

Fenja Søndergaard Møller

## Legitimitet og borgerkriges opståen: befolkningens oversete motiver

Denne artikel argumenterer for, at systematisk inddragelse af legitimitetsbegrebet bidrager til en forståelse af borgerkrigsudbrud. Først belyses legitimitetsbegrebets konceptuelle dimensioner og teoretiske relevans. Legitimitet defineres som folkets opfattelse af regeringen som retmæssig magthaver. Dernæst konstrueres et legitimitetsindeks med udgangspunkt i surveydata fra 49 stater på tværs af verdensdele. På baggrund af denne måling illustreres det, at legitimitet indfanger oversete motiver blandt befolkningen, hvilket medvirker til at forklare fred i lande som Jordan og Ghana og borgerkrig i lande som Nigeria og Ukraine.

Antallet af borgerkrige overstiger antallet af interstatslige krige, og inden for de senere år er adskillige nye borgerkrige opstået, fx i Nigeria 2011 og Ukraine 2014. Disse krige har katastrofale konsekvenser og koster talrige menneskeliv (Themné og Wallenstein, 2014). Borgerkriges udbredelse og voldsomme ødelæggelser har foranlediget en omfattende litteratur vedrørende borgerkrigsudbrud.

Den eksisterende borgerkrigs litteratur etablerer et solidt fundament for forståelsen af borgerkriges opståen, men der er tilfælde, som ikke fyldestgørende kan forklares med eksisterende forklaringsfaktorer. Hvorfor opstår der borgerkrige i stater, hvor den siddende regering har vidtrækkende repressive ressourcer, og hvor motiverne går på tværs af intrastatslige grupper, fx Syrien? Og hvordan kan fattige, splittede lande som Jordan og Ghana undgå borgerkrig? Denne artikel argumenterer for, at systematisk inddragelse af legitimitetsbegrebet bidrager til en dybere forståelse af, hvorfor nogle lande oplever borgerkrig, imens andre formår at bevare freden.

Nutidige teorier vedrørende borgerkrigsudbrud kan overordnet opdeles i to retninger. Den ene retning fokuserer på oprørsmuligheder, herunder finansiering ved hjælp af naturressourcer og kamptekniske fordele i form af bjergrigt terræn. Den anden retning omhandler forurettelse såsom økonomisk og politisk ulighed mellem substatslige grupper (Fearon og Laitin, 2003; Collier, Hoeffler og Rohner, 2009; Buhaug, Cederman og Gleditsch, 2013). På trods af en omfangsrig borgerkrigs litteratur har eksisterende studier ikke direkte undersøgt legitimitetsbegrebet og dets betydning for borgerkrigsudbrud (Wimmer, 2013). Denne artikel viser, at legitimitetsbegrebet er centralt, da begrebet

indfanger oversete motiver hos befolkningen. Mere specifikt besvares følgende spørgsmål: Hvorfor er legitimitetsbegrebet relevant i forbindelse med forståelsen af borgerkrigsudbrud?

Artiklen forløber i seks hovedafsnit. Først beskrives borgerkrigs litteraturens hidtidige fokusområder og tilbageværende spørgsmål, og herefter fremføres forståelsen af legitimitetsbegrebet. I tredje del gennemgås legitimitetsbegrebets teoretiske relevans, og i fjerde del udfoldes legitimitetsbegrebets empiriske bidrag, idet et legitimitetsindeks konstrueres. I femte del foreslås farbare veje i forbindelse med fremtidige borgerkrigsstudier, og slutteligt sammenfattes resultaterne i en konklusion.

## Borgerkrigs litteraturen og supplerende forklaringsfaktorer

Forskningsdagsordenen inden for borgerkrigs litteraturen var i slutningen af 1990'erne og starten af 2000'erne præget af en diskussion af motiver for borgerkrig, herunder grådighed versus forurettelse (*greed versus grievance*). Ifølge grådighedsteorien vil borgerkrig hovedsageligt opstå i stater, hvor gevinsten ved oprør er høj, og omkostningerne små, fx i fattige stater hvor magthaverne har adgang til værdifulde naturressourcer. I modsætning dertil fokuserede forurettelsesteorien på undertrykkelse og marginalisering. Forurettelsesteorien fremførte, at etnisk eller religiøs had i fragmenterede stater er hovedårsagen til borgerkrigsudbrud (Collier og Hoeffler, 1999; Collier og Sambanis, 2002; Bodea og Elbadawi, 2007).

De motivfokuserede teorier blev i 2000'erne i stigende grad afløst af et fokus på oprørsmuligheder, herunder styrkeforholdet mellem oprørere og staten. Mulighedsteorien hævder blandt andet, at der er motiver for borgerkrig i de fleste stater, hvorfor det afgørende er mulighederne. Statens repressive ressourcer blev anset som en vigtig forklaringsfaktor sammen med oprørernes finansieringsmuligheder, rekrutteringsmuligheder, militære ressourcer og sammenhængskraft (Fearon og Laitin, 2003; Collier, Hoeffler og Rohner, 2009; Fearon, 2010).

Mulighedsteorien præger stadig forskningsdagsordenen, men samtidig er flere borgerkrigsforskere vendt tilbage til studiet af motiver. Mulighedsteorien er blandt andet kritiseret for et overdrevet fokus på statiske faktorer målt på statsligt niveau såsom bjergrigt terræn. Desuden indikerede flere empiriske eksempler, at forurettelse som følge af diskrimination har en betydning i forbindelse med borgerkrigsudbrud.<sup>1</sup> De nutidige motivorienterede tilgange tager alternative indikatorer i betragtning. Teorierne opdeler ulighedsbegrebet i (a) horisontal ulighed, dvs. ulighed mellem politisk relevante grupper og (b) vertikal ulighed, dvs. fordelingen af goder i den samlede befolkning. Nyere studier

viser, at lande med relativt fattige substatslige grupper samt diskrimination af substatslige grupper øger sandsynligheden for borgerkrig (Cederman, Weidmann og Gleditsch, 2011; Deiwiks, Cederman og Gleditsch, 2012; Buhaug, Cederman og Gleditsch, 2013; Denny og Walter, 2014).

### *Behov for supplerende forklaringsfaktorer*

Selv om borgerkrigs litteraturen i høj grad øger forståelsen af borgerkriges opståen, er der eksempler på fred og konflikt, som eksisterende faktorer ikke kan forklare til fulde. Kong Abdullah II formår fx at bevare freden i Jordan på trods af lave BNP-niveauer og høj grad af diskrimination. Kong Mswati III evner ligeledes at bevare freden i Swaziland på trods af fattigdom, etnisk fragmentering og diskrimination (Motsamai, 2011; Juan og Bank, 2013). I Ghana er der høj grad af etnisk fragmentering og lave BNP-niveauer, og selv om der har været lokale uroligheder i den nordlige del af landet, har regeringen undgået deciderede borgerkrige (The World Bank, 2015; Department of Peace and Conflict Research, 2015). Herudover kan oprørsmuligheder eller gruppebaseret forurettelse (økonomisk/politisk) ikke direkte forklare de voldelige protester i kølvandet på det arabiske forår. For det første opstod der kampe i stærke stater med vidtrækkende repressionsmidler og begrænsede oprørsmuligheder, fx Syrien og Libyen. For det andet var oprørsbevægelserne kendetegnet ved massiv, folkelig massemobilisering på tværs af substatslige grupper.<sup>2</sup> For det tredje omhandlede det arabiske forår umiddelbart andre motiver end etnisk diskrimination, heriblandt dalende tillid, manglende frihedsrettigheder og begrænsninger i velfærd (Anderson, 2011; Bhardwaj, 2012; Juan og Bank, 2013). Sådanne eksempler peger på et behov for supplerende forklaringsfaktorer. Jeg argumenterer for, at eksplicit inddragelse af legitimitetsbegrebet er et godt startsted.

På trods af at legitimitet typisk har haft en central plads inden for samfundsvidenskaberne, fylder begrebet forsvindende lidt på borgerkrigsforskernes dagsorden. Selv om borgerkrigsstudier til tider nævner ordet legitimitet, undersøges begrebet sjældent direkte. Det skyldes blandt andet den økonomiske dominans inden for borgerkrigsstudierne. Litteraturen er præget af kvantitativ forskning med fokus på målbare variable, hvilket har overskygget studier af mere ”bløde” faktorer, som typisk er vanskeligere at operationalisere (Wimmer, 2013). Systematisk inddragelse af legitimitetsbegrebet bidrager til borgerkrigsstudierne på to fronter. For det første involverer legitimitetsbegrebet befolkningens opfattelse af regeringen. Dette implicerer direkte målinger baseret på surveydata frem for indirekte forurettelsesfaktorer. For det andet indfanger legitimitetsbegrebet motiver, der ikke nødvendigvis er koblet til økonomisk ulighed eller

politisk diskrimination. Legitimitetsbegrebet understreger, at borgere ikke kun handler ud fra rationel egeninteresse, men også ud fra en opfattelse af, hvad der er retfærdigt, dvs. om regeringen har legitim ret til at regere (Lamb, 2014).

## Hvad er legitimitet?

Udgangspunktet for legitimitetsforståelsen er Webers studier af legitimitet.<sup>3</sup> Weber lægger vægt på, at et magtforhold er legitimt, hvis de involverede parter opfatter det som sådan. Inspireret af Weber tager artiklen ligeledes afsæt i opfattet legitimitet frem for objektive legitimitetskriterier. Legitimitet udgøres af befolkningens opfattelser (nedefra og op), og objektet for legitimitet er i denne sammenhæng afgrænset til regeringen. Mere præcist defineres legitimitet som befolkningens opfattelse af regeringen som retmæssig magthaver. Legitimitet forstås derved vertikalt (folket som helhed i forhold til regeringen) frem for horisontalt (substatslige grupper i forhold til andre substatslige grupper). Som konsekvens heraf er fokus udelukkende på fuldskala borgerkrige, hvor regeringen udgør den ene part.

For det første udgøres det samlede legitimitetsniveau af befolkningens opfattelser i forhold til input. Dette aspekt af begrebet relaterer sig til validering af magtovertagelsen, dvs. hvorfor en regering i første omgang har ret til magten. Befolkningens tillid står centralt i retfærdiggørelsen af magtovertagelsen, og netop tillid er også et nøgleelement i Eastons diffuse støtte (Easton, 1975). Anskuelsen af tillid som en del af legitimitetsbegrebet er desuden i tråd med nyere studier af legitimitet (Levi, Sacks og Tyler, 2009; Gilley, 2013).

For det andet består legitimitet af opfattelser relateret til output. Koblingen mellem output og legitimitet understreges blandt andet af Easton (1975), der skelner mellem specifik støtte og diffus støtte og knytter output direkte til specifik støtte. Lipset (1959) kobler ligeledes effektivitet til legitimitet. Adskillige studier følger i Easton og Lipsets fodspor og relaterer offentlige goder til legitimitet, fx uddannelse, sikkerhed og sundhed (Weatherford, 1992; Beetham, 1993; Levi, Sacks og Tyler 2009). I forlængelse deraf anskues output-dimensionen her som et aspekt af legitimitetsbegrebet, der udgøres af befolkningens opfattelser i forhold til statens kerneopgaver: velstand, velfærd og sikkerhed.

For det tredje formes legitimitetsbegrebet af folkets opfattelser af frihedsrettigheder. Denne komponent er inspireret af Habermas (1975), der argumenterer for, at frihedsrettigheder er essentielle for legitimitet på tværs af kulturelle kontekster. Individorienterede tilgange kritiseres for at ligestille befolkningens legitimitetsopfattelse med legitimitetsniveauet uden at tage højde for uvidenhed om rettigheder (Beetham, 2013; Lamb, 2014). Med tilføjelsen af opfattede rettighedskriterier imødekommes kritikken, men samtidig fastholdes befolk-

ningsperspektivet. Frihedsrettigheder indeholdt i legitimitetsniveauet tilfører begrebet normative elementer, men det er stadig befolkningens opfattelse af rettighederne og ikke en universel rettighedstærskel, som afgør hvor et land placerer sig på legitimitetsskalaen. Desuden er rettighedsdimensionen ikke individuel tilstrækkelig for et højt legitimitetsniveau.

Samlet set forstås legitimitet som et multidimensionalt begreb, der formes af befolkningens opfattelse af regeringen som retmæssig magthaver i forhold til input, output og frihedsrettigheder. De tre dimensioner forventes ikke direkte at korrelere, men kan delvist kompensere for hinanden og udgør tilsammen legitimitetsniveauet. Adfærd (fx politisk deltagelse) anskues ikke som en del af selve legitimitetsbegrebet, men som udfald forårsaget af legitimitet. Det understreges desuden, at fokus ikke er kilderne eller strategierne bag de målte legitimitetsniveauer. Der er flere veje til høje legitimitetsniveauer. Weber nævner karisma, tradition og legalitet som væsentlige legitimitetskilder (Weber, 1946). Hertil kan tilføjes frie og fair valg (Habermas, 1975). Det er ligeledes oplagt, at faktorer som olie og høje BNP-niveauer påvirker opfattelser relateret til outputdimensionen. Formålet er dog at indfange det direkte legitimitetsniveau, dvs. befolkningens konkrete opfattelse frem for bagvedliggende kilder.

### *Legitimitetsbegrebets teoretiske relevans*

Overordnet set indebærer legitimitet færre motiver for væbnet kamp blandt den brede befolkning, hvilket forventes at mindske sandsynligheden for borgerkrig. Legitimitet fordrer, at befolkningen frivilligt indordner sig regeringen ud fra moralsk forpligtelse. Det vanskeliggør radikaliserede gruppers rekruttering og mobilisering af regeringsmodstand. Det stiller eksempelvis store krav til oprørerne, hvis borgerkrig skal italesættes som et nødvendigt og frugtbart tiltag i legitime regimer.

Omvendt er der motiver for regeringsmodstand hos store dele af befolkningen i stater med lave legitimitetsniveauer. Illegitimitet motiverer krav om ændring af status quo, hvilket kan opildne konflikter (Lamb, 2014). Illegitimiteten omfatter desuden per definition regeringen, hvilket giver radikaliserede grupper mulighed for at mobilisere bred modstand blandt den almene befolkning i legitimitetens navn. En sådan massemobilisering kan fx ende med direkte krav om regeringens afgang eller mindre radikale krav om reformer. Hvis ikke regeringen imødekommer befolkningens krav, kan landet ende i væbnet konflikt. Stien mellem (il)legitimitet og borgerkrig svarer overvejende til mekanismerne i forbindelse med relativ deprivation præsenteret af blandt andre Gurr (1970). Individuers udbredte utilfredshed med deres situation forårsager konflikt, idet frustration genererer aggression.

Et højt legitimitetsniveau udelukker dog ikke, at andre motiver (fx grådighed eller religion) kan føre til borgerkrig. På samme vis er der alternative stier i illegitime stater, som ikke vil føre til borgerkrig. Hvis regeringen fx formår at opgradere output-dimensionen, kan det bremse en potentiel borgerkrig. Hertil kommer et væld af ikke-voldlige udtryksformer såsom demonstrationer. Det er også muligt, at øget repression kan afskrække en mobiliseret befolkning (Dogan, 2009).<sup>4</sup> Det statslige legitimitetsniveau tager desuden ikke højde for, at små, magtfulde grupper, der ikke anser regeringen som retmæssig, ønsker at gribe til våben. Legitimitetsniveauet anses dog stadig som informativt (ligesom eksisterende statslige indikatorer), da borgerkrig er ressourcekrævende, og stærke motiver og rekrutteringsmuligheder blandt den brede befolkningen giver bedre vilkår for borgerkriges opståen. Selv om statslig illegitimitet på ikke altid vil føre til borgerkrig, og legitimitet på statsligt niveau ikke altid indebærer fred, forventes der gennemsnitligt set større sandsynlighed for fuldskala borgerkrig i illegitime regimer.

### *Måling af legitimitet*

Legitimitetsbegrebets kompleksitet gør det vanskeligt at måle. Der er dog flere eksempler på empiriske målinger af staters legitimitetsniveau. I tråd med eksisterende målinger anvendes survey-data, da artiklen stræber efter at måle legitimitet direkte, dvs. selve opfattelserne.<sup>5</sup> Legitimitetsmålingen involverer ikke mulige kilder såsom BNP per indbygger eller karisma, religion, ideologi osv. For at dække så stor en del af verdens lande som muligt baseres målingerne på World Values Survey.<sup>6</sup> Der anvendes bølge 6, som dækker årene 2010-2014, da ingen af de tidligere bølger omfatter spørgsmål, der fyldestgørende dækker alle begrebets teoretiske dimensioner. Eksempelvis er der ikke spurgt direkte ind til velfærd og sikkerhed i forbindelse med bølgerne før 2010. Selv om tidligere målinger ville give større mulighed for at udforske effekterne af legitimitet, vælger jeg derfor den nyeste bølge. Datasættet omfatter mere end 74.000 respondenter og 52 lande (World Values Survey Association, 2014). Legitimitetsscoren estimeres for 49 af de 52 lande, da der for Qatar, Usbekistan og Kuwait ikke er spurgt om relevante rettighedsspørgsmål.<sup>7</sup> Ud fra ti spørgsmål konstrueres et formativt legitimitetsindeks bestående af tre subindeks. Input-dimensionen måles med fire tillidsspørgsmål, der afspejler befolkningens tillid til regeringen, retsvæsenet, politiet og embedsmandsapparatet (V113, V114, V115, V118). Output-dimensionen måles med fire spørgsmål, der omhandler, hvorvidt respondenter inden for de sidste 12 måneder har haft nok mad, kontantindkomst, adgang til nødvendig medicinsk behandling samt følt sig tryk i eget hjem i forhold til kriminalitet (V188, V189, V190, V191). Der anvendes to

spørgsmål til at måle rettighedsdimensionen, herunder opfattelsen af respekt for menneskerettigheder og frihedsfølelse (V142, V55).<sup>8</sup>

Scoren for hvert spørgsmål afspejler den befolkningsandel, der placerer sig i positive svarkategorier, eksempelvis andelen, der har svaret "A great deal" eller "Quite a lot" ud af det samlede antal svar fra regnet manglende værdier og "Don't know".<sup>9</sup> Der skelnes ikke mellem svarkategorierne inden for henholdsvis positive og negative andele. Der er et lige antal svarkategorier til alle spørgsmål, så begge andele afspejler det samme antal svarkategorier. I forbindelse med selve indekskonstruktionen tager jeg udgangspunkt i Munck (2009), som understreger vigtigheden af at tilpasse aggregeringsmetoden til komponenternes interaktive forhold og komplementære relationer. Til konstruktionen af de tre subindeks anvendes det geometriske gennemsnit, idet subkomponenterne anskues som delvist komplementære og interaktive. I forhold til konstruktionen af det samlede indeks anvendes det aritmetiske gennemsnit, idet dimensionerne anskues som delvist komplementære, men ikke som interaktive. Med andre ord forventes der ikke betydelig korrelation mellem de tre dimensioner, der udgør det formative indeks, men de kan delvist kompensere for hinanden. Først reduceres data til andele på landeniveau i forhold til hvert spørgsmål. Herefter standardiseres alle andelsvariablene, så hvert spørgsmål vægtes lige højt uafhængigt af variationsbredden i andelene. Herefter udregnes det geometriske gennemsnit for hver subdimension. Sluttelig udregnes det aritmetiske gennemsnit på tværs af de tre standardiserede subdimensioner. De tre legitimitetsdimensioner vægtes lige højt.<sup>10</sup>

Legitimitetsindeksets variationsbredde er sat til at gå fra 0 til 10 for at bekvemmeliggøre sammenligninger mellem de 49 lande. Gennemsnittet er 5,3, og standardafvigelsen 2,5. De enkelte scorer for alle 49 lande er oplistet i tabel 1. Legitimitetsindekset er velegnet til at diskriminere mellem de 49 lande, idet indeksets finkornede karakter betyder, at ingen lande opnår præcis samme scorer. Ikke overraskende placerer Sverige sig i helt i top. Den øverste del af listen domineres generelt af lande med demokratiske styreformer og høje velstandsniveauer. For det første er det forventeligt, at opfattelser relateret til inputdimensionen og rettighedsdimensionen er mere positive i demokratier, hvor der sædvanligvis er højere grad af frihedsrettigheder, og hvor manglende tillid typisk vil resultere i et regeringsskifte. For det andet kan velstandsniveauet påvirke opfattelser relateret til output i en positiv retning. Det kan medvirke til at forklare, hvorfor fx Nederlandene og Tyskland scorer højt, imens fattige lande som Yemen, Armenien og Ukraine ligger i bunden af skalaen.

Det skal understreges, at fattige, autoritære regimer kan opnå en høj legitimitetscore. Det er fx tilfældet i Jordan, der er nr. 11 ud af 49. Kong Abdullah

*Tabel 1: Legitimitetsrangering*

			Legitimitets-					Legitimitets-			
Nr.	Land	År	score	Nr.	Land	År	score	Nr.	Land	År	score
1	Sverige	2011	10,00	26	Japan	2010	4,97				
2	Kina	2012	9,76	27	Algeriet	2013	4,85				
3	Singapore	2012	9,73	28	Slovenien	2011	4,43				
4	Malaysia	2012	9,49	29	Palæstina	2013	4,28				
5	New Zealand	2011	8,78	30	Tunesien	2013	4,27				
6	Tyskland	2013	8,60	31	Libyen	2014	4,25				
7	Australien	2012	8,15	32	Rwanda	2012	4,21				
8	Nederlandene	2012	7,87	33	Chile	2011	4,03				
9	Taiwan	2012	7,60	34	Trinidad	2011	3,90				
10	Sydkorea	2010	7,28	35	Irak	2012	3,76				
11	Jordan	2014	7,24	36	Zimbabwe	2012	3,68				
12	Tyrkiet	2011	7,10	37	Libanon	2013	3,60				
13	Ghana	2012	7,03	38	Pakistan	2012	3,37				
14	USA	2011	6,96	39	Mexico	2012	3,29				
15	Cypern	2011	6,76	40	Nigeria	2011	3,23				
16	Aserbajdsjan	2011	6,68	41	Colombia	2012	2,70				
17	Kirgisistan	2011	6,50	42	Rusland	2011	2,66				
18	Kasakhstan	2011	6,36	43	Marokko	2011	2,56				
19	Estland	2011	6,35	44	Rumænien	2012	2,28				
20	Philippinerne	2012	5,99	45	Egypten	2013	2,23				
21	Uruguay	2011	5,71	46	Ukraine	2011	1,73				
22	Spanien	2011	5,66	47	Yemen	2014	1,48				
23	Ecuador	2013	5,44	48	Armenien	2011	1,34				
24	Polen	2012	5,17	49	Peru	2012	0,00				
25	Hviderusland	2011	5,15								

II kan blandt andet trække på traditionel og ceremoniel magtoverdragelse og derved generere tillid blandt befolkningen. Diktaturer som Aserbajdsjan og Kasakhstan ligger desuden højere end flere vestlige demokratier (fx Spanien og Japan). Forekomst af naturressourcer og karisma knyttet til regeringslederen kan være en medvirkende faktor til høje scorer i sådanne autokratier. Det bemærkes desuden, at Malaysia og Kina formår at placere sig helt i toppen på trods af undertykkelse af mindretal i begge lande, blandt andet fordi legitimitetsscoren udregnes på nationalt niveau. Sidstepladsen tilhører Peru, hvormod lande som Pakistan og Zimbabwe holder sig uden for listens bund. Samlet set understreger målingen, at legitimitet udtrykt ved befolkningens opfattelser ikke i alle tilfælde er sammenfaldende med en vestlig forestilling om, hvornår



et styre er legitimt. Selv om svarene i autoritære regimer kan være påvirket af frygt for regimet, indikerer indekset, at autoritære regeringer kan besidde legitimitet.

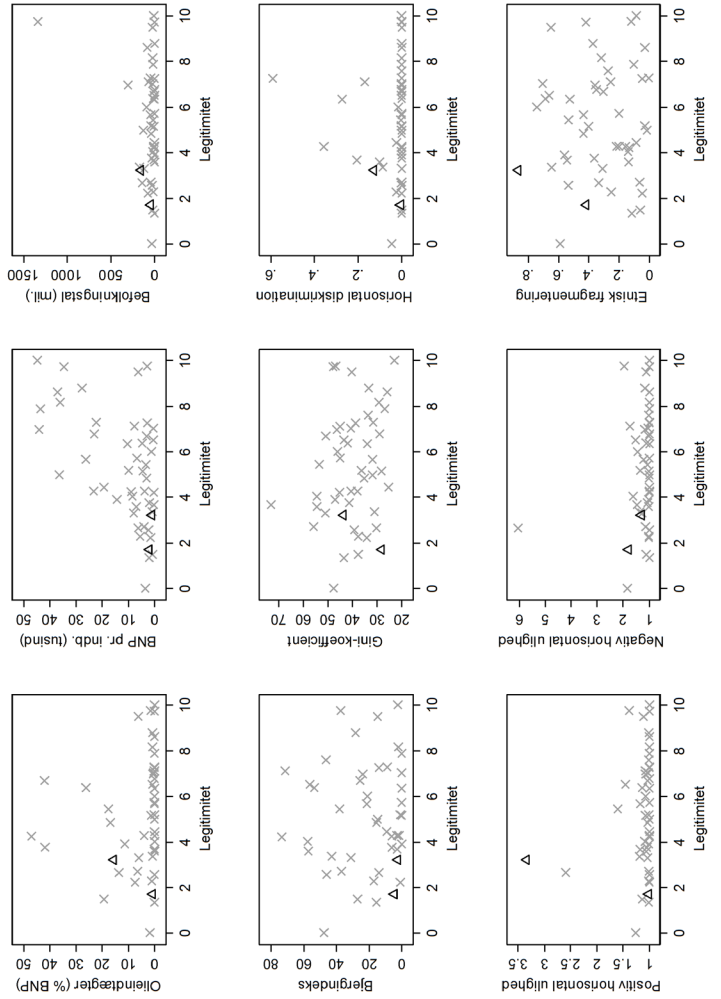
## Forskelle på udbredte indikatorer og legitimitet

Operationaliseringen af oprørsmuligheder inden for borgerkrigs litteraturen varierer og omfatter en lang række indikatorer. Der er dog især fire indikatorer, der er vidt udbredte: olieindtægter, BNP per indbygger, befolkningsstørrelse og bjergrigt terræn. Disse indikatorer afspejler finansieringsmuligheder, rekrutteringsmuligheder og relativ styrke i forhold til staten (Fearon og Laitin, 2003; Bodea og Elbadawi, 2007; Collier, Hoeffler og Rohner, 2009; Buhaug, 2006). De første survey-undersøgelser i forbindelse med bølge 6 er foretaget i 2010, hvorfor der hentes data fra 2010 fra Verdensbanken (The World Bank, 2011, 2015). Bjergindekset hentes fra Fearon og Laitin (2003), da dets statistiske karakter overflødig gør opdatering.<sup>11</sup>

Målene for forurettelse dækker horisontal såvel som vertikal forurettelse og er baseret på Buhaug, Cederman og Gleditsch (2013). Der anvendes de nyeste tal fra 2005 og i alt inddrages fem indikatorer, der anvendes af nutidige borgerkrigsstudier: gini-koefficienten, gruppebaseret diskrimination, negativ horisontal ulighed, positiv horisontal ulighed og etnisk fragmentering. Hvorvidt et land har oplevet borgerkrigsudbrud efter legitimitetsmålingen afgøres med afsæt i UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset, hvor fuldskala borgerkrig indebærer, at regeringen er aktiv part i konflikten, og antallet af døde er min 1.000 (Themné og Wallenstein, 2014). Et borgerkrigsudbrud forstås her som nyt, hvis det er minimum et år siden, der sidst var 25 dødsfald. Hvis der kontinuerligt er 25 dødsfald om året, forstås konflikten som igangværende.

I forbindelse med sammenligningerne mellem legitimitet og udbredte indikatorer, er der gennemført bivariat analyse og multipel regressionsanalyse.<sup>12</sup> Der identificeres en statistisk signifikant sammenhæng mellem legitimitet og BNP per indbygger, da høje BNP-niveauer korrelerer positivt med legitimitetsniveauet. Det er ikke overraskende, idet output indgår som dimension i legitimitetsbegrebet. Der er dog langt fra perfekt korrelation. Dette gælder både for det samlede indeks og for output-dimensionen alene. Et land som Jordan har eksempelvis lavt BNP-niveau, men en høj output-score. Befolkningen i Jordan er dermed mere positiv end det faktiske velstandsniveau indikerer, eventuelt fordi folket sammenligner sig med nabolande i højere grad end verdensgenomsnittet. Herudover involverer output-dimensionen velfærd og sikkerhed, hvilket ikke indfanges med en ren BNP-indikator.

Figur 1: Sammenhæng mellem legitimitet og udbredte borgerkrigsindikatorer



Note: Trekanten 'Δ' repræsenterer borgerkrigsudbrud i Ukraine og Nigeria efter legitimitetsmålingen. Ukraine har den laveste legitimitetscore af de to lande og ligger derfor længere til venstre end Nigeria på alle figurer. Det bemærkes, at der mangler værdier i forhold til olieindtægter, BNP og befolkningsstal for Taiwan. Der er ligeledes ikke frembragt data for olieudvinding i Rwanda, gini-koefficienten i Libyen samt bjergeindeks for Cypern, Tyskland og Singapore.

Høje befolkningstal korrelerer ligeledes positivt med legitimitet, men sammenhængen forsvinder, hvis Kina fjernes. Der observeres ikke sammenhænge mellem legitimitet og andre udbredte indikatorer inden for borgerkrigs litteraturen. Legitimitetsvariablen måler derfor umiddelbart andre aspekter end de eksisterende indikatorer. Figur 1 illustrerer sammenhængene mellem de udvalgte borgerkrigsindikatorer og legitimitet. Figuren bekræfter, at der ud over BNP per indbygger, ikke er en tydelig sammenhæng mellem legitimitet og eksisterende indikatorer.

## Illustrative eksempler: Ukraine, Nigeria, Jordan og Ghana

Der er i skrivende stund opstået to fuldskala borgerkrige blandt de inkluderede lande efter legitimitetsmålingerne: Nigeria 2011 og Ukraine 2014 (markeret med trekanter i figur 1). I forhold til borgerkrigen i Ukraine 2014 peger de eksisterende indikatorer på to aspekter: Ukraines lave BNP-niveau per indbygger samt høje niveauer af negativ horisontal ulighed. Ukraine afviger dog ikke væsentligt fra gennemsnittet i forhold til de andre indikatorer, jf. tabel 2. I relation til Nigeria 2011 kan flere eksisterende indikatorer medvirke til at forklare borgerkrigsudbruddet, eksempelvis etnisk fragmentering, jf. tabel 2. Det betyder imidlertid ikke, at legitimitet er uden betydning. Legitimitetsindekset viser, at både Ukraine og Nigeria havde lave legitimitetsniveauer, umiddelbart inden borgerkrigene opstod. Det peger på, at legitimitetsniveauet er en yderligere faktor, som borgerkrigsforskere bør tage i betragtning, når borgerkrigsudbrud forklares. Idet der kun er opstået to nye borgerkrige, kan der dog ikke drages generelle konklusioner om tilstedeværelsen (eller styrken) af en kausal sammenhæng mellem illegitimitet og borgerkrig.

I forlængelse af koblingen mellem illegitimitet og interstatslig konflikt kan legitimitet relateres til fred. Umiddelbart øger legitimitet forståelsen af fred i stater, hvor eksisterende borgerkrigsforskere ville forvente konflikt. I forhold til eksempelvis Jordan peger flere af de udbredte indikatorer i retning af borgerkrigsudbrud. Jordan ligger særdeles højt i forhold til horisontal diskrimination. Herudover er BNP-niveauet i Jordan væsentligt under gennemsnittet, og det bjergrige terræn giver oprørerne en kampteknisk fordel. Der er således både motiver og muligheder for borgerkrig til stede i Jordan. Gini-koefficienten og de horisontale mål for økonomisk ulighed adskiller sig ikke væsentligt fra gennemsnittet, og selv om Jordan scorer lavt i forhold til etnisk fragmentering, er landet kendetegnet ved splittelse mellem palæstinensiske grupper og den øvrige befolkning. Hvordan undgås intrastatslig vold? Sammen med det lave befolkningstal bidrager legitimitetsniveauet til at forklare stabiliteten i Jordan. Mellemøstlige monarkiers evne til at generere legitimitet er af mellemøstfor-

Table 2: Indikatorer for udvalgte lande

Land	Leg. score	Olieindtægter (% BNP)	BNP pr. indb. (tusind)	Befolkingstal (mil.)	Bjergindeks	Gini-koeff.	Horisontal disk.	Positiv hori. ulighed	Negativ hori. ulighed	Etnisk fragmentering
Ukraine	1,73	0,87	1,97	45,87	4,72	28,20	0,01	1,01	1,79	0,42
Nigeria	3,23	15,67	1,00	159,71	2,40	43,70	0,13	3,34	1,30	0,87
Jordan	7,24	0,00	2,82	6,05	14,20	38,80	0,59	1,00	1,00	0,05
Ghana	7,03	0,27	0,61	24,26	0	40,70	0	1,02	1,03	0,71
Gennemsnit	5,28	6,25	11,90	69,68	21,77	39,98	0,04	1,15	1,26	0,32
(std. afv.)	(2,45)	(11,73)	(13,64)	(195,92)	(21,33)	(9,86)	(0,11)	(0,41)	(0,74)	(0,23)

Note: Gennemsnittet er beregnet for de 49 lande, der er inkluderet i indekset. Der er dog enkelte manglende værdier, jf. noten til figur 1.

skere netop fremhævet som en mulig stabilitetskilde (Hudson, 1977; Albrecht og Schlumberger, 2004; Bank, Sunik og Richter, 2014).

Ghana er et andet eksempel på et land, hvor regeringen formår at opnå et relativt højt legitimitetsniveau. Selv om der har været lokale uroligheder i den nordlige del af landet, betegnes Ghana typisk som et stabilt og fredeligt land på nationalt niveau (McCauley, 2013; Department of Peace and Conflict Research, 2015). Ud fra det lave BNP-niveau og den høje grad af etnisk fragmentering er det overraskende. Placeringen som nr. 13 kan være en medvirkende faktor til den nuværende politiske stabilitet. Tabel 2 opsummerer gennemsnittene for de forskellige indikatorer i relation til de fire ovennævnte eksempler.

## Fremtidige borgerkrigsstudier

Ambitionen i nærværende artikel var at undersøge legitimitetsbegrebet og dets relevans i forbindelse med forståelsen af borgerkrigsudbrud. Der er ikke direkte foretaget en test af kausalsammenhængen mellem legitimitetsniveauer og borgerkrigsudbrud. Det skyldes blandt andet, at de survey-data, der omfatter alle relevante legitimitetsdimensioner, er indsamlet inden for de senere år. Hvorvidt lave legitimitetsniveauer fører til borgerkrig er oplagt at undersøge i forbindelse med fremtidige borgerkrigsstudier, når der foreligger opdaterede konfliktdata for en årrække efter legitimitetsmålingerne. Flere survey-data over tid vil ligeledes give mulighed for at undersøge, hvorvidt borgerkrig påvirker legitimitetsniveauet (omvendt kausalitet). Intrastatsligt sammenbrud kan påvirke opfattelsen af regeringen negativt og derved mindske legitimitetsniveauet, hvilket udfordrer brugen af legitimitet som forklarende variabel. På samme vis forventes interaktion mellem legitimitetsniveauet og udbredte variable såsom BNP per indbygger. Interaktion og kausalitetsretningen er oplagte forskningsemner, når yderligere data bliver tilgængelige. Ud over kvantitative tids-seriestudier er dybdegående casestudier med mekanismefokus en mulighed.

Desuden er det muligt at supplere World Values Survey med data fra de regionale barometre såsom Afrobarometer. De regionale survey-undersøgelser omfatter ikke de samme spørgsmål som World Values Survey, men giver mulighed for at sammenligne lande inden for verdensdele. Med udgangspunkt i de regionale barometre er det tillige muligt at studere korrelationer mellem legitimitet og borgerkrig på substatsligt niveau. Eksempelvis kan substatslige legitimitetsscorer for afrikanske lande sammenkobles med regional konfliktdata fra Uppsala Conflict Data Programs Georeferenced Event Dataset, når opdaterede data herfra foreligger (Sundberg og Melander, 2013). Denne tilgang ville indfange konflikter, hvor staten ikke nødvendigvis er aktør. Samtidig tages der højde for, at små, magtfulde grupper med meget lave legitimitetsniveauer kan

gribe til våben. Substatslige legitimitetsmål imødekommer nyere borgerkrigsstudiers fokus på gruppebaserede motiver.

Alternative legitimitetsmålinger baseret på kilderne frem for de konkrete opfattelser er ligeledes et oplagt forskningsområde for fremtidige borgerkrigsstudier. Det er udfordrende at anvende eksisterende survey-data i forbindelse med legitimitetsmålinger, da især begrænsede spørgsmål relateret til inputdimensionen udfordrer målingsvaliditeten. En alternativ tilgang er at anvende ekspertvurderinger af legitimitetskilderne, fx promovning af ideologi, karisma og økonomisk vækst (Grauvogel og von Soest, 2014).

## Konklusion

På trods af en omfangsrig litteratur vedrørende borgerkriges opståen har legitimitetsbegrebet fyldt forsvindende lidt på borgerkrigsforskernes dagsorden. Denne artikel viser, at legitimitetsbegrebet er relevant, da begrebet indfanger oversete motiver hos befolkningen. Legitimitet blev defineret som folkets opfattelse af regeringen som retmæssig magthaver.

Legitimitet forventes at påvirke sandsynligheden for borgerkriges opståen, da høje legitimitetsniveauer mindsker motiver for forandring og vanskeliggør massemobilisering. Omvendt implicerer illegitimitet stærke motiver hos befolkningen, hvilket giver radikaliserede grupper større mulighed for at mobilisere regeringsmodstand. Med afsæt i den teoretiske forventning blev der ud fra World Values Survey udregnet legitimitetsscorer for 49 stater. Legitimitetsmålingen viste, at legitimitetsniveauet kan være højt i autoritære, fattige regimer. Målingen adskiller sig fra eksisterende motiv- og mulighedsvARIABLE, da der tages afsæt i befolkningens opfattelser, herunder motiver som ikke nødvendigvis korrelerer med økonomisk ulighed eller politisk diskrimination. Mere specifikt tilfører begrebet forklaringskraft i forbindelse med lande som Jordan og Ghana, hvor eksisterende teorier ville forvente borgerkrig. Samtidig er det plausibelt, at illegitimitet spiller en rolle i forbindelse med borgerkriges opståen, da de to borgerkrige, som er opstået efter legitimitetsmålingen, forekommer i lande med lave legitimitetsniveauer (Nigeria 2011 og Ukraine 2014). Et afsæt i legitimitetsbegrebet påpeger, at potentielle oprørere ikke kun handler ud fra materielle incitamenter, men også ud fra principper om retfærdighed.

Artiklen har ikke decideret testet den kausale sammenhæng mellem legitimitetsniveau og borgerkrig, men på sigt giver opdaterede data mulighed for dette. Hvis fremtidig forskning identificerer generelle sammenhænge mellem legitimitet og borgerkrig, har det betydning i forhold til forebyggelse, idet advarselsmekanismer i højere grad bør inddrage befolkningens opfattelse af re-

geringen. Fremtidig borgerkrigsforskning bør derfor se nærmere på samspillet mellem legitimitet og borgerkriges opståen.

## Noter

1. Eksempelvis var borgerkrigen i Etiopien 1974-1991 blandt andet et resultat af massiv undertrykkelse af Eritreas befolkning, der i adskillige år kæmpede for selvbestemmelse og løsrivelse fra Etiopien (Bereketeab, 2010). Ligeledes kan den sudanesiske borgerkrig 1983 anskues som et resultat af undertrykkelse og marginalisering af sydsudanesiske befolkningsgrupper (Collins, 2008).
2. Oprørsgrupperne i Syrien omfatter eksempelvis både sunnimuslimer og shiamuslimer (Bhardwaj, 2012).
3. Studiet af legitimitetsrelaterede problemstillinger optog filosoffer som Aristoteles, Machiavelli og Rousseau, men Weber var en af de første, der eksplicit studerede legitimitetsbegrebet (Lamb, 2014).
4. Gerschewski (2013) argumenterer for, at eliteinddragelse, repression og legitimitet er de tre stabiliserende søjler i autoritære regimer. Det bemærkes dog, at repression også kan anskues som en radikaliserende faktor (Davenport, 2007).
5. Se blandt andet Weatherford (1991), Levi, Sacks og Tyler (2009), Power og Cyr (2009) og Gilley (2012) for eksempler på legitimitetsmålinger.
6. Der er dog en række datamæssige udfordringer, der knytter sig til brugen af World Values Survey. For det første er det vanskeligt at sikre en høj målingsvaliditet og reliabilitet på tværs af lande, da forskelligartede kulturer og sprog kan føre til uens forståelse af spørgsmålene. For andet er der fare for økologisk fejlslutning, når der udregnes statslige legitimitetsniveauer ud fra individdata (Coppedge, 2012). For det tredje er det nødvendigt at være påpasselig i forhold til generalisering fra stikprøve til population, da stikprøvernes repræsentativitet og datakvalitet varierer. Der er således en række forbehold, der skal tages i betragtning i forbindelse med legitimitetsrangeringen.
7. Der er foretaget sammenligninger af gennemsnittene for henholdsvis inkluderede lande og udeladte lande for at undersøge de 49 landes repræsentativitet. De inkluderede lande har et væsentligt højere befolkningsgennemsnit, blandt andet fordi Kina trækker gennemsnittet betydeligt op. Gennemsnittet for gruppebaseret diskrimination og etnisk fragmentering er ligeledes signifikant højere blandt de inkluderede lande (blandt andet pga. Jordan og Nigeria). De udeladte lande afviger dog ikke signifikant i forhold til andre udbredte borgerkrigsfaktorer, jf. det supplerende materiale.
8. Se det supplerende materiale for konkrete spørgsmålsformuleringer og svarkategorier.

9. Manglende værdier og ved ikke-svar kan afspejle frygt for regimet. Det bemærkes dog, at manglende værdier og ved ikke-svar for hvert spørgsmål udgør under 5 pct. Hvis svarkategorierne medtages i henholdsvis den negative andel eller den positive andel, rykker flere lande et par pladser, men der ændres ikke på helhedsbilledet, jf. det supplerende materiale.
10. Der er til sammenligning konstrueret et indeks, hvor output-dimensionen vægtes dobbelt. Fattige lande som Rwanda og Nigeria rykker nogle pladser ned, hvorimod lande som Japan og USA rykker nogle pladser op, jf. det supplerende materiale.
11. Mindre udbredte mulighedsindikatorer omfatter vækstrater, diamanter, andel unge mænd, skovrigt terræn og ustabilitet (Dixon, 2009).
12. Se det supplerende materiale for de specifikke koefficienter.

## Litteratur

- Albrecht, Holger og Oliver Schlumberger (2004). "Waiting for Godot": regime change without democratization in the Middle East. *International Political Science Review* 25 (4): 371-392.
- Anderson, Lisa (2011). Demystifying the Arab Spring: parsing the differences between Tunisia, Egypt, and Libya. *Foreign Affairs* 90 (3): 2-16.
- Bank, André, Anna Sunik og Thomas Richter (2014). Durable, yet different: monarchies in the Arab Spring. *Journal of Arabian Studies* 2 (4): 163-179.
- Beetham, David (1993). In defence of legitimacy. *Political Studies* 41 (3): 488-191.
- Beetham, David (2013). *The Legitimation of Power*. 2nd ed., rev. ed. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bereketeab, Redie (2010). *Eritrea: The Making of a Nation, 1890-1991*. Trenton, NJ: Red Sea Pr.
- Bhardwaj, Maya (2012). Development of conflict in Arab Spring Libya and Syria: from revolution to civil war. *Washington University International Review* 1: 76-96.
- Bodea, Cristina og Ibrahim A. Elbadawi (2007). Riots, coups and civil war: revisiting the greed and grievance debate. *Policy Research Working Paper 4397*. Washington, DC: The World Bank.
- Buhaug, Halvard (2006). Relative capability and rebel objective in civil war. *Journal of Peace Research* 43 (6): 691-708.
- Buhaug, Halvard, Lars-Erik Cederman og Kristian S. Gleditsch (2013). Square pegs in round holes: inequalities, grievances, and civil war. *SSRN Scholarly Paper ID 1900723*. Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Cederman, Lars-Erik, Nils B. Weidmann og Kristian S. Gleditsch (2011). Horizontal inequalities and ethnonationalist civil war: a global comparison. *American Political Science Review* 105 (03): 478-495.



- Collier, Paul og Anke Hoefler (1999). Greed and grievance in civil war. *Policy Research Working Papers*. The World Bank.
- Collier, Paul, Anke Hoefler og Dominic Rohner (2009). Beyond greed and grievance: feasibility and civil war. *Oxford Economic Papers* 61 (1): 1-27.
- Collier, Paul og Nicholas Sambanis (2002). Understanding civil war: a new agenda. *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 3-12.
- Collins, Robert O. (2008). *A History of Modern Sudan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davenport, Christian (2007). State repression and political order. *Annual Review of Political Science* 10: 1-23.
- Deiwiks, Christa, Lars-Erik Cederman og Kristian S. Gleditsch (2012). Inequality and conflict in federations. *Journal of Peace Research* 49 (2): 289-304.
- Denny, Elaine K. og Barbara F. Walter (2014). Ethnicity and civil war. *Journal of Peace Research* 51 (2): 199-212.
- Department of Peace and Conflict Research (2015). *Uppsala Conflict Data Program Conflict Encyclopedia*. <http://www.ucdp.uu.se/gpdata/gpregions.php?regionSelect=2-Southern%20Africa> (5. oktober, 2015).
- Dixon, Jeffrey (2009). What Causes Civil Wars? Integrating quantitative research findings. *International Studies Review* 11 (4): 707-735.
- Dogan, Mattei (2009). Political legitimacy: new criteria and anachronistic theories. *International Social Science Journal* 60 (196): 195-210.
- Easton, David (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5 (4): 435-457.
- Fearon, James D. (2010). Governance and civil war onset. *World Development Report 2011. Background Paper*. Washington, DC: The World Bank.
- Fearon, James D. og David D. Laitin (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review* 97 (01): 75-90.
- Gerschewski, Johannes (2013). The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes. *Democratization* 20 (1): 13-38.
- Gilley, Bruce (2012). State legitimacy: an updated dataset for 52 countries. *European Journal of Political Research* 51 (5): 693-699.
- Gilley, Bruce (2013). *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Grauvogel, Julia og Christian von Soest (2014). Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research* 53 (4): 635-653.
- Gurr, Ted R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Habermas, Juergen (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hudson, Michael C. (1977). *Arab Politics: The Search for Legitimacy*. New Haven: Yale University Press.
- Juan, Alexander De og André Bank (2013). The effects of regime cooptation on the geographical distribution of violence: evidence from the Syrian Civil War. *GIGA Working Paper Series 222*. GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Lamb, Robert D. (2014). *Rethinking Legitimacy and Illegitimacy: A New Approach to Assessing Support and Opposition across Disciplines*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Levi, Margaret, Audrey Sacks og Tom Tyler (2009). Conceptualizing legitimacy, measuring legitimating beliefs. *American Behavioral Scientist* 53 (3): 354-375.
- Lipset, Seymour Martin (1959). Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review* 53 (01): 69-105.
- McCauley, John F. (2013). Economic development strategy and conflict: a comparison of Côte d'Ivoire and Ghana 50 years after independence, pp. 141-166 i William Ascher og Natalia Mirovitskaya (red.), *The Economic Roots of Conflict and Cooperation in Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- Motsamai, Dimpho (2011). Swaziland: Can Southern Africa's last absolute monarchy democratise? *African Security Review* 20 (2): 42-50.
- Munck, Gerardo L. (2009). *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Power, Timothy J. og Jennifer M. Cyr (2009). Mapping political legitimacy in Latin America. *International Social Science Journal* 60 (196): 253-272.
- Sundberg, Ralph og Erik Melander (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research* 50 (4): 523-532.
- Themnér, Lotta og Peter Wallensteen (2014). Armed conflicts, 1946–2013. *Journal of Peace Research* 51 (4): 541-554.
- The World Bank (2011). *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington DC: The World Bank.
- The World Bank (2015). *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (5. oktober, 2015).
- Weatherford, M. Stephen (1991). Mapping the ties that bind: legitimacy, representation, and alienation. *Political Research Quarterly* 44 (2): 251-276.
- Weatherford, M. Stephen (1992). Measuring political legitimacy. *American Political Science Review* 86 (1): 149-166.
- Weber, Max (1946 [1919]). Politics as a vocation, pp. 77-128 i H.H. Gerth og C. Wright Mills (red.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press

Wimmer, Andreas (2013). *Waves of War Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.

World Values Survey Association (2014). *World Values Survey Wave 6 2010-2014 Official Aggregate v.20141107*. <http://www.worldvaluessurvey.org> (5. oktober, 2015).