigen i DRC har i så måte få likhetstrekk med galskapen fra 1914 til 1918. Man regner med at kanskje så mange som fire millioner mennesker har dødd som følge av krigen. Men bare en ganske liten andel av disse har dødd som en direkte følge av voldshandlinger. De aller fleste har dødd av sult og sykdom etter at samfunnet har kollapse rundt dem. Det har ikke funnet sted noen stor kapprustning eller massemobilisering i Afrika i forbindelse med krigen i DRC. Å sammenlikne krigen i DRC med den første verdenskrig er å overdrive de afrikanske statenes evne og vilje til å føre krig.

Det er heller ikke slik at krigen var et resultat av konkurranse mellom ulike, klart definerte blokker av afrikanske stater. Likevel har krigen i DRC blitt presentert som en kamp mellom ulike afrikanske folkegrupper, mellom bantufolk og folkeslag som angivelig stammer fra området rundt Nilen (*Nilotics*). Dette makroetniske perspektivet er sterkt negativt til regimene i Uganda og Rwanda som ses på som forkjempere for et tutsi-imperium i Sentral-Afrika.

15 Se f.eks. «Kabila and Africa's 'first world war' i *Christian Science Monitor* 18.01.2001.

Dette perspektivet blir ofte også knyttet til det globale perspektivet nevnt ovenfor, det rwandiske lederskapets bånd til USA blir framhevet. I store deler av DRC har også befolkningen et svært negativt syn på spesielt Rwanda og rwandere. Man har fått en stemningsbølge som har ført til hat og regelrette pogromer mot tutsier, banyamulenger, hema og beslektete folkegrupper. Fra sommeren 1998 kastet også Laurent Kabilas regime seg på denne bølgen, til tross for at regimet inkluderte mange banyamulenger og i stor grad støttet seg på rwandisk militærmakt.

Kombinasjonen av folkemordet i Rwanda, det faktum at store hutustyrker opererte fra baser i DRC mot regimene i Rwanda og Burundi, banyamulengenes fortvilte situasjon i Kivu og endelig konflikten mellom hema og lendu i Ituri har ført til at det har blitt satt søkelys på «bantu-tutsi»-problematikken i nesten all omtale av krigen i DRC. Allikevel kan man ikke anta at ett slikt makroetnisk skille så enkelt har blitt en reelt organiserende faktor i sentralafrikansk internasjonal politikk. Imidlertid kan krigen i seg selv, med all den ideologiske produksjon den har generert, ha gjort at dette skillet har blitt mer av en politisk faktor på regionalt nivå enn det den var tidligere. Krigen har skapt et grunnlag for polarisering, og masse råmateriale for framtidige konfliktentreprenører å arbeide med.

Dette leder oss mot det statlige nivået som forklaringsfaktor. En meget stor andel av de soldater som har slåss på alle sider i krigen i DRC, var altså ikke innrullert i nasjonale armeer. De tilhørte geriljaavdelinger, opprørsgrupper eller frigjøringsbevegelser, avhengig av øyet som ser. Dermed kommer vi til enda et perspektiv på krigen i DRC; det er ikke én krig, men et nettverk av borgerkriger som strekker seg fra Angola i sør til Sudan i nord. De største truslene mot regimene i Angola, Burundi, Rwanda, Sudan og Uganda var væpnede grupper i aktivt opprør mot sine respektive stater. Og alle disse væpnede gruppene var i større eller mindre grad avhengig av baser eller transportruter på DRCs territorium. Bortsett fra DRC selv var ingen av de krigførende statene virkelig direkte truet av angrep fra de andre statene. Av de store eksterne aktørene var det bare Zimbabwe som ikke hadde sikkerhetsutfordringer mot seg selv i Kongo.

I et slikt perspektiv kan man argumentere for at det er heller tvilsomt, som Buzan og Wæver også legger vekt på, om man i det hele tatt kan snakke om et regionalt sikkerhetskompleks i Sentral-Afrika. For dersom man taler om en serie løst forbundne kriger, dreier sikkerhet i regionen seg om lokal kamp om staten i hvert enkelt land. Sikkerhetsdynamikken utformes først og fremst innenfor hver

enkelt stat, ikke mellom statene. Og som vi har sett, taler en forståelse av den eksterne dominans av afrikansk sikkerhet i kolonitiden og under den kalde krigen som ekstern overleiring og intern penetrering nettopp for et slikt perspektiv. Det samme gjør det lave militære utviklingsnivået i statene i regionen. I så fall er det kanskje liten sikkerhetsrelatert samhandling på tvers av regionen som sådan. Kan man da si at det ikke finnes et regionalt sikkerhetskompleks i Sentral-Afrika?

Avsluttende drøfting

Det kan altså diskuteres hvorvidt Sentral-Afrika i det hele tatt kan betegnes som et regionalt sikkerhetskompleks. Det er kanskje rett og slett for liten regional samhandling mellom statene på sikkerhetsfeltet. Dersom et slikt sikkerhetskompleks likevel skulle finnes, kan man også stille spørsmål ved geografien. Hvor går grensene for dette sikkerhetskomplekset? Spørsmålene kan drøftes sammen. Buzan og Wæver ser altså på det sørlige Afrika som et etablert sikkerhetskompleks dominert av den regionale stormakten Sør-Afrika. De ser også et lite regionalt sikkerhetskompleks rundt de store sjøene.

Utviklingen av krigen i Kongo setter Buzan og Wævers karakteristikk av Sør-Afrikas rolle som den eneste regionale stormakt i et heller merkelig lys. Sør-Afrika har spilt en ganske tilbaketrukket, om ikke passiv, meklerrolle i DRC. Land som Angola, Rwanda og Zimbabwe har derimot, på tross av – og av og til på grunn av – sine interne problemer, spilt roller som meget aktive regionale stormakter. Angola har for eksempel intervenert gjentatte ganger med betydelig effekt i flere naboland i løpet av det siste tiåret. Angolas militære inngripen har fjernet eller vernet de sittende regimer både i DRC og Kongo-Brazzaville, og har avgjort hvem som har hatt presidentmakten både i Brazzaville og Kinshasa. På tross av at disse landene bare har en brøkdel av Sør-Afrikas ressurser, har de altså likevel spilt roller som regionale stormakter. Og alliansen mellom Angola, Namibia og Zimbabwe kan ses på som en klassisk balansering av en sterk rival, i dette tilfelle Sør-Afrika.

Det er liten tvil om at både Angolas, Rwandas og Ugandas intervensjoner i nabolandene først og fremst og i utgangspunktet var et resultat av interne kriger. Landene har i praksis ført sin borgerkrig utenfor sine egne grenser. Det er selvfølgelig også tilfelle at tilgang til Kongos naturressurser etter hvert også, legalt eller illegalt, har blitt en viktig motivasjon for å holde krigen gående. For

Zimbabwes del var dette kanskje hovedmotivasjonen for inntreden i krigen på Kabilas side. Dette forandrer likevel ikke det faktum at det har vært den interne sikkerhetsdynamikken i hvert enkelt land som har vært bestemmende for de fleste av aktørene i DRC. Krigen har derfor heller vært et nettverk av mellomstatlige kriger, borgerkriger, stammekriger og herjingene til væpnede bander enn en stor konflikt.

Men er det nødvendigvis en motsetning mellom dette og utviklingen av et regionalt sikkerhetskompleks i Sentral-Afrika? Betyr det at den regionale sikkerhetssamhandlingen har vært så liten at man ikke kan si at det finnes et regionalt sikkerhetskompleks i Sentral-Afrika?

Statene *har* hatt kapasitet til å handle regionalt, og selv de store avstandene i Sentral-Afrika har vist seg ikke å være et uoverkommelig hinder for slik handling. Og avstandene har heller ikke vært til hinder for at partene i krigen har «sikkerhetisert» forholdet til «de andre».

Det kan også argumenteres for at et så statssentrert perspektiv som Wæver og Buzans går glipp av store deler av det sikkerhetsmessige samkvemmet i Afrika fordi det ser på geriljagruppene som ikke-statlige eller sub-statlige aktører. Dermed antas de å ha liten regional betydning. Geriljabevegelsene slåss mot regimet i «sin egen» stat, men det er ikke nødvendigvis deres eneste aktivitet. Kongo-krigen har vist at mange geriljabevegelser, som UNITA og ALiR, har en vel så stor militær kapasitet som de fleste stater i området. I Sentral-Afrika er det generelle nivået på militær kapasitet svært lavt i forhold til på det globale nivå. En konsekvens av dette er at statene knapt har noen militær overlegenhet over geriljagrupper med tilgang til penger eller ressurser. Leiesoldater er tilgjengelige for alle parter, og er av og til også selvstendige aktører. Det skal derfor veldig lite til for å bygge opp en militær styrke som på en troverdig måte kan utfordre staten. Og en opprørsbevegelse bygd opp for å utfordre en relativt sterk stat, som UNITA i Angola, kan være mye sterkere militært enn regimene i tilgrensende svakere stater, som CAR eller Kongo-Brazzaville. Disse ikke-statlige aktørene fører også sin egen utenrikspolitikk. Det er ikke nødvendigvis slik at stater opererer på både et regionalt og et «nasjonalt» nivå, mens disse geriljabevegelsene bare opererer på det «nasjonale»:

UNITA har for eksempel vært en politisk aktør i både DRC og Kongo-Brazzaville i flere tiår. UNITA og i enda større grad den angolanske regjeringen var aktive deltakere i borgerkrigen i Kongo-Brazzaville. Fra 1997 var også mange tidligere Mobutu-solda-

ter involvert i denne borgerkrigen. I februar 1999 rykket en styrke på 1500 slike soldater inn i DRC fra Kongo-Brazzaville i et fåfengt forsøk på å bygge opp en tredje gruppering i DRC. Dette forsøket slo feil, men storparten av soldatene skal ha sluttet seg til Jean-Pierre Bemba's Mouvement de Liberation du Congo (MLC) i DRC. MLC dominerer Equateur-provinsen i det nordlige DRC, som grenser til Den sentralafrikanske republikk (CAR). I 2001 var MLC en sentral støttespiller for regimet i CAR da et kuppforsøk ble slått ned.¹⁶ Da opererte MLC sammen med styrker fra Libya og Tsjad for å beskytte daværende president Patasse. Bare to år i forveien hadde styrkene fra Tsjad vært MLCs motstandere i harde kamper i Equateur. Opprørslederen, tidligere president Kolingba, ble angivelig støttet av to generaler fra Rwanda og 300 leiesoldater fra Angola og Rwanda.¹⁷

I et mer statsfokuserert perspektiv kan borgerkrigene i noen av statene ses på som ikke-erklærte kriger mellom stater som støtter opprørsbevegelser på hverandres, eller tredjeland, territorium. Forholdet mellom Uganda og Sudan kan oppfattes slik (Prunier 2004). Sudan har støttet Allied Democratic Front (ADF) som har slåss mot regimet i Kampala, mens Uganda har støttet Sudanese Peoples Liberation Army (SPLA), som har slåss mot regimet i Khartoum. ADF og SPLA har også i mange år bekjempet hverandre inne i det østlige DRC.

Det begge disse perspektivene viser er at borgerkrigene i de enkelte sentralafrikanske land ikke er isolerte fenomener. Sentral-Afrika i sikkerhetspolitisk forstand er noe mer enn et antall borgerkriger som bare tilfeldigvis grenser opp mot hverandre. Disse krigene er vevd inn i hverandre på en mer innfløkt måte enn det et perspektiv som bare fokuserer på statens – eller regimenes – sikkerhet, kan få fram.

Jeg vil argumentere for at det i Sentral-Afrika har utviklet seg et regionalt sikkerhetskompleks der aktørene har et ganske høyt samhandlingsnivå på sikkerhetsfeltet.

Jeg tror også at sikkerhetsdynamikken internt i hver enkelt stat er den viktigste konfliktdimensjonen i dette sikkerhetskomplekset i den forstand at det ikke først og fremst er motsetninger mellom statene som skaper dynamikken i dette sikkerhetskomplekset. Men

16 Se for eksempel «Central African Republic: Humanitarian catastrophe looms», UN Ocha Integrated Regional Information Network 05.06.2001.

17 Lucy Jones «New fighting shakes Central African peace hopes», *Reuters* 01.06.2001.

samtidig er det også slik at statene ikke er de eneste aktørene i dette komplekset, de er heller ikke de eneste arenaene. Det er heller regimer og andre væpnede politiske organisasjoner enn stater som er aktører, krigsteateret er sjelden geografisk begrenset til statens territorium og deltakerne sjelden begrenset til dem som har statsborgerskap i den staten man slåss om.

I hvilken grad kan man tenke seg at det kan utvikles et sikkerhetsregime i dette sentralafrikanske regionale sikkerhetskomplekset? Man kan godt tenke seg at organisasjoner som AU, eller SADC, utvikles i den retning. De sittende regimene har en sterk felles interesse i å sikre seg kontroll over sine respektive stater. Selv om statene har utkjempet en blodig krig mot hverandre, har de fleste av dem antakelig ikke «sikkerhetisert» forholdet til de andre statene i den forstand at man har fått et permanent fiendskap mellom dem. Krigen ble først og fremst ført mot andre etniske grupper fra samme land. Det er derfor ikke usannsynlig at statene i regionen kan finne en fellesnevner som igjen kan føre til et sikkerhetsregime. I 2003 vedtok da også Den afrikanske unionen en traktat som gir den rett til å intervensere i en medlemsstat i tilfelle den staten skulle stå bak forbrytelser mot menneskeheten, men også dersom det skulle oppstå en alvorlig trussel mot «den legitime orden» i den staten. Dette kan leses som en forsikring av de sittende regimene i hvert enkelt land (Baimu & Sturman 2003).

Et tilbakeblikk på begivenhetene i 1997 illustrerer poenget. Arkitekten bak alliansen som den gang styrte Mobutu, var Ugandas president Museweni, ofte sett på som den mest framtrædende representant for en ny generasjon av afrikanske ledere (Otunnu 2004). Mobutu ble altså i praksis styrtet av en bred allianse av afrikanske stater. Intervensjonen i Zaire i 1997 kan slik sett ses på som forløperen for at det på visse vilkår ble åpnet for legale intervensjoner i andre afrikanske stater i Den afrikanske unionen i 2003. Den kan også betraktes som en allianse mellom de eksisterende regimer i de deltakende statene mot alle de opprørsbevegelser som utfordret dem og som i stor grad var avhengige av baser i DRC.

Men et slikt sikkerhetsregime ville bare være en garantiordning for sittende regimer og dermed ikke nødvendigvis adressere de grunnleggende problemene. For det er lite i denne utviklingen som tyder på at de interne sikkerhetsproblemene i mange av de sentralafrikanske statene er i ferd med å løses. Et regionalt sikkerhetsregime som bare gir sikkerhet for regimene, kan øke deres kollektive kapasitet slik at de blir vanskeligere å utfordre, men det løser knapt de problemene som førte til konflikt i utgangspunktet.

Det er ennå et åpent spørsmål i hvilken grad krigen i seg selv har endret på dette bildet, i hvilken grad plyndring av Kongos naturressurser har endret statenes motivasjon og ambisjon på permanent basis. Det er også et åpent spørsmål i hvilken grad krigen og ny «sikkerhetisering» av «de andre» har skapt nye varige konfliktmønstre i regionen. Forholdet mellom Kongo og Rwanda har kanskje stivnet i konflikt. Men utover dette har allianser på alle nivåer vist seg å være svært løse. Det er derfor ingen grunn til å tro at krigen har sementert konfliktmønstre i den forstand at den har delt regionen inn i permanente blokker av stater.

For å oppsummere kan man vel si at krigen i Kongo ikke kan forstås ut fra verken det globale, regionale eller statlige nivå alene. Det er langt mer fruktbart å se på det historiske og samtidige samspillet mellom faktorer på alle tre nivåene for å forstå utviklingen i Sentral-Afrika. Afrika må forstås på samme måte som, og i samspill med, resten av verden. Når det er sagt, må man også erkjenne at i Sentral-Afrika spiller disse tre nivåene inn i hverandre på en måte som skiller seg dramatisk fra resten av verden.

Litteratur

- Baregu, Mwesiga (red.) (1999) *Crisis in the Democratic Republic of Congo*. SARIPS Peace and Security Series 3. Harare: SAPES Books.
- Berman, Eric G. & Katie E. Sams (2000) *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*. Geneva & Pretoria: UNIDIR & Institute for Security Studies.
- Guevara, Ernesto «Che» (2000) *The African Dream. The Diaries of the Revolutionary War in the Congo*. London: The Harvill Press.
- Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear* (Second Edition – an agenda for international security studies in the post-cold war era). London/New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry & Ole Wæver (2003) *Regions and Powers. The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clayton, Anthony (1994) *The Wars of French Decolonization*. London/New York: Longman.
- Clayton, Anthony (1999) *Frontiersmen – Warfare in Africa since 1950*. London: UCL Press
- Eleventh, Ann (1998) «Congo's rebels with many causes», *Electronic Mail & Guardian* 11.09.
- Herbst, Jeffrey (2000) *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ICG (1999a) *How Kabila lost his Way: The Performance of Laurent Désiré Kabila's Government*. Nairobi/Brussels: International Crisis Group DRC Report No. 3, 21 May 1999.
- ICG (1999b) *Africa's Seven-Nation War*. Nairobi/Brussels: International Crisis

- Group DRC Report No. 4, 21 May.
- ICG (1999c) *The Agreement on a Cease-fire in the Democratic Republic of Congo – An Analysis of the Agreement and Prospects for Peace*. Nairobi/Brussels: International Crisis Group DRC Report No. 5, 20 August 1999.
- ICG (2000a) *Uganda and Rwanda: Friends or Enemies*. Nairobi/Brussels: International Crisis Group Central Africa Report No. 14, 4 May 2000.
- ICG (2000b): *Scramble for the Congo. Anatomy of an ugly war*. Nairobi/Brussels: International Crisis Group Africa Report No. 26, 20 December 2000.
- ICG (2003) *Ituri covered in blood*, Nairobi/Brussels: International Crisis Group DRC Report No. May 1999.
- Maharaj, Davan (2003) «Grim Toll in Congo's Civil War: More Than 3 Million Lives», *LA Times* 09.04.
- Mamdani, Mahmood (1996) *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mamdani, Mahmood (1998) «Why foreign invaders can't help Congo», i *Mail and Guardian* 02.11.
- Mangold, Peter (1979) «Shaba I and Shaba II», *Survival* 21, May-June s. 107–12.
- McQueen, Norrie (2001) «Angola» i Oliver Furley & Roy May (red.) *African Interventionist States*. Aldershot: Ashgate.
- Onyango-Obbo, Charles (2000) «Daring RPA Raid In Congo, Angola; And A Heroic UPDF Unit». Kampala: *The Sunday Monitor* 16.04.
- Otunnu, Otenga (2004) «Uganda as a regional actor in the Zairian war» i Howard Adelman & Govind C. Rao *War and Peace in Zaire/Congo – Analyzing and evaluating intervention: 1996-97*. Trenton, NJ/Asmara: Africa World Press.
- Oxfam (2000) *A Forgotten War – A Forgotten Emergency: The Democratic Republic of Congo*, rapport 30. desember.
- Pakenham, Thomas (1991) *The Scramble for Africa*, 2001 paperback edition. London: Abacus.
- Prunier, Gérard (1995) *The Rwanda Crisis. History of a genocide*. 3. utgave 1998. London: Hurst & Co.
- Prunier, Gérard (2004) «Rebel movements and proxy warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-99)», *African Affairs* 103: 359–83.
- Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Shawcross, William (2000) *Deliver us from evil. Warlords & peacekeepers in a world of endless conflict*. London: Bloomsbury Publishing.
- Ulriksen, Ståle, Catriona Gourlay & Catriona Mace (2004) «Operation Artemis: The Shape of Things to Come» i Giovanna Bono & Ståle Ulriksen (red.) *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*, Special Issue of *International Peacekeeping* 11 (4), Autumn.
- Vandervort, Bruce (1998) *Wars of imperial conquest in Africa 1830–1914*. London: UCL Press.

Krig og statssammenbrudd i Kongo

Stein Sundstøl Eriksen
dr.polit., forsker, NUPI

Krigen i Den demokratiske republikken Kongo (tidligere Zaire) har nå pågått i seks år. Flere millioner mennesker skal være døde, uten at noen vet nøyaktig hvor mange. International Rescue Committee har hevdet at hele 4,7 millioner kan være døde som en følge av krigen. Av disse er ca 10 prosent drept, mens resten er døde av sult og sykdommer. I tillegg er flere millioner drevet på flukt (IRC 2003).

Krigen startet da en opprørsbevegelse ledet av Laurent Kabila styrtet den tidligere diktatoren Mobutu Sese Seko, som hadde styrt landet siden 1965. Kabila ble støttet militært av Uganda og Rwanda. Et år senere vendte Uganda og Rwanda seg mot Kabila, angivelig fordi han brøt inngåtte avtaler og ikke gjorde noe for å avvæpne ugandiske og rwandiske opprørere som opererte med baser i Kongo.

Høsten 2002 ble det inngått en fredsavtale i Pretoria, som innebar at alle utenlandske tropper skulle trekke seg ut, og at det skulle dannes en nasjonal samlingsregjering med deltakelse fra de to viktigste opprørsgruppene MLC (støttet av Uganda) og RCD-Goma (støttet av Rwanda), og av den demokratiske opposisjonen til det nåværende regimet. Ifølge avtalen skal Laurent Kabilas sønn Joseph fortsette som president, mens det skal være fire visepresidenter. Av disse skal en være fra RCD-Goma, en fra MLC, en fra det nåværende regimet og en fra den politiske opposisjonen i landet. Det ble også enighet om at det skal holdes demokratiske valg etter to år. I august 2003 ble det opprettet en nasjonal samlingsregjering.

Dette kan være begynnelsen til slutten på krigen. Det er imidlertid store hindringer som gjenstår. Det står store økonomiske interesser på spill, og mange kan se seg tjent med å holde konflikten gående for å sikre fortsatt kontroll over mineralressurser. Mange av

de væpna gruppene opererer mer eller mindre på egen hånd, uten at noen av de sentrale aktørene er i stand til å kontrollere dem.

I denne artikkelen vil jeg diskutere bakgrunnen for konflikten. Hovedpoenget er å redegjøre for Mobutu-regimets utvikling og å forklare regimets sammenbrudd.¹ Artikkelen har fire deler. Først beskriver jeg hva som ligger i begrepet suverenitet og hva det vil si at staten kollapse. Deretter presenterer jeg kort et teoretisk perspektiv på den afrikanske staten (del II). I del III beskriver jeg Mobutu-regimet og dets utvikling, mens del IV redegjør for regimets sammenbrudd og statens kollaps. Jeg argumenterer for at kollapset ikke kan forstås utelukkende ut fra regimets interne utvikling, men må ses i sammenheng med den regionale og internasjonale konteksten det befant seg innenfor. Det er, hevder jeg, det særegne samspillet mellom den interne utviklingen og eksterne forhold som forklarer sammenbruddet.

I Suverenitet og statssammenbrudd

En suveren moderne stat har følgende idealtypiske kjennetegn:

- ▼ monopol på bruk av våldsmidler innenfor sitt territorium
- ▼ kontroll over sitt territorium, inkludert kontroll over hvem som kan oppholde seg der, og hvem som tilkjennes rettigheter som statsborgere
- ▼ autonomi i politikkutforming, det vil si at statens politikk utformes av staten selv, og ikke av aktører utenfor dens territorium
- ▼ ekstern anerkjennelse, som medlem i systemet av stater, og rettssubjekt i folkerettslig forstand.

Dette er en idealtipe, og som sådan utgjør det ikke en beskrivelse av noen konkret stat.

Det kan hevdes at afrikanske stater aldri har vært i nærheten av denne idealtypen, og at de derfor ikke er å regne som fullverdige stater i det hele tatt. I tråd med en slik tankegang kaller Jackson og Rosberg afrikanske stater for «kvasistater», og hevder at de bare eksisterer fordi andre stater faktisk anerkjenner dem (Jackson & Rosberg 1982).

1 Siden artikkelens hovedfokus er på bakgrunnen for statens kollaps, konsentrerer den seg om de siste åra av Mobutu-regimet og perioden fram til starten på den andre Kongo-krigen, det vil si fram til 1998. Den diskuterer ikke utviklingen etter 1998 og prosessen som har ledet fram til dannelsen av en nasjonal samlingsregjering.

Det er selvsagt ikke noe i veien for å hevde at stater som ikke er i nærheten av å oppfylle disse kriteriene ikke er reelle stater. I noen sammenhenger, som for eksempel i Jackson og Rosbergs analyse, kan det også være nyttig å framheve dette. Det kan blant annet bidra til å få fram bestemte særtrekk ved afrikanske stater som lett kunne overses hvis det tas for gitt at «en stat er en stat», og at det å være en stat automatisk innebærer at visse egenskaper finnes.

Ifølge William Zartman kan en stat sies å ha kollapset når den ikke lenger oppfyller noen av disse kriteriene (Zartman 1995). Begrepet statskollaps, slik det er brukt av Zartman, er imidlertid uheldig. For det første kan det gi inntrykk av at det faktisk fantes en stat som mer eller mindre svarer til idealtypen i utgangspunktet, noe som slett ikke var tilfelle i Kongo. Som Mahmood Mamdani har framhevet, var staten under Mobutu aldri noe annet enn «a collection of Bantustans», og regimet kontrollerte i praksis ikke stort annet enn hovedstaden og diamantgruvene. For det andre kan begrepet tilsløre at «stathet», i den idealtypiske betydningen, ikke er et enten eller: Enten finnes det en institusjon som likner på en idealtypisk stat, eller så finnes det ikke. «Stathet» bør, som blant andre Christopher Clapham (Clapham 1998) har hevdet, forstås som et gradsspørsmål. En stat kan ha noen kjennetegn som stemmer overens med idealtypen, mens den kan mangle andre. Den kan ha et slags voldsmonopol, men ikke noe skille mellom privat og offentlig. Eller den kan ha reell kontroll over noen deler av sitt territorium, men ikke andre.

Samtidig finnes det flere eksempler på stater som alle vil være enige om har kollapset, men som fortsatt anerkjennes som suverene. Eksempler på dette fra de seinere åra er Somalia, Liberia og Sierra Leone. Det er med andre ord ikke mulig å spesifisere hvor mye kontroll over territoriet en stat må ha, eller hvor svekket voldsmonopolet kan være før det er tale om kollaps.² Så lenge man er seg dette bevisst, er det imidlertid ikke noe i veien for å bruke et begrep som kollaps.

De fire kriteriene er heller ikke likeverdige, eller like fundamentale. Det finnes mange stater som til tross for internasjonal aner-

2 Internasjonal anerkjennelse skiller seg fra de andre kriteriene i en bestemt forstand. Anerkjennelse er noe en stat har eller ikke har – her er det ikke snakk om grader. En stat kan imidlertid anerkjennes selv om den ikke oppfyller noen av de andre kriteriene (dagens Kongo), samtidig som det finnes tilfeller der statsliknende institusjoner oppfyller flere av de andre kriteriene uten å bli anerkjent (dagens Somaliland).

kjennelse, rimelig grad av autonomi og fravær av væpna utfordrere likevel ikke har noen reell kontroll over sitt territorium. Dette er tilfellet for mange, om ikke de fleste, afrikanske stater. Voldsmonopolet står imidlertid i en særstilling. Et mer eller mindre reelt voldsmonopol er både et definisjonskennetegn for en moderne stat og en nødvendig betingelse for kontroll over territoriet. Riktignok kan en stat anerkjennes internasjonalt selv om den ikke har noe reelt voldsmonopol (jf. Somalia, Sierra Leone), men i slike tilfeller er det likevel rimelig å si at staten har kollapset, og at det som ligger i den internasjonale anerkjennelsen ikke er annet enn et eksplisitt eller implisitt ønske om at den kollapsa staten skal gjenopprettes.

II Den afrikanske staten

Det mest framtrædende trekket ved afrikanske stater er at de er preget av utstrakt klientelisme.³ I et slikt system finnes det ikke noe institusjonalisert skille mellom stat og samfunn, eller mellom privat og offentlig. Den enkelte byråkrat eller politiker skiller ikke mellom sine egne interesser og statens interesser. Posisjoner i staten betraktes som kilde til personlig vinning, og ikke som et offentlig embete der kontrollen over offentlige ressurser er skilt fra den enkeltes private økonomi (Bayart 1993, Bratton & van de Walle 1997, Chabal & Daloz 1999, Medard 1982). Politisk praksis kjennetegnes av en utstrakt evne og vilje til å bryte disse skillene, selv om de formelt anerkjennes som gyldige. Fordi skillet mellom privat og offentlig formelt anerkjennes, samtidig som det ikke følges i praksis, er politikken og beslutningsprosessene i stor grad uformelle (Bayart 1993, Chabal & Daloz 1999).

En slik stat vil nødvendigvis være svak. Regimet er tvunget til å føre en politikk som ivaretar sterke klienters interesser. Knappe offentlige ressurser forsvinner i politikeres og byråkraters lommer. Byråkratiet er ineffektivt og preget av korrupsjon, og undergraves ved at rekrutteringen skjer gjennom bekjentskaper og ikke på grunnlag av kompetanse (Evans 1996, Chabal & Daloz 1999).

Mineralrike stater som Kongo har en særegen politisk økonomi. På grunn av sin tilgang til store inntekter gjennom mineraleksport kan staten konsentrere seg om mineralutvinning, enten drevet av

3 I likhet med Jackson og Rosberg omtaler jeg den afrikanske staten generelt, og underslår dermed de enorme forskjeller som tross alt finnes mellom dem. Jeg tror imidlertid at det finnes såpass mange fellestrekk at dette er meningsfylt. Nedenfor diskuteres utviklingen i Kongo/Zaire, med utgangspunkt i denne generelle beskrivelsen.

staten selv eller av multinasjonale selskaper. Eksport av mineraler kan gi staten inntekter som finansierer klientnettverk. Dette har to viktige konsekvenser. For det første er ikke slike land tvunget til å bygge ut en effektiv administrasjon for å skaffe seg inntekter gjennom skatteinnkreving (Moore 1998). Og for det andre er de til en viss grad unndratt fra presset om å legitimere sin egen makt overfor befolkningen. Staten trenger ikke kreve ytelser i form av skattebetaling fra befolkningen, og dermed vil folket også stille mindre krav til staten.

Et resultat av dette er at land med mineralressurser ofte har vært mest utsatt for kollaps. Eksempler på dette er Liberia, Sierra Leone, Angola, Kongo-Brazzaville og Kongo-Kinshasa. For å sette det litt på spissen kan man si at slike regimer kan overleve så lenge de har kontroll over diamantgruvene, fordi dette gir dem mulighet til å tillegge seg de ressursene som er nødvendig for å opprettholde de klientnettverkene regimet er avhengig av. Det betyr ikke at stater med mineralressurser nødvendigvis kollapse. Kollaps er et resultat av et samspill mellom en rekke faktorer. Eksistensen av slike ressurser kan imidlertid gjøre et slikt utfall mer sannsynlig, fordi regimet da kan skaffe seg inntekter uten å bygge ut et system for skatteinnkreving. Det betyr heller ikke at statskollaps utelukkende er et resultat av den politiske ledelsens grådighet. Poenget er snarere strukturelt: En stat som er avhengig av å kjøpe seg støtte gjennom klientelisme og som har tilgang til mineralressurser, kan opprettholde sin kontroll uten å bygge ut sin egen administrasjon.

Staten kan også skaffe seg inntekter gjennom internasjonale forbindelser (Bayart 1993). Slike forbindelser kan ta mange former. Afrikanske statsledere har blitt eksperter på å utforme sine internasjonale relasjoner på en måte som sikrer staten inntekter. Dette kan skje ved bruk av valutakurser og handelspolitikk, eller gjennom manipulasjon av internasjonale avtaler og avtaler med internasjonale organisasjoner og andre givere. For mange afrikanske stater er også bistand en viktig inntektskilde. Når bistanden blir redusert, slik den ble for mange land etter den kalde krigen, får mange regimer problemer med å opprettholde klientnettverkene.

I en situasjon der staten har gått tom for ressurser og ikke lenger kan kontrollere statsapparatet eller sikre sentrale aktørers interesser, kan mektige aktører se seg mer tjent med å fremme sine interesser på andre måter. En alternativ strategi kan være å engasjere seg i mineralutvinning, smugling og liknende. På den måten kan de sikre sine egne økonomiske interesser uten å være avhengig av staten. I noen tilfeller kan de også etablere egne militser, som

beskytter deres økonomiske virksomhet. Staten, som allerede er fundamentalt svekket, kan gjøre lite for å hindre dette. I andre tilfeller kan deler av statsapparatet selv engasjere seg i denne typen virksomhet, mer eller mindre uavhengig av den politiske ledelsen. Det er dette William Reno kaller «krigsherrepolitikk» (Reno 1999).

Når også voldsmonopolet rakner, dreier det seg imidlertid ikke lenger om en svak stat, men om statssammenbrudd. Overgangen fra svak stat til statssammenbrudd er ikke unngåelig. Mange stater kan være svake, men likevel stabile. En svak stat kan riktignok ikke gjennomføre store prosjekter eller fremme økonomisk utvikling, men så lenge den mer eller mindre er i stand til å opprettholde voldsmonopolet, kan den likevel være stabil. Når svake stater bryter sammen, er det ofte knyttet til spesifikke dramatiske begivenheter. I det følgende vil jeg vise hvordan disse mekanismene har virket i Kongo. Jeg fokuserer særlig på Mobutu-regimet og de prosessene som ledet fram mot dets sammenbrudd i 1997.

III Mobutu-regimets utvikling

Mobutu Sese Seko styrte Kongo (eller Zaire, som det da het) i over 30 år. Han kom til makta ved et militærkupp i 1965, og satt helt fram til 1997, da han ble styrtet av en opprørsbevegelse ledet av Laurent Kabila, med støtte fra Rwanda og Uganda. Mobutu-regimet var allment kjent som et av de mest korrupte i verden, og har vært omtalt som noe nær en idealtypisk «røverstat» (kleptokrati) (Evans 1989, Reno 1998). I en slik stat er kontroll over offentlige institusjoner primært en kilde til personlig rikdom for dem som kontrollerer staten.

Kongo/Zaire har enorme mineralressurser. Landet har store mengder av gull, diamanter, koltan, kobber, kobolt og sink. Dermed har mulighetene til å tilegne seg rikdom gjennom kontroll over statsapparatet vært tilsvarende store. Ifølge offisiell statistikk tjente landets statlige gruveselskaper i 1986 1,15 milliarder dollar på eksport av slike mineraler (IMF 1990). I tillegg kommer den mineraleksporten som foregikk utenfor offisielle kanaler. Omfanget av denne er vanskelig å beregne, men det er all grunn til å anta at den var betydelig. Staten drev gruvene i samarbeid med multinasjonale selskaper. I 1973 nasjonaliserte Mobutu også de fleste av landets store private selskaper, som inntil da hadde vært eid av multinasjonale selskaper. Han fikk dermed tilgang til ytterligere økonomiske ressurser, selv om manglende vedlikehold og utstrakt korrupsjon førte til at produksjonen fra de statseide gruvene etter hvert sank.

Dette gjorde det mulig å opprettholde et utstrakt klientnettverk, samtidig som det ga store muligheter for eliten til å skaffe seg private formuer. Disse inntektene har imidlertid ikke blitt brukt til å fremme innbyggernes velferd eller landets økonomiske utvikling, men til elitens selvberikelse. Landets per capita inntekt sank kontinuerlig under Mobutus 32 år ved makta, og det lille som var av infrastruktur ved uavhengigheten forfalt. Ansatte på lavere nivå i staten fikk ikke lønn og var derfor henvist til å skaffe seg inntekter gjennom utpressing, bestikkelser og tyveri. Som Rene Lemarchand sier, var Mobutu-regimet «uovertruffent i sin evne til å institusjonalisere kleptokrati på alle nivåer i samfunnet» (Lemarchand 2001: 6)

Selskapene sørget for sikkerhet rundt gruvedriften, og staten sikret seg inntekter selv om den ikke krevde inn skatt på annen virksomhet enn gruvedriften. Regimet, i samarbeid med utenlandske selskaper, kontrollerte gruvedriften. Fordi staten hadde tilgang til lettjente inntekter gjennom gruvedriften, trengte det ikke bygge ut et apparat for generell skatteinnkreving. Samtidig var det heller ikke avhengig av noen folkelig oppslutning. Dyre offentlige tjenester som helse, utdanning og veibygging kunne dermed trygt neglisjeres. Det samme kunne de delene av landet der det ikke fantes større mineralforekomster. Helse- og utdanningssektorens andel av offentlige utgifter sank således fra 17,5 prosent i 1972 til 2,1 prosent i 1990, mens jordbruksproduksjonen for eksport sank fra 28 prosent da Mobutu tok makta i 1965, til ca 6 prosent i 1990 (Reno 1998).

Dette var bevisst politisk strategi for Mobutu, ikke bare fordi han dermed kunne tilegne seg større rikdommer, men også fordi han så det som et ledd i sin kamp for å beholde makta. Mobutu skal f.eks. ha uttalt til tidligere president Habyarimana i Rwanda, som var truet av opprørere, at «Jeg har hatt makta i Zaire i tretti år, og jeg har aldri bygd en vei. Nå kommer de kjørende langs veiene dine for å ta deg». Å bygge ut infrastruktur som kunne stimulere til økonomisk utvikling, ble med andre ord ansett som politisk skadelig, og som en trussel mot regimets makt.

Staten trakk seg altså mer eller mindre tilbake fra innbyggerne. Store deler av landet var neglisjert, og de fleste sektordepartementer hadde sluttet å fungere. Tidlig på 1990-tallet hadde utviklingen kommet til et punkt der hele 95 prosent av statsbudsjettet var ørmerket presidenten. Statsbudsjettet var med andre ord blitt privatisert.

Utover på 1990-tallet begynte det å gå riktig ille for landets økonomi. Bistanden til landet falt fra 823 millioner dollar i 1990 til 178 millioner i 1993 (Reno 1998). I 1990 hadde landet 70 millioner i ubetalte avdrag til IMF, og i fravær av amerikansk press brøt IMF med regimet. Samtidig hadde landets egen økonomiske politikk (eller fraværet av en økonomisk

politikk) ført til at også de tidligere så lukrative gruveindustriene kastet mindre av seg. Eksportinntektene (primært fra gruvedrift) sank fra 2,4 milliarder i 1990 til 900 millioner i 1993 (Reno 1998). Resultatet var, ikke uventet, katastrofalt for den nasjonale økonomien. Fra 1988 til 1995 sank BNP med ca 40 prosent. Mobutu reagerte med å trykke mer penger, noe som førte til at inflasjonen i 1995 nådde hele 23 000 prosent.

Statsapparatet var i denne perioden gått mer eller mindre i oppløsning. Situasjonen var altså preget av det Reno kaller «desintegrerende patron–klient-politikk og ekstrem avinstitusjonalisering» (Reno 1998:158). Byråkratene fikk ikke lønn og ble tvunget til å overleve ved å kreve bestikkelser. Regimet sto dermed overfor et fundamentalt dilemma. Dets muligheter til å kjøpe seg støtte hos sine tradisjonelle klienter ble mindre på grunn av reduserte inntekter fra mineraleksporten. Samtidig hadde svekkelsen av statsapparatet ført til at ulike fraksjoner av statsapparatet gikk over til å bruke sine posisjoner som direkte inntektskilde for seg selv. Det som var igjen av mineralutvinning ble gjenstand for privat akkumulasjon, slik at Mobutu verken hadde kontroll over statsapparatet eller tilgang til inntekter. Dermed kunne han ikke lenger kjøpe seg støtte slik han hadde gjort tidligere.

Mobutus svar på dette dilemmaet var å tillate en viss politisk liberalisering, samtidig som han bevisst gikk inn for å splitte og kjøpe opp den politiske opposisjonen. Dette gjorde det mulig å hindre framveksten av en sterk, organisert opposisjon. Det hindret likevel ikke politisk handlingslammelse ettersom den nye statsministeren Etienne Tshisekedi først nektet å adlyde. Mobutu svarte med å utnevne et nytt parlament og en ny regjering, men Tshisekedi nektet å gå av. Resultatet var at Zaire i 1993 hadde to regjeringer og to par-

Tabell 1. Privatisering av statsbudsjettet i % (Reno 1998)

	<i>Presidenten</i>	<i>Jordbruket</i>	<i>Sosiale tjenester</i>
1972	28	29,3	17,5
1974	26	32,1	12,4
1976	29	30,9	13,2
1978	29	41	11
1980	33	42	11
1982	35	32	10
1984	39	30	9
1986	39	29	7
1988	49	18	4
1990	80	11	2
1992	95	4	0

lamenten. Mobutu avsatte da Tshisekedi, i strid med grunnloven. Han hadde imidlertid mistet støtten fra Frankrike, Belgia og USA.

På kort sikt innebar dette en konsolidering av Mobutus posisjon. Det viste seg imidlertid snart at regimet var varig svekket, ikke minst fordi Mobutu hadde mistet kontrollen over hæren. I løpet av første halvdel av 1990-tallet var hæren i praksis blitt desentralisert, og de ulike militære lederne fikk mer eller mindre fritt spillerom til å utnytte mineralressurser på egen hånd. Dette hindret at ledende offiserer vendte seg mot regimet. Regimets sikkerhet ble i stedet ivaretatt av de atskillig mindre sikkerhetsstyrkene.

Under Mobutu var hæren, i likhet med resten av statsapparatet, primært et stort klientnettverk. Ledende stillinger var besatt av Mobutus slektninger, andre offiserer fra hans egen etniske gruppe (ngbandi) og lojale politisk allierte. Både sjefen for presidentens sikkerhetsstyrke «Division Spéciale Présidentielle» (DSP), Mobutus svoger general Etienne Nbgale Kongo Nzimbi, og sjefen for Garde Civile, general Philemon Kpama Baramoto, var ngbandi. Halvparten av offiserene kom i likhet med Mobutu fra Equateur-provinsen.

Som motytelse for sin støtte til Mobutu fikk ledende offiserer fritt spillerom til plyndring, smugling, våpenhandel og andre former for korrupsjon (Lemarchand 2001: 23). Ifølge Lemarchand lot ledende offiserer også ofte simpelthen være å gi soldatene lønn, og beholdt pengene selv (*ibid.*). I tillegg oppsto det strid mellom ulike fraksjoner av hæren, og ulike generaler kranglet om kontrollen over statlige ressurser.

Omtrent på denne tida brøt det også ut store generelle opptøyer i Kivu i øst og i Katanga i sør, som regimet var ute av stand til å kontrollere. Mobutu sto da overfor valget mellom å sette hæren inn mot opprørerne eller forholde seg i ro. Begge alternativer var risikable. Hvis han forholdt seg i ro, risikerte han å oppmuntre opposisjonen, mens han ved å sette inn hæren risikerte å styrke elementer i den som kunne undergrave hans makt over hæren ytterligere. Han valgte det siste, og hæren ble satt inn mot demonstranter i en rekke byer. Det viste seg imidlertid raskt at han ikke var i stand til å kontrollere den. De fleste soldatene fikk ikke utbetalt lønn, og resultatet var at soldater ledet an i flere plyndringstokter i Kinshasa og andre store byer, uten at Mobutu kunne hindre det.

Som en følge av opptøyene flyktet utenlandske selskaper fra landet. 20 000 utlendinger ble evakuert i september 1991, noe som førte til dramatisk produksjonsfall i gruveindustrien. Se tabell 2 (fra Reno 1998. Merk særlig fallet fra 1991 til 1992).

Midt på 1990-tallet var regimet i en kritisk situasjon. Økonomien var i krise, infrastrukturen var i oppløsning og statens inntekter var drastisk redusert. Statsapparatet var svakere enn noen gang, som et resultat av flere tiår med

Tabell 2. Zaires eksport (mill. US dollar)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Olje	167	148	165	40	130	156	160
Tinn	16.4	14.2	8.2	5.3	3.9	5.0	5.5
Diamanter	400	320	220	200	289	296	376
Kaffe	692	548	483	487	330	432	450
Kobber	813	892	525	302	136	120	150
Kobolt	404	418	218	125	54	120	160
Sink	82	79	59	28	nil	nil	12
Bistand	634	823	494	262	178	235	
TOTALT	3208	3242	2172	1449	1121	1344	

ekstrem klientelisme, korrupsjon og bevisst svekkelse av byråkrietiets kapasitet. USAs tidligere viseutenriksminister for Afrika, Herman Cohen, hadde et poeng da han beskrev situasjonen slik i 1994: «Å si at Zaire har en regjering i dag, vil være en stor overdrivelse» (sitert fra Weiss 1995). På dette tidspunktet kontrollerte ikke Mobutu-regimet stort mer enn hovedstaden, Gbadolite (landsbyen Mobutu kom fra) og enkelte diamantgruver.

Når Mobutu fikk problemer med å finansiere sine klientnettverk, førte det også til at han mistet kontrollen over hæren. Selv hans tidligere allierte ngbandi-offiserer, med Nzimbi og Baramato i spissen, opererte nå på egen hånd, utenfor Mobutus kontroll, og Mobutu styrte på generalenes nåde.

Dette viste at regimet var i ferd med å miste kontrollen. Selv om det aldri hadde hatt noen reell kontroll over hele sitt territorium, hadde det inntil 1990-tallet i det minste beholdt kontrollen over hæren og unngått organisert væpnet motstand. Man kan si at staten hadde et negativt voldsmonopol, i den forstand at det ikke reelt kontrollerte sitt territorium, men likevel ikke sto overfor væpnet motstand. Soldatenes plyndring og regimets manglende evne til å kontrollere opptøyer viste at også kontrollen over hæren og evnen til å hindre væpnet motstand var i ferd med å glippe.

Begge de selvødeleggende tendensene som kjennetegner svake stater, var således tydelige i Kongo. Mobutu brukte klientelisme og fordeling av statlige ressurser mot politisk støtte som overlevelsesstrategi, noe som på sikt svekket økonomien og dermed fundamentet som Mobutu selv var avhengig av. Samtidig svekket han bevisst deler av statsapparatet for å hindre framveksten av alternative maktsentra som kunne utfordre hans posisjon, slik Migdal beskriver.

Likevel kollapset ikke staten. Midt på 1990-tallet hadde den fortsatt en rimelig grad av voldsmonopol. Riktignok hadde Mobutu fra

begynnelsen av 1990-tallet mistet mye av kontrollen over hæren, men det fantes likevel ikke noen væpnet motstand av betydning, og regimet hadde fortsatt internasjonal anerkjennelse.

Gitt Mobutu-regimets selvdestruktive tendenser, må man imidlertid spørre seg hvordan det kunne fortsette å eksistere så lenge som det faktisk gjorde. Dette skyldes delvis den internasjonale støtten (se nedenfor). Det er imidlertid ikke hele forklaringen. Til tross for den systematiske plyndringen av landet og det økonomiske forfallet, og selv om infrastruktur og offentlige tjenester nærmest opphørte, fantes (og finnes) det nemlig en sterkt utviklet nasjonal identitet. Både politiske aktører og befolkningen generelt uttrykker et sterkt ønske om at landet skal bestå, og det finnes heller ikke noen etnisk separatisme av betydning (Englebert 2003). I så måte var Mobutu-regimet lenge en suksess. I motsetning til mange andre afrikanske land har Kongo i det store og hele ikke vært preget av etniske konflikter og separatisme. Dette er utvilsomt en viktig grunn til at regimet overlevde så lenge.

Mobutu var også en mester i klassisk splitt-og-hersk-politikk, noe som gjorde det vanskelig å organisere en sterk opposisjon. Man kan derfor si at nettopp de trekkene ved regimet som lå til grunn for forfallet av økonomien og offentlige institusjoner, samtidig var det som gjorde det mulig for ham å oppnå sin overordna målsetting om å beholde makta.

IV Kritiske hendelser: fra svak stat til statskollaps

Statsapparatet ble altså gradvis svekket under hele Mobutu-perioden. Dette var imidlertid ikke noe unikt ved Kongo. Mye av den samme tendensen finnes i andre afrikanske land, selv om omfanget av korrupsjon og klientelisme nok var mer ekstremt her enn i de fleste andre afrikanske stater. Men det at staten var svak er ikke tilstrekkelig som forklaring på hvorfor den kollapset. En svak stat kan forbli stabil i årevis, slik tilfellet var i Kongo fra uavhengigheten, og slik tilfellet fortsatt er i mange andre land.

Det var hendelser utenfor Kongos grenser som utløste den avgjørende krisen, og dermed overgangen fra svak stat til statssammenbrudd. Det var spesielt to begivenheter som fikk dramatiske konsekvenser. Den ene var slutten på den kalde krigen, og den andre var folkemordet i Rwanda.

En viktig grunn til at Mobutu kunne holde seg ved makta så lenge, var at han under hele den kalde krigen mottok omfattende bistand fra USA. Zaire ble ansett som et bolverk i kampen mot

«verdenskommunismen», noe Mobutu visste å utnytte. I 1986 mottok landet således 448 millioner dollar i direkte amerikansk bistand. I tillegg støttet USA Verdensbankens og IMF's lån til landet som motytelse for Mobutus støtte til UNITA-opprørerne i Angola, inkludert deres tilgang til flyplassen i Kamina (Reno 1998). IMF ga Zaire lån på 1,3 milliarder dollar i perioden 1983–87. Og selv om Verdensbanken og IMF på 1980-tallet ønsket å kutte bistanden til landet, ble de presset av USA til å fortsette å støtte landet helt til den kalde krigens slutt (Callaghy 2001). Til tross for sin erklærte antikommunisme fikk han også støtte fra Kina. Mobutu viste i det hele tatt stor evne til å utnytte eksterne forbindelser til sin fordel.

Dette viser at utviklingen i den enkelte stat bare kan forstås i sammenheng med det internasjonale statssystemet den er en del av (Clapham 1996, Giddens 1985). Det at Mobutu-regimet og mange andre svake stater i det hele tatt kan opprettholdes i årevis, selv uten noen reell kontroll over sitt territorium, og med ekstremt svake institusjoner, må ses i lys av den internasjonale konteksten. Svake stater fortsetter å bli anerkjent, nærmest uavhengig av hvordan de fungerer internt. Som Jackson og Rosberg (1982) har påpekt, er denne anerkjennelsen, og de ressursene som følger med den (geopolitiske allianser, muligheter til å inngå forretningsavtaler med internasjonale selskaper, bistandsmidler), med på å styrke det sittende regimet og staten som sådan overfor samfunnet innad. Mange stater er avhengige av denne anerkjennelsen for å unngå kollaps.

Men dette betyr også at svake stater er sårbare for endringer i statssystemet som kan svekke mulighetene for fortsatt anerkjennelse. I det øyeblikk staten ikke lenger anerkjennes, mister de tilgangen til de ressursene som gjør det mulig for dem å overleve. Her er det særlig to former for støtte som er avgjørende. For det første kan geopolitiske endringer bety at ingen lenger er villig til å inngå strategiske allianser, med dertil hørende militær støtte. For det andre kan de miste tilgangen til økonomiske ressurser de har blitt avhengige av, som en følge av manglende evne til å skaffe seg inntekter gjennom skattlegging internt. Det var nettopp dette som skjedde i Kongo etter slutten på den kalde krigen.

Slutten på den kalde krigen betydde at Mobutu, i motsetning til hva som var tilfelle under krisen på 1960-tallet, ikke lenger kunne regne med noen støtte fra USA. USA hadde ikke lenger noen strategisk interesse i å støtte regimet militært eller økonomisk. Kommunisttrusselen var forsvunnet, og USA hadde heller ikke lenger bruk for Mobutus støtte til UNITA-bevegelsen i Angola. Heller ikke regimets andre tradisjonelle internasjonale støttespillere (Belgia og

Frankrike) var villige til å gripe inn militært, og nøyde seg med å erklære sin støtte til den forsiktige demokratiseringsprosessen. Samtidig brøt også Verdensbanken og IMF med regimet i 1991. Den umiddelbare foranledningen var at Mobutu overførte 400 millioner dollar fra det statlige gruveselskapet Gecamines, samtidig som han nektet innsyn i selskapets regnskaper, men bruddet må også ses i sammenheng med landets reduserte geopolitiske betydning etter den kalde krigen. Dette innebar at regimet heller ikke lenger hadde tilgang til bistandsmidler i samme omfang som tidligere.

Vestlige staters politikk overfor Kongo var i stedet styrt av to andre forhold. For det første frykten for kaos og sammenbrudd i landet, og for det andre egne økonomiske interesser. Ingen av delene tilsa at de skulle investere store ressurser i landet. Hensynet til stabilitet og ønsket om å hindre en humanitær katastrofe var nok viktig, og fikk særlig betydning etter folkemordet i Rwanda i 1994. Men selv om de i og for seg ønsker å hindre kaos og folkemord, er de ikke villige til å investere betydelige ressurser i dette, siden det ikke direkte berører deres egne interesser. De ser dermed i utgangspunktet etter løsninger som ikke koster dem for mye. I økonomisk forstand er heller ikke Kongo (eller Afrika generelt) viktig for vestlige stater, selv om enkelte selskaper, særlig i gruvesektoren, kan ha muligheter til store fortjenester. Vestlige selskaper var – naturlig nok – primært opptatt av mulighetene til fortjeneste, og forsøkte å tilpasse seg situasjonen etter beste evne. Mobutu visste å utnytte dette, og inngikk blant annet avtaler om privatisering av statlige gruveselskaper. Selskapene ble solgt til nyopprettede firmaer, der både utenlandske selskaper og representanter for regimet var deleiere. Disse avtalene ga enorme inntekter til de involverte lederne, og sikret samtidig de involvertes lojalitet til Mobutu. På denne måten klarte han å styrke sin posisjon på kort sikt.

Parallelt med kutt i bistanden begynte Belgia, Frankrike og USA i denne perioden å legge press på Mobutu for at han skulle gjennomføre økonomiske og politiske reformer. I juni 1994 klarte imidlertid Mobutu å få i stand et kompromiss med Tshisekedi, og etablerte en ny regjering ledet av Kengo wa Dondo. Kengo var en gammel alliert av Mobutu, men var også kjent som en teknokrat med en viss uavhengighet fra Mobutu. Dette gjorde ham akseptabel også for opposisjonen. På grunn av Kengos rykte som teknokrat gikk også Verdensbanken og USA inn for fornyet støtte til landet. Det samme gjorde Frankrike og Belgia. Det kunne dermed se ut til at det kunne være mulig å reformere Mobutu-regimet, noe som ble ansett som den beste muligheten til å unngå kaos.

Men til tross for denne halvhjerta støtten forble bistanden på et betraktelig lavere nivå enn tidligere, selv om den økte noe fra bun-nivået i 1993. Det er rimelig å se dette som et uttrykk for at vestlige stater ikke lenger har noen vesentlige interesser å forsvare i Kongo. Regimet hadde allerede mistet kontrollen over store deler av territoriet, og voldsmonopolet var delvis undergravd som et resultat av interne forhold. I en slik situasjon, der staten allerede var fundamentalt svekket, bidro kuttet i bistanden og Verdensbanken/IMFs strukturtilpasningsprogrammer til å svekke staten ytterligere.

Den andre eksterne begivenheten som bidro til Mobutu-regimets kollaps var folkemordet i Rwanda i 1994 (Lemarchand, 2001). I første omgang ga Rwanda-krisen Mobutu sjansen til å styrke sin posisjon. Han støttet Frankrikes engasjement i Rwanda, og lot franske tropper operere fra baser i Kongo. USA og Belgia var fortsatt kritiske, men ga likevel Mobutu støtte, blant annet fordi hans støtte kunne brukes til å kontrollere situasjonen i Rwanda og det østlige Zaire etter folkemordet i Rwanda. Vestlige land var redde for ytterligere kaos i Zaire og i Rwanda, og da Mobutu grep inn og stanset Kengos forsøk på å kaste ut flyktningene fra Rwanda, fikk han vestlig støtte.

Da det tutsidominerte militærregimet tok makta høsten 1994, flyktet nær en million hutuer til Kongo. De fleste av dem endte i overbefolkta flyktningleire i Kivu. I den første bølgen kom tusenvis av tutsier og moderate hutuer, som flyktet for å unnsnippe massakrene. Etter at tutsiene kom til makta i Rwanda, kom det imidlertid også en strøm av hutuflyktninger, inkludert mange som hadde vært med på massakrene (medlemmer i den såkalte Interahamwe-militsen), og fryktet represalier fra det nye tutsidominerte regimet i Rwanda.

For å forstå sammenhengen mellom utviklingen i Kongo og Rwanda er det imidlertid nødvendig å gå lenger tilbake i tid (Mamdani 2002). Det østlige Kongo, og særlig Kivu-regionen, er blant de tettest befolkta områdene i regionen, og i motsetning til i resten av Kongo er det stor mangel på jord. Det er også et område der det i flere hundre år har vært utstrakt migrasjon. Blant annet har det kommet flere bølger med immigranter fra Rwanda, som et resultat av landmangelen der.

Immigrantene fra Rwanda til Kivu har vært både hutuer og tutsier. De kan deles i fire grupper, som går under samlebetegnelsen banyarwanda:

- a) de som kom lenge før kolonialismen. Dette var både hutuer og tutsier, og inkluderer de såkalte banyamulenge-tutsiene, som

- oppfatter seg som innfødte i Kivu.
- b) migranter som kom som landarbeidere under kolonialismen, særlig på 1930- og 40-tallet. Dette var i hovedsak hutuer.
 - c) de som kom etter huturevolusjonen i Rwanda i 1959. Dette var i hovedsak tutsier.
 - d) de som kom etter folkemordet i Rwanda i 1994. Dette var primært tutsier, men også en del moderate hutuer.

I 1981 ble det innført nye regler for statsborgerskap i Kongo, som innebar at man for å oppnå statsborgerskap måtte kunne dokumentere at familien hadde bodd i landet siden seinest 1908. Et viktig poeng i denne sammenheng er at de som «utlendinger» heller ikke har rett til jord.⁴ Dette var et krav som ingen kunne oppfylle, og innebar i praksis at alle banyarwandaer mistet sitt statsborgerskap og retten til jord i Kongo. Konsekvensen var økte motsetninger i Kivu mellom banyarwandaene og den øvrige befolkningen. Banyarwanda-befolkningen ble oppfattet som «fremmede», uten rettigheter i Kongo. Den primære motsetningen var følgelig mellom «innfødte» og «utlendinger», og hutuer og tutsier ble begge definert som «utlendinger», uten rettigheter i Kongo. Denne eksklusjonen førte naturlig nok også til økt motstand mot Mobutu og økt sympati for Rwanda blant banyarwanda-befolkningen. Mange banyarwandaer sluttet seg også til den rwandiske hæren. Dette gjaldt særlig tutsier, ettersom den rwandiske hæren er tutsidominert.

Da den siste store bølgen av immigranter kom til Kongo i kjølvannet av folkemordet i Rwanda, førte det straks til at motsetningene fra Rwanda mellom hutuer og tutsier ble intensivert også i Kongo. Banyarwanda-befolkningen delte seg straks langs etniske skillelinjer, i tråd med skillelinjene i Rwanda (Lemarchand 1997, Stein 2000).

Mange av flyktingene tilhørte Interahamwe, hutu-militsen som var hovedansvarlig for folkemordet på tutsier i Rwanda. Tutsi-regimet som tok makta i Rwanda etter folkemordet, fryktet (ikke uten grunn) at hutuekstremistene skulle bruke flyktingleirene i Kongo som base for en ny invasjon i Rwanda. Mobutu-regimet verken kunne eller ønsket å gjøre noe med dette, og Rwanda oppfatter derfor situasjonen i Kongo som en trussel mot egen sikkerhet.

Dette viser også hvor viktig den regionale konteksten for statskollaps er. I regioner der de fleste stater er svake, har konflikter i

4 Se Mamdani (2000, 2002) for en detaljert redegjørelse for den historiske utviklingen av forestillinger om etnisk tilhørighet og definisjoner av statsborgerskap i Sentral-Afrika.

ett land en tendens til å spre seg til nabolandene. Nettopp fordi statene er svake, er det lite de kan gjøre for å hindre en slik spredning. Nabolandene kan også utnytte en krisesituasjon til å fremme egne interesser. Slike interesser kan være knyttet til landenes sikkerhet, for eksempel ved at opprørsgrupper bruker naboland som baser til angrep. Eller de kan være av økonomisk karakter, ved at statssammenbrudd i ett land kan skape muligheter for økonomisk gevinst for nabolandene. Ofte vil det være begge deler.

Et interessant poeng i denne sammenheng er at situasjonen i Kongo var en trussel for Rwanda fordi den kongolesiske staten var svak. Det var statens manglende evne til å kontrollere flyktningenes politiske aktivitet, det vil si dens manglende kontroll over sitt territorium, som gjorde situasjonen truende for Rwanda. Stikk i strid med tradisjonelle forestillinger i internasjonal politikk er det altså nabostatens svakhet, ikke dens styrke, som gjør den til en trussel.

Flyktningene fra Rwanda kom til å spille en nøkkelrolle i utviklingen i Kongo. Med base i flyktningleirene gjennomførte hutuflyktninger angrep i Rwanda, med sikte på å styrte regimet. Dette var bakgrunnen for at den rwandiske hæren i oktober 1996 gikk inn i flyktningleirene, både for å fjerne trusselen fra hutuekstremistene og for å beskytte tutsibefolkningen i det østlige Kongo mot Mobutu-regimets undertrykking.

I forlengelsen av denne operasjonen gikk Rwanda sammen med Uganda om å støtte opprørsbevegelsen AFDL, ledet av Laurent Kabila. Med støtte av tutsier fra Kongo ledet de opprøret som førte til at Mobutu ble styrtet i 1997. Rwandas rolle i opprøret mot Mobutu kan ikke overvurderes. Som Michael Schatzberg sier, var Rwanda «det kongolesiske opprørets gudfar» (Schatzberg 1997: 81).

Kabilas maktovertakelse innebar ikke bare slutten på Mobutu-regimet. Det var også i realiteten begynnelsen til slutten på en prosess som kan karakteriseres som den kongolesiske statens sammenbrudd. Kabila kom til makta på grunn av Rwandas og Ugandas militære støtte, og var fra starten fullstendig avhengig av sine allierte. I perioden etter maktovertakelsen hadde han riktignok også stor støtte blant befolkningen i Kongo, som betraktet ham som en frigjøringshelt. Kabilas avhengighet av Rwanda kom imidlertid snart til å undergrave hans posisjon. Den rwandiske hæren hadde gått brutalt fram, både under framrykkingen mot Kinshasa og i tida etterpå, og ble snart oppfattet som undertrykkere. Titusenvis av hutuflyktninger skal ha blitt drept, men Kabila nektet å samarbeide med FN-kommisjonen som skulle undersøke saken, noe som klart viste hvor avhengig han var av Rwanda.

Kabilas dilemma var dermed at alliansen med Rwanda var en stor politisk belastning, samtidig som den var en militær nødvendighet. Etter å ha prøvd å balansere disse hensynene mot hverandre, bestemte han seg i august 1998 for å vende seg mot sine støttespillere, og krevde at alle utenlandske tropper skulle ut av Kongo. Samtidig gikk restene av den kongolesiske hæren, sammen med en sivil mobb, løs på rwandiske soldater og alle som så ut som tutsier i Kinshasa.⁵

Denne beslutningen kom til å bli fatal for regimet, og utløste den krigen som har pågått helt fram til i dag. Rwanda og kongolesiske allierte etablerte straks en ny motstandsbevegelse i den østlige delen av landet, RCD, og startet et nytt opprør. Denne krigen omtales gjerne som den andre Kongo-krigen (den første er opprøret mot Mobutu). 600 mann ble sendt med fly fra Goma i øst til Kitoma vest for Kinshasa. Det er liten tvil om at Kabila hadde blitt styrtet gjennom dette opprøret hvis ikke Angola hadde grepet inn og sendt 3–4000 soldater med tungt artilleri fra Kabinda-enklaven like ved Kitoma. De angolanske troppene jaget imidlertid Rwanda på flukt, og Rwanda trakk seg tilbake til den østlige delen av landet. Her gjorde de imidlertid store militære framskritt, og kontrollerte snart over en tredel av landet.

Opprørsbevegelsen ble imidlertid snart splittet – først i en fraksjon støttet av Rwanda (RCD) og en støttet av Uganda (MLC), og deretter i flere andre mindre grupperinger, blant annet RCD-ML og RCD-N. De ulike grupperingene har siden kjempet både mot hverandre og mot regjeringen i Kinshasa.

Fra 1998 til 2003 kontrollerte regjeringen i Kinshasa mindre enn halvparten av landets territorium. Resten av landet var mer eller mindre kontrollert av de ulike opprørsbevegelsene, og av lokale militser. Enkelte av militsene mottar støtte fra regjeringen i Kinshasa, men alliansene skifter stadig, og de fleste opererer mer eller mindre på egen hånd.

5 Den kraftige reaksjonen mot alle som så ut som «utlendinger», kan ses som et uttrykk for eksistensen av en nasjonal identitet i Kongo. En slik identitet, som bidro til at Mobutu kunne holde seg ved makta så lenge, ble altså en belastning for Kabila. Hans militære avhengighet av Rwanda gjorde at hans regjering ble oppfattet som et redskap for det rwandiske regimet.

Konklusjon

Fra 1998 er det rimelig å si at staten i Kongo har kollapse. Den er ikke i nærheten av å ha noe voldsmonopol, og den er helt ute av stand til å kontrollere og administrere sitt territorium. Dette er de to mest essensielle kriteriene for «stathet», som kan oppfattes som nødvendige betingelser som må være oppfylt for at det skal være meningsfylt å si at staten fungerer. Regjeringen blir riktignok fortsatt anerkjent internasjonalt som suveren, og den har også et minimum av autonomi, i den forstand at den til en viss grad kan fatte egne beslutninger uten å bli diktert utenfra. Den har imidlertid ingen mulighet til å gjennomføre sin politikk, både fordi dens egen administrasjon er svak og fordi den ikke kontrollerer mer enn halvdel av territoriet. Militært står den også svakt. Den eneste grunnen til at regimet ikke ble styrtet i 1998, var at Angola og Zimbabwe grep inn militært på Kabilas side. Selv om disse landenes tropper nå er ute av Kongo, er den nasjonale hæren ute av stand til å utfordre opprørsbevegelsene og ta kontroll over hele sitt territorium.

Dette er et resultat av to forhold. For det første hadde statsapparatet og statens økonomi gått gradvis i oppløsning under Mobutu. Mobutu styrte ved å kjøpe seg politisk støtte gjennom fordeling av statlige midler, og undergravde dermed både statsapparatet og statens økonomiske fundament. Den selvdestruktive dynamikken i ekstremt klientelistiske stater hadde undergravd både statens administrative kapasitet, dens økonomiske grunnlag og dens legitimitet.

For det andre inntraff det to fundamentale begivenheter utenfor Kongo som på avgjørende vis svekket grunnlaget for Mobutus makt. Slutten på den kalde krigen betydde at vestlige staters vilje til å støtte Mobutu ble betraktelig mindre, og folkemordet i Rwanda skapte en situasjon i det østlige Kongo som muliggjorde framveksten av en organisert motstandsbevegelse. Dette skjedde primært fordi Rwanda så seg tjent med å gripe inn og lede an i en kamp for å styrte Mobutu, både for å bekjempe hutumilitsene som opererte fra Kongo, og for å beskytte tutsibefolkningen i området.

Denne kombinasjonen av faktorer – et statsapparat som hadde gått mer eller mindre i oppløsning, og kritiske ytre hendelser som både svekket regimet ytterligere og fikk nabostatene til å gripe inn – førte til at Mobutu-regimet brøt sammen, og deretter til at selve staten kollapse.

Litteratur

- Bayart, Jean Francois (1993) *The State in Africa: The Politics of the Belly*. London: Orient Longman.
- Bratton, Michael & Nicholas van de Walle (1997) *Democratic Experiments in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Callaghy, Thomas (2001) «Life and Death in the Congo: Understanding a Nation's Collapse», *Foreign Affairs*, September/October.
- Chabal, Patrick & Jean Pascal Daloz (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. London: James Currey.
- Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clapham, Christopher (1998) «Degrees of Statehood», *Review of International Studies* 24 (2): 143–57.
- Englebert, Pierre (2002) *Why Congo Persists: Sovereignty, Globalization and the Violent Reproduction of a Weak State*, paper presented for the Queen Elizabeth House Carnegie Project on Global Cultural and Economic Dimensions of Self-Determination in Developing Countries.
- Evans, Peter (1989) «Predatory, Developmental and Other State Apparatuses», *Sociological Forum*.
- Evans, Peter (1996) *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter & J.E. Rauch (1999) «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review* 64 (5): 748–65.
- Giddens, Anthony (1985) *The Nation-state and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Herbst, Jeffrey (2000) *States and Power in Africa*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- International Rescue Committee (2003) Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey, http://intranet.theirc.org/docs/drc_mortality_iii_full.pdf
- Jackson, Robert & Carl Rosberg (1983) «Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics* 35 (1).
- Lemarchand, Rene (2001) *The Democratic Republic of Congo: From Collapse to Potential Reconstruction*, Occasional Papers, University of Copenhagen.
- Mamdani, Mahmood (2001) *When Victims Become Killers*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Medard, Jean Francois (1982) «The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism», i Clapham (red.) *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Pinter.
- Migdal, Joel (1988) *Strong Societies, Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moore, Mick (1998) «Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid in the Fourth World» i Mark Robinson & Gordon White *The Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press.
- Reno, William (2000) *War, Debt and the Role of Pretending in Uganda's International Relations*, Occasional Papers, Centre for African Studies, University of Copenhagen.

- Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Schatzberg, Michael (1997) «Beyond Mobutu: Kabila and the Congo», *Journal of Democracy*.
- Stein, Howard (2000) *Exclusion, Marginalisation and Political Mobilization: The Road to Hell in the Great Lakes Region*, Occasional Papers, University of Copenhagen.
- Weiss, Herbert (1995) «Collapsed Society, Surviving State, Future Polity» i William Zartman (red.) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Weiss, Herbert (2000) «War and Peace in the Democratic Republic of Congo», *American Diplomacy* V (3).
- Zartman, William (1995) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Afrikas horn: et lappeteppe av kriger

Axel Borchgrevink
dr.polit., forsker, NUPI

Afrikas horn har lenge vært preget av uroligheter og konflikt. Et raskt overblikk over kriger gjennom de siste tiårene vil inkludere interne væpnede konflikter i alle de fem landene, fulle mellomstatlige kriger mellom Etiopia og Eritrea og mellom Etiopia og Somalia, samt ulike former for grensetrefninger mellom Etiopia og Sudan, og mellom Eritrea og Sudan og Eritrea og Djibouti. Når vi legger til at opprørsbevegelser i alle disse landene har hatt baseområder i naboland (i stor grad med dette landets samtykke), og at flere av landene også har hatt væpnede konflikter med naboland utenfor regionen (Kenya, Uganda, Jemen), samt registrerer at krigføring

har preget regionen gjennom hundreår og ikke bare tiår, er merkelappen «et urolig hjørne av Afrika» nærliggende.

Men til tross for at dette uomtvistelig er et urolig hjørne av Afrika, er en slik overflatisk karakteristikk lite opplysende. Dette gjelder dels fordi en slik merkelapp kan synes å inneholde en forklaring – «Slik er de der!» – som kan forhindre videre søken etter forklaring og forståelse. Like begrensende er det at denne karakteristikken samler alle konflikttyper i en sekkebetegnelse. For ser vi nærmere på dem, kommer det fram at det er høyst ulike former for



kriger vi snakker om. Og en første analyse bringer snart på det rene at formen på de ulike konfliktene henger nær sammen med særtrekkene ved den eller de statene som er involvert. Går vi enda lenger i analysen, ser vi også at til tross for at de mest langvarige og grunnleggende konfliktene har sitt utspring innen enkeltland, er formen og forløpene disse konfliktene har antatt, dypt preget av forhold i nabolandene. Heller enn en tilfeldig ansamling av (uvanlig mange) væpnete konflikter dreier det seg om konflikter som på forskjellige måter er vevd inn i hverandre. Afrikas horn utgjør dermed et klart eksempel på hva Buzan kaller et regionalt sikkerhetskompleks:

Et sett stater hvis viktigste sikkerhetsinteresser er tilstrekkelig tett koblet sammen til at deres nasjonale sikkerhetssituasjon ikke kan vurderes realistisk uavhengig av hverandre (Buzan 1991: 190).

Et problem ved slike regionale sikkerhetskomplekser er at de sjelden lar seg avgrense entydig. Det er for eksempel klart at for Sudans del er naboland som Uganda, Den demokratiske republikken Kongo, Egypt og – etter oppblussingen av krigen i Darfur – Tsjad langt mer relevante for landets sikkerhetssituasjon enn Somalia og Djibouti. Slik sett kan en si at gjennom Sudan flyter «det regionale sikkerhetskomplekset Afrikas horn» over i «det sentralafrikanske sikkerhetskomplekset». Men ettersom en vesentlig del av konflikt dynamikken i de fem landene lar seg forklare gjennom et regionalt fokus på Hornet, er en avgrensing av dette sikkerhetskomplekset nyttig som et analytisk hjelpemiddel. En hovedmålsetning med denne artikkelen er nettopp å vise hvordan regionale aspekter preger hele konfliktbildet – også de konfliktene som gjerne oppfattes som først og fremst interne for enkeltland.

For å forstå det regionale sikkerhetskomplekset på Afrikas horn og hvordan de ulike konfliktene er innvevd i hverandre, må det første skrittet være å karakterisere de forskjellige statsformasjonene i de enkelte landene. Christopher Clapham har hevdet at for å forstå staten i Afrika er det nødvendig å operere med et begrep om «stat-het» (statehood) som er gradert, heller enn som noe absolutt og enten/eller (Clapham 1998). Afrikanske stater er selvfølgelig stater i den forstand at de er internasjonalt anerkjent og inngår i det globale statssystemet. På den annen side varierer det sterkt i hvilken grad de fyller de funksjoner en vanligvis tilskriver en stat, som for eksempel å opprettholde lov og orden over hele sitt territorium, beskytte samfunnet mot ytre og indre fiender, sikre befolkningen

tilgang til grunnleggende tjenester og infrastruktur, og så videre. Faktisk eksisterende stater kan dermed forstås som mer eller mindre fullstendige stater i henhold til en idealtypisk modell av staten.

En sentral dimensjon i så måte er selvfølgelig hvorvidt disse statene rent faktisk innehar det voldsmonopolet som siden Weber har vært framhevet som det sentrale kjennetegnet ved en stat. Rotberg fokuserer nettopp på denne dimensjonen når han definerer en «feilende stat» som en som over tid er ute av stand til å opprettholde sitt voldsmonopol: «It is not the absolute intensity of violence that identifies a failed state. Rather, it is the enduring character of that violence.» (Rotberg 2003: 5, gjengitt i Eriksen 2004: 6) Når staten ikke har voldsmonopol, innebærer dette at andre aktører utfordrer staten på dette feltet. Av den grunn vil en analyse av feilende stater nødvendigvis måtte legge vekt også på ikke-statlige aktører. Et interessant poeng i slike tilfeller er at mens staten ikke fyller alle funksjonene den forventes å ha, vil en ofte finne at ikke-statlige aktører påtar seg statlige funksjoner. Dette gjelder ikke bare voldsutøvelse, men kan for eksempel omfatte skattlegging, rettsapparat og ulike forvaltningsoppgaver (Lemke 2003).

Ettersom vedvarende voldelige konflikter har funnet sted i alle de fem landene på Afrikas horn, kan alle dermed karakteriseres som feilende stater. Samtidig er det klart at de er feilende i ulik grad (Eriksen 2004: 7) – mens Somalia fullstendig mangler et statlig apparat for å opprettholde kontroll, lov og orden, er det i første rekke over mindre deler av sitt territorium at staten i Etiopia og i Eritrea har vanskeligheter med å opprettholde sitt voldsmonopol. Også med hensyn til andre statsfunksjoner – for eksempel evne til å sikre befolkningen nødvendige tjenester, og effektivitet i å iverksette politikk og gjennomføre tiltak – er det store forskjeller mellom landene på Afrikas horn. Dypest sett bunner dette i at statene er konstituert på ulikt vis, med ulike former for relasjoner til de forskjellige befolkningsgrupper som hvert land består av. Det er også i disse relasjonene mellom stat og samfunn at en finner hovedårsakene til konfliktene som har preget regionen. Hoveddelen av denne artikkelen består derfor av en gjennomgang av fire av landene,¹ med fokus både på særtrekk ved statens utvikling og på grunnleggende konfliktlinjer.

Men samtidig som artikkelen på denne måten søker å vise hvordan konfliktene stort sett springer ut av interne forhold i de enkelte statsformasjoner, er hovedhensikten å peke på hvordan regionale

1 Plassen tillater ikke en tilsvarende gjennomgang av det femte landet, Djibouti.

forhold preger konfliktdynamikken. Karakteristisk for mange væpnede konflikter i Afrika er at de har en tendens til å spre seg over grenser. Dette skjer både gjennom at opprørsbevegelser har baser i naboland – med eller uten disse lands samtykke – og ved at statlige og ikke-statlige aktører griper militært inn i naboland. De regionale aspektene ved disse konfliktene blir ytterligere forsterket av flyktningstrømmer over nasjonsgrenser, og av flyktningleires funksjon som ressurs- og rekrutteringsgrunnlag for væpnede bevegelser, så vel som av økonomiske interesser knyttet til muligheter for ressursutnyttelse, handel og smugling i tilknytning til konfliktene. I et slikt perspektiv er det verdt å merke seg at for feilende stater kan sikkerhetsinteresser ta en annen form enn hva som tradisjonelt tas for gitt. Dersom nabostaten også mangler kontroll over sitt territorium, vil dette kunne gi rom for opprørsbevegelser til å ha sine baser der. Dermed kan det være en vel så stor sikkerhetsrisiko knyttet til å ha en svak nabo som å ha en sterk nabostat (Eriksen 2004: 11). Enn videre er allianser med fienders fiender et sentralt element i dette konfliktmønsteret (Lemke 2003: 130). Støtte til nabolandets opprørsbevegelse – ved for eksempel å tilby baseområder, militært utstyr, transport, handels- og nødhjelpsruiter – er et utbredt trekk ved konfliktmønsteret på Afrikas horn, og komplementeres gjerne med at nabolandet svarer med samme mynt. I mange tilfeller fører slike allianser på grunnlag av felles fiender til overraskende konstellasjoner av allierte.

Den empiriske gjennomgangen av konfliktene i de enkelte land søker hele tiden å påvise disse regionale aspektene. Samtidig er det klart at det ikke bare er regionale forhold som preger et regionalt sikkerhetskompleks. Globale forhold spiller også inn, ikke minst supermaktsinteresser i regionen. Buzan peker på at disse kan bidra til å forsterke eksisterende konflikter på regionalt nivå – hva han kaller «penetration» – eller de kan dempe eller undertrykke slike konfliktlinjer – «overlay» i hans terminologi (Buzan 1991). Til tross for at denne artikkelen ikke fokuserer spesielt på disse globale aspektene ved konfliktmønsteret på Afrikas horn, er det likevel umulig å forstå utviklingen i denne regionen uten å trekke inn rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen før 1989, og motsetningene mellom Vesten/USA og muslimsk fundamentalisme som særlig har preget perioden etterpå.

Somalia

Det hevdes ofte at motsetninger mellom forskjellige stammer og folkegrupper innen enkeltland er hovedårsaken til problemene med å skape sterke stater i Afrika. Til tross for at denne påstanden utvilsomt har noe for seg, er Somalia et eksempel på at den ikke kan utgjøre hele forklaringen. For det eneste landet i Afrika med en tilnærmet etnisk ensartet befolkning er også det landet som har opplevd det mest totale tilfellet av statssammenbrudd.

Pastoralisme har tradisjonelt vært den viktigste leveveien i Somalia, iblandet noe jordbruksvirksomhet. Somaliere lever spredt ut over det tørre savannelandskapet som utgjør selve spissen på Afrikas horn, ut mot Adenbukta og Det indiske hav. Somaliere lever ikke bare i dagens Somalia, men utgjør også betydningsfulle grupper i Etiopia og Djibouti. Patrilineære ættegrupper – klaner og sub-klaner – har utgjort grunnstammen i den sosiale strukturen og er stadig av vesentlig betydning for sosial identitet.

Den somaliske staten har som de fleste afrikanske land sitt utspring i kolonihistorien. Etter at Suezkanalen ble åpnet i 1869, fikk områdene langs Rødehavet og innseilingen fra Adenbukta stor strategisk betydning, og både England, Italia og Frankrike etablerte sine interesseområder langs denne kysten i løpet av siste halvdel av det nittende århundre. Italia tok Eritrea og Italiensk Somaliland (den sørlige «armen» av Somalia), Frankrike tok Djibouti, mens England sikret seg Sudan og Britisk Somaliland (den nordre armen av Somalia). De to Somaliland-koloniene fikk begge sin uavhengighet i 1960, og ble umiddelbart forent som den selvstendige Somaliske Republikk.

Utfordringene med å forene nord og sør – med ulik kolonihistorie og administrativ struktur – ble langt på vei avhjulpet av felles kulturell bakgrunn, en praksis gjennom 1960-tallet med å dele president- og statsministervervet mellom nord og sør og en felles visjon om et forent «Stor-Somalia» som også skulle omfatte områder med somalisk befolkning i Etiopia, Kenya og Djibouti. Gjennom denne perioden støttet den somaliske staten seg i stor grad på klansystemet, både når det gjaldt å organisere støtte i valgprosesser og å distribuere statens ressurser. I 1969 brakte et militærkupp generalmajor Siad Barre til makten. Til tross for hans autoritære styre, som skulle vare fram til 1991, og hans politikk basert på «vitenskapelig sosialisme», beholdt klanstrukturene sin organisatoriske betydning også gjennom denne perioden. Kanskje ble de til og med styrket etter som misnøyen med regimet bredde seg og ble organisert nett-opp gjennom klanene.

For Somalia har hele tiden forholdet til Etiopia vært sentralt. Millioner av somaliere har sitt tilholdssted på den andre siden av en grense som har hatt minimal betydning for en nomadisk befolkning. Etter Haile Selassies fall i 1974 trodde Somalia en stund at en gjenforening skulle kunne skje gjennom forhandlinger, men da dette håpet ble brutt og Etiopia så ut til å preges stadig mer av interne stridigheter, invaderte Barre Ogaden-provinsen i 1977. Med en langt bedre utstyrt hær gjorde Somalia raske framskritt og hadde snart kontroll over det meste av provinsen. Men da Somalias tidligere støttespiller Sovjetunionen begynte å forsyne det marxistiske regimet i Addis Abeba med militærmateriell snudde krigslykken seg, og åtte måneder etter krigens utbrudd hadde Etiopia (med hjelp også av cubanske og sovjetiske styrker) slått den somaliske invasjonen tilbake.

I tillegg til det militære nederlaget fikk Somalia også et stort flyktningproblem å hanskens med ettersom store grupper somaliere flyktet fra Etiopia. Nød- og flyktninghjelp ble nå en viktig del av Somalias økonomi. Spriket i anslagene over antallet flyktninger fra Etiopia – 1,5 millioner ifølge Barre-regimet og 400 000 ifølge enkelte hjelpeorganisasjoner (Ofcansky 2004: 990) – er et uttrykk for de sterke interessene som var knyttet til denne hjelpen. Tørke og hungersnød utover 1980-tallet forsterket både omfanget og betydningen av den internasjonale bistanden. Kanaliseringen av denne var for regimet et viktig middel til å opprettholde støtte – men skapte samtidig misnøye blant klaner og sub-klaner som følte seg forfordelt. Ulike væpnete opposisjonsgrupper oppstod, og med støtte fra Etiopia utgjorde de mot slutten av tiåret en voksende trussel for Barre. I 1990 hadde regimet i realiteten kontroll kun over hovedstaden Mogadishu, og da det også i Barres egen klan Marehan oppstod splittelser om hvorvidt det var klokt å fortsette å støtte ham, var løpet i realiteten kjørt. Etter voldsomme kamper i Mogadishu flyktet Barre med restene av sin hær i januar 1991, og krigsherren Farah «Aidid» – på det tidspunktet leder for United Somali Congress (USC) – så ut til å bli Somalias nye sterke mann.

Men til tross for forsøk på å gi sentrale politiske verv til ledere fra forskjellige klaner, var fraksjoneringsprosessen i Somalia kommet for langt, og USC klarte aldri å etablere noe reelt styre. Mot slutten av 1991 var USC selv splittet, og det var brutt ut full borgerkrig mellom en serie av ulike geriljagrupper som utover i tiåret skulle inngå i stadig nye allianser. Krigføringen ødela mye av landets landbruksproduksjon, og hungersnød preget perioden 1992–93, med flere hundre tusen døde av sult. Matvarehjelp var stadig et viktig våpen, og hjelpesendinger ble i stor grad direkte kapret av de stri-

dende gruppene. Internasjonale styrker – først fra USA, deretter under FN-kommando – ble satt inn i desember 1992 for å trygge hjelpesendingene. FN-troppene kom imidlertid tidlig i konflikt med Aidid og andre krigsherrer, var involvert i en rekke kamphandlinger og lyktes dårlig med å etablere et godt forhold til den somaliske sivilbefolkningen. FN-kontingenten mislyktes også i opprette ro og en administrativ orden, og da de i 1995 trakk seg ut fra et Somalia som stadig var like langt fra å ha noen fungerende stat, var dette et klart nederlag for FN.

Til tross for at intensiteten i krigføringen er mye lavere, er Somalia stadig splittet i ulike væpnede fraksjoner som strides om hegemoniet. En fredskonferanse i Djibouti i 2000 lyktes riktignok i å forene noen av disse fraksjonene i en *Transitional National Government*, som stadig har betydelig internasjonal aksept. Men i praksis mangler denne «overgangsregjeringen» kontroll over store deler av sitt territorium (mye av tiden blant annet over viktige deler av hovedstaden Mogadishu), og situasjonen kompliseres betraktelig av at Etiopia – nabo og regional stormakt med stort behov for å holde kontroll over sin egen somaliske befolkning – støtter grupper som er i opposisjon til TNG. Til tross for at det nå er blitt ganske bred enighet om å opprette et parlament der representantene skal reflektere klanstrukturen, er det likevel for tidlig å forvente at dette «anomale» tilfellet av et territorium uten noen stat kommer til å forsvinne med det første.

«Somaliland» er på mange måter et interessant moteksempel. I mai 1991 erklærte nemlig det tidligere Britisk Somaliland seg som en uavhengig republikk. En administrasjon og politisk struktur ble opprettet, og området har vært fritt for de væpnede konfliktene som har herjet resten av Somalia. Omverdenen er imidlertid lite positivt innstilt til noe som kan fungere som en oppmuntring til grupper i andre afrikanske land som ønsker selvstendighet, og Republikken Somaliland har derfor ikke fått internasjonal anerkjennelse. Somaliland står faktisk i en annen folkerettslig situasjon enn de fleste slike områder, ettersom landet var uavhengig i fire dager etter selvstendigheten fra Storbritannia (før det gikk sammen med Italiensk Somaliland). Prinsippet med å opprettholde grenser fra kolonitiden skulle altså egentlig støtte Somalilands sak. Likevel nekter det internasjonale samfunnet å anerkjenne denne *de facto* eksisterende og fredelige republikken, med de negative effekter dette blant annet har på mulighetene for å motta bistand. I stedet insisteres det på at Somaliland fortsatt skal være en del av den *de facto* ikke-eksisterende staten Somalia, sammen med de stridende fatterne i sør.

Etiopia

I motsetning til Somalia har Etiopia en stat som på mange måter kan karakteriseres som sterk. Dette betyr imidlertid ikke at den ikke også er sårbar og preget av interne spenninger. Spesiell er både landets unike historie og løsningen det nåværende regimet har valgt for forholdet mellom etniske grupper og staten.

Etiopia framheves ofte som det landet i Afrika som aldri ble kolonisert – og som derfor presumptivt skulle ha sluppet den «arven fra kolonitiden» som andre afrikanske land har vært belemret med. Dette er imidlertid en sannhet med modifikasjoner. For det første er Etiopia slik vi kjenner det i dag oppstått som et resultat av at den amhariske og tigrinske høylandsbefolkningen har underlagt seg og «kolonisert» befolkningsgrupper rundt seg. Disse gruppene, som utgjør majoriteten av dagens etiopiske befolkning, har sin kolonihistorie, selv om det ikke er europeere som har vært i første rekke som koloniherrer.

Og for det andre er Etiopias yttergrenser bestemt gjennom den europeiske koloniseringen i Afrika. For til tross for at landet har en lang historie som statsdannelse, var det på sett og vis ikke avgrenset før dette. Etiopia før siste halvdel av det nittende århundret var ikke først og fremst noen territoriell enhet, men forstås bedre som et kjerneområde i høylandet som var både politisk og kulturelt tett integrert, omgitt av områder som var langt svakere knyttet til det etiopiske riket. Den etiopiske statens kontroll over disse områdene varierte over tid, men i generelle termer avtok den jo lenger man kom fra kjerneområdet. Hvor Etiopia sluttet, var dermed et spørsmål som ikke kunne gis noe entydig svar (Clapham 2000). Dette endret seg med etableringen av de europeiske koloniene. Med ett var et moderne statssystem – der ethvert område tilhørte en stat – opprettet. Til tross for at store befolkningsgrupper i randsonene fortsatt hadde liten kontakt med den etiopiske staten og ikke hadde noen som helst grunn til å føle seg som del av den etiopiske nasjonen, var de nå likevel i prinsippet utvetydig plassert innenfor grensene.² Slik sett ble de etiopiske grensene etablert ved prosesser som var nøyaktig lik dem som førte til kolonigrenser og senere statsgrenser på kontinentet ellers – og den etiopiske statens grenser er derfor akkurat like vilkårlige hva gjelder etniske skillelinjer. At Etiopia ikke er preget av kolonitiden, er dermed en sannhet med modifikasjoner.

Keiserdømmet i Etiopia – som varte fram til Haile Selassie ble styrtet i 1974 – var et sterkt føydalt regime. I kjerneområdene i

2 Ettersom en vesentlig del av befolkningen i grenseområdene var nomadiske, var likevel ikke denne plasseringen helt utvetydig i praksis.

høylandet styrte en lokal herskerklasse med nære forbindelser til keiserfamilien gjennom felles religion (koptisk kristendom), avstamning og inngifte. I de mer perifere områdene varierte formene for tilknytning til sentralmakten, men et gjennomgående trekk var at lokal makt lå hos krigsherrer eller andre fra høylandet, som hadde fått seg tildelt «sine» områder av keiseren.

Revolusjonen i 1974, som til slutt førte det marxistiske Derg-regimet ledet av Mengistu Haile Mariam til makten, var en revolusjon i ordets rette forstand. Den medførte grunnleggende endringer både i klasserelasjoner og den etiopiske staten. Gjennom jordreformen – som nasjonaliserte all jord – forsvant føydalherrene med et pennestrøk. Mer jord til dem som dyrket den, bedret utvilsomt situasjonen for Etiopias mange fattige på landsbygda. Men bøndene ble fortsatt hardt skattlagt, og et nytt statlig apparat med fangarmer helt ned til lokalsamfunnene betydde at føydalherren på mange måter bare hadde blitt byttet ut med en ny herre, en som kunne utøve en vel så sterk kontroll. En kraftig styrking av sentralmakten og dennes evne til å nå ut til de fjerneste avkroker, var en viktig endring i denne perioden. Men denne styrken innebar samtidig svakheter. Grove menneskerettighetsbrudd, et tvungent folkeforflytningsprogram som var like feilslått som det var stortilt, og en brutal undertrykkelse av all opposisjon førte til utbredt misnøye.

Motstandsbevegelser var aktive på alle kanter av landet, og særlig i nord var de eritreiske og tigrinske «folkelige frigjøringsfrontene» (EPLF og TPLF) dyktige til å bygge opp støtte i sivilbefolkningen samtidig som de styrket sin militære kapasitet – i stor grad gjennom erobring av militærmateriell fra den etiopiske hæren. Gjennom år med tørke og hungersnød på 1980-tallet ble matvarehjelp en viktig ressurs i konflikten også her, idet regimet søkte å hindre at hjelpen kom fram til de geriljakontrollerte områdene. EPLF og TPLF organiserte imidlertid forsyningslinjer fra Sudan,³ der frigjøringsfrontene dessuten fikk ha viktige baseområder. (Etiopia på sin side lot Sør-Sudans opprørsbevegelse SPLA ha baser i Etiopia.) Frigjøringsbevegelser – og særlig EPLF – var også dyktige i sine internasjonale relasjoner og oppnådde både internasjonal sympati, bistand og viktig støtte fra diaspora-befolkningen i Europa og Nord-Amerika.⁴ God organisering, standhaftighet og prinsippfasthet og stor oppslutning

3 Med god hjelp av internasjonale hjelpeorganisasjoner, der Kirkens Nødhjelp hadde en ledende rolle.

4 Som Clapham har påpekt, var EPLF allerede lenge før de vant krigen dyktigere til å skattlegge sin diaspora-befolkning enn mange afrikanske land er til å skattlegge befolkningen innen sine egne grenser (Clapham 2003: 25).

fra sivilbefolkningen førte til slutt til at opprørsbevegelsene – mot alle odds – i 1991 kunne marsjere inn i Addis Abeba.

EPLF hadde kjempet for – og oppnådd – eritreisk uavhengighet. TPLF utgjorde dermed alene den dominerende kraften i det nye regimet i Etiopia. TPLF var en etnisk organisert bevegelse, med grunnlag i Tigray-folket. Til tross for at tigrinerne tilhører det etiopiske kjerneområdet, hadde folkegruppen vært marginalisert under både Haile Selassie og Derg-regimet. TPLF oppfattet etnisk diskriminering som det grunnleggende problemet som skulle løses, og omorganiserte derfor den etiopiske staten til en etnisk føderasjon. Provinsgrenser ble trukket på ny etter etniske skillelinjer, og i den nye grunnloven ble hver folkegruppe tilkjent retten til egen kultur, språk og selvstyre, inkludert retten til å tre ut av føderasjonen. Flerpartidemokrati ble også innført – og i motsetning til andre steder i Afrika, der etnisk organisering fryktes, lå det her sterke føringer for å etablere etnisk baserte partier.

Den etiopiske stat gjennomgikk dermed på nytt en dramatisk transformasjon. Men hittil kan man neppe si at den nye modellen har levd opp til målsetningene om demokratisering og demping av motsetninger mellom folkegrupper. Det er to hovedproblemer. For det første er det i praksis ikke mulig å trekke provinsskiller som korresponderer fullt ut med etniske skillelinjer – bosetningsmønstrene er rett og slett ikke så enkle. Motsetninger mellom ulike grupper innen samme administrative enhet er i mange tilfeller blitt skjerpet etter som den politiske logikken er blitt basert på etnisitet (se for eksempel James *et al.* 2002). Og for det andre er den forespeilte demokratiseringen av Etiopia bare blitt halvhjertet gjennomført. Til tross for at valg på forskjellige nivåer er regelmessig avholdt, har regimet benyttet en rekke virkemidler for å sikre at konkurransen ikke er åpen, og at det i realiteten bare er TPLF-allierte partier som har sjansen til å vinne reell politisk makt (Pausewang *et al.* 2002).

Etiopias største befolkningsgruppe, oromerne,⁵ har derfor fortsatt en ganske marginal posisjon på den nasjonale politiske arena. Oromo Liberation Front (OLF) var alliert med TPLF under avslutningen av krigen mot Derg-regimet, men trakk seg ganske raskt ut av samarbeidet etter maktovertakelsen. OLF har siden drevet væpnet motstand mot regimet – etter den etiopisk-eritreiske krigen (1998–2000) med støtte fra Eritrea – men fronten har hatt relativt begrenset suksess. Også i Etiopias Somali-region har væpnete

5 Oromerne utgjør ca 35 % av Etiopias befolkning. Til sammenligning utgjør tigrinerne ca 5 % og amharaene ca 25 %.

motstandsgrupper operert – både med forbindelser til grupperinger i Somalia og, etter 1998, likeledes med støtte fra Eritrea. I Etiopias vestligste region Gambela har væpnete sammenstøt mellom folkegruppene anuak og nuer jevnlig blusset opp. Her er årsakene i stor grad knyttet til Sudan, der majoriteten av nuere lever. I ulike perioder har både nuer-flyktninger og væpnete nuer-soldater søkt tilflukt i Gambela, i takt med skiftende faser i krigen i Sør-Sudan og i relasjonen mellom Khartoum og Addis Abeba. Denne tilstrømmingen har skapt konflikter med lokale anuaker. Lokale og sentrale myndigheters håndtering av situasjonen – både under det forrige og det nåværende regimet – har ikke vært egnet til å bedre situasjonen. Bare det siste året skal flere hundre mennesker ha blitt drept i sammenstøt mellom folkegruppene. Ingen av disse konfliktene har vært i nærheten av å true regimet, men de viser at underliggende spenninger gjør at uroligheter er en permanent tilstand i den etiopiske staten. Den viktigste utfordringen for Etiopia har imidlertid ligget i forholdet til Eritrea.

Eritrea

Som den eneste nye staten i Afrika etter avkoloniseringen er Eritrea et unikt eksempel på statsdannelse. Grunnlaget ligger i italiensk kolonihistorie. Før Italia i 1889 opprettet kolonien Eritrea, hadde nemlig dette territoriet ingen spesielle trekk som gjorde det til noen naturlig enhet. Det omfattet svært forskjellige folkegrupper, som på ingen måte var avgrenset til det eritreiske området – de var også utbredt i tilstøtende landområder. Den tigrinya-talende høylandsbefolkningen hadde for eksempel en historisk og etnisk tilknytning til Etiopia, til forskjell fra de andre folkegruppene som levde i denne nye kolonien. Gjennom drøye femti år som italiensk koloni oppstod utvilsomt en viss nasjonal fellesskapsfølelse, selv om den nok stadig var ganske begrenset. Under annen verdenskrig ble territoriet okkupert av England, som forvaltet det fram til 1952, da FN besluttet at det skulle inngå i en føderasjon med Etiopia. Denne føderasjonen varte fram til 1962, da Haile Selassie annekterte Eritrea og innlemmet det i det etiopiske keiserriket. Væpnet motstand mot det etiopiske regimet oppstod på denne tiden i det muslimske lavlandet i vest, i form av den eritreiske frigjøringsfronten ELF. Motstanden vokste jevnt og trutt og omfattet snart også de kristne områdene i høylandet, der EPLF var den viktigste organisasjonen. Etter perioder med kamphandlinger også mellom motstandsbevegelsene fikk EPLF på 70-tallet hegemoniet i

frigjøringskampen, og lyktes i å forene høylands- og lavlandsbefolkningen i en felles front.

Regimene i Addis Abeba – først Haile Selassie, deretter Derg-regimet – førte en brutal kamp mot de eritreiske frigjøringsbevegelserne. Men massakrer, terrorbombing og store sivile tap gjennom den lange frigjøringskrigen hadde også den effekten at en sterk støtte til uavhengighetstanken slo rot og bredte seg i så godt som hele den eritreiske befolkningen. I 1991, etter at Derg-regimet i Etiopia endelig var styrtet, kunne EPLF overta makten i den nye staten med bred støtte i befolkningen. Folkeavstemningen i 1993 viste 99,8 % oppslutning for selvstendighet,⁶ noe som først og fremst var et resultat av «the Struggle». Tretti år med krig hadde skapt en eritreisk nasjonalisme med bredt nedslagsfelt. Dette nedslagsfeltet omfatter også eritreere i utlendighet. Som tidligere påpekt utgjorde de en viktig støtte under frigjøringskampen, noe som ble erkjent gjennom Eritreas regler for statsborgerskap: Enhver som kunne vise til eritreisk avstamning gjennom minst en av foreldrene, kunne få eritreisk identitetskort og rett til å stemme i folkeavstemningen. I Addis Abeba og andre steder i Etiopia fantes dermed store eritreiske stemmekretser. Med statsborgerskap fulgte selvfølgelig også plikter. Eritreere bosatt i Europa og Nord-Amerika skattlegges fortsatt, og ønsket om fortsatt å være sikker på å få tillatelse til å besøke familie i landet utgjør en sterk motivasjon for å betale. Ettersom en vesentlig del av statens direkte inntektsgrunnlag på denne måten befinner seg utenfor landets grenser, er Iyobs karakteristikk av landet som en «diasporisk stat» treffende (Iyob 2000).

Til tross for at den nasjonale identiteten virker robust, har det eritreiske regimet ført en politikk som synes å være basert på en forståelse av nasjonal enhet som noe svært skjørt og sårbart. Kanskje med bakgrunn i erfaringene fra konfliktene med ELF har EPLF vært svært engstelige for å la mulige motsetninger – mellom kristne og muslimer, høyland og lavland, bønder og nomader, ulike språkgrupper – komme fram i dagen. Nasjonal enhet understrekes i alle sammenhenger, og i motsetning til Etiopia har Eritrea trukket nye regiongrenser ut fra et bevisst ønske om at de *ikke* skal samsvare med etniske grenser. På den måten håper man å unngå at den administrative inndelingen skal gi grobunn for organisering på etnisk grunnlag. Også med hensyn til politisk uenighet er man forsiktige med å la denne komme fram i dagen. Avgjørelser er strengt sen-

6 M.a.o. nesten like høy oppslutning som selvstendighetsalternativet hadde i Norge i 1905, da 99,9 % stemte for løsrivelse fra Sverige.

tralisert, regimet holder nøye kontroll med den politiske diskusjon, fora for åpen meningsutveksling er ganske fraværende og kritiske ytringer blir raskt slått ned på.

Eritrea har ført en selvhevdende utenrikspolitikk. Som det har vært påpekt, kan dette ses som en eksternalisering av de interne spenningene som ikke gis utløp (Clapham 2000: 10). I løpet av sitt første tiår klarte den nye staten det kunststykket å komme i væpnet konflikt med samtlige av sine naboland, inkludert Jemen på den andre siden av Rødehavet. Uenighet om hvor grensene går, har vært et element i alle konfliktene. I forholdet til Sudan har også anklager om gjensidig støtte til naboens opprørsbevegelser vært et viktig aspekt. Mens konfliktene med Djibouti, Jemen og Sudan tross alt har vært av ganske begrenset omfang, var krigen mot Etiopia (1998–2000) omfattende, nådeløst brutal og ekstremt ødeleggende for et lite og fattig land med små ressurser.

Krigen kom også svært overraskende på de fleste observatører ettersom EPLF og TPLF jo hadde vært allierte i kampen mot Derg-regimet, og landene deretter hadde delt seg på fredelig vis og tilsynelatende samarbeidet godt de første årene etter 1991. Mens uenighet om grensene rundt den i utgangspunktet ganske betydningsløse landsbyen Badme var den utløsende årsaken, er det klart at en rekke andre elementer også lå bak: historiske motsetninger mellom eritreere og etiopere/tigrinere, økonomiske problemer knyttet til grensehandel, valutaspørsmål og etiopisk tilgang til eritreiske havner, steile regimer – begge med utspring i væpnete opprørsbevegelser – som lot en mindre konflikt eskalere til full krig, og ideologiske uenigheter – ikke minst knyttet til spørsmålet om forholdet mellom etnisitet og stat (Negash & Tronvoll 2000). På dette siste feltet hadde jo landene valgt stikk motsatte løsninger: Eritreas statsmodell er basert på negasjonen av etnisitet, mens Etiopias føderasjon er bygd opp av (i teorien) autonome etniske regioner. For et Eritrea som fryktet alt som kunne lede til splittelse av den nasjonale enhet, utgjorde eksempelet Etiopia en smittefare.

Krigsdynamikken medførte nye fiendebilder og inversjoner på mange felt. Mens mange etiopiere hadde mislikt Eritreas selvstendighet og følt at området var en integrert del av Etiopia, ble nå 70 000 eritreere bosatt i Etiopia deportert som fiender og femtekolonnister. Det etiopiske regimet, som like før hadde omtalt Etiopia som en frivillig sammenslutning av ulike nasjonaliteter, begynte nå å bruke en nasjonalistisk retorikk der alle etiopiere ble oppfordret til å gå sammen for å forsvare fedrelandets jord (en retorikk som på mange måter gjentok den Mengistu-regimet tidligere hadde brukt i

sin kamp mot EPLF). Eritrea på sin side begynte å støtte væpnete selvstendighetsbevegelser i Etiopias Oromyia- og Somali-regioner – bevegelser som altså stod for mål som Eritrea selv slo hardt ned på blant sine egne minoriteter.

Til tross for at krigen begynte med at Eritrea okkuperte områder under etiopisk administrasjon, ble det klart da krigen eskalerte, at sjansene i det lange løp ville være små mot et land med 20 ganger så stor befolkning. Storstilt mobilisering og våpenhandel på begge sider førte til en blodig krig. Etter et sekssifret antall døde var eritreiske styrker presset langt inn på eget territorium, og partene aksepterte en fredsløsning som lå nær opptil de opprinnelige forslagene internasjonale meklere hadde presentert like etter krigsutbruddet. Det er nå mer enn fire år siden det har vært krigshandlinger over grensen – mye takket være FN-styrker som fortsatt er utplassert i en buffersone – men det er ennå langt igjen før en kan håpe på noen normalisering av forholdet mellom landene, enighet om hvor grensen skal gå og åpning for handel og trafikk over den. «Verken krig eller fred» er en treffende oppsummering av status i øyeblikket.

Sudan

Sudan er Afrikas største land i utstrekning og omfatter mer enn 600 ulike etniske grupper. Inntil nylig har den dominerende konflikten i landet vært mellom regimet i Khartoum og opprørsbevegelsen i sør, først og fremst representert ved Sudans folkelige frigjøringshær – SPLA. Denne krigen, som har medført to millioner døde og fire millioner fordrevne, har vart uavbrutt siden 1983 (og er på sett og vis en fortsettelse av krigen som varte fra 1955 til 1972). Ofte forklares denne konflikten med henvisning til motsetninger mellom arabere og afrikanere, muslimer i nord mot kristne og andre i sør. Men til tross for at dette er dimensjoner som helt klart er til stede, er bildet langt mer komplekst, og den viktigste konfliktdimensjonen er kanskje mellom periferi og sentrum. Denne dimensjonen er også sentral for å forstå konflikten som har vokst fram i Darfur-regionen fra 2003, og som nå overskygger den positive utviklingen som faktisk har funnet sted i Sør-Sudan.

Ulikhetene mellom nord og sør er grunnleggende og strekker seg langt tilbake i tid. I tillegg til etniske og kulturelle forskjeller er det stor ulikhet med hensyn til ressurstilgang. Fra naturens side er Sør-Sudan spesielt begunstiget, både hva gjelder oljeressurser og jordbrukspotensial. Når det gjelder utvikling av infrastruktur, sosiale tjenester og et administrativt apparat, er imidlertid forholdet omvendt

– her er det nord som dominerer. Grunnlaget for denne skjevheten ligger allerede i førkolonial tid, der sør var knyttet til nord i et utbytende system der slavehandel utgjorde et sentralt element. Ulikhetene ble på sett og vis videreført under det britiske kolonistyre, der sør og nord ble administrert separat, uten noe forsøk på å utlikne forskjellene mellom regionene.

Sudan fikk – som en av de første afrikanske koloniene – sin uavhengighet fra England den 1. januar 1956. Da hadde den første borgerkrigen allerede startet, som en reaksjon på at Sør-Sudans interesser ikke var blitt tatt hensyn til i etableringen av den nye staten. Til tross for mye turbulens i Khartoum opp gjennom 1950- og 1960-tallet, med skiftende militærkupp og valgte regjeringer, hadde de ulike regjeringene det til felles at de alle hadde sitt utspring i nord, med tyngdepunktet i en Khartoum-basert elite. Kamper i sør pågikk gjennom hele perioden og omfattet også stridigheter mellom ulike fraksjoner av opprørsbevegelsen. Men etter at denne ble samlet under en ledelse, lyktes det i 1972 å framforhandle den såkalte Addis Abeba-avtalen med militærregimet ledet av Jaafar Nimeiri. Det viktigste elementet i denne avtalen var etableringen av Sør-Sudan som en autonom region med eget parlament. Over det neste tiåret ble imidlertid Sør-Sudans selvstyre gradvis uthult, samtidig som inntektene av den nye oljeutvinningen i regionen gikk til sentralregjeringen uten noen tilbakeføring i form av sårt tiltrenge investeringer i infrastruktur eller sosiale tjenester. Da Nimeiri så, i 1983, brøt med hele grunnlaget for Addis Abeba-avtalen ved å stykke opp Sør-Sudan i tre administrative regioner og innføre sharia-lovgivning i hele området, brøt krigen igjen ut.

SPLA har vært den dominerende motstandsbevegelsen i denne «andre borgerkrigen», men bildet er langt mer komplekst enn bare SPLA mot regjeringen i Khartoum. Det finnes en rekke andre væpnete grupper, med utspring i ulike områder i øst, vest og sør. SPLA har dessuten opplevd splittelser, der ulike fraksjoner har kjempet mot hverandre. Den viktigste splittelsen skjedde i 1991 da «Nasir-fraksjonen» gjorde opprør mot SPLA-lederen John Garang. Dette førte til flere år med kamper mellom forskjellige grener av SPLA, kamper som i perioder helt overskygget krigen mot regjeringshæren. Kanskje det største paradokset var at Nasir-fraksjonen – som var alene om å slåss for full uavhengighet for Sør-Sudan⁷ – likevel gikk i allianse med regimet i Khartoum i kamp mot Ga-

7 Offisielt kjempet Garang-fraksjonen for styrkede rettigheter for Sør-Sudan innen rammene av den sudanske stat.

rang-fraksjonen. I Khartoum fikk militærkuppet som al-Bashir gjennomførte i 1989, stor innflytelse på krigens gang. Mens den tidligere regjeringen hadde vist en viss forhandlingsvilje overfor SPLA i spørsmålet om sharia-lovgivning, stoppet forhandlingene opp, og styresettet ble vridd ytterligere i islamistisk retning. Sudan ble et viktig land for den internasjonale radikale islamistiske bevegelsen, og blant andre Osama bin Laden og andre sentrale medlemmer av al-Qaida-nettverket hadde tilholdssted i landet gjennom deler av 1990-tallet. Opposisjonspartiene i nord måtte gå i eksil, og de opprettet en allianse som etter hvert kom til å omfatte både SPLA og andre væpnete bevegelser.

Konfliktdynamikken har også vært knyttet til utviklingen i nabolandene. Derg-regimet i Etiopia ga SPLA solid støtte, samtidig som Khartoum støttet frigjøringsbevegelsene i Etiopia. Fram til 1991 hadde SPLA viktige baseområder og forsyningslinjer gjennom Etiopia, mens både OLF og TPLF deltok sammen med den sudanske regjeringshæren i kamper mot SPLA. Da Derg-regimet falt, ble dette snudd opp ned, og SPLA ble kastet ut av Etiopia. Etiopia ble nå en alliert med Khartoum, men ettersom forholdet mellom Sudan og Eritrea surnet, gjentok her det gamle mønsteret seg med at hvert land lot naboens motstandsbevegelser ha baser på sitt territorium.

De siste par årene har medført en betydelig endring av bildet, idet SPLA og Khartoum er kommet langt i å utarbeide en avtale som kan bety fred i Sør-Sudan. Kjerneelementene i denne avtalen er en folkeavstemning om uavhengighet i sør som skal holdes etter en seks års overgangsperiode. I denne perioden skal både makten og oljeinntektene deles mellom nord og sør. Om denne avtalen kan gjøre slutt på Afrikas lengste og blodigste krig, er det selvfølgelig all grunn til å ønske den velkommen. Det er likevel grunn til å se på den med en viss skepsis. På den ene siden kan en undre seg på om avtalen er alvorlig ment fra regjeringens side. Det er vanskelig å forestille seg at Khartoum vil la Sør-Sudan – med alle naturrikdommene – erklære seg selvstendig. Og på den annen side er avtalen – ved å være en tosidig avtale mellom SPLA og regjeringen – altfor snever til å fjerne alle de grunnleggende motsetningene som krigen har bunnet i. Når verken opposisjonen i nord, motstandsbevegelser fra andre deler av landet eller andre krefter fra sør enn SPLA er involvert i forhandlingene, er det vanskelig å se at disse skal kunne føre til et nytt, fredelig og inkluderende Sudan.

Konflikten som nå har blusset opp i Darfur-provinsen helt vest i Sudan, er et klart eksempel på disse svakhetene ved fredsavtalen. På den ene siden dreier det seg om et opprør blant grupper som

har vært plassert fullstendig på sidelinjen i forbindelse med fredsprosessen. Og på den andre siden kan myndighetenes håndtering av den – ved å væpne en militans de nå neppe har mulighet til å kontrollere, og ved å legge hindringer i veien for både humanitær hjelp og internasjonale fredsbestrebelse – illustrere regjeringens manglende fredsvilje. Kanskje bør det til og med forstås som et forsøk på å torpedere en fredsavtale regimet aldri har ønsket, men har forhandlet (nesten helt) fram på grunn av internasjonalt press. Det er også verdt å merke seg at regjeringens strategi med å væpne lokale militser – en strategi den også har ført i andre deler av landet – på mange måter kan forstås som en frivillig oppgivelse av statens voldsmonopol (Rolandsen 2004). Ettersom staten, i alle fall på kort sikt, neppe har mulighet til å avvæpne disse gruppene selv om den hadde villet, er dette dermed en beslutning med vidtrekkende konsekvenser.

Noen avsluttende betraktninger

Denne presentasjonen har søkt å vise at de mange konfliktene på Afrikas horn i første rekke kan sies å være generert av særtrekk og svakheter ved de involverte statene.⁸ Det er snakk om svært forskjellige statsdannelser – fra Somalias fullstendig sammenbrutte stat til Sudans stat, som helt mangler kontroll over store deler av sitt territorium, og til Etiopia og Eritrea som i afrikansk målestokk må sies å være ganske sterke og effektive stater. Men til tross for dette har også Etiopia og Eritrea vært ute av stand til å opprettholde sitt voldsmonopol overalt på sine territorier, og alle de fire landene kan slik sett karakteriseres som feilende stater. De viktigste årsakene til disse konfliktene er å finne i måten disse statene er konstituert på, og i særdeleshet i forholdet mellom stat og enkeltgrupper. Ettersom statene ikke er i stand til å løse de grunnleggende motsetningene de er bygd på, utfordres de av ikke-statlige aktører i form av frigjøringsbevegelser. I takt med at staten i disse landene blir ute av stand til å fylle sine funksjoner, ser vi at mange av de ikke-statlige aktørene i økende grad antar statens idealtypiske særtrekk. Bevegelser som SPLA – og i enda større grad EPLF og TPLF i det siste tiåret før Derg-regimet falt – innkrever skatt, opp-

8 Plassen har ikke tillatt en beskrivelse av Djibouti, som både er den minste og fredeligste av de fem statene på Hornet. Også her har det imidlertid vært væpnede konflikter, sprunget ut av motsetninger mellom landets to dominerende etniske grupper – afar og issa (Somali) – motsetninger knyttet nettopp til tilgang til statsapparatet.

rettholder sivile administrasjons- og rettssystemer, gjennomfører jordreformer, organiserer helse- og skoletjenester, formidler nødhjelp og har en «utenriktjeneste» med representasjoner og kontorer både i naboland og sentrale vestlige land.

Artikkelen har videre søkt å vise at disse konfliktene – til tross for at de altså i stor grad springer ut av forhold innen enkeltland – likevel ikke kan forstås enkeltvis. Dynamikken i konfliktene er bundet sammen i et regionalt mønster, der endringer ett sted medfører nye endringer andre steder. Gjensidig støtte til motstandsbevegelser i nabolandet er som vi har sett et utbredt fenomen i regionen, og har skjedd mellom Sudan og Etiopia og Sudan og Eritrea, mellom Eritrea og Etiopia og mellom Etiopia og Somalia. Mellom Etiopia og Somalia og mellom Etiopia og Eritrea har slike konfliktmønstre også omfattet full krig, og direkte – om enn mindre – kamphandlinger har funnet sted mellom de andre landene i regionen. Et viktig aspekt ved disse konfliktkoblingene er at det som utenfra og på papiret ser ut som atskilte konflikter, lokalt og på bakkenivå framtrer som én, sammenhengende krig. Der vi – ut fra vårt fokus på stater og grensene dem imellom – oppfatter SPLA mot Khartoum som en krig, og OLF og TPLF mot Derg-regimet i Addis Abeba som en (eller to) andre kriger, så er disse konfliktene innvevd i hverandre på bakkenivå, og for dem som bor i grenseområdene er det en sammenhengende krig de opplever, riktignok med mange involverte stridende aktører og skiftende allianser. Disse alliansene bringer sammen uventede partnere, som når regimet i Eritrea – som ellers er kritisk til etnisk basert politikk – støtter den etnisk organiserte oromiske uavhengighetsbevegelsen i Etiopia, eller når regimet i Sudan koordinerer seg militært med Nasir-fraksjonen av SPLA (som kjemper for et selvstendig Sør-Sudan) i en felles kamp mot Garang-fraksjonen av SPLA (som offisielt har som mål å bevare Sudan som én stat).

Det presentasjonen har lagt mindre vekt på, er hvordan konfliktene også har vært bundet opp i supermaktsinteresser og globale prosesser. Helt siden kolonitiden har imidlertid dette vært et viktig aspekt for regionen, grunnet den strategiske plasseringen ved innseilingen til Rødehavet. Under den kalde krigen støttet Sovjetunionen først Somalia, siden Etiopia – noe som fikk avgjørende betydning for utfallet av krigen mellom de to landene. Støtten til Etiopia bidro utvilsomt også til å forlenge krigen mot de eritreiske og tigrinske frigjøringsfrontene. Etter den kalde krigens slutt har regionen vært viktig for den gjenværende supermaktens ønsker om å bekjempe spredningen av en militant islamsk fundamentalisme. Dette var relevant i forbindelse med det internasjonale engasjementet i Soma-

lia, og er enda mer sentralt i Sudan-krisen. Frykt for hva USA kunne finne på etter 11. september, er utvilsomt grunnen til at Khartoum de siste årene har vært så forhandlingsvillig overfor SPLA. USA på sin side har støttet en forhandlingsløsning som kan lede til et selvstendig Sør-Sudan, ettersom det ville bety en kraftig reduksjon av Nord-Sudans (og dermed fundamentalistisk islams) makt, ressurser og innflytelse.⁹ Kina, på den andre siden, er involvert i oljeutvinning i Sudan og har dermed økonomiske interesser som kan gjøre landet til en alliert for regimet – betydningsfullt ettersom Sudan i stadig sterkere grad figurerer høyt på Sikkerhetsrådets dagsorden. Eksterne interesser har dermed på mange måter vært knyttet opp til konfliktbildet.

I en artikkel fra 2000 peker Christopher Clapham på det tilsynelatende paradoks at om en sammenlikner dagens Afrika-kart med et fra 1900, er endringene som har funnet sted gjennom det tyvende århundret minimale, mens en tilsvarende sammenlikning av Europa-kart ville vise enorme forskjeller, der bare tre land har beholdt de samme grensene. Afrikanske stater har dermed opprettholdt stabile grenser, samtidig som de gjennomgående er langt svakere enheter enn sine europeiske motparter. Enkelt sagt forklarer Clapham paradokset med henvisning til at europeiske stater er bygd på en nasjonal fellesskapsfølelse som kan være bærende for staten, og som gjør at nasjonalstaten kan leve videre i beste velgående selv om dens grenser endres som følge av kriger eller andre politiske prosesser. For afrikanske stater, som mangler denne indre *raison d'être*, blir grensene desto viktigere, for det er faktisk de som definerer staten. Problemet er imidlertid at mange av disse statene ikke er i stand til å fylle de funksjonene som er forventet av stater i det internasjonale statssystemet. Clapham utfordrer oss derfor til å tenke nytt om stater (Clapham 2000). Til tross for at alle steder på jorda formelt er definert som tilhørende en stat, gir det liten mening å fortsette å tenke i de baner når denne staten ikke finnes, slik tilfellet Somalia illustrerer. Kanskje vi bør innse at *horror vacui* er ugrunnet og at ethvert tomt territorium ikke automatisk må fylles med stat, og i stedet tenke tanken om at områder og territorier faktisk kan være statsløse. Etter Claphams mening vil flere og flere afrikanske områder komme til å passe inn i en slik beskrivelse. Afrikas horn oppviser mange eksempler der dette kan være en

9 Spørsmålet om en deling av Sudan vil innebære balanseforskyvninger som også påvirker andre land. Egypt – med sin avhengighet av Nilen – frykter en deling ettersom det vil gi landet mindre oppstrøms innflytelse.

bedre forståelsesramme enn et westfalsk rammeverk. Og en slik forståelse er kanskje bedre egnet til å fatte livsverdenen til mange av de nomadiske folkene som lever på tvers av statsgrensene i regionen. Et somalisk ordtak gir uttrykk for en begrenset interesse for en territoriell nasjonalstat: «Wherever the camel goes, that is Somalia» (Clapham 1996 gjengitt i Tronvoll 1999: 1039).

Litteratur

- Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear* (2nd edition). New York, NY: Harvester Wheatsheaf.
- Clapham, Christopher (1996) «Boundary and territory in the Horn of Africa» i Paul Nugent & A.I. Asiwaju (red.) *African Boundaries: Barriers, Conduits and Opportunities*. London: Pinter.
- Clapham, Christopher (1998) «Degrees of Statehood», *Review of International Studies* 24 (2): 143–57.
- Clapham, Christopher (2000) «War and state formation in Ethiopia and Eritrea», paper presented at the colloquium La guerre entre le local et le global, Centre d'Etudes et des Recherches Internationales, Paris, 29–30 May 2000. <http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010clapham.htm>, accessed 12.03.2003.
- Clapham, Christopher (2003) «Controlling Space in Ethiopia» i Wendy James, Donald Donham, Eisei Kurimoto & Alessandro Triulzi (red.) *Remapping Ethiopia: Socialism and After*. Oxford: James Curry.
- Eriksen, Stein Sundstøl (2004) «Failed States: What is it? Why does it happen? What can be done?» Oslo: NUPI.
- Iyob, Ruth (2000) «The Ethiopian–Eritrean conflict: diasporic vs. hegemonic states in the Horn of Africa, 1991–2000», *The Journal of Modern African Studies* 38 (4): 659–82.
- Negash, Tekeste & Kjetil Tronvoll (2000) *Brothers at War: Making Sense of the Eritrean-Ethiopian War*. Oxford: James Curry.
- Lemke, Douglas (2003) «African Lessons for International Relations Research», *World Politics* 56 (Oct.): 114–38.
- Ofcansky, Thomas (2004) «Somalia: Recent history» i *Africa South of the Sahara; 2004 33rd Edition*. London & New York: Europa Publications.
- Pausewang, Siegfried, Kjetil Tronvoll & Lovise Aalen (red.) (2002) *Ethiopia since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance*. London & New York: Zed Books.
- Rolandsen, Øystein H. (2004) «Perspectives on the Crisis in Darfur» *News from the Nordic Africa Institute*. 2004/3.
- Rotberg, Robert (2003) *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Tronvoll, Kjetil (1999) «Borders of Violence – Boundaries of Identity: Demarcating the Eritrean Nation-State», *Ethnic & Racial Studies* 22 (6): 1037–60.

Vest-Afrika – regionale og nasjonale konflikter

Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten

Morten Bøås
forsker, FAFO, Institutt
for anvendte internasjonale studier

Vest-Afrika er en av verdens mest ustabile regioner. Borgerkrigene i Liberia¹ og Sierra Leone har i flere tiår dominert nyhetsbildet fra denne delen av verden (Bøås 2001, 2004). Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Ghana, Mali, Niger og Togo har også i kortere og lengre perioder vært rammet av borgerkrig, kupp og sosial uro (Bøås & Dokken 2002), mens den regionale stormakten Nigeria konstant befinner seg på randen av statsammenbrudd (Joseph 1999). Elfenbenskysten og Senegal har tradisjonelt blitt oppfattet som de mest stabile statene i Vest-Afrika (Boone 2003), men i Casamance-provinsen i Senegal finner vi en av verdens glemte konflikter (Baker 2002), og Elfenbenskysten er nå delt i to av en blodig borgerkrig (ICG 2003).

Formålet med denne artikkelen er å belyse den regionale dimensjonen ved vestafrikanske konflikter gjennom en analyse av forholdet mellom borgerkrigene i Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten. Liberia og landets tidligere president Charles Taylor har blitt fremstilt som selve episentret for vestafrikanske konflikter (se Hirsch 2001, ICG 2002, Nilsson 2003). Taylor bærer uten tvil et personlig ansvar for den liberiske borgerkrigen, og taktiske allianser ble etablert mellom Taylor og opprørere andre steder i regionen. De mange konfliktene i Vest-Afrika kan imidlertid ikke spores tilbake til kun en manns handlinger. Denne artikkelen vil derfor vise hvordan konflikter som i utgangspunktet ikke har videre mye med hverandre å gjøre, vikles inn i hverandre på grunn av strukturelle svakheter i det vestafrikanske statssystemet. Den liberiske borgerkrigen er først og

1 Bolken om Liberia oppsummerer en analyse av årsaker til borgerkrigen i landet, som ble publisert i *Internasjonal politikk* 61(4). Se Bøås (2003b).

fremst en nasjonal konflikt som dreier seg om grunnleggende spørsmål knyttet til stats- og nasjonsbygging (Bøås 1997, Ellis 1999, Bøås 2001). Borgerkrigen i Sierra Leone var i utgangspunktet et sosialt opprør rettet mot en gjennomkorrumpert og autoritær stat (Richards 1996, Bøås 2002), mens konflikten i Elfenbenskysten utspilles rundt spørsmålet om rett til statsborgerskap og valgbarhet (Akindes 2004, Banegas & Marshall-Fratani 2005). Løsningen på den liberiske konflikten er å finne i Liberia, og det samme er tilfelle for konfliktene i Sierra Leone og Elfenbenskysten. Samtidig er konfliktene i dag vevd inn i hverandre gjennom strategiske allianser mellom ulike ledere, ved regional økonomi og handelsnettverk, flyktninger og ved at «profesjonelle» opprørere beveger seg mellom de ulike konfliktene. Etter at krigen tok slutt i Sierra Leone i 2001, dro sierraleonere fra begge parter i denne konflikten først til Liberia og senere til Elfenbenskysten. Ifølge Leger uten Grenser var «eksporten» av de mest «hardbarkete» sierraleonske krigerne en av årsakene til at FN-innsatsen i Sierra Leone fikk våpnene til å tie (Weissman 2003: 65).

Dette betyr at analyser av krig og konflikt i Vest-Afrika må gripe fatt i samspillet mellom regionale og nasjonale faktorer. Det er dette samspillet som skaper den regionale dynamikken i Vest-Afrika. Jeg vil her ta utgangspunkt i den liberiske borgerkrigen og forklare hvilken type konflikt dette egentlig er. Deretter vil jeg diskutere forholdet mellom denne konflikten og krigen i Sierra Leone. Tilslutt vil jeg ta for meg den pågående borgerkrigen i Elfenbenskysten for å vise hvordan også denne er en del av det regionale konfliktbildet. Denne analysen vil derfor vise hvordan dype strukturelle spenninger i statssystemet fører til at nasjonale konflikter griper inn i hverandre. I en slik situasjon er det altfor enkelt å fokusere på handlingene til én person. Mange trodde at krigene i Vest-Afrika ville ta slutt når Taylor ble fjernet fra makten i Liberia (Hirsch 2001). Krigen i Elfenbenskysten, opptøyene i Liberia i oktober 2004 og korrupsjonen og utrettferdigheten påvist av den sierraleonske sannhetskommisjonen viser at dette var ren ønsketenkning.² Det er ingenting i veien med ønsketenkning, problemer vil imidlertid oppstå når det formes politikk rundt den. Analyser av det regionale konfliktmønsteret i Vest-Afrika må derfor bygges på et fundament av forståelse for den vestafrikanske statens logikk og hvilket statssystem denne logikken gir opphav til.

2 Den sierraleonske sannhetskommisjonen hevder at de sosiale, politiske og økonomiske forholdene i Sierra Leone er de samme i dag som da krigen startet i 1991. Se Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission (2004).

Stat og statssystem i Vest-Afrika³

Mange ulike begreper har blitt brukt for å beskrive den afrikanske staten.⁴ Det de fleste afrikanister er enige om, er at dette er en type stat som fungerer i et spenningsfelt mellom en legalt byråkratisk-rasjonell struktur og et personbasert rammeverk. Formelle institusjonelle skranker, mellom embete og person, mellom politikk og privat økonomi, eksisterer, men ofte bare på papiret. I realiteten er disse sfærene tett sammenfiltret i ulike bytteforhold mellom likemenn og i patron–klient-forhold (Bøås & Dokken 2002: 13). Resultatet er at politisk posisjon er avgjørende for ens posisjon i forretningslivet, og omvendt (Bøås 1997). Dette skaper sosial orden og organisering, men denne bygger på en ganske annen logikk enn den vi finner i, for eksempel, det europeiske statssystemet. Det er nettopp denne typen logikk som har gitt opphav til en stat som er sterk og svak på samme tid. Med dette mener jeg et statssystem med svake stater, men også med forbausende stabile ledere og regimer (Bøås & Dokken 2002). Liberia har alltid vært en svak stat, men samtidig var det mulig for en liten elite, de såkalte americo-liberierne, å styre landet fra 1847 og frem til 1980. Politiske regimer har kontroll med nasjonale og regionale hovedsteder, men utover dette er statsmaktens herredømme over eget territorium ofte bare teoretisk. De nasjonale grensene i Vest-Afrika har først og fremst sin funksjon som streker på kartet, i realiteten er de meget porøse.

Dette gir oss et statssystem som både er relativt stabilt og i kontinuerlig endring. De internasjonale grensene mellom Liberia og Sierra Leone, og mellom Liberia og Elfenbenskysten, har vært uforandret siden disse landene fikk sin uavhengighet. Samtidig er dette svake stater som mangler både effektive byråkratier i vestlig forstand og kontroll over landområder utenfor sentrale strøk. Liberia er prototypen på en slik stat. Som stat hadde Liberia verken materiell eller idémessig kontroll over egne grenser, provinser eller innbyggere (Bøås 2003b). Da borgerkrigen startet i 1990, falt hele den liberiske staten sammen som et korthus. Statssammenbruddet førte til at de omliggende statene også imploderte inn i det *svarte hull* som den liberiske borgerkrigen skapte. Med regional implosjon

3 Denne fremstillingen bygger på Bøås & Dokken (2002: 12–14) og Bøås (2003a: 32–36).

4 Jackson & Rosberg (1982) har brukt begrepet «personlig styre», Médard (1991) karakteriserer den afrikanske staten som «neopatrimonial», mens Bayart (1993) omtaler politikken i den afrikanske staten som *politics of the belly*. For en norsk introduksjon til disse begrepene se Bøås & Dokken (2002).

forstår jeg derfor at andre svake stater i samme region som den staten som først faller fra hverandre (i dette tilfellet Liberia), blir dratt inn i denne konflikten (Bøås 2003a). De politiske og institusjonelle sperrere mot spredning av borgerkrig som eksisterer i andre statssystemer, for eksempel i det latinamerikanske eller det sørasiatiske, er ikke til stede i det vestafrikanske.⁵ I et statssystem bygd opp av svake stater og sterke regimer vil regional implosjon som her beskrevet gjøre seg gjeldende når regimer som i lang tid har sittet ved makten faller bort. Liberia er et godt eksempel på dette. Det regimet som styrte landet frem til 1980, hadde klart å holde på makten nettopp fordi landet var en svak stat. Dette kan sikre regimeoverlevelse (se Reno 1998). Liberia er ikke det eneste eksemplet på dette i Afrika. Borgerkrigen i Sierra Leone og Elfenbenskysten bør forstås ut fra en tilsvarende fortolkningsramme. Mobutus Zaïre er et annet afrikansk eksempel på denne type overlevelsesstrategi. Men på samme måte som Liberia viser også de andre eksemplene hva som skjer når slike regimer rakner: De drar med seg andre svake stater med tilsvarende regimer inn i det svarte hullet som oppstår i det regionale statssystemet når staten faller fra hverandre. Dette er regional implosjon, og det er nettopp dette fenomenet som har fått ulike nasjonale konflikter til å spille over i hverandre i Vest-Afrika. Konfliktene er forskjellige, men de har også likhetstrekk. For det første oppstår alle de tre konfliktene vi her diskuterer, innenfor konteksten av en stat i dyp sosial, økonomisk og politisk krise. For det andre dreier i bunn og grunn alle tre konfliktene seg om hvilket sett av rettigheter og plikter som skal være knyttet til statsborgerskap, hvem som har rett til statsborgerskap og problemstillinger knyttet til eiendoms- og bruksrett til jord.⁶

Bakgrunnen for krigen i Liberia

Frem til 1980 var Liberia *de facto* en apartheidstat (se f.eks. Brown 1982), men siden Liberia i motsetning til Sør-Afrika ble styrt av en svart og ikke en hvit elite, la omverdenen lite vekt på dette. I 1847 ble den liberiske republikken opprettet av frigitte slaver fra USA.

5 Både Latin-Amerika og Sør-Asia har opplevd store sosiale konflikter og borgerkriger, men disse har aldri spredt seg så raskt som tilfellet har vært i Vest-Afrika. En årsak til dette er større samsvar i styrkeforholdet mellom stat og regime. Se Buzan & Wæver (2003).

6 Slik er det også klare likheter mellom konfliktene i Vest-Afrika og dem vi finner i Sentral-Afrika. For eksempel er konflikten i det østlige Kongo nært knyttet til spørsmålet om statsborgerskap for banyamulenge-tutsiene og hvilken rett de skal ha til beitemark for kveg i denne delen av Kongo. Se Mamdani (2001).

Disse fikk betegnelsen *americo-liberierne*.⁷ Den nye staten hadde en grunnlov etter mønster av den amerikanske. Formelt sett var alle innbyggere likestilt, med et felles sett av uangripelige rettigheter. Dette gjaldt imidlertid bare for de frigitte slavene som etablerte den liberiske staten, og ikke for de opprinnelige innbyggerne i området. De sistnevnte hadde verken stemmerett eller de politiske og økonomiske rettighetene som den førstnevnte gruppen nøt godt av. Formålet med denne strategien var åpenbart. De frigitte slavene som nå var blitt en ny overklasse, ønsket å forsvare sin posisjon innenfor politikk og økonomi i den nye nasjonalstaten (se Bøås 1997, 2003b).

I 1870 etablerte en gruppe *americo-liberiere* True Whig Party (TWP), og i løpet av de neste 110 år var Liberia i realiteten både en ettpartistat og en apartheidstat. *Americo-liberierne* var de nye, i egne øyne, siviliserte herskerne, mens den opprinnelige befolkningen i all hovedsak ble ansett for å være en barbarisk underklasse som måtte lære å kjenne sin plass i samfunnet gjennom hardt arbeid og disiplin. Det er tvilsomt om Liberia hadde overlevd som selvstendig stat hvis det ikke hadde vært for diplomatisk og militær støtte fra USA. Den diplomatiske støtten var nødvendig for å hindre at Storbritannia eller Frankrike skulle rykke inn i landet, og den militære støtten gjorde det også mulig å opprette en liberisk hær som holdt den opprinnelige befolkningen på plass (Akingbade 1977, Kappel 1980).

Militær styrke var en viktig pilar i det *americo-liberiske* regimets hegemoniske strategi, men minst like viktig var administrative forordninger. Ikke ulikt det system av indirekte styre som britene etablerte i sine kolonier, styrte TWP områdene utenfor hovedstaden Monrovia og de andre store byene, som Buchanan og Harper, gjennom distriktskommisærer, som igjen styrte sine respektive områder gjennom tradisjonelle ledere. Dette bidro til å sementere konfliktmønsteret mellom ulike etniske grupper i Liberia.⁸ Før denne administrative ordningen ble etablert, var det en høy grad av fleksibilitet i Liberias etniske struktur. Et eksempel på dette er krahn-folket, som har spilt en sentral rolle i konflikten i Liberia. Som egen etnisk kategori er denne av relativt ny dato. Så sent som på 1970-tallet var krahn-folket mer en administrativ enhet under TWP sitt styre enn en klart avgrenset etnisk gruppe. Snarere bestod denne gruppen av

7 Denne gruppen har aldri utgjort mer enn mellom tre og fem prosent av Liberias totale befolkning.

8 De opprinnelige etniske gruppene i Liberia er bassa, belle, dey, gbandi, gio, gola, grebo, kissi, kpelle, krahn, kru, lorma, mandingo, mano, mende og vai.

en rekke klaner som snakket ulike dialekter utgått fra den samme språkstammen (dvs. krahn) og som bodde innenfor en administrativ enhet opprettet av TWP-regimet (se Bøås 2003b). Selv i dag er det vanlig å dele krahn som språk inn i en vestlig og en østlig dialekt. Disse er så ulike at en som snakker den vestlige varianten, ikke vil forstå hva en som snakker den østlige sier. For eksempel er den vestlige varianten påvirket av fransk, mens den østlige er preget av engelsk (se Schröder & Seibel 1974). Dette innebærer at vi ikke bør forstå etnisitet som en statisk faktor i den liberiske borgerkrigen, men som en sosial konstruksjon. De ulike fraksjonene som kjempet i borgerkrigen er bygd rundt etniske mønstre, men disse er ikke objektive størrelser, men relativt nylige sosiale konstruksjoner skapt av den liberiske statens administrative praksis. Dette indikerer at bakgrunnen for krigen er å finne i den praksis de frigitte slavenene benyttet seg av for å kontrollere det landområdet de var blitt gitt retten til å styre over.

Den liberiske staten under TWP var en svak stat, men det politiske regimet som TWP etablerte, viste sin styrke ved sin evne til å holde på den politiske makten. Så lenge det finnes midler og ressurser til å vedlikeholde et slikt system, kan det meget vel bringe til veie både sosial orden og stabilitet. Dette var da også tilfelle i Liberia. Staten sørget for orden og stabilitet ved å opprettholde en sosial struktur som skulle sikre at den americo-liberiske eliten forble ved makten. Rettferdig var dette systemet overhodet ikke. De som led mest under det, var den opprinnelige befolkningen i landet. Årsaken til dette var at statens ressurser i all hovedsak gikk til to formål: (1) beskyttelse av elitens posisjon og (2) til denne gruppens personlige forbruk.

Dette systemet hadde sin gullalder under president William Tubman. Han styrte Liberia mer eller mindre som sin egen plantasje fra 1944 til 1971. I denne perioden ble hele landet knyttet sammen i et eneste stort patron–klient-nettverk med Tubman på toppen. De få som ikke ville underkaste seg hans vilje, ble tvunget til taushet (Wreh 1976).

Da William Tolbert overtok presidentembetet ved Tubmans død i 1971, forsøkte han å føre tradisjonen fra Tubman videre, men dette skulle vise seg svært vanskelig. Et politisk system som det i Liberia kan bibringe orden og stabilitet, men det forutsetter at det finnes ressurser som kan distribueres gjennom klientelistiske nettverk. Slike ressurser ble det stadig færre av utover på 1970-tallet. Stadig større deler av statens ressurser gikk med til konsum samtidig som nye grupper blant landets innbyggere hele tiden måtte inkorporeres i

klientelistiske nettverk for å sikre stabilitet i systemet. Det ble dermed stadig mindre å fordele. Dette førte til at store deler av distribusjons- og redistribusjonsapparatet falt sammen. Som en følge av dette forsvant mesteparten av regimets legitimitet. Det er derfor en åpenbar politisk-økonomisk logikk bak den liberiske borgerkrigen, og denne logikken har sine røtter i landets historie og den sosioøkonomiske praksis denne skapte. Dette var bakgrunnen for Samuel Does kupp i 1980, men den samme logikken gjør seg også gjeldende i Sierra Leone og Elfenbenskysten. Hver og en av disse krigene må forstås på sine egne premisser og utfra hvert områdes historiske kontekst, men samtidig er det også åpenbart at alle krigene i det vestafrikanske konfliktkomplekset springer ut av den økonomiske krisen statene i regionen havnet i på 1970 og 80-tallet (van de Walle 2001).

I utgangspunktet ble Samuel Does kupp godt mottatt i Liberia. Folk feiret at 110 års apartheidstyre endelig var over (Bøås & Dokken 2002). Majoriteten av befolkningen så for seg en ny æra i Liberia nå som det forhatte TWP-styret endelig var borte. Det gikk imidlertid fort veldig galt. I konkurransen om makt og posisjoner som nå startet, ble sementeringen av etniske relasjoner som hadde startet med TWPs administrative praksis for alvor politisert og sosiale konstruksjoner av forskjell mellom de ulike gruppene forsterket.

Det ble derfor snart klart at det største skillet mellom Does regime og det foregående var at den nye elitens grådighet og maktmisbruk manglet det gamle regimets anstrøk av dannelselse og eleganse. Does regime var både brutalt og despotisk, men dette var under den kalde krigens dager så han hadde USAs velsignelse. Omfattende fusk ved valget i 1985 ble presentert som et viktig fremskritt for demokratiet i Afrika, og Doe ble mottatt i Det hvite hus som USAs fremste allierte på det afrikanske kontinentet (Huband 1998).⁹ I realiteten utviklet Does regime seg hurtig til å bli et av de mest depotiske og brutale i hele Afrika.

De siste fem årene ved makten ble Doe bare mer og mer brutal, despotisk og korrupt. Fortsatt forteller liberierne historier om overgrep begått av Doe og hans menn. Tradisjonelle samfunnsstrukturer gikk i oppløsning, og folk søkte mening med tilværelsen i magi og de mange hemmelige samfunn som eksisterer i Liberia.

⁹ I løpet av 1980-tallet mottok Does regjering mer finansiell støtte fra USA enn noen annen regjering på det afrikanske kontinent. På tross av regimets brutalitet og abnorme nivå av korrupsjon støttet Det hvite hus Doe nesten inntil det siste. Se Kieh (1989).

I tidligere tider hadde disse hatt en integrerende funksjon, men etter hvert som konflikten i stadig sterkere grad fikk en etnisk karakter, kom de til å virke sterkt fragmenterende. Etter hvert som kampene spredte seg, mistet også den typen sosial praksis som de hemmelige samfunn representerte i Liberia, kontakten med sine respektive lokale samfunn og tradisjonelle strukturer. Stephen Ellis har i sine analyser av den liberiske borgerkrigen og årsakene til denne lagt stor vekt på den religiøse praksisen i landet (se Ellis 1995, 1999). Etter undertegnedes oppfatning er det imidlertid mer korrekt å snakke om en pervertering av sosioreligiøse praksiser i en periode preget av ekstrem sosial uro (se Bøås 1997). Uansett var nå grunnlaget lagt for en 14 år lang borgerkrig. Denne skulle komme til å få ringvirkninger langt utenfor Liberias grenser.

Den liberiske borgerkrigen 1989–97

Den 24. desember 1989 krysset Charles Taylor grensen mellom Elfenbenskysten og Liberia sammen med 100 andre medlemmer av National Patriotic Front of Liberia (NPFL). I løpet av sommeren 1990 rykket Taylors styrker raskt fremover mot Monrovia, men splittelser oppstod i Taylors bevegelse, og høsten 1990 var Monrovia et eneste stort kaos hvor ulike fraksjoner både kjempet mot hverandre og mot det lille som var igjen av Does hær. De vestafrikanske statslederne så etter hvert med stor bekymring på hva som var i ferd med å skje i Liberia. Spesielt det militære lederskapet i Nigeria var bekymret for at en sivil opprørsleder som Taylor skulle klare å styrte det de anså som en militærregjering. De var redde for eksemplets makt. Dette gav støtet til dannelsen av den såkalte ECOMOG-styrken.¹⁰ Nigeria overtalte den regionale samarbeidsorganisasjonen Economic Community of West African States (ECOWAS) til å sende en såkalt fredsbevarende styrke til Monrovia. Uoffisielt var mandatet et annet. Styrken skulle først og fremst hindre at Charles Taylor kom til makten (Bøås 2000a).

Da de første vestafrikanske fredsstyrkene kom til Monrovia i 1990, ble de mottatt som helter. Dette skulle snart snu. ECOMOG hadde ingen annen agenda enn å hindre at Taylor grep makten. I kaoset som fulgte i kjølvannet av intervensjonen, ble Doe tatt til fange og henrettet av en utbrytergruppe fra Taylors hær.¹¹ Dette

¹⁰ ECOWAS Cease-fire Monitoring Group.

¹¹ Does henrettelse ble iscenesatt av Prince Johnson og hans gruppe Independent National Patriotic Front of Liberia (INPFL). Denne hadde ingen reell politisk

var imidlertid ikke slutten på krigen, snarere bare begynnelsen. Verken Taylor eller hans motstandere var sterke nok til å kontrollere Monrovia, mens ECOMOG på sin side ikke klarte å tvinge dem ut av hovedstaden heller. Løsningen ECOMOG landet på, skulle bli avgjørende for store deler av den videre utviklingen i det liberiske dramaet. Det ECOMOG gjorde var å danne taktiske allianser med motstandere av Taylor og NPFL. Resultatet var at de selv både ble en part i konflikten og aktivt støttet Taylors motstandere med våpen og annet militært utstyr (Ellis 1995, Bøås 2000a). Disse fraksjonene ble dannet på etnisk grunnlag, og de ble ECOMOGs frontsoldater i kampen mot Taylor.

Alle disse fraksjonene er ansvarlige for overgrep mot sivilbefolkningen. Sammen med ECOMOG og de nigerianske generalene var de også viktige aktører i den regionale undergrunnsøkonomien som oppstod rundt borgerkrigen (Ellis 1998, Reno 1998, Bøås 2000a). Mange mistet alle sine eiendeler flere ganger i løpet av krigen, mens fraksjonsledere som Taylor, Johnson, Kromah, Boley og de nigerianske generalene tjente seg rike på den (Ellis 1999). Økonomiske incentiver kom etter hvert til å spille en viktig rolle i den liberiske borgerkrigen (Reno 1998). Den politiske økonomien som krigen skapte, har helt klart bidratt til å gi konflikten sin egen logikk. Krigen ble en levemåte og et levebrød, men under dette ligger det dype spenninger i det liberiske samfunnet, som kretser rundt hvilke sett av rettigheter og plikter som skal etableres rundt konstruksjonen av en felles liberisk identitet (Bøås 2003b).

Resten av krigen er en eneste lang serie av overgrep, drap og mislykte forsøk på å samle partene om et felles fundament for fred. Den første fasen av den liberiske borgerkrigen varte i over seks år. I perioden 1994 til 1996 ble det gjort en serie forsøk på å få til en fredsavtale i Liberia. Alle disse forsøkene strandet imidlertid på Nigerias motstand mot Taylor. Først i 1996 klarte Taylor og den daværende militærdiktatoren i Nigeria, Sani Abacha, å komme frem til et kompromiss. Årsaken til dette var at de begge på ulike måter var under sterkt press. Taylor og NPFL var svekket militært, mens Abacha ønsket å komme ut av den internasjonale isolasjon hans regime hadde befunnet seg i etter at Ken Saro-Wiwa ble henrettet 10. november 1995. Hvis Nigeria kunne skape fred i Liberia, ville det være et viktig signal til omverdenen at den ikke kunne ignorere landets og Abachas militærregjering. Sommeren 1996 ble derfor

agenda, men oppstod som et resultat av personlig uenighet mellom Johnson og Taylor. Frem til dette hadde Johnson vært en av Taylors viktigste feltkommandanter. Se Huband (1998).

Taylor og Abacha enige om at spørsmålet om hvem som skulle lede Liberia, skulle avgjøres på demokratisk vis (Bøås 2000a).

Dette valget ble gjennomført i juli 1997 og overvåket av internasjonale observatører. Taylor vant dette valget med over 75 prosent av stemmene. Årsakene til at han vant er mange, og mer sammensatte enn at han hadde våpen og soldater nok til å fortsette krigen. Det hadde også mange av de andre fraksjonslederne. Vel så viktig var det at Taylors bevegelse hentet støtte fra et bredere spekter av etniske grupper enn noen annen politisk eller militær leder i landet (Bøås 2003b).

Ingen vet sikkert hvor mange som ble drept i denne første delen av den liberiske borgerkrigen. Tapstallene varierer fra 60 000 til 250 000. Det første tallet er antakelig mer realistisk enn det siste. Men uansett har de menneskelige lidelsene vært enorme, og krigen spredte seg raskt til andre vestafrikanske land. I første omgang til Sierra Leone, men også den politiske konflikten i Elfenbenskysten ble etter hvert et element i borgerkrigen i Liberia.

Borgerkrigen i Sierra Leone

I 1991 brøt det ut borgerkrig i Sierra Leone. Da krysset opprørsbevegelsen Revolutionary United Front (RUF) grensen til Sierra Leone fra liberisk side. Denne bevegelsen hadde blitt dannet blant sierraleonske flyktninger i Liberia av Foday Sankoh sammen med en liten gruppe radikale aktivister.¹² Noen av disse hadde fått våpen trening i Libya og senere deltatt i den liberiske borgerkrigen på Taylors side. Allerede i løpet av borgerkrigens første måneder skaffet RUF seg kontroll over store områder i det østlige og sørlige Sierra Leone – herunder også noen av de rikeste diamantområdene i landet. RUF og Taylors NPFL hadde i utgangspunktet bare et begrenset militært samarbeid, men etter hvert som RUF oppdaget at de kunne skaffe seg våpen ved å selge diamanter til oppkjøpere som opererte i Taylor-kontrollerte områder av Liberia, økte det økonomiske samarbeidet mellom de to bevegelsene.

Dette samarbeidet var til stor nytte for begge parter og fikk raskt større betydning enn det rent militære samarbeidet. RUF fikk kontakt med internasjonale nettverk for våpen og diamanthandel, man-

12 Historien bak dannelsen av RUF strekker seg tilbake til begynnelsen av 1970-tallet. Det fant sted en sosial sammensmeltning av radikale studentaktivister og *rarray man dem* (halvkriminelle, arbeidsløse unge menn) i *potes* (et fysisk område hvor man møttes for å diskutere (politikk, musikk og jenter), drikke alkohol, røyke marihuana og høre på musikk. Se Abdullah (1998) og Bøås (2000b).

ge av disse hadde sitt utspring i Øst-Europa, spesielt Kiev og Sofia, mens Taylor tjente gode penger på å formidle denne kontakten (Reno 1998). Et intrikat økonomisk samarbeid på tvers av nasjonale grenser ble etablert mellom RUF og Taylor. RUF deltok selv i diamantutvinningen, men de tillot også lokale utvinnere å fortsette sin virksomhet mot at de betalte en avgift til RUF. Taylors rolle i disse økonomiske operasjonene var å kople diamantutvinningen i det sørlige og østlige Sierra Leone til det internasjonale nettverket han hadde knyttet til seg i de områdene av Liberia som var under hans kontroll (se Reno 1998).

Det er imidlertid viktig at vi forstår at konflikten i Sierra Leone ikke var en unngåelig konsekvens av borgerkrigen i Liberia. Krigen i Sierra Leone var et resultat av årtier med korrupsjon, vanstyre og sosial urettferdighet (Reno 1995, Richards 1996, Bøås 2000b, 2002). Mange av de som sluttet seg til RUF, kom fra landets aller fattigste og mest marginaliserte grupper. Spesielt unge menn, uten familieføring, fast bopel eller arbeid, kom til å utgjøre hovedtyngden av RUFs krigere (Abdullah 1998).

I perioden 1991 til 1993 var konflikten i all hovedsak konsentrert til landets sørlige og østlige distrikter, men i løpet av 1994 rykket RUF frem over hele landet og stod i desember samme år bare noen få mil fra Freetown. Regjeringen søkte da støtte hos det sørafrikanske leiesoldatfirmaet Executive Outcomes, og med disses hjelp ble RUF tvunget til å trekke seg tilbake til avsidesliggende jungelområder.¹³

I 1996 ble ikke RUF lenger ansett som noen stor militær trussel, og FN gjennomførte valg i Sierra Leone. Achmed Tajan Kabbah fra Sierra Leone People's Party (SLPP) ble valgets klare vinner. Ifølge FN var valget fritt og rettferdig, men det er verdt å merke seg at bare 750 000 personer deltok i dette valget, resten befant seg enten i områder kontrollert av RUF, eller i områder utenfor både regjeringens og RUFs kontroll.

Situasjonen så derfor lysere ut enn på lenge, men korrupsjonen ble ikke mindre under den nyvalgte regjeringen, snarere tvert imot. Samtidig foregikk det i det sørøstlige Sierra Leone en modernisering av landsbyenes tradisjonelle jegersamfunn – Kamajois – til militsgrupper. Dette fant først og fremst sted blant mende-folket, den samme gruppen som kontrollerte lederskapet i SLPP. Resultatet var at regjeringen, som i utgangspunktet var skeptisk til sin egen

13 For ytterligere informasjon om avtalen med Executive Outcomes og dens kostnader for Sierra Leone, se Reno (1997) og Gonsholt (1999).

hær, i økende grad støttet seg på Kamajois. Våpen, mat og utstyr som skulle ha gått til hæren, ble isteden fordelt til denne militsen. Dette var den direkte årsaken til statskuppet 25. mai 1997. Da gjennomførte store deler av hæren et kupp mot SLPP og Kabbah, og straks etter inviterte kuppmakerne RUF til å dele makten med dem i landets hovedstad Freetown. Sammen etablerte de to gruppene det såkalte Armed Forces Revolutionary Council (AFRC). Denne høyst ustabile alliansen beholdt kontrollen over Freetown frem til mars 1998. Da ble de jaget ut av hovedstaden og inn i jungelen av den tidligere nevnte ECOMOG-styrken. RUF hadde imidlertid brukt tiden i Freetown godt. Organisasjonen hadde gjennomført større rekrutteringskampanjer blant de aller fattigste i Freetowns slumkvarterer, og bevegelsens militære ledere (Sam Bockarie og Issa Sesay) hadde knyttet nære kontakter med østeuropeiske og afrikanske våpen- og diamanthandlere. Mens mange internasjonale observatører så for seg en snarlig slutt på borgerkrigen, brukte RUF brotten av 1998 til å trene nye krigere og skaffe til veie nye våpen (Bøås 2000b).

I januar 1999 rettet RUF et frontalangrep på Freetown, som førte til så høye tapstall for ECOMOG at det ble åpenbart at Nigeria som bidro med hovedtyngden av ECOMOG-styrken, ikke lenger kunne bære de politiske og økonomiske kostnadene ved å være til stede i landet. Dette førte til nye fredsforhandlinger som resulterte i en avtale mellom regjeringen og RUF. På bakgrunn av denne avtalen kom først en stor FN-styrke til landet i 2000, etterfulgt av britiske elitestyrker. På tross av store uroligheter i 2000 ledet dette frem til krigens avslutning i 2001 og til valget i mai 2002, hvor SLPP og Kabbah på nytt fikk flertall.

Hvis vi så ser på forholdet mellom borgerkrigene i Liberia og Sierra Leone, er det åpenbart at disse konfliktene i utgangspunktet ikke har videre mye med hverandre å gjøre. Samtidig er det klart at det «svarte hullet» i det vestafrikanske statssystemet som Liberia representerte på begynnelsen av 1990-tallet, var til RUFs fordel. Dette gjorde det mulig for bevegelsen å ha baser i Liberia, men enda viktigere for RUF var det økonomiske samarbeidet som etter hvert vokste frem. Ved å handle med diamanter kunne RUF øke sin militære slagkraft gjennom innkjøp av nye våpen.

Denne typen grensehandel er ikke et nytt empirisk fenomen i denne delen av Vest-Afrika. I lang tid før krigen startet, hadde det vært vanlig at sierraleonske diamanter ble solgt via Liberia. Det er flere grunner til dette, men de er alle knyttet til det vestafrikanske statssystemets logikk. De nasjonale grensene er porøse, og stats-

makten har liten både fysisk og idémessig kontroll utenfor hovedsteder og større regionale provinsbyer. Samtidig er infrastrukturen utenfor de sentrale strøk ofte i en elendig forfatning eller ikke-eksisterende. Begge deler har betydning for hvordan handel og handelsnettverk organiseres.

De rikeste diamantfeltene i Sierra Leone ligger i de sørøstlige delene av landet, mange av dem tett mot grensen til Liberia. Herfra er det langt og vanskelig å ta seg frem til Freetown, mens det er relativt enkelt å komme seg over til Liberia.¹⁴ Krysser man grensen ved Bo-Waterside, er turen ned til Monrovia en smal sak. Poenget er at det er lettere å komme seg til hovedstaden i Liberia enn å reise til Freetown. Det er derfor naturlig at handelsnettverk i det sørøstre Sierra Leone retter seg mot Liberia og ikke mot landets egen hovedstad. Dette var også tilfelle for diamanthandelen før krigen starten. Diamanthandelen var kontrollert av den politiske ledelsen, men den så seg ikke tjent med å bruke inntektene av denne handelen til å bygge opp statlige strukturer eller sørge for utvikling. Snarere var strategien at Sierra Leone skulle være en svak stat (Reno 1998). Det RUFs militære ledere gjorde, i samarbeid med Taylor og hans menn, var å fortsette denne sosioøkonomiske praksisen. På tross av politisk retorikk om frigjøring og folkelig kontroll over diamantutvinning og salg bygde RUF opp den samme type patrimoniale nettverk som den hadde kritisert den gamle politiske eliten i landet for å gjøre seg bruk av. Etter hvert som krigen varte ved, forandret RUF karakter fra et sosialt opprør mot tradisjonelle ledere og korrumperte samfunnsinstitusjoner til å bli et pervertert speilbilde av den staten bevegelsen i utgangspunktet gjorde opprør mot (se Bøås 2002). Økonomiske allianser ble knyttet ikke bare til Taylor og hans menn, men også til aktører i Guinea og i Elfenbenskysten. Resultatet var at stadig større områder i Vest-Afrika ble trukket inn i den regionale krigssonen som nå var under utvikling.

Dette gjorde RUF til en slagkraftig krigsmaskin. Angrepet på Freetown i januar 1999 er ett av flere eksempler på dette, men samtidig bidro den regionale undergrunnsøkonomien som bevegelsen nå var en del av, også til RUFs undergang som politisk kraft i Sierra Leone. Etter hvert som det ble åpenbart for stadig flere av bevegelsens krigere at det som betydde noe for lederne var personlig profitt og makt, og ikke politisk endring, førte dette til at hele

¹⁴ Undertegnede har gjennomført flere feltarbeider i denne delen av Vest-Afrika, og selv både observert og fått denne grensehandelens logikk beskrevet. Det siste besøket i Sierra Leones diamantområder fant sted i oktober 2004.

bevegelsen forfalt til et redskap for personlig berikelse. Dette førte til stadige stridigheter mellom fraksjoner ledet av ulike krigsherrer som sloss om makt og penger.

Da krigen i Sierra Leone gikk mot slutten i 2001, var det som følge av press mot RUF fra FN-styrken og de britiske troppene i landet, men også som et resultat av økende fraksjonering og fragmentering i RUF. Spesielt var det av avgjørende betydning at Sam Bockarie tapte maktkampen om RUFs lederskap. Dette førte til at bevegelsens viktigste militære leder dro i eksil til Liberia og tok med seg brorparten av RUFs mest erfarne og best utrustete krigere. Høsten 2001 sluttet disse seg til Charles Taylor og hans menn i deres kamp mot opprørere som hadde tatt seg inn i Liberia fra Guinea i Lofa County. Etter hvert som krigen igjen bredde om seg i Liberia, og freden nærmet seg i Sierra Leone, var det en rekke sierraleon-ske krigere som søkte nye jaktmarker i Liberia. Det er denne eksporten av krigere som Leger uten Grenser mener var av avgjørende betydning for at FN og Storbritannia lyktes i Sierra Leone.¹⁵

Den liberiske borgerkrigen 2000–2003

Våren 2000 ble Taylor og hans regime stemplet av FN, med USA og Storbritannia i spissen, som støttespillere for RUF i Sierra Leone. Som allerede nevnt hadde Taylor tidligere samarbeidet med Foday Sankoh, Sam Bockarie og andre av RUFs toppledere (se Bøås 2000b, 2001). Dette førte nå til at FN iverksatte politiske og økonomiske sanksjoner mot Liberia. Samtidig ble opprørsbevegelsen Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) dannet. Guineas diktator, Lansana Conte, spilte en viktig rolle i denne prosessen. Han hadde gjennom sin støtte til kampen mot RUF i Sierra Leone blitt en av USA og Storbritannias fremste allierte i regionen, og det var med hans hjelp angrepene mot Taylors Liberia startet. Forholdet mellom LURD og den nåværende ledelsen i Guinea er blant annet knyttet til etnisitet. LURDs lederskap er dominert av personer som tilhører mandingo-folket. Disse bor ikke bare i Liberia, de er også en viktig gruppe i Guinea. Lansana Conte tilhører en etnisk gruppe som er nært beslektet med mandingoen i

¹⁵ Se Weissman (2003), som også hevder at dette var om ikke en del av strategien så i hvert fall en ikke-intendert konsekvens som Storbritannia og USA ikke oppfattet som direkte uønsket. Disse landene hadde kommet frem til at hvis det skulle bli fred i Vest-Afrika, måtte Taylor fjernes fra makten i Liberia. Dette mente man måtte skje ved hjelp av militærmakt. Taylor ville ikke frivillig gi fra seg makten.

Liberia. Dette er en viktig grunn til at Guinea valgte å støtte LURD.

Den andre fasen av den liberiske borgerkrigen var nå et faktum. I begynnelsen var kampene konsentrert om grenseområdene mot Guinea, og spesielt Lofa County. Kampene bølget frem og tilbake uten at noen av partene gjorde store fremskritt. Taylor klarte ikke å eliminere LURD, men opprørerne så på sin side heller ikke ut til å representere noen stor utfordring for Taylors regime. Stort sett var det sivilbefolkningen som var den tapende part. Først inntok LURD en landsby og plyndret den, så kom Taylors styrker og jaget LURD ut slik at de kunne plyndre det som LURD ikke hadde klart å få med seg. Dette scenarioet har vært et relativt konstant element ikke bare i den liberiske borgerkrigen, men også i krigen i Sierra Leone. Situasjonen i Elfenbenskysten har til dels vært annerledes, spesielt i den nordlige delen av landet hvor opprørsstyrkene har vært overraskende disiplinert i forhold til hva som er vanlig i det vestafrikanske konfliktkomplekset.

Etter hvert ble Taylors styre svekket av FNs sanksjoner. FN overvåket Taylor nøye, og det ble derfor stadig vanskeligere for ham å skaffe våpen og ammunisjon til sine soldater. Opprørerne, derimot, fikk anledning til å bygge opp sin militære slagkraft uten innblanding fra FN eller andre internasjonale aktører. Dette kommer klart frem når vi ser nærmere på situasjonen sommeren 2003. I slutten av juni 2003 var LURDs offensiv i ferd med å stoppe helt opp på grunn av mangel på ammunisjon og våpen. Det så faktisk ut til at LURD måtte gi opp forsøket på å erobre Monrovia. Tre uker senere var LURD imidlertid tilbake og utsatte Monrovia for et voldsomt angrep med bombekastergranater. Spørsmålet er hvem som hadde utstyrt dem med slike enorme mengder ammunisjon. Svaret er Lansana Conte og regjeringen i Guinea. Det er en åpen hemmelighet i regionen at LURD aldri hadde hatt så stor militær slagkraft, hadde det ikke vært for den militære støtten fra Guinea. I den sammenheng er det ikke uvesentlig at Guinea selv mottar militær bistand fra USA. Deler av denne bistanden har med stor sannsynlighet havnet hos LURD. Det er liten grunn til å tro at ikke USA har vært klar over dette (Takirambudde 2003).

Det som uansett er sikkert er at Taylor måtte føre krig på flere fronter. Dette hadde hans styrker i realiteten overhodet ikke kapasitet til. Dette var bakgrunnen først for forhandlingene i Ghana i juni 2003 og siden angrepet på Monrovia, som endte med at Taylor den 11. august samme år valgte å gå i eksil i Nigeria. Etter dette har Liberia blitt styrt av en overgangsregjering under ledelse av Gyude Bryant, som skal prøve å berede grunnen for frie valg i 2005.

Borgerkrigen i Elfenbenskysten¹⁶

På samme tid begynte også effektene av krisen i Elfenbenskysten å gjøre seg gjeldende i Liberia. Oppmuntret av LURDs fremgang på den liberiske krigsskueplassen dannet også krahn-ledere i eksil i Elfenbenskysten en ny opprørsbevegelse. Denne fikk navnet Movement for Democracy in Liberia (MODEL).

Bakgrunnen for støtten fra regjeringshæren i Elfenbenskysten til MODEL er å finne i borgerkrigen i landet. Siden kuppforsøket 19. september 2002 har Elfenbenskysten *de facto* vært delt i to. Presidenten i Elfenbenskysten, Laurent Gbagbo, mente at Taylor hadde støttet opprørerne i landet (se Bøås 2003c, ICG 2003). Som svar på dette gav han MODEL adgang til å etablere baser langs grensen til Liberia (spesielt i og rundt Toulepleu). Våpen og ammunisjon ble levert fra regjeringshæren til MODEL (Takirambudde 2003). Store deler av disse våpnene hadde tidligere blitt gitt til Elfenbenskysten som militær bistand fra Frankrike.

Hvorvidt og i hvilken grad Taylor var involvert i konflikten i Elfenbenskysten, er et åpent spørsmål. Hele tre opprørsbevegelser er involvert i denne konflikten. De er alle knyttet til de sentrale konfliktspørsmålene i landet, nemlig hvem som har rett til å stille til valg og hvem som er berettiget til å stemme. Konflikten i Elfenbenskysten er med andre ord en strid om hvem som kan påberope seg statsborgerskap (se Bøås 2003c). I den grad Taylor har støttet noen av opprørerne, gjelder det den minste av disse bevegelsene, The Far West Ivory Coast People's Movement. En av Taylors tidligere allierte, den sierraleonske krigsherren Sam Bockarie, var involvert i denne bevegelsen frem til han ble drept den 6. mai 2003.

Konfliktlinjene som ligger til grunn for borgerkrigen i Elfenbenskysten, er ikke av ny dato, men så lenge landsfaderen Felix Houphouët-Boigny satt ved makten, ble de effektivt undertrykt (Akindes 2004).¹⁷ Økonomien i Elfenbenskysten er basert på jordbruk, spesielt intensiv kakaoproduksjon. Landet er verdens største produsent av kakao, og i perioden fra 1955 til 1970 ble produksjonen tredoblet. De viktigste faktorene bak produksjonsøkningen var arbeidsinnvandring fra nord til det fruktbare beltet av tropisk regnskog sør

16 Dette avsnittet støtter seg på Akindes (2004), Bøås (2003c) og på feltarbeid i Elfenbenskysten i juni 2004. Feltarbeidet er del av et større forskningsprosjekt om kakao og barnearbeid, men også om spørsmål knyttet til retten til land, statsborgerskap og valgbarhet. Prosjektet er et samarbeid mellom undertegnede, Francis Akindes fra Universitetet i Bouaké, og Fafø-forskerne Anne Hatløy og Anne Huser. Resultater fra dette prosjektet vil bli publisert i løpet av 2005.

17 Boigny styrte Elfenbenskysten fra landets uavhengighet i 1960 til sin død i 1993.

i landet, kombinert med en konstant relokalisering av produksjonen i det samme skogsbeltet, fra øst til ubenyttet jord i de vestlige delene av landet. Mange av arbeidsinnvandrerne kom fra landets nordlige deler, men et betydelig antall kom også fra naboland som Mali og Burkina Faso. I denne perioden fikk alle arbeidsinnvandrene bruksrett til ubenyttet jord og stemmerett, men de opprinnelige innbyggerne i den sørlige delen av landet oppfattet aldri de nyankomne som reelle borgere av landet. Det var imidlertid nok av jord, og valgene som ble gjennomført hadde ingen annen hensikt enn å gjenvelge Boigny og hans regime, derfor ble dette heller ikke oppfattet som spesielt kontroversielt (Crook 1997).

Problemene startet på 1990-tallet. Som mange andre afrikanske land fikk også Elfenbenskysten store økonomiske problemer (van de Walle 2001). Prisene på kakao og andre viktige råvarer sank, samtidig begynte det å bli knapphet på jord. Det var ikke lenger mulig å flytte produksjonen vestover. Kakaodyrkingen hadde nådd grensen mot Liberia, noe som førte til økt kamp om allerede knappe ressurser. Resultatet var en ny politisk retorikk om hvem som skulle regnes for «autentiske» innbyggere av landet, med andre ord hvem som hadde rett til jord og rett til å stille til valg og stemme (Bøås 2003c, Akindes 2004). Retten til å stille til valg og stemme fikk også økt betydning på 1990-tallet da det gamle regimet motvillig gikk med på å gjennomføre demokratiske valg etter press fra det internasjonale samfunn. Den nye valgloven som ble innført i 1993, skapte imidlertid et skarpt skille mellom «autentiske» innbyggere med fulle rettigheter som statsborgere i Elfenbenskysten, og de som nå ble definert som utlendinger. Mange av disse hadde bodd i landet hele livet; de hadde hatt bruksrett til jord, de hadde stemt ved valg og tidligere vært valgbare (Crook 1997). Alt dette ble med ett endret. Dette er bakgrunnen for borgerkrigen som startet 19. september 2002.

Hovedkravet til opprørerne, som nå kontrollerer den nordlige delen av landet, har hele tiden vært at landet må få en ny valglov, en lov som ikke diskriminerer mellom «autentiske» innbyggere og mennesker som enten selv flyttet til landet den gangen det ble oppmuntret til arbeidsinnvandring, eller barn av foreldre som flyttet til landet i denne perioden. Gbagbo ønsker ikke å forhandle om disse spørsmålene. En ny og mer rettferdig valgordning vil med stor sannsynlighet føre til hans avgang. Gbagbo har i lang tid klart å trenere fredsforhandlingene, og Frankrike har frem til nå ikke vært villig til å sette hans regime under for sterkt press. Hver gang Frankrike eller FN har forsøkt å få fortgang i forhandlingene, har Gbagbos

ungdomsmilitser angrepet franske interesser. Spørsmålet nå er om Gbagbo har gått for langt. Lørdag 6. november 2004 ble ni franske FN-soldater drept i Elfenbenskysten, og den franske reaksjonen lot ikke vente på seg. Kort tid etter var hele luftvåpenet til Elfenbenskystens regjering ødelagt. Landets hovedstad, Abidjan, ble deretter åsted for store opptøyer; franske skoler, kulturinstitusjoner og andre bygninger ble angrepet og plyndret av ungdomsmilitser som støtter Gbagbo.¹⁸ Opposisjonelle har blitt overfalt, og partikontorer og avisredaksjoner som mistenkes for å støtte opprørerne, har blitt stukket i brann. Fredsprosessen i regi av Frankrike, Den afrikanske union og FN ser i øyeblikket ut til å være helt død. Frankrike har fortsatt store økonomiske interesser i landet, men angrepet på de franske FN-soldatene kan føre til at Paris mister tålmodigheten med Gbagbo og slutter opp om opprørernes krav i sterkere grad enn tidligere.

Forholdet mellom Frankrike og Elfenbenskysten er imidlertid komplisert. Landet er en tidligere fransk koloni, og det bor fortsatt nesten 15 000 franskmenn i Elfenbenskysten. Boigny, landets første president, hadde tidligere sittet i den franske regjeringen, og i hele den perioden han styrte landet var det et nært forhold mellom Paris og Abidjan. Etter hans død har også de presidentene som fulgte etter ham, forsøkt å ha et meget nært forhold til Paris. Etter hvert som den politiske situasjonen i landet tilspisset seg, ble imidlertid forholdet mellom de to landene mer anstrengt, men det var først da borgerkrigen brøt ut i september 2002 at situasjonen virkelig forverret seg. Hovedårsaken var at Gbagbo mente de franske styrkene i landet burde ha hjulpet ham å slå ned opprøret – for ham var det ikke nok at de franske styrkene hindret opprørerne fra den nordlige delen av landet i å innta Abidjan. Den fredsprosessen som Frankrike, sammen med FN og Den afrikanske union, tok initiativ til, var ikke en fred Gbagbo ønsket. Dette førte raskt til fremveksten av en anti-fransk retorikk som etter hvert utviklet seg til en rasebasert politisk debatt, ikke bare rettet mot hvite generelt, men også mot alle som ikke anses som fullverdige innbyggere av landet. Det er all grunn til å være bekymret for mediesituasjonen i Elfenbenskysten. Den typen hatkampanjer som nå drives i den sørlige delen av landet, ikke bare mot franskmenn og hvite generelt, men mot folk fra nord og mot immigranter fra Burkina Faso og Mali, minner om mediebildet i Rwanda før folkemordet. Det bor fortsatt

18 Disse ungdomsmilitserne er kjent som de «unge patriotene» (*Alliance des Jeunes Patriotes*). For en analyse av ungdomsmilitser og generasjonskonflikter i Elfenbenskysten se Arnaut (2005).

over tre millioner burkinere i den regjeringskontrollerte delen av Elfenbenskysten. Større angrep på disse folkegruppene vil trekke Burkina Faso inn i borgerkrigen på opprørernes side. Dette kan åpne opp en helt ny dimensjon i det vestafrikanske konfliktbildet.

Det eneste som på lang sikt kan løse krisen i Elfenbenskysten, er en prosess rettet mot nasjonal forsoning etablert på grunnlag av en ny debatt om statsborgerskap, jord og valgbarhet. Om så ikke skjer, vil borgerkrigen fortsette. Dette vil ha store humanitære konsekvenser for landets befolkning, og det vil kunne ødelegge for forsøk på å skape varig fred i Liberia. Krisen i Elfenbenskysten kan sette hele Vest-Afrika i brann om også Burkina Faso trekkes inn i konflikten.

Konkluderende betraktninger: fred i Vest-Afrika?

I dag står det som tidligere ble betegnet som Vest-Afrikas økonomiske stormakter, på randen av avgrunnen, og det som skjer i Elfenbenskysten vil ha stor betydning både for landet selv og for regionen. Konflikten i Elfenbenskysten har, som vi har sett, ingen direkte kopling til konfliktene i Sierra Leone og Liberia, men likevel veves de inn i hverandre på grunn av statenes logikk og det vestafrikanske statssystemets struktur. Det er vanskelig å se for seg et fredligere Vest-Afrika uten at man finner en løsning på denne borgerkrigen. En eventuell løsning på denne konflikten vil også ha stor betydning for andre afrikanske konflikter. I sentrum for konflikten i Elfenbenskysten står spørsmål om statsborgerskap, stemmerett og valgbarhet, sammen med problemstillinger knyttet til ulike folkegruppers bruks- og eiendomsrett til jord. Dette er aktuelle problemstillinger også andre steder i Afrika (se Mamdani 2001). Hvilke løsninger man eventuelt kan finne i Elfenbenskysten, vil legge føringer på tilsvarende debatter i land som Kongo, Uganda, Liberia, Sierra Leone og Sudan.

Siden Taylor forlot Liberia 11. august 2003, har landet vært relativt fredelig, men situasjonen er fortsatt høyst ustabil og det er langt frem til man kan si med sikkerhet at den liberiske borgerkrigen er over.¹⁹ I Sierra Leone har det vært rolig i flere år. RUF er ikke lenger en militær bevegelse, men de samme problemene som førte til krigen er fortsatt til stede. Fattigdommen er stor og korrupsjonen enda større. Sierra Leone er i dag ikke i krig, men de underliggen-

¹⁹ Opptøyene i Monrovia i slutten av oktober 2004, hvor 18 personer ble drept og over 200 hardt skadd, viser hvor ustabil situasjonen i Liberia er.

de årsakene til konflikten er heller ikke blitt behandlet på en tilfredsstillende måte. I en så ustabil region som Vest-Afrika betyr det at krigens vinder igjen kan feie over Sierra Leone.

En rekke journalister og menneskerettighetsorganisasjoner antok at bare Taylor ble fjernet fra makten i Liberia, ville freden igjen senke seg over Vest-Afrika. Dette er en forenkling av et kompleks konfliktbilde, som mangler en reell forståelse av både landenes historie og den regionale dynamikken i denne delen av Afrika. Historien spiller en viktig rolle som bakgrunn for krigene, men også for en eventuell varig fred i regionen. Fredsavtaler som ikke omfatter alle parter og legger vekt på langvarige forsoningsprosesser mellom landenes ulike folkegrupper, vil ikke være bærekraftige. Historien er én sak. Like viktig er den regionale konteksten. Ett eksempel er Liberia. Det avgjørende er ikke bare landets plass innenfor den regionale konteksten, men også hvordan eksterne og interne aktører strategisk forholder seg til den.

Nigeria har siden 1980-tallet vært dypt involvert i liberisk politikk (se Bøås 2000a), og konfliktene i Sierra Leone og Elfenbenskysten er blitt vevd inn i den liberiske konflikten og vice versa (se Bøås 2003c). I tillegg er Guinea et usikkert kort i regionen. Landets diktator, Lansana Conte, er alvorlig syk. Når han faller fra, kan en ny front i den regionale krigen åpne seg. På tross av fred i Liberia og Sierra Leone er Vest-Afrika fortsatt en av verdens mest ustabile regioner. Varig fred i hele regionen avhenger først og fremst av nasjonal forsoning i de enkelte land, men ingen nasjonal fredsløsning vil være bærekraftig hvis den ikke tar hensyn til den regionale konteksten og hvordan denne påvirker og påvirkes av internasjonale aktører.

Det må en regional dialog til mellom de vestafrikanske statene og andre aktører (FN, andre stater med interesser i området og humanitære organisasjoner) om det vestafrikanske statssystemets særpreget. Den type regional implosjon som vi har sett rundt konfliktene i Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten, gjør det ekstremt vanskelig å finne fredelige løsninger, da konflikter som i realiteten har lite med hverandre å gjøre, vikles sammen i komplekse regionale mønstre av allianser og motallianser. ECOWAS kan være en institusjonell ramme for en slik dialog, men det er også viktig at andre aktører trekkes inn. Den rollen som land som Guinea og Elfenbenskysten har spilt i Liberia, viser med all tydelighet at de vestafrikanske statene ikke bare må være en del av løsningen, men at de også fortsatt utgjør en del av problemet. Uansett, det Vest-Afrika trenger, er pragmatiske løsninger som kan skape resultater slik at befolk-

ningen får tilbake troen på et liv uten krig og konflikt. Samtidig må forsøk på å skape fred og forsoning i regionen være fundert på en forståelse for hva disse krigene egentlig dreier seg om. Under bildene av unge menn som plyndrer, voldtar og dreper, ligger det dype politiske konflikter knyttet til sosial urettferdighet, hvem som har rett til land, hvilken type stat som skal bygges, og ikke minst spørsmålet om valgbarhet og statsborgerskap. Først når disse spørsmålene finner sine svar, vil Vest-Afrika være på vei mot en varig fred.

Referanser

- Bayart, Jean-Francois (1993) *The State in Africa: The Politics of the Belly*. London: Longman.
- Boone, Catherine (2003) *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, David (1982) «On the category 'civilised' in Liberia and elsewhere», *Journal of Modern African Studies* 20 (2): 287–303.
- Buzan, Barry & Ole Wæver (2003) *Regions and Power: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bøås, Morten (1997) «Liberia – the hellbound heart? Regime breakdown and the deconstruction of society», *Alternatives* 22: 353–80.
- Bøås, Morten (2000a) «Nigeria and West Africa: from a regional security complex to a regional security community» i Einar Braathen, Morten Bøås & Gjermund Sæther (red.) *Ethnicity Kills? The Politics of War, Peace and Ethnicity in Sub-Saharan Africa*. Basingstoke: Macmillan (141–62).
- Bøås, Morten (2000b) «Borgerkrigen i Sierra Leone», *Internasjonal politikk* 58 (4): 559–82.
- Bøås, Morten (2001) «Liberia and Sierra Leone – dead ringers? The logic of neopatrimonial rule», *Third World Quarterly* 22 (5): 697–723.
- Bøås, Morten (2002) «Civil society in Sierra Leone: corruption, destruction (and reinvention?)», *Democracy & Development – Journal of West African Affairs* 3 (1): 55–68.
- Bøås, Morten (2003a) «Weak states, strong regimes: towards a 'real' political economy of African regionalization» i J. Andrew Grant & Fredrik Söderbaum (red.) *The New Regionalism in Africa*. Aldershot: Ashgate (31–46).
- Bøås, Morten (2003b) «Borgerkrigen i Liberia. En neopatrimonial stat i krise i det vestafrikanske statssystemet», *Internasjonal politikk* 58 (4): 425–48.
- Bøås, Morten (2003c) «Côte d'Ivoire in the West African war zone – 'coming home abroad' / La Côte d'Ivoire dans la zone de guerre ouest-africaine – 'rentrer à l'étranger'» (paper presented to the CODESRIA/NAI conference: Identity and the Negotiation of National Belonging in West Africa – Reflections on the Côte d'Ivoire Crisis, 15.–16. mai, 2003, Dakar, Senegal).
- Bøås, Morten (2004) «Rebels with a cause? Africa's young guerrillas», *Current History* 103 (673): 211–14.
- Bøås, Morten & Karin Dokken (2002) *Internasjonal politikk og utenrikspolitikk i Afrika sør for Sahara*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Crook, Richard (1997) «Winning coalitions and ethno-regional politics: the failu-

- re of the opposition in the 1990 and 1995 elections in Côte d'Ivoire», *African Affairs* 96 (383): 215–42.
- Ellis, Stephen (1995) «Liberia 1989–1994: a study of ethnic and spiritual violence», *African Affairs* 94 (375): 165–97.
- Ellis, Stephen (1998) «Liberia's warlord insurgency» i Christopher Clapham (red.) *African Guerrillas*. Oxford: James Currey (155–97).
- Ellis, Stephen (1999) *The Mask of Anarchy: the Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*. London: Hurst & Company.
- Gonsholt, Tom Erik (1999) *Privatisering av sikkerhet: En casestudie av Executive Outcomes*. Oslo: Institutt for statsvitenskap (hovedoppgave).
- Hirsch, John L. (2001) *Diamonds and the Struggle for Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Huband, Mark (1998) *The Liberian Civil War*. London: Frank Cass.
- ICG (2002) *Liberia: the Key to Ending Regional Instability*. Freetown/Brussels: ICG Africa Report No. 43.
- ICG (2003) *Côte d'Ivoire: The War is not yet over*. Freetown/Brussels: ICG Africa Report No. 72.
- Jackson, Robert H. & Carl G. Rosberg (1982) *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. Berkeley: California University Press.
- Joseph, Richard (1999) «Autocracy, violence and ethno-military rule in Nigeria» i Richard Joseph (red.) *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder: Lynne Rienner (359–73).
- Kappel, Robert (1980) «Resistance of the Liberian people: problems of the ignored facts» i Eckhard Hinzen & Robert Kappel (red.) *Dependence, Underdevelopment and Persistent Conflict: On the Political Economy of Liberia*. Bremen: Übersee-Museum (169–96).
- Kieh, George Klay (1989) «Merchants of repression: an assessment of United States military assistance to Liberia», *Liberia Forum* V (9): 50–61.
- Mamdani, Mahmood (2001) *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda*. Princeton: Princeton University Press.
- Médard, Jean-Francois (red.) (1991) *États d'Afrique Noire: Formation, Mécanismes et Crise*. Paris: Karthala.
- Nilsson, Desirée (2003) *Liberia – the Eye of the Storm: A Review of the Literature on Internally Displaced, Refugees and Returnees*. Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Reno, William (1995) *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reno, William (1997) «African weak states and commercial alliances», *African Affairs* 96 (383): 165–85.
- Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner.
- Richards, Paul (1996) *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*. Oxford: James Currey.
- Schröder, Günter & Dieter Seibel (1974) *Ethnographic Survey of Southeastern Liberia: the Krahn and the Sapo*. Newark, NY: Liberian Studies Association in America Monograph Series No. 3.
- Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission (2004) *Summary Report*. Freetown: SLTRC.

- Takirambudde, Peter (2003) «Liberia: where the arms come from», *International Herald Tribune* (17. september, 2003, <http://www.iht.com/articles/110148.html>).
- Walle, Nicolas van de (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis 1979–1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weissman, Fabrice (2003) «Sierra Leone: peace at any price», i Fabrice Weissman (red.) *In the Shadow of «Just Wars»: Violence, Politics and Humanitarian Action*. London: Hurst & Company/Médecins Sans Frontières (43–65).
- Wreh, Tuan (1976) *The Love of Liberty... The Rule of President V.S. Tubman in Liberia 1944–1971*. London: C. Hurst.

Bokspalte

The New Regionalism in Africa

J. Andrew Grand & Fredrik Söderbaum (eds)

Aldershot: Ashgate 2003

Karin Dokken [førsteamanuensis, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo]

Studiet av regionalisme utenfor Europa, og kanskje særlig i Afrika, har tatt en helt ny vending de siste årene. Det har etter hvert blitt åpenbart at de tradisjonelle analytiske tilnærmingene til regionaliseringsprosesser rundt om i verden på langt nær fanger opp alle de aspektene som er viktig i forbindelse med regioners tilblivelse og utvikling. Dette gjelder ikke minst den økte betydningen av ikke-statlige aktører, samt betydningen av uformelle prosesser som fungerer parallelt med – eller i motsetning til formelle integrasjonsprosesser. Anerkjennelsen av denne typen momenter har etter hvert bidratt til at vi har fått noe i nærheten av et paradigmeskifte i studiet av ikke-europeisk regionalisme. Det nye paradigmet – hvis vi kan kalle det det – går nå gjerne under navnet «New Regionalism Approaches». Boka *The New Regionalism in Africa* er et verdifullt bidrag innenfor dette nye forskningsfeltet.

Internasjonalt anerkjente Afrika-forskere som Timothy Shaw og Daniel Bach har sammen med en rekke dyktige yngre forskere levert en samling artikler som kaster lys over de fleste viktige dimensjoner innen feltet. Boka er redigert av J. Andrew Grant og Fredrik Söderbaum, som også har skrevet introduksjonskapitlet. Utgangspunktet til Grant og Söderbaum er «the need to transcend purely state-centric notions of not only IR and IPE, but of regionalism as well» (s. 1). De peker dessuten på at Afrika på mange vis er et forsømt kontinent når det gjelder studiet av regionalisme. Hovedoppfatningen blant politikere så vel som forskere er at afrikansk re-

gionalisme karakteriseres av mislykte eller svake regionale organisasjoner og en overflatisk type regional økonomisk integrasjon. Denne oppfatningen overser det faktum at det pr. i dag foregår intense, multidimensjonale regionaliseringsprosesser på det afrikanske kontinentet. Mot denne bakgrunnen gir Grant og Söderbaum en kort innføring i «The New Regionalism/Regionalisms Approach» (NRA). Det legges stor vekt på behovet for å bevege seg bort fra statssentrert, formell regionalisme. Videre gis selve begrepene «region», «regionalisme» og «regionalisering» betydelig oppmerksomhet. Hovedutfordringen er å forstå og forklare fenomenet regionalisme og den prosessen som regioner blir til gjennom, m.a.o. regionenes «tilblivelse». Forholdet mellom globalisering og regionalisering er det siste momentet i innføringen. De tradisjonelle integrasjonsteoriene overså ofte betydningen av globale og eksterne (i.e. ekstraregionale) faktorer. NRA tar utgangspunkt i antakelsen om at regionalisering i vår tid må relateres til samtidige transformasjoner i verdenspolitikken. Globalisering og regionalisering er intimt forbundet med hverandre, hevder forfatterne.

Ifølge redaktørene av boka vil den bidra til å bringe NRA videre idet den legger særlig vekt på «the nexus of human security and human development» (s. 9). De peker på at begrepet sikkerhet tradisjonelt har vært knyttet til staters sikkerhet. (I parentes bemerkt må det innvendes at det er ganske lenge siden de fremste internasjonale forskningsmiljøene forlot denne ensidige forestillingen, men la gå.) Forfatternes hovedargument er at orienteringen bort fra statsentrismen til fordel for individet har brakt sikkerhet og utvikling nærmere sammen. Fokus er flyttet i retning «human security/human development» og blir dermed mye mer relevant for studiet av den nye regionalismen.

Boka er delt inn i tre hoveddeler. Del 1 inneholder regionale perspektiver med kapitler som teoretiserer, begrepsfester og analyserer den nye regionalismen i Afrika, ifølge forfatterne «from the point of view of the region». (Det er litt uklart hva dette siste innebærer, i hvert fall så lenge bare én av fire bidragsytere i denne delen er en afrikaner.) Daniel C. Bach, en av de mest anerkjente Afrika-forskerne internasjonalt, understreker i sitt kapittel at den nye regionalismen i Afrika manifesterer seg som «trans-state regionalization». Dette er et fenomen som kombinerer *transnasjonale* og *interstatlige* interaksjoner. Fenomenet har utviklet seg gjennom en avansert utnyttelse av de mulighetene som eksisterer i tilknytning til ulikheter ved grensene mellom statene. Denne formen for regionalisering er både et uttrykk for og en respons på svake og dysfunksjonelle stater.

På samme måte som Daniel Bach, viser Morten Bøås i kapittel 3 at regionalisering i Afrika er nær knyttet til karakteren ved de statene som er involvert. Bøås' hovedargument er at spenningen mellom svake stater og stabile regimer i Afrika skaper et internasjonalt system av motsetninger. Bøås legger stor vekt på den spesielle formen for sosioøkonomisk mosaikk som eksisterer i afrikanske stater. Under slike forhold spiller både politiske ledere og sosioøkonomiske/kulturelle entreprenører svært viktige roller. «... (E)verything can be negotiated» (s. 13). Bøås ønsker å undersøke hvordan slike prosesser redefinerer afrikansk politisk økonomi, gjennom å bygge opp under undergrunnsøkonomi og borgerkrigsøkonomi i Vest- og Sentral-Afrika. Særlig viktig, ifølge Bøås, er forholdet mellom statsfragmenteringen i Afrika på den ene siden og økt transnasjonalisering og regionalisering på den andre siden. Bøås etablerer og definerer to ulike former for transnasjonalisering (formell og uformell) og to ulike former for regionalisering (formell og uformell). Det som skiller de to hovedtypene er i første rekke om aktørene tar sikte på etableringen av et regionalt system. Denne teoretiske definisjonen av begrepene virker i utgangspunktet plausibel. Problemer oppstår imidlertid når Bøås begynner å snakke om regionalisering av borgerkriger i Vest- og Sentral-Afrika. (Han mener sannsynligvis ikke at de ulike aktørene han presenterer (s. 36–37) *tar sikte på* (aim at) etableringen av et regionalt system i denne sammenheng. I sin konklusjon skriver Bøås at staten åpenbart fremdeles spiller en viktig rolle og at det er samspillet mellom hendelser og mellom ulike typer aktører i et større bilde som er viktig å forstå. Dette mener jeg er et viktig poeng. I boka sett under ett savner vi imidlertid solide forsøk på å utrede og analysere nettopp dette samspillet. Dertil er åpenbart bidragsytterne for opptatt med å understreke betydningen av «non-state actors» og uformelle prosesser.

Okechukwu C. Iheduru peker i kapittel 4 på at den nye regionalismen representerer en ny regional orden som både skiller seg fra, men som også har mye til felles med tidligere faser i afrikansk politisk historie. Den «nye regionalismen» i Afrika har en type dobbelt natur. På den ene siden har vi den formelle, intergovernmentale regionaliseringen som er drevet fram ovenfra. På den andre siden vokser det fram en mye mer uformell og samfunnsdrevet regionalisering nedenfra. Ulike sosiale og økonomiske interaksjonsprosesser, ofte ikke dirigerte, vokser fram. Iheduru peker på det store mangfoldet av mål, aktører og institusjoner i «den nye regionalismen». Han diskuterer bærekraftigheten i disse nye regionale prosessene, gitt de politiske og økonomiske omgivelsene i Vest-Afrika.

I sin konklusjon peker Iheduru på de statenes formelle regionale organisasjonenes manglende evne til å ta inn over seg aspekter ved «den nye regionalismen». I det lange løp kan de «selv-organiserte» ikke-statlige aktørene danne basis for en genuint ny regionalisme i Vest-Afrika. Disse aktørenes betydning med hensyn til regionale tilnærminger til fred, sikkerhet og utvikling bør, ifølge forfatteren, understrekes sterkere. En klar styrke i Ihedurus kapittel er at han ser betydningen av å studere statlige og ikke-statlige prosesser i sammenheng med hverandre. Men heller ikke her får vi noe eksempel på at dette samspillet *faktisk studeres*.

David Simons' kapittel er et noe annerledes, men likevel viktig bidrag i debatten. Simons diskuterer nyregionalismeperspektivene i forhold til miljøprosessers og miljøproblemers internasjonale og ofte globale natur. Dette er et aspekt som foreløpig har vært noe forsømt i NRA-debatten. Transnasjonale miljøprosessers vil muligens sette andre politiske og sosiale mekanismer i sving enn for eksempel transnasjonale økonomiske prosesser. Såkalte økogeografiske regioner i Afrika har dessuten vært avgjørende for en rekke regionaliseringsprosesser. Er NRA-perspektivene fruktbare for å forstå prosesser av denne typen, eller er det de mer tradisjonelle regionaliseringsteoriene som bør komme til anvendelse her? Simons har gitt et interessant bidrag, men kapitlet blir hengende litt i løse lufta i forhold til de andre kapitlene i boka.

Bokas annen hoveddel er viet såkalte nasjonale perspektiver. Vi blir her presentert for et knippe artikler som hver tar utgangspunkt i ett afrikansk land og analyserer det i et nyregionalismeperspektiv. Landene som analyseres er Kenya, DRC, Cabinda/Angola, Angola og Zambia. Det ville føre for langt å presentere alle disse case-studiene her. La det likevel være sagt at det er studier av denne typen, bare langt grundigere og mer omfattende, som vil være avgjørende for en videreutvikling av NRA som teoretisk paradigme. Fram til i dag har vi kun spredte og ikke særlig dyptpløyende eksempler på case-studier med utgangspunkt i NRA. Når jeg i det følgende velger å fokusere på en av disse case-studiene, er det fordi kapitlet til Eve Sandberg og Naomi Sabel eksplisitt setter søkelyset på forholdet mellom Zambias regionale politikk generelt og den rollen SADC spiller i tilknytning til dette. Årsaken til at dette er viktig, er at forholdet mellom de mer tradisjonelle regionale organisasjonene på den ene siden og (den afrikanske) regionalismen i dag, slik NRA definerer den, bare i svært beskjeden grad er diskutert i faglitteraturen. Det kan virke som om det nå er blitt god tone å utdefinere den statssentrerte formelle formen for regionalisme for deretter

utelukkende å analysere uformelle typer regionalisme der staten bare er en av aktørene. Dette er uten tvil en svakhet i nyregionalismelitteraturen. Artikkelen til Sandberg og Sabel bøtter dessverre bare delvis på dette problemet. Grunnen er at forfatterne farer med hablabbe over viktige begrepsmessige forutsetninger for å kunne diskutere dette temaet på en tilfredsstillende måte. Eksempelvis blir SADC definert som «an example of 'new regionalism' because it has rejected liberalization and privatization theories – the cornerstone of many old regionalist theories who embrace a realism that includes free trade» (s. 164–65). Som de fleste med interesse for feltet vil vite, er ikke dette på noen måte nok til å kunne definere en organisasjon som et eksempel på nyregionalisme. Generelt kan det virke som om forfatterne ikke har satt seg godt nok inn i hva nyregionalismedebatten hittil har handlet om. På samme måte virker det noe søkt å påstå at fordi SADC-landene har vedtatt Agenda 21 og fordi Agenda 21 dreier seg om transstatlige miljøproblemer, så er SADC en nyregionalismeorganisasjon. Det skal vel mer til? Etter min mening ville det vært langt mer interessant å diskutere forholdet mellom en organisasjon som SADC (som tross alt er en statsentrert, formell organisasjon av den «gamle» typen) og alle de uformelle regionale og transnasjonale prosessene som foregår parallelt med SADCs virksomhet.

I det første av de to konklusjonskapitlene setter Kevin C. Dunn og James J. Hentz søkelyset på staten som begrep. De peker på at i de fleste analyser av afrikansk politikk er de viktigste forbindelsene mellom de individuelle aktørene og staten som institusjon enten redusert, forenklet eller oversett. Deres viktigste poeng er at det er nødvendig «to focus not on the state, but rather on the process of state-making» (s.183). På samme måte ønsker Dunn og Hentz å understreke behovet for å rekonseptualisere begrepet «region». Vi bør revurdere de spørsmålene vi stiller om hvordan og hvorfor en region defineres som en region. I forlengelsen av dette bringer Dunn og Hentz inn begrepet «security complex» slik Barry Buzan definerte det i 1990. Ved hjelp av det sørlige Afrika som eksempel illustrerer de hvordan forbindelsen mellom statsdannelsesprosesser og regionalisering virker inn på «human security» og utvikling. Dette kapitlet er absolutt leseverdige. Det er likevel påfallende hvordan relasjonene mellom den formelle, statsentrerte regionale organisasjonen SADC og regionaliseringsprosesser slik forfatterne definerer det, er utelatt fra analysen. Og dette til tross for at det sørlige Afrika eksplisitt er definert som medlemmene av SADC (note 7, s. 191).

Det avsluttende kapitlet er viet «the future of regionalism in Africa». Her blir det igjen understreket at studier av regionalisme ikke bør domineres av statsentrerte, formelle perspektiver, men at vi i like stor grad bør fokusere på ikke-statlige aktører og uformelle prosesser. (Dette poenget er gjentatt nesten til det kjedsommelige i boka.) I tilknytning til «regional governance» peker forfatterne ut staten, private firmaer og det sivile samfunn som de viktigste aktørene og framhever at ulike hjørner av dette triangelet kan virke som katalysator i regionaliseringsprosesser i ulike perioder. Et par sider tidligere leser vi at «(s)tates and intergovernmental organizations are certainly crucial actors and objects of analysis in the process of regionalization» (s. 197). De intergovernmentale organisasjonene er imidlertid, som vi ser, utelatt fra det regionale styringstriangelet. Er ikke dette betenkelig? Bokas siste underkapittel «New Regionalism in Africa and Human Security/Development» inneholder en rekke interessante perspektiver og ansatser til videre forskning. Blant annet kommer man her tilbake til den muligheten NRA-perspektivene har for å fange opp aspekter som vi vanligvis tenker på i tilknytning til begrepet «human security». Bokas innledningskapittel lovte at man skulle legge særlig vekt på «the nexus of human security and human development». Dette er etter min mening bare delvis gjennomført. Riktignok er de fleste av bidragsyterne inne på denne forbindelsen, men vi blir aldri presentert for noen egentlig analyse med denne koplingen som utgangspunkt. Her er det fremdeles mye å ta fatt på. Denne koplingen er spennende og bør ikke minst ses i sammenheng med regionale konfliktløsningstiltak i Afrika.

Multilateral Institutions: A Critical Introduction

Morten Bøås & Desmond McNeill

London: Pluto Press 2003

Arne Tostensen [seniorforsker, Chr. Michelsen Institutt]

Det er ikke flust med bøker om multilaterale institusjoner av den typen Morten Bøås og Desmond McNeill nylig har utgitt. Derfor er det fortjenstfullt at forfatterne har tatt på seg denne oppgaven; boken fyller et behov. Målgruppen er ikke eksperter på feltet, men snarere lærere, studenter, praktikere og aktivister. Likevel kan den gjerne leses av folk med en viss erfaring fra denne typen institusjoner. Siktemålet er å gi en konsis og helhetlig innføring i hvordan et

utvalg multilaterale organisasjoner er bygget opp og fungerer. At innføringen er ment å være kritisk, henspiller på den langvarige debatten som har pågått om den kontroversielle rollen særlig de store organisasjonene Verdensbanken, Valutafondet (IMF) og Verdens handelsorganisasjon (WTO) har spilt og fortsatt spiller i verdensøkonomien. Bøås og McNeill plasserer seg selv litt til venstre for sentrum i denne debatten – i hva de kaller en posisjon av «critical engagement». De avviser de mest ytterliggående synsmåtene som krever at de internasjonale finansinstitusjonene simpelthen legges ned. De distanserer seg også fra den andre ytterkanten av nyliberalister som hevder at alt er såre vel. Bøås og McNeill engasjerer seg normativt for reform av de nevnte organisasjonene innenfor et nedtonet nyliberalt tankesett. Den kritiske holdningen rettes også mot ikke-statlige organisasjoner (NGOer) på nasjonalt og internasjonalt plan. Forfatterne setter et berettiget spørsmålsteget ved deres legitimitet og representativitet.

Bokens tittel er noe misvisende fordi den lover for mye. Foruten FNs utviklingsprogram (UNDP) er det bare finans- og handelsinstitusjoner som behandles. Det fins en rekke andre FN-organisasjoner som også befatter seg med utvikling og fattigdomsreduksjon, selv om UNDP er den mest fremtredende. Vi får heller ikke en innføring i multilaterale institusjoner i utvidet betydning, dvs. multilaterale regimer som ikke har fått så klare organisatoriske trekk ennå. Innføringen er avgrenset til enkelte multilaterale organisasjoner innen utviklingsfinans og handel.

Etter en faktadel om de enkelte organisasjonene som behandles (mandat, størrelse, stemmefordeling, etc.), følger et kort innledningskapittel om forfatternes oppfatning av multilateralisme og tilnærming til materien for øvrig. De skisserer to vanlige tilnæringsmåter til multilateralisme: den *rasjonalistiske* og den *kritiske*. Førstnevnte ser på multilateralisme som en institusjonell form hvor egeninteressen dominerer i samhandlingen mellom stater – m.a.o. statssentrert – dog med andre normer for samhandling enn i et anarkisk stats-system; systemets regler har vokst frem gjennom forhandling. Jeg synes likevel at den vekten forfatterne legger på konsensus, underverderer den betydning store statlige aktører har spilt i utviklingen av regelverket og prosedyrene. Den kritiske tilnærmingen til multilateralisme som Bøås og McNeill foretrekker, retter søkelyset mot systemet som sådant, ikke minst de underliggende strukturene og prosessene. Dermed blir en multilateral institusjon mer enn summen av statene som deltar.

Kapittel 2 tar for seg oppbygningen og virkemåten av de aktuel-

le organisasjonene og vier Verdensbanken stor oppmerksomhet. Forfatterne legger særlig vekt på styringsstrukturen (bl.a. et «demokratisk underskudd») og hvordan de ulike «kredittvinduene» fungerer. Et eget avsnitt behandler Verdensbankens forhold til USA. Kapitlet får godt frem ulikhetene mellom organisasjonene, ikke minst rivaliseringen dem imellom.

Det tredje kapitlet er en historisk gjennomgang av endringer i prioritering i takt med paradigmeskifter i bistandstenkningen. Med bred pensel males et lerret fra Marshallplanen like etter annen verdenskrig til strukturtilpasning og kondisjonalitet på 1980-tallet. Tverrgående faktorer som miljø og kjønn blir også tatt opp. Siste del av dette kapitlet er viet fremveksten av «godt styresett» som et sentralt begrep fra slutten av 1980-årene. For å forklare hvorfor strukturtilpasningsprogrammene ikke fungerte som forventet, ble dårlig styresett brukt som forklaring, om enn i snever betydning. Aversjonen mot politikk – i motsetning til rent tekniske vurderinger – i beslutningsprosessene stammer fra det opprinnelige mandatet for Bretton Woods-institusjonene. Tidligere var det praktisk talt umulig å bruke politiske argumenter. For eksempel da Sør-Afrika i begynnelsen av 1980-årene ba om et lån fra IMF for å kompensere for et dramatisk bortfall av valutainntekter som følge av nedgang i gullprisene, var store deler av verdenssamfunnet mot at et slikt lån skulle gis p.g.a. apartheidpolitikken i landet. Dette argumentet prelltet av fordi IMF angivelig ikke tok hensyn til politiske argumenter i sitt beslutningsunderlag. Bare ved å ordlegge seg i tekniske termer og referere til apartheid som «labour market rigidities» var enkelte stabsmedlemmer beredt til å lytte. Denne aversjonen mot politikk sitter fremdeles dypt i deler av økonomistaben, men offisielt er både Verdensbanken og IMF opptatt av godt styresett som en viktig faktor for å fremme økonomisk vekst. Bøås og McNeill skriver godt og innsiktsfullt om denne utviklingen. Dog savner jeg en oppdatering frem til HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)-initiativet og den nye kondisjonaliteten som er nedfelt i utarbeidelsen av PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)-dokumenter for å få tilgang til gjeldslettemidler. Det er også litt underlig at tobindsverket om Verdensbankens historie, skrevet av Devesh Kapur, John P. Lewis og Richard Webb, ikke er med i referanselisten. Det er enda mer underlig at UNDP glimrer med sitt fravær i dette kapitlet. Forfatterne kan umulig mene at UNDP har stått stille i sin utvikling.

Det lengste og mest analytiske kapitlet er det fjerde, som omhandler de interne dragkampene og beslutningsprosessene: Bøås og McNeill tar mål av seg til å «pakke ut» den «svarte boksen».

Langt på vei klarer de det ved hjelp av en rekke gode pedagogiske eksempler. Interaksjonen mellom de multilaterale organisasjonene, ikke-statlige organisasjoner og stater er særlig godt behandlet. Kapitlet avsluttes med en normativ argumentasjon i favør av «critical engagement», samt noen kritiske spørsmål vedrørende frivillige organisasjoners rolle. Selv om kapitlet har et godt analytisk grep, ville det ha vært enda bedre hvis Robert Putnams tilnæringsmåte som et tonivåspill hadde vært applisert. Da ville spenningen mellom staters adferd på det internasjonale planet og den interne politiske arena kommet klarere frem i lyset.

Det siste kapitlet retter blikket mot fremtiden. Bøås og McNeill erklærer seg som tilhengere av multilateralisme, bl.a. fordi det gir beskyttelse for de svake mot de sterke. Men det multilaterale systemet er sårbart. Forfatterne ser ulike trender fremover. Det pekes på tendensen til privatisering ved at næringsinteresser i transnasjonale selskaper gjør seg gjeldende i partnerskapskonsepter, hvilket harmonerer med den dominerende stillingen nyliberal ideologi har fått de siste to årtiene. På handelsområdet viser forfatterne til fremveksten av regionale handelsblokker, men uten å si om de er byggestener på veien til et globalt handelsregime tuftet på multilateralismens prinsipper eller proteksjonistiske blokker som er seg selv nok. I likhet med all slik kikking i krystallkulen er dette kapitlet noe uforløst, men det gir et godt grunnlag for ettertanke og videre spekulasjon om fremtiden.

Bokens korthet (184 sider) er dens styrke, men samtidig dens svakhet. At den er kortfattet og tilgjengelig er en fordel, men det går på bekostning av bredde i dekingen og dybde i analysen. Når det er sagt, skal det ikke underslås at boken byr på både fakta og analytisk innsikt. Den er et velkomment tilskudd til litteraturen om multilaterale institusjoner.

Global Institutions and Development. Framing the World?

Morten Bøås & Desmond McNeill (red.)

London & New York: Routledge 2004

Jon Harald Sande Lie [dr. gradsstipendiat, Institutt for sosialantropologi, Universitetet i Bergen]

Fokus for denne boken er begreps- og definisjonsmakten de multilaterale institusjonene – spesielt Verdensbanken, IMF og forskjellige FN-seksjoner – innehar, og hvordan dette er avgjørende for deres virksomhet og makt. Boken synliggjør de multilaterale institusjonenes rolle i etableringen av dominante kunnskapssystemer, spesielt innen utviklingsidiomet. Spesielt tatt i betraktning den pågående sammenfiltringen av utviklings- og sikkerhetspolitiske spørsmål – både nasjonalt og innen de multilaterale organisasjonene – er dette en bok som empirisk og teoretisk er interessant både for hvordan man kan studere endrede paradigmer innen det internasjonale systemet, og hvordan slike paradigmer er konstitutive for politisk handling.

Begrepsmakt og muligheten til å definere ideer som utgangspunkt for policy og politisk handling, er avgjørende for institusjoners makt. Symmetri mellom ideers rasjonale og intensjon og deres effekt og anvendelse er imidlertid ikke gitt. Ideer kan endre innhold når de flyter transnasjonalt; de er avhengig av en kontekst som de må forstås i relasjon til – både på avsender og mottakersiden. Denne boken tar primært for seg hvordan ideer etableres som paradigmatisk innen de multilaterale institusjonene. Hvordan de samme ideene konsumeres og spilles ut er derimot utelatt.

Boken retter et kritisk blikk på de multilaterale institusjonene, men det er ikke kritikk *per se* vi leser. Det er befriende, da det er nok litteratur om de samme institusjonene hvor den moralske pekefingeren synes godt. Fremfor å moralisere, og dermed indikere alternative løsninger, søkes det å forstå hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer og hvilken rolle og effekt ideer har i disse. Således trekker boken på elementer fra den poststrukturalistiske kritikken av utvikling, også kalt postutvikling, slik den vokste frem fra slutten av 1980-tallet – om enn i en noe annen språkdrakt. Ved hjelp av et teoretisk apparat inspirert av Foucaults utlegning av diskurs, diskursiv formasjon og genealogisk metode søkes det i boken å forstå de multilaterale organisasjonenes rolle og evne som premiss- og diskursleverandør innen utviklingssektoren. De empiriske bidragene illustrerer ved genealogisk metode hvordan et utvalg ideer

har entret de multilaterale organisasjonene, hvorpå de nå representerer ubestridte paradigmer som ikke bare leverer løsninger på «problemene», men også forteller hvilke «problemer» som skal løses. Eksempelvis viser McNeill i kapittel fire hvordan «the informal sector» vokste til å representere et rådende paradigme: Forståelsen av at manglende resultater skyldtes neglisjeringen av den uformelle sektor, gjorde at denne ble inkorporert både som et mål og middel for bedre utviklingsresultater. Idéproduksjon og ideers manifestering i det multilaterale systemet er diskursive praksiser som former det objektet ideene adresserer, og som dermed bidrar til å utelukke alternative problemer og måter å gripe dem an på. De multilaterale organisasjonene utøver en overordnet rolle i slike prosesser – et fenomen redaktørene av antologien kaller «framing».

En idé defineres som «...a concept which powerfully influences development policy» (s. 1). Det er gjennom å kontrollere disse ideene – å fylle konseptene med mening – at de multilaterale organisasjonene utøver sin makt ved «framing»,

«...which serves to limit the power of potentially radical ideas to achieve change. The exercise of framing is composed of two parts: one, drawing attention to a specific issue (such as the environment or urban unemployment), two, determining how such an issue is viewed». A successful framing exercise will both cause an issue to be seen by those that matter, and ensure that they see it in a specific way (s. 1).

Det argumenteres videre for at ideene som blir «framed», genereres i en kontekst hvor to forskjellige, om enn relaterte, krefter er i spill, betegnet som nyliberal ideologi og et økonomi-teknokrati-nexus. I kapittel seks illustrerer for eksempel Rober Wade hvordan Verdensbanken inkorporerte «miljø» som et paradigme i sitt arbeid først etter at det ble presentert i termer som relaterte seg til økonomisk vekst (bærekraftig utvikling) fremfor som et hinder for vekst. Forståelsen av de multilaterale organisasjonenes nåtidige paradigmer ut ifra en fortidig kamp mellom ideer er fellesnevner for de empiriske bidragene.

Den teoretiske tilnærmingen ligger i skjæringspunktet mellom konstruktivismen, realisme og en neogramsciansk forståelse av hegemoni (jf. redaktørenes kapittel en og 15, samt Hentz' kapittel 14). En slik teoretisk triangulering er meget fruktbar og en god innfallsvinkel når man skal forstå det realpolitiske aspektet ved ideer innenfor rammene gitt av de multilaterale institusjonene:

Constructivism provides the essential analytical tools for understanding ideational influences in international politics. The spread of new ideas is not merely due ... to the financial power of ... international organizations. The «ability» of multilateral institutions to establish a global consensus around certain «ideas» is conditioned by an intersubjective process of learning. But this process can neither be understood outside its structural context, itself contested, nor abstracted from domestic political contests... In both cases power matters (s. 194).

Et (neo)realistisk perspektiv vil ha problemer med å synliggjøre hvordan interesser formes, mens konstruktivismen gjør det problematisk å forklare hvordan disse ideene blir institusjonalisert. Kombinasjonen gjør det mulig å se hvordan ideer genereres og institusjonaliseres internt, samtidig som det argumenteres for at dette er bakteppet for institusjonenes evne til ekstern «framing» og utøvelsen av et ideasjonelt hegemoni. Det er her hovedinnvendingene mot boken kan reises.

En idé forstås som noe som *kraftig* påvirker utviklingspolicy (jf. definisjonen over). Denne forståelsen utelukker da ikke bare en rekke mindre kraftige ideer og kunnskapssystemer, men indikerer også at en idé innen det multilaterale systemet nødvendigvis må være kraftig. En slik *a priori* forståelse skaper et tunnelsyn overfor de globale prosessene som de multilaterale organisasjonene er involvert i, og tillegger deres iverksettende aktiviteter for mye makt. Mens det argumenteres for at den temporale og spatiale konteksten hvor ideene *produseres* ikke er irrelevant for hvilke ideer som genereres – det hevdes at den neoliberale ideologien og den økonomisk-teknokratiske tilnærmelsen til FN-systemet, Verdensbanken og IMF ikke er tilfeldig da disse organisasjonene holder til i New York og Washington DC (jf. *Washington Consensus*) – så negligeres konteksten der de samme ideene *konsumeres*. I kapittel to greier Nustad kritisk ut om postutviklingsteori, som tar utgangspunkt i utvikling som en kraftig diskurs, hvis fokus er «...in which discourses of development help shape the reality they pertain to address, and how alternative conceptions of the problem have been marked off as irrelevant» (s. 13). Hovedkritikken mot postutviklingsteori er dens mangel på agens og at den tillegger diskursen for mye makt. Realisme–konstruktivisme-koblingen som gjøres i denne antologien, bidrar til å imøtekomme denne kritikken og til å tenke videre i postutviklingsteoretiske baner. Samtidig er konseptualiseringen av ideer og den hegemoniske makten som er tillagt disse, med på å reproducere den samme reduksjonistiske holdningen som den do-

ble teoretiske tilnærmingen i utgangspunktet søker å møte. Således klarer ikke bokens bidragsytere helt å frigjøre seg fra de samme strukturerende rammer de søker å belyse kritisk. Mens forfatterne stiller spørsmål ved de internasjonale institusjonenes mulighet til å «frame» verden, bidrar forfatterne selv tidvis til å «frame» organisasjonenes – eller rettere sagt: vår forståelse av deres – makt og mulighet til å utøve «framing» som ubestridt hegemonisk. Dette skyldes den delvise og ufullstendige analysen av makt.

Makt er relasjonelt, og således må hegemoni – som indikerer en maktrelasjon – nødvendigvis utøves over eller på noen. Makt må følgelig studeres som en relasjon. Dette tas det ikke høyde for i boken. Neoliberal ideologi, koblingen økonomi og teknokrati, og det økonomiske og rasjonalistiske fundamentet de multilaterale organisasjonene er tuftet på, samt deres begrepsdefinerende makt, viser at de multilaterale organisasjonene representerer kraftige maktfaktorer globalt. Men å hevde at de er hegemoniske – uten å nærme seg det empirisk og relasjonelt – er å underminere de aktørene som sitter på mottakersiden og jevnlig interagerer med de multilaterale organisasjonene. Således er anomalien blant de mange bidragene i antologien kanskje det mest interessante: Long viser i kapittel tre behovet for en aktørorientert og konstruktivistisk tilnærming. Long hevder at ideer bør studeres i relasjon til «...processes of knowledge production and *transformation*. This lies at the heart of understanding how ideas *travel*, are *relocated* and *reconstituted* to acquire *new* meanings» (s. 25, min utheving). Et aktørperspektiv handler ikke bare om å identifisere aktørers interesser og intensjoner. Det handler også om å identifisere et fokuspunkt for å kunne analysere kunnskapsmøter, parallellt med, men forskjellig fra de som finner sted gjennom de multilaterale organisasjonenes arbeid. Dette muliggjør også å se det relasjonelle aspektet i makt der den spilles ut, for å få en mer nyansert og balansert forståelse av hvordan ideasjonell makt opererer. Dette har åpenbare følger for studiet av hegemoni, da det handler om å studere hegemonen der den opererer i periferien. Hvis ideer er konstruksjoner – noe som innebærer at de ikke er absolutte og endelige – må man også kunne forvente at de kan re- og dekonstrueres. Ingen diskursive felt er fullt ut «våre» eller «deres». Diskurser kan også overlappes andre diskurser. Skal ideasjonell makt og kunnskapsmøter studeres, er relasjonen og interaksjonen i seg selv det avgjørende fokuspunktet for analysen. På spørsmålet som stilles i bokens tittel – om de multilaterale organisasjonene «framer» verden – gir boken bare innsikt i den ene siden av relasjonen, og følgelig blir analysen ufullstendig. Men boken

gir en god forståelse, empirisk og teoretisk, av interne mekanismer som et bakteppe og *utgangspunkt* for kommende studier av de multilaterale organisasjonenes mulighet for å «frame» verden. Med dette som utgangspunkt muliggjøres en studie av hegemoniske ideer slik de artikuleres i periferien. Slike studier vil ha implikasjoner for hvordan man forstår utøvelsen av ideasjonell makt, samt den grad av makt som tilskrives de multilaterale organisasjonene.

Hva er Vesten?

The West, Civil Society and the Construction of Peace

Mikkel Vedby Rasmussen

Houndsmill: Palgrave 2003

The Idea of the West. Culture, Politics and History

Alastair Bonnett

Houndsmill: Palgrave 2004

Halvard Leira [cand.polit., forsker, NUPI]

Vesten er et av de mest diffuse geografiske begreper i den moderne verden, men allikevel et av de mest politisk potente. Under den kalde krigen sto Vesten sammen mot kommunismen, etter 1989 har det blitt spådd at konfliktmønsteret ville bli «Vesten mot resten», og med de økende motsetningene mellom USA og Europa de siste årene har flere sett for seg at Vesten er i krise eller oppløsning. Allikevel står deltakelse i Vesten som det ypperste mål for en rekke stater og mennesker som står utenfor dette fellesskapet. Men hva er Vesten, hva gjør Vesten og hvordan gjør Vesten det?

Mikkel Vedby Rasmussen er først og fremst opptatt av en av Vestens sentrale praksiser, og har skrevet en meget lesverdig bok om hvordan Vesten har skapt og opprettholdt fred. Boka kan leses som en historisk og teoretisk utfordring til teorien om «den demokratiske fred», som Rasmussen ser som et institusjonelt faktum heller enn en naturlov. Spørsmålet blir da hvordan denne «loven» har oppstått. Rasmussen understreker hvordan den demokratiske fred er et produkt av hvordan Vesten har tenkt om seg selv og den freden som har eksistert mellom vestlige sivile samfunn.

I et relativt langt teorikapittel diskuterer Rasmussen forhistorien til tanken om den demokratiske fred. Ved å trekke ikke bare på Immanuel Kant, men i vel så stor grad Adam Ferguson, understreker Rasmussen at det er det sivile samfunn heller enn demokratiet

som sådant som utgjør kjernen av den demokratiske fred. De liberale samfunnene i Vesten har bare gjennomført fullstendige fredsslutninger hvis motparten også har blitt regnet som liberal, og teorien om den demokratiske fred blir derfor en refleksjon av hvordan vestlige, liberale samfunn skaper fred, heller enn en forklaring på fred mellom demokratier. Nå er det allikevel ikke demokratisk fred som tilstand Rasmussen er mest interessert i; hans hovedfokus er hvordan den demokratiske fred har blitt til. Empirisk undersøker han dette gjennom grundige studier av fredsslutningene etter de to verdenskrigene og slutten på den kalde krigen. Hovedfunnet er at meningen med å skape fred har endret seg over tid.

De tre analytiske kapitlene er enkelt og elegant strukturert på bakgrunn av vitenskapsteoretiske termer. Hvert kapittel innledes med en gjennomgang av hvordan fred ble etablert. Dette følges av de ontologiske spørsmål om hva Vesten så som fredens natur og mulighetsbetingelser, og hva som ble oppfattet som Vestens natur, før Rasmussen diskuterer det epistemologiske spørsmål om hvordan fred kunne bli etablert. Grunnlaget for fredsslutningene finner Rasmussen i en relativt stabil «fredsontologi», hvor fred har blitt sett som avhengig av eksistensen av et sivilt samfunn. Det har imidlertid vært store forskjeller i hvordan den overvunne fiende har blitt vurdert. Ved fredsslutningen i Versailles i 1919 dominerte et partikularistisk syn på Tyskland; landet var ikke et sivilt samfunn og kunne derfor ikke integreres med seiersmaktene. Dette ontologiske synet ble koblet sammen med en negativ epistemologi, med rot i nattvekterstaten, som antok at det ikke var mulig å endre Tyskland i positiv retning. De spede integrasjonstiltakene i Vesten i mellomkrigstiden ble derfor i stor grad rettet mot Tyskland og faren for gjentatt tysk aggresjon. På bakgrunn av det som ble utlagt som negative lærdommer fra Versailles, ble det valgt en annen kurs etter den annen verdenskrig. Her fulgte seiersmaktene en internasjonalistisk ontologi, og antok at aksemaktene kunne integreres i Vesten. Denne holdningen ble koblet sammen med en positiv epistemologi, som fremmet planlagt endring i internasjonale forhold på samme måte som i den hjemlige velferdsstaten.

Der de to tidligere fredsslutningene ifølge Rasmussen har vært preget av relativt stor enighet internt i Vesten, ser vi nå etter slutten på den kalde krigen en tendens til en ontologisk oppsprekking. De vestlige sivile samfunn deler ideen om en globaliserende verden og den fortsatte betydningen av sivilt samfunn for å kunne skape fred. Det er imidlertid klare forskjeller i hvordan de vestlige samfunnene ser Vesten selv, mellom partikularister, internasjonalister og imperi-

alister. Ikke desto mindre mener Rasmussen at det fortsatt finnes enighet om den epistemologiske tilnærmingen til fred, hvor slutten på den kalde krigen innebar en endring fra positiv til refleksiv epistemologi. Fokus er nå på kapabiliteter, risiko og utviklingsscenarier, ettersom målet ikke lenger er å skape fred, men å opprettholde den. I konklusjonen sammenføres tanken om refleksiv sikkerhet med kritikken reist mot teorien om den demokratiske fred, og munner ut i et ønske om en ironisk teori om demokratisk fred. En slik teori vil åpne for alternative samfunnsmessige og institusjonelle tilnærminger til internasjonal styring, samtidig som den beholder den sivile komponenten som har vært grunnlaget for fred mellom demokratier.

Boka er plassert innen en eksplisitt konstruktivistisk teoriramme, men den er så godt som fri for fagintern sjargong, og den vitenskaps-teoretiske begrepsbruken strukturerer stoffet slik at konklusjonene virker selvsagte. Hvis det fortsatt er noen som tviler på at konstruktivistisk teori kan lede til solid empirisk arbeid, burde denne boken overbevise om det motsatte. Den burde også være av spesiell interesse som utfordring for alle som på en eller annen måte arbeider med den demokratiske freden, og av generell interesse for de mange som er opptatt både av fredens historie og mulighetene for fremtidig fred.

Det er imidlertid også noen uavklarte punkter i boka. Det første har å gjøre med strukturen. Gjennomgangen av den teoretiske bakgrunnen for den demokratiske fred blir, selv om den er god, for lang og virker løsrevet fra analysekapitlene. Den teoretiske og den empiriske diskusjonen leder til samme konklusjon, men de er ikke ført tilstrekkelig godt sammen. Teorikapittelet gjør at bokas hovedbudskap blir historiseringen og kritikken av teorien om den demokratiske fred. Lest alene, forteller analysekapitlene imidlertid mer om hvordan man i Vesten har tenkt om seg selv og den freden som har eksistert mellom sivile samfunn.

En videre klarhet har å gjøre med forholdet mellom ontologi og epistemologi. Rasmussen argumenterer for at man bør gjøre et analytisk skille mellom ontologiske spørsmål og epistemologiske spørsmål, uten å privilegere ontologi, og dette er det lett å støtte ham i. Det er imidlertid en nødvendig sammenheng mellom de to typene spørsmål, og i analysekapitlene glir de enkelte steder over i hverandre. Det er for det første ikke gitt at spørsmålet om hvordan fred kan skapes utelukkende er et epistemologisk spørsmål. Sosial epistemologi av den typen Rasmussen refererer til vil vanligvis være opptatt av den sosiale konstruksjonen av kunnskap, ikke nødvendigvis kunnskapen som sådan; altså ikke hva vi vet, men hvordan vi

har kommet til å vite det vi vet. Det er heller ingen nødvendig sammenheng mellom kunnskap og handling, selv om det å skape fred vil ha en sammenheng med hvordan man tror det er mulig å skape fred. For det andre viskes grensene mellom ontologi og epistemologi noen steder ut ved at to historiske hovedposisjoner dominerer; henholdsvis koblingen mellom partikularistisk ontologi og negativ epistemologi og internasjonalistisk ontologi og positiv epistemologi. I overgangen fra den ene til den andre posisjonen mister i hvert fall denne leseren noe av grepet på hvilke holdninger som har sammenheng med hva aktørene mente at fred var, og hvilke holdninger som har sammenheng med hvordan aktørene mente at fred kunne oppnås.

Det siste poenget som bør nevnes, er spørsmålet om hva Vesten er og burde være. Her er det et savn at det ikke er gitt plass til forløperne for den imperialistiske ontologiske posisjonen som trekkes frem i det siste analysekapittelet. Man skulle tro at det var mulig å identifisere en imperialistisk ontologi, koblet til både positiv og negativ epistemologi, både i 1919 og 1945. Her kunne for eksempel Wilsons imperialistiske opptreden i Latin-Amerika ha bidratt til et enda rikere bilde. Rasmussen diskuterer ellers i sine analytiske kapitler hvordan Vesten ble konstruert som handlende agent i forbindelse med fredsslutninger, og mener at det er nær sammenheng mellom Vestens forståelse av fred og Vestens selvforståelse. Dette er det lett å gi ham rett i, men gitt Rasmussens teoretiske utgangspunkt er det litt overraskende at han ikke trekker mer eksplisitt på identitetsteoriene om forholdet mellom Selv og Annen når han diskuterer Vestens selvforståelse. Han understreker at Vesten ble holdt sammen i 1919 av å være motstandere av Tyskland, og etter den annen verdenskrig i gryende motstand mot Sovjetunionen, men ettersom sammenhengen ikke er tydelig avklart, kan det se ut som om han mener at Vesten først skapte en identitet, og deretter definerte hvem som kunne ta del i denne identiteten. Handlingsrommet for dem som ble satt utenfor var uansett begrenset. Innen identitetsstudier understrekes det vanligvis at Selv og Annen er gjensidig konstituerende, og at et Selv som Vesten derfor må defineres vel så mye i motsetning til noe annet som på bakgrunn av egne trekk, samt at også den Annen kan ta del i identitetsbyggingen. Alastair Bonnetts bok står innen denne tradisjonen og gir noen verdifulle innsikter som utfordrer og supplerer Rasmussens bok.

Bonnetts bok er svært ujevn, og bærer preg av å være en blanding av tidligere publiserte artikler og nyskrevet tekst. Omtrent halvparten av boka handler om forskjellige asiatiske konstruksjoner av Vesten i forhold til Asia som helhet og enkelte utvalgte land.

I disse kapitlene er kildebelegget relativt ujevnt, og utvalget av kilder og personer ikke godt nok begrunnet. De kapitlene som på forskjellige måter diskuterer Vestens konstruksjon av eget selvilde er imidlertid gode, og spesielt interessante i denne sammenheng. I det første kapitlet diskuterer Bonnett inngående overgangen fra rasetenkning til sivilisasjonstenkning, fra hvithet til vestlighet, som foregikk i Storbritannia i årene fra 1890 til 1930. Hovedproblemet med rasetenkningen var at den umuliggjorde den sosiale elitismen som mange av dens fremste bærere var tilhengere av, idet det var umulig å opprettholde rasemessig samhold, rasehierarki og sosialt hierarki på en gang. Her bidro ideen om Vesten, en diffus idé som begynte å komme ordentlig til uttrykk rundt 1850, til en løsning. Ved å flytte fokus fra rase til sivilisasjon ble det mulig å kombinere en sosialt ekskluderende kulturell arv med et bredt territorielt fellesskap, det ble mulig å snakke om «oss» uten å definere så nøye hvem «vi» var. Dermed ble det også mulig for dem som sto utenfor fellesskapet å bli del av det, noe som rasetenkningen utelukket.

Når det kommer til spørsmålet om utviklingen av den ideen om Vesten som vi kjenner i dag, legger Bonnett avgjørende vekt på tre hendelser: bolsjevikenes maktovertakelse i Russland, fremveksten av amerikansk hegemoni og oppløsningen av koloniimperiene. Den første skapte Vestens viktigste Annen, den andre og den tredje bidro til europeiske ønsker om et større Selv og den tredje skapte også nye muligheter for utvidelse både av Selv og Annen. I dette perspektivet er det viktigste dramaet i Vestens selvkonstruksjon ikke, som hos Rasmussen, hvordan deltakelse i Vesten fordrer eksistensen av et sivilt samfunn, men hvordan Vesten samles om motstand mot kommunisme. Fokus er altså ikke på hva Vesten er, men på hva Vesten ikke er. Der hvor Tyskland for Rasmussen måtte stå utenfor Vesten i 1919 på grunn av manglende sivilt samfunn, representerte Sovjetunionen ifølge Bonnett i hele perioden fra 1919 til 1989 en alternativ modernitet som utfordret selve kjernen av Vestens eksistens.

På et mer generelt nivå gjør Bonnett seg også interessante betraktninger om den innebygde krisetendensen som ligger i det totale verdensbilde som Vesten utgjør, gjennom sammenflytningen av Vesten, modernitet og globalt herredømme. Når målsettingen er total, blir selv det minste avvik et potensielt tegn på kollaps. Tendensen til krise forsterkes av at Vesten i dag har gått fra å være relativt politisk pluralt, til å fremme nyliberal økonomisk ideologi. Ifølge Bonnett har denne ideologien klart utopiske trekk, og dette innebærer økt potensial for kollaps, ettersom kompromissløsninger uteluk-

kes og kompleksitet søkes redusert til homogenitet.

Den akademiske debatten om Vestens fremtid svinger stort sett mellom optimistiske budskap om Vestens totale dominans og pessimistiske spådommer om Vestens undergang. Det er allikevel slående hvor lite vi vet om hva Vesten er og har vært. Disse to bøkene bidrar til å bøte på noe av denne uvitenheten. Rasmussen og Bonnett har forskjellig fokus, forskjellig syn på hva som har definert Vesten og de følger forskjellige veier til sine konklusjoner. Disse konklusjonene er allikevel relativt parallelle, selv om Rasmussen er betinget positiv i sine fremtidsutsikter og Bonnett betinget negativ. Begge er nemlig kritiske til den rådende nyliberale ensretting, Bonnett i noe større grad enn Rasmussen, og begge understreker behovet for heterogenitet og et demokrati som gjør det mulig å leve sine liv på forskjellige måter, i fred, både innen og utenfor Vesten. I en tid hvor mange ser seg tjent med å fremheve forskjellene mellom «Vesten» og «resten», er det lett å slutte seg til et slikt ønske.

Act of Creation: The Founding of the United Nations

Stephen C. Schlesinger

Boulder, CO: Westview Press 2003

Ole Jacob Sending [forsker, NUPI]

Høsten 2003 etablerte FNs generalsekretær Kofi Annan et «High-Level Panel on Threats, Challenges and Change».¹ Panelets mandat er å analysere «major threats and challenges the world faces today in the broad field of peace and security» og å anbefale «elements of a collective response». Bakgrunnen for etableringen av panelet er delvis terroristangrepene på USA 11. september 2001. Delvis er det den USA-ledede krigen mot Irak, som brakte frem stor uenighet blant FNs medlemsland både om trusselbildet og om de politiske løsningene på disse truslene. Generalsekretæren pekte da også på den skade Irak-krisen hadde påført FN da han oppnevnte panelet:

The past year has shaken the foundations of collective security and undermined confidence in the possibility of collective responses to

1 Panelet består av såkalte «eminent persons» og ledes av Thailands tidligere utenriksminister Anand Panyarachun. Gro Harlem Brundtland er medlem av panelet. For mer informasjon, se www.un.org og www.un-globalsecurity.org

our common problems and challenges. It has also brought to the fore deep divergences of opinion on the range and nature of challenges we face, and are likely to face in the future.²

Panelet leverer sin rapport i desember 2004, og den er ment å gi retning til en politisk debatt om reformforslag som ventes vedtatt i september neste år, når stats- og regjeringssjefer møtes i et toppmøte i FN. Panelet vil med nødvendighet tre inn i et politisk minefelt: Både trusselvurderingene og de spesifikke reformforslagene som panelet presenterer, vil ganske sikkert bringe frem grunnleggende interessekonflikter og uenigheter mellom FNs medlemsland. Men for å forstå bakgrunnen for, og rekkevidden av, de debattene som vil starte når panelet legger frem sin rapport, er det viktig å stille et annet sett av spørsmål: Hvorfor og hvordan ble FN etablert? Hva slags politiske mål, interesser og maktforhold var det som fikk prege grunnstrukturen til det FN som nå står overfor store utfordringer? Hva var de vanskeligste og mest betente spørsmålene?

I sin bok *Act of Creation* tar Stephen C. Schlesinger oss med bak kulissene under forhandlingene som ble sluttført da FN-pakten ble signert av 45 stater den 26. juni 1945 i San Francisco. I motsetning til tidligere bøker om emnet går han i detalj inn på hva som foregikk både før og under forhandlingene i San Francisco mellom 25. april og 26. juni 1945. Schlesinger gir oss svar på spørsmål som er viktig for å forstå dagens politiske debatter om FN.

I forordet til boken viser Schlesinger til en artikkel i *New York Times* i August 1993 som kunne fortelle at USA hadde spionert på andre delegasjoner under forhandlingene i San Francisco. Bokens undertittel indikerer da også en interesse for disse sidene ved FNs etablering: *A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and Their Quest for a Peaceful World*. Leseren vil imidlertid finne skuffende lite om hemmelige agenter à la Wilbur Smith eller Tom Clancy. Men for den som er interessert i hva som skjedde under de vanskelige forhandlingene i San Francisco, er det mye interessant og viktig stoff. La meg nevne tre forhold som alle har fått avgjørende betydning for FNs rolle og struktur og som ganske sikkert vil stå i sentrum i debattene som vil komme i forbindelse med Høynevåpanelets rapport: Sikkerhetsrådets makt og sammensetning, forholdet mellom FN og regionale organisasjoner og fortolkningen av «statlig suverenitet». Schlesingers styrke

2 Press Release, Nov. 2003. Kofi Annan. Se FNs hjemmeside: www.un.org

ligger i de detaljerte beskrivelsene av forhandlingene om disse og andre vanskelige spørsmål.

Schlesinger beskriver hvordan Roosevelts politiske ideer gav retning til arbeidet med en ny verdensorganisasjon. Roosevelt var, i likhet med mange andre amerikanere, skeptisk til det idealistiske formatet som Woodrow Wilson hadde hamret ut for Folkeforbundet. «Four policemen» var det realpolitiske prinsipp som hadde manglet i Folkeforbundet og det innebar at USA, Sovjetunionen, Storbritannia og Kina sammen – i kraft av deres status som stormakter – skulle «police the world» og ha eksklusiv rett til å ivareta internasjonal fred og sikkerhet.³ Dette prinsippet lå til grunn for forhandlingene om mandatet og sammensetningen av det som skulle bli FNs sikkerhetsråd.

Schlesinger går i detalj på planleggingen av den nye verdensorganisasjon. Selv om det var flere møter mellom stormaktene i forkant av San Francisco-konferansen – i Argenita Bay i 1941, i Teheran i 1943, i Dumbarton Oaks i 1945 og på Jalta i 1945 – var det i det amerikanske utenriksdepartementet at strukturen på den nye verdensorganisasjonen kom til. En ledende skikkelse i dette arbeidet var Leo Pasvolsky, som arbeidet under ledelse av Roosevelt, utenriksminister Cordell Hull og viseutenriksminister Sumner Welles. Med referanse til de hemmelige forhandlingene mellom stormaktene i Dumbarton Oaks i 1944 skriver Schlesinger at: «Pasvolsky became a dominant figure at Dumbarton Oaks... Why? Because Pasvolsky had prepared the text of the charter and knew the meaning of practically every clause and paragraph» (s. 48).

Ikke minst tillegges Pasvolsky vekt med hensyn til Sikkerhetsrådets størrelse, sammensetning og makt. Det var Pasvolsky som førte i pennen et utkast der Sikkerhetsrådet ikke lenger skulle bestå av «the four policemen», men også av andre stater (s. 48). Videre heter det at: «... Pasvolsky played a significant role in helping to define that body's responsibilities. He persuaded Undersecretary Stettinius to oppose the designation of Brazil as the sixth permanent member of the Security Council.» Ikke minst nedkjempet han «a Russian proposal to give an absolute veto to the five permanent members, a posture that would have allowed them to block attempts at discussion of an issue or peacefully settling disputes in which they were themselves involved» (s. 47–49). Stalin gav til slutt sin tilslutning til å skille mellom «substansielle» spørsmål og prosedyrespørsmål. Utenriksminister Stettinius, som ledet den amerikanske

3 Frankrike ble senere inkludert i gruppen av stormakter.

delegasjonen, skrev senere i sine memoarer at dersom russerne hadde insistert på et absolutt veto, «there would have been no United Nations formed at San Francisco» (s. 217).

Til tross for at ideen om stormaktene som verdenspoliti definerte rammeverket for forhandlingene, medførte forhandlingene likevel viktige endringer: «As a result of the deliberations at San Francisco, the charter's terms were greatly liberalized. The basic framework of Dumbarton Oaks was preserved, but the iron grip of the Big Five was loosened» (s. 259). Sikkerhetsrådets makt skulle komme til å bli redusert av to andre forhold som også var gjenstand for harde forhandlinger i San Francisco: regionale organisasjoners rolle og FN-paktens fortolkning av statlig suverenitet.

Schlesinger vier et helt kapittel til dramaet som utspilte seg om det regionale spørsmålet. I sentrum står det relative maktforholdet mellom et universelt og sentralisert FN og regionalt baserte sikkerhetsallianser mellom stater. Det kommer ikke tydelig frem i Schlesingers fremstilling hvor avgjørende denne debatten skulle bli for den internasjonale politiske orden etter 1945. Det er i det hele tatt en av få svakheter ved boken at den ikke løfter blikket og identifiserer rekkevidden av de mange detaljene ved forhandlingene som til sammen skapte et FN som lett *kunne* ha sett ganske annerledes ut.

USAs utkast til forhandlingene i Dumbarton Oaks la opp til et FN der regionale organisasjoner var klart og tydelig underordnet Sikkerhetsrådets autoritet (s. 49). Sovjetunionen – representert i San Francisco ved utenriksminister Molotov – presset på for at FN-pakten skulle åpne for at deres bilaterale sikkerhetspakter med andre land, rettet mot Tyskland og Italia, ikke skulle underkastes rådets autoritet, og fikk tilslutning til dette fra USA. Latinamerikanske land insisterte på sin side på at eksisterende, inter-amerikanske sikkerhetspakter – som nedfelt i Monroe-doktrinen – skulle være «completely free of the world arrangement». De latinamerikanske landene fikk her støtte fra flere medlemmer i den amerikanske delegasjonen, som mente at man burde «give the security pact of the Latin Americans the same immunity from the veto as the Soviets had received for their bi-lateral treaties». Arabiske land allierte seg så med de latinamerikanske i et forsøk på å «broaden the fight against the regional veto» (s. 175–80).

Dilemmaet var dette: Sovjetunionens insistering på en klausul om at Sikkerhetsrådet ikke skulle kunne overkjøre deres allianser i Europa, var knyttet spesifikt til den fortsatt pågående krigen mot Tyskland og Tysklands allierte. Dersom man åpnet døren for at regionale allianser skulle unntas Sikkerhetsrådet på generell basis,

ville dette imidlertid underminere rådets autoritet. Det ville, som Anthony Eden uttrykte det, «result in a regionalism of the worst kind» (s. 185). Men Eden og Storbritannia hadde sine egne grunner til å være bekymret: Britene var skeptiske til FN-paktens formulering om at retten til selvforsvar kun gjaldt ved «armed attack». Gitt Sovjetunionens fritak fra Sikkerhetsrådets autoritet over regionale allianser, ville britene ha mulighet til å «act against such contingencies as the USSR's possible expansionist aims in Europe and the Mediterranean», og dette ville kreve at retten til selvforsvar måtte ha en «more expansive triggering mechanism» (s. 185). I klartekst ville dette innebære at en rett til såkalt «preventive actions» ville være nedfelt i FN-pakten.

Kompromisset om regionale organisasjoner skulle komme til å bli uttrykt i tre ulike artikler i FN-pakten. Artikkel 51 slår fast retten til «kollektivt selvforsvar», og den innebærer at en stats generelle rett til selvforsvar også kan utøves gjennom (regionale) allianser mellom stater. Artikkel 52 gir stater rett til å etablere regionale organisasjoner til å løse konflikter. Artikkel 53 er den såkalte «Soviet Amendment» og sier blant annet at «no enforcement action shall be taken under regional arrangements ... without authorization by the Security Council, with the exception of measures against any enemy state». Paragraf 2 i samme artikkel presiserer at «enemy state» kun refererer til «any state which during Second World War has been an enemy of any signatory of the present charter».

Disse artiklene, og særlig artikkel 51, etablerte den juridiske og politiske muligheten for etableringen av NATO, av Warszawapakten og en rekke andre regionale sikkerhetsallianser. I dag er regionale organisasjoners rolle et sentralt tema i diskusjoner om FNs rolle. Den afrikanske union nevnes ofte som et lovende politisk prosjekt som potensielt kan bidra til mer effektive tiltak for å løse og forhindre voldelige konflikter i Afrika. Høynivåpanelets rapport vil ganske sikkert inneholde anbefalinger om regionale organisasjoners rolle, og Schlesingers beskrivelse av den krisen under forhandlingene som til slutt gav regionale organisasjoner en viss rolle, er således en interessant påminnelse om hvordan fortidens politikk skaper muligheter og begrensninger for dagens politiske utfordringer.

I FNs hovedkvarter i New York er det en kafé med et skilt med påskriften: «Smoking is discouraged.» Angivelig har FNs medlemsland aldri klart å bli enige om det skal være røykfritt eller ikke, med det resultat at henstillingen om ikke å røyke aldri blir fulgt. Dette forteller mye om FN: Man blir sjelden enige om klare regler og normer, og man er sjelden i stand til å håndheve og gjennomføre

det som blir vedtatt, på en effektiv måte. Til grunn for denne begrensningen av FNs virkeområde og autoritet ligger prinsippet om statlig suverenitet. FN-paktens artikkel 2, paragraf 7, sier: «Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters that are essentially within the domestic jurisdiction of any state.»⁴

Det var imidlertid ikke gitt at det var dette som skulle ligge til grunn for etableringen av FN. Under forhandlingene i Dumbarton Oaks hadde stormaktene blitt enige om en formulering som gav internasjonal lov autoritet til å bestemme hva som var «solely within the domestic jurisdiction of a member». En slik formulering ville potensielt gitt FN en sterkere rolle i internasjonal politikk. Formuleringen møtte imidlertid motstand under forhandlingene i San Francisco. Bakgrunnen var at utkastet fra Dumbarton Oaks la til grunn at FN kun skulle fokusere på «internasjonal fred og sikkerhet». Gjennom forhandlingene i San Francisco hadde FNs mandat blitt utvidet til også å dreie seg om årsakene til konflikt, som menneskerettigheter og sosial og økonomisk utvikling.

John Foster Dulles – medlem av den amerikanske delegasjonen – fikk ansvaret for å fremforhandle denne delen av teksten. For ham hadde San Francisco-forhandlingene

broadened the charter, switching its emphasis from taking repressive measures against aggressors to removing the economic and social causes of war. Thus the Charter now covered a much wider field of human activity in which the national rights of member states had to be even more carefully shielded (s. 238)

Forhandlingene om dette resulterte altså i at FNs rolle ble begrenset slik at det var hvert enkelt land – og ikke FN eller internasjonal lov – som skulle definere hva som var «domestic jurisdiction» (igjen med unntak av kapittel VII i FN-pakten). Schlesinger siterer her en norsk delegats uttalelse som uttrykk for den generelle skuffelse over denne relativiseringen av FN:

4 Samme paragraf understreker imidlertid at «this principle shall not prejudice the application of the enforcement measures under Chapter VII «Kapittel VII i FN-pakten omhandler såkalte «Tiltak mot trusler mot freden, fredsbrudd og angrepshandlinger» der artikkel 42 spesifiserer at Sikkerhetsrådet kan gi mandat til bruk av militærmakt for å «oppretholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet».

The Norwegian representative remarked with some asperity, for example, that this outcome was «tantamount to saying that we are in favor of the Council maintaining or restoring peace, but we will have to do so only on our own conditions» ... One is reminded, he continued, «of the caustic remark of Elihu Root: ‘The people of the state of New York are in favor of prohibition, but against the application of it’» (s. 238–39).⁵

På slutten av 1990-tallet vokste det frem en debatt om såkalt «humanitær intervensjon». Rapporten fra den canadiskoppnevnte International Commission on Intervention and State Sovereignty – *The Responsibility to Protect* – påpekte at statlig suverenitet ikke bare innebærer rettigheter, men også plikter. Den påpekte at «the primary responsibility for the protection of its peoples lies with the state itself».⁶

Rapporten identifiserte et sett av prinsipper for en politisk orden der nettopp statlig suverenitet var betinget av et sett av internasjonale lover og prinsipper – altså slående lik den opprinnelige formuleringen som man hadde kommet frem til gjennom Dumbarton Oaks-forhandlingene. Rapporten påpeker f.eks. at grunnlaget for en politisk orden bygget rundt «responsibility to protect» inkluderer «specific legal obligations under human rights and human protection declarations, covenants and treaties, international humanitarian law and national law».⁷

Også dette temaet – forholdet mellom statlig suverenitet og FNs autoritet – vil bli et gjennomgående tema i diskusjonene som vil følge i kjølvannet av Høynivåpanelets rapport. Stephen Schlesinger har altså gjennom sin detaljerte og tidvis også spennende beskrivelse av tilblivelseshistorien til FN gitt oss viktig historisk kunnskap som vil kunne sette disse debattene inn i en bredere politisk ramme. Det som i dag fremstår som institusjonaliserte fakta og prinsipper – og dermed som rammeverket for politikkutforming og politisk debatt – ble en gang skapt gjennom politisk håndverk, maktkamp og idealisme. Selv om Schlesinger selv ikke løfter blikket annet enn i en kort epilog, har han levert en bok som indirekte viser viktigheten av historisk orienterte analyser i studiet av internasjonal politikk.

5 Schlesinger refererer til en artikkel i *New York Times* 16. juni 1945, men opplyser ikke om hvem i den norske delegasjonen som uttalte dette.

6 Commission on Intervention and State Sovereignty (2001) *The Responsibility to Protect*, s. xi.

7 *Ibid.*, s. xi.

Summaries

The African State

By Stein Sundstøl Eriksen

The article discusses the African state, using Michael Mann's theory of state formation as a starting point. Mann describes state formation as a process through which society is gradually «caged in» by the state, establishing the state as the highest political authority and the final arbiter of conflict within its territory. I argue that African states have been unable to «cage in» their societies. On the one hand, this means that politics does not only consist in struggles about control over the state or the content of state policies. Instead, the state's right to formulate laws and policies that are binding for society as a whole is challenged. On the other hand, since the state is unable to control its borders, interstate relations also take a different form. Conflicts that start as civil wars tend to spread across borders, without any of the affected states being able to prevent it. As a result, the distinction between the internal and the external becomes blurred.

Internasjonal politikk 62 [4] 2004: 499–515

The Central African Web of Wars

By Ståle Ulriksen

The D.R. Congo War involved nine actively participating states, three other states that were directly affected by the fighting and a large number of armed political movements from at least six countries. The war has been perceived and explained as a neo-imperialist conspiracy, as Africa's «Great War», its first continental war and as a mosaic of more or less autonomous and isolated civil wars. The war, then, might be understood and explained at several levels – the national level, the regional level and the global level. Utilising Barry Buzan's theories on regional security complexes this article aims to highlight certain features special for the Congo war, and to answer the question if a regional security complex (RSC) is in existence in Central Africa. The conclusion supports that this is the case, but that this RSC differs from most others due to the impor-

tance of strong, armed non-state actors. The Congo war, in this perspective, was not one war or even a mosaic of civil wars, but rather a web of wars covering a fairly large portion of Africa.

Internasjonal politikk 62 [4] 2004: 517–538

War and State Collapse in D.R. Congo

By Stein Sundstøl Eriksen

The article analyses the background of the war in Congo. It traces the origins of the war to the growing weakness of the Mobutu regime, especially in the period after 1990. It is argued that the collapse of the state in Zaire/Congo must be seen against the background of the erosion of the state under the Mobutu regime. However, two critical events outside the country led to state collapse. First, the end of the cold war meant that Mobutu lost the external support that he had been able to rely on until then. Second, the 1994 genocide in Rwanda and the subsequent mass movement of refugees from Rwanda to eastern Zaire created a strong incentive for Rwanda to intervene in support of the rebellion led by Laurent Kabila.

Internasjonal politikk 62 [4] 2004: 539–558

The Conflicts of the Horn of Africa

By Axel Borchgrevink

The article analyses the wars and conflicts of the Horn of Africa from a regional point of view. Although it is argued that the many conflicts largely arise for reasons internal to the individual state – in particular, due to tensions between groups and the state stemming from the way the state formation is constituted – it is also pointed out that the dynamics of these conflicts can only be understood in a regional perspective. As armed opposition groups use neighbouring countries as bases for their attacks on the regime, and as networks of alliances are built around the principle of «my enemy's enemy is my friend», the different conflicts are interwoven into a regional conflict pattern. As the states of the region are chronically conflict-ridden and failing to maintain monopoly of violence throughout their territories, they are challenged by liberation movements that assume many of the characteristics ordinarily understood as prerogatives of the state.

Internasjonal politikk 62 [4] 2004: 559–578

West Africa – Regional and National Conflicts: Liberia, Sierra Leone and Côte d'Ivoire

By Morten Bøås

West Africa is one of the world's most volatile regions. The civil wars of Liberia and Sierra Leone lasted for decades, and currently Côte d'Ivoire is engulfed in a bitter civil war. The article seeks to highlight the regional dimension of West African conflicts through an analysis of the relationship between the civil wars in Liberia, Sierra Leone and Côte d'Ivoire. These wars are seen first and foremost as national conflicts. At the heart of the political, economic, social, and armed conflicts that have shaped and scarred Liberian society over the past decades is the question of how the Liberian polity is and should be constituted. It was and is a conflict about the rights and principles that should constitute the Liberian state. The war in Sierra Leone started as a social rebellion against a political elite who for decades had secured their rule through corruption and authoritarianism. Whereas the current war in Côte d'Ivoire is concerned with citizenship and who should have the right to land, and to vote and stand for elections. However, as national as these conflicts are, they also become entangled into each other. It is the suggestion of this article that the current pattern of conflict in West Africa is best viewed as a series of national conflicts, which do not have that much in common, but become intertwined through the weakness of the state system in this part of Africa.

Internasjonal politikk 62 [4] 2004: 579–601

Internasjonal politikk, årgangen 2004

1-2004	2-2004
3 Forord	149 Forord: Postsovjetiske ansikter <i>Birgitte Kjos Fonn</i>
7 Småstatsproblematikken i internasjonal politikk <i>Andreas Løvold</i>	153 Tsjetsjenske separatister – mellom barken og veden <i>Julie Wilhelmsen</i>
33 Norge, EFTA og det globale kappløp for frihandelsavtaler <i>Arne Melchior</i>	177 Svalbard: russiske persepsjoner og politikktutforming <i>Jørgen Holten Jørgensen</i>
Aktuelt	
57 Velferdsgap i Europa og EUs fremtid <i>Jakub M. Godzimirski</i>	199 Russisk oljeindustri og Nordflåten – interessekonflikt eller strategisk partnerskap? <i>Kristian Åtland</i>
69 Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion <i>Ulf Sverdrup</i>	<i>Aktuelt</i>
85 Visegrad-landene fra planøkonomi til EU-medlemskap <i>Karsten Stæhr</i>	217 Georgias roserevolusjon. Forhistorien og etterspillet <i>Indra Øverland</i>
107 Lulas <i>bossa nova</i> for Brasil og verden <i>Vegard Bye</i>	237 Exodus fra Russland til Israel <i>Hans-Wilhelm Steinfeld</i>
	<i>Utenrikspolitisk utsyn</i>
	259 Norden och EU <i>Paavo Lipponen</i>
	<i>Bokspalte</i>
129 Er Bush en løgnhals? Fra ordskifte til munnhuggeri i amerikansk politikk <i>Anmeldt av Anders G.Romarheim</i>	267 Lille Norge og den nye globale orden <i>Bokessay av Andreas Løvold</i>
143 Summaries	281 Korsvej og Minefelt: Kultur og konflikt i Kaukasus <i>Pål Kolstø</i>
	283 The Russian Federation – Ten Years of Statehood: What Now? <i>Ingmar Oldberg</i>
	287 Livvakt i helvete. Aleksandr og krigen i Tsjetsjenia <i>Iver B. Neumann</i>

- 290 **Denmark and national liberation in Southern Africa: a flexible response**
Knut G. Nustad
- 293 **Summaries**
- 3-2004**
- 299 **Forord: En skinnende by på høyden?**
Birgitte Kjos Fonn
- 303 **Amerikas fire fremtider**
Torbjørn Knutsen
- 325 **Det geopolitiske spelet om Georgien**
Lena Juntti
- Aktuelt:*
- 347 **Den moralske renhet og dens fiender**
Jennifer Bailey
- 369 **Fra Radio Free Europe til al-Hurra: amerikansk opinionsdiplomati fra suksess til fiasko**
Birgitte Kjos Fonn & Anders G. Romarheim
- 389 **Jevnt løp i presidentvalget 2004**
David Mauk
- 403 **Etter Beslan**
Jakub M. Godzimirski
- 413 **Kyoto-protokollen – et mislykket prosjekt?**
Bjart Holtsmark & Knut H. Alfsen
- Bokspalte:*
- 435 **Den nye imperialismedebatten: fire bidrag**
Essay av Stein S. Eriksen
- 456 **The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century**
Kristin Haugevik
- 460 **Imperiet på godt og vondt**
Andreas Løvold
- 465 **America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century**
Torbjørn Knutsen
- 471 **The Disjunctive Empire of International Relations**
Benjamin de Carvalho
- 474 **Makt og intensjon – USAs utenrikspolitikk overfor Russland og det tidligere Sovjetunionen**
Geir Flikke
- 482 **Iraks fødsel og gjenfødsel**
Henrik Thune
- 485 **Understanding Religious Violence. Thinking outside the Box of Terrorism**
Laila Bokhari
- 489 **Summaries**
- 4-2003**
- 495 **Forord: Stat og konflikt i Afrika**
Birgitte Kjos Fonn
- 499 **Den afrikanske staten: idé og virkelighet**
Stein Sundstøl Eriksen
- 517 **Sentral-Afrika: en vev av kriger**
Ståle Ulriksen
- 539 **Krig og statssammenbrudd i Kongo**
Stein Sundstøl Eriksen

- 559 **Afrikas horn: et lappeteppe av kriger**
Axel Borchgrevink
- 579 **Vest-Afrika – regionale og nasjonale konflikter: Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten**
Morten Bøås
- Bokspalte*
- 603 **The New Regionalism in Africa**
Karin Dokken
- 608 **Multilateral Institutions: A Critical Introduction**
Arne Tostensen
- 612 **Global Institutions and Development. Framing the World?**
Jon Harald Sande Lie
- 616 **Hva er Vesten?**
Halvard Leira
- 621 **Act of Creation: The Founding of the United Nations**
Ole Jacob Sending
- 629 **Summaries**
- 633 **Årgangen 2004**

Internasjonal politikk [retningslinjer for manus]

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

Internasjonal politikk tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

I. Anbefalt format for kildehenvisning

Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«... (Neumann 2001)...»

«... (Rieker & Ulriksen 2003)...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «... (Neumann 2001: 24)...»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «... (se også Neumann 2001: 24)...»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «... (Neumann 2001: 24)... (ibid.)...»

NB: Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet.

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a)... (Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelthet og bibliografisk nøyaktighet.

a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.

b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser.
Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.


c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.
Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):211–24.
Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».

e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).
«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier *International Herald Tribune* (2003) «Young, female and carrying a bomb» 8. august. Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi: Dragnes, Kjell (2004): «Hissig luftkamp om fremtiden.» *Aftenposten* 9. juni

3. Noter: Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.



Forord: Stat og konflikt i Afrika

Birgitte Kjos Fonn

Den afrikanske staten: idé og virkelighet

Stein Sundstøl Eriksen

Sentral-Afrika: en vev av kriger

Ståle Ulriksen

Krig og statssammenbrudd i Kongo

Stein Sundstøl Eriksen

Afrikas horn: et lappeteppe av kriger

Axel Borchgrevink

**Vest-Afrika – regionale og nasjonale konflikter:
Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten**

Morten Bøås

Bokspalte

Summaries