

Georg Sørensen

## Svage stater: en introduktion

Svage stater er politisk-institutionelt lavt udviklede og mangler legitimitet i befolkningen. De er hyppigt også socio-økonomisk lavt udviklede. Voldelige konflikter i verden idag er hyppigst interne konflikter i svage stater. Når svage stater bryder sammen, som f.eks. Somalia, Liberia og Rwanda, bliver de til 'failed states'. Artiklen viser, hvorfor svage stater og 'failed states' vil være et stort problem længe endnu.

Det hævdes af og til, at vi en har en "verdensorden"; udtrykket har særlig vundet frem, efter at præsident Bush i 1990 brugte det i en tale, der markerede afslutningen på den kolde krig og etableringen af en koalition imod Saddam Hussein. Men udtrykket er egentlig misvisende; vi har nemlig ikke en verdensorden forstået som én verden hvor alle (verdens-)borgere behandles lige (jf. Hall, 1996). Den orden, vi har i verden er en international orden, baseret på et system af suveræne stater. Det er staterne, der er grundenhederne i det internationale samfund. International lov er lov skrevet for, om, og af stater (Jackson, 1995).

Individer har naturligvis også rettigheder, men de har dem helt overvejende igennem stater. Det er staterne, der tilslutter sig de internationale aftaler vedrørende menneskerettigheder. Det enkelte individs rettigheder er derfor grundlæggende knyttet til den stat, som vedkommende tilhører. I en international orden baseret på stater er det enkelte menneske derfor afgørende afhængig af to ting: for det første at tilhøre en stat; for det andet at denne stat respekterer grundlæggende menneskerettigheder, at det med andre ord er en civiliseret stat.

På den baggrund har særlig to grupper af mennesker store problemer i en sådan international orden; den ene gruppe er de statsløse, som stort set ingen rettigheder har. Den anden, store gruppe, er de mennesker, der er borgere i dårligt fun-

gerende stater. Det er sådanne stater, der her betegnes svage stater. Hvis svage stater i afgørende henseender bryder sammen, bliver de til "failed states". Sådanne stater er ikke blot uciviliserede, men til direkte fare for store dele af deres befolkninger.

Desværre er problemet med svage stater/"failed states" eskaleret voldsomt efter afslutningen af den kolde krig. Den altoverskyggende Øst/Vest-modsætning lagde et låg over andre konflikter under den kolde krig. Det låg er nu fjernet på en måde, der understreger problemet med svage stater/"failed states". Den altovervejende andel af voldelige konflikter i verden finder ikke længere sted imellem stater. Den foregår internt i svage stater (Holsti, 1996).

Dette temanummer af *Politica* drejer sig om svage stater, herunder "failed states". Denne introduktionsartikel giver en nærmere karakteristik af denne type stater og redegør for deres historiske dannelse samt deres særlige placering i det internationale system. Jakob E. Mikkelsen analyserer statssammenbruddet og folkemordet i Rwanda. Mette Kjær og Palle Svensson undersøger hvorledes en "failed state", Uganda, er blevet i det mindste delvis rekonstitueret. Jørgen Dige Pedersen ser på et eksempel på delvist statssammenbrud i Indien. Endelig analyserer Hans-Henrik Holm, hvorledes de svage staters stilling i det internationale samfund har ændret sig over tid.

Georg Sørensen

## Svage stater: en introduktion

Svage stater er politisk-institutionelt lavt udviklede og mangler legitimitet i befolkningen. De er hyppigt også socio-økonomisk lavt udviklede. Voldelige konflikter i verden idag er hyppigst interne konflikter i svage stater. Når svage stater bryder sammen, som f.eks. Somalia, Liberia og Rwanda, bliver de til 'failed states'. Artiklen viser, hvorfor svage stater og 'failed states' vil være et stort problem længe endnu.

Det hævdes af og til, at vi en har en "verdensorden"; udtrykket har særlig vundet frem, efter at præsident Bush i 1990 brugte det i en tale, der markerede afslutningen på den kolde krig og etableringen af en koalition imod Saddam Hussein. Men udtrykket er egentlig misvisende; vi har nemlig ikke en verdensorden forstået som én verden hvor alle (verdens-)borgere behandles lige (jf. Hall, 1996). Den orden, vi har i verden er en international orden, baseret på et system af suveræne stater. Det er staterne, der er grundenhederne i det internationale samfund. International lov er lov skrevet for, om, og af stater (Jackson, 1995).

Individer har naturligvis også rettigheder, men de har dem helt overvejende igennem stater. Det er staterne, der tilslutter sig de internationale aftaler vedrørende menneskerettigheder. Det enkelte individs rettigheder er derfor grundlæggende knyttet til den stat, som vedkommende tilhører. I en international orden baseret på stater er det enkelte menneske derfor afgørende afhængig af to ting: for det første at tilhøre en stat; for det andet at denne stat respekterer grundlæggende menneskerettigheder, at det med andre ord er en civiliseret stat.

På den baggrund har særlig to grupper af mennesker store problemer i en sådan international orden; den ene gruppe er de statsløse, som stort set ingen rettigheder har. Den anden, store gruppe, er de mennesker, der er borgere i dårligt fun-

gerende stater. Det er sådanne stater, der her betegnes svage stater. Hvis svage stater i afgørende henseender bryder sammen, bliver de til "failed states". Sådanne stater er ikke blot uciviliserede, men til direkte fare for store dele af deres befolkninger.

Desværre er problemet med svage stater/"failed states" eskaleret voldsomt efter afslutningen af den kolde krig. Den altoverskyggende Øst/Vest-modsætning lagde et låg over andre konflikter under den kolde krig. Det låg er nu fjernet på en måde, der understreger problemet med svage stater/"failed states". Den altovervejende andel af voldelige konflikter i verden finder ikke længere sted imellem stater. Den foregår internt i svage stater (Holsti, 1996).

Dette temanummer af *Politica* drejer sig om svage stater, herunder "failed states". Denne introduktionsartikel giver en nærmere karakteristik af denne type stater og redegør for deres historiske dannelse samt deres særlige placering i det internationale system. Jakob E. Mikkelsen analyserer statssammenbruddet og folkemordet i Rwanda. Mette Kjær og Palle Svensson undersøger hvorledes en "failed state", Uganda, er blevet i det mindste delvis rekonstitueret. Jørgen Dige Pedersen ser på et eksempel på delvist statssammenbrud i Indien. Endelig analyserer Hans-Henrik Holm, hvorledes de svage staters stilling i det internationale samfund har ændret sig over tid.

### U-lande, svage stater og "failed states"

Suveræne stater er ens i nogle grundlæggende henseender: der er et afgrænset territorium, en befolkning og en regering. Staten er medlem af et samfund af suveræne stater, der gensidigt anerkender hinanden som juridisk lige og uafhængige. Det er disse lighedstræk man tænker på med udtrykket: en stat er en stat er en stat. Men det betyder selvfølgelig ikke, at stater er ens i enhver henseende. Der er meget store forskelle imellem dem. Den forskel, der hyppigst fokuseres på i international politik, er forskellen i militær-økonomisk styrke; det er forskellen mellem supermagter, stormagter og småstater. En anden hyppigt anvendt kategorisering drejer sig om økonomisk og samfundsmæssig udvikling; det er sondringen mellem Nord og Syd, eller mellem i-lande og u-lande.

Den sondring, vi er ude efter her, drejer sig ikke om stormagter og småstater i traditionel forstand; den drejer sig heller ikke udelukkende om graden af økonomisk udvikling, men er dog knyttet hertil: det handler om graden af faktisk eller substantiel statshed. Om det omfang hvori den formelle, juridiske skal, som udgøres af suveræniteten, er udfyldt af faktiske, substantielle kapaciteter. Substantiel statshed rummer de forskellige elementer, som vi normalt forbinder med vel fungerende stater.

For det første et grundlæggende niveau for økonomisk velfærd. Den pågældende stat rummer altså en substantiel socio-økonomisk basis, der gør det muligt for befolkningen at opretholde en grundlæggende levestandard. Det er normalt på denne socio-økonomiske dimension, at vi adskiller i-lande fra u-lande eller tredje verdens lande. I-landene har denne sub-

stantielle socio-økonomiske kapacitet, u-landene har den ikke.

U-landsøkonomierne kan beskrives nærmere på forskellige måder. Den mest kendte er nok verdensbankens opdeling af landene efter bruttonationalprodukt per indbygger (World Bank, årlig) med de fattigste (LDC's, Less Developed Countries) nederst og de allerfattigste (LLDC's, Least Less Developed Countries) i bunden. En anden opgørelsesmåde er UNDP's Human Development Report, der i stedet måler på graden af "human development" ud fra et Human Development Index (HDI) sammensat af henholdsvis forventet levealder, uddannelse (alfabetisering og grundskole) samt produktion per indbygger (UNDP, årlig).

Selv om der er nogle interessante divergenser imellem de to typer målinger gælder det dog generelt, at der er en ret tæt sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og lav menneskelig udvikling. Bag disse målinger gemmer sig økonomier, der er kendetegnet ved strukturel heterogenitet og ekstern afhængighed. Heterogeniteten henviser til sameksistensen af flere forskellige produktionsformer, med hver deres særtræk: der er elementer af en moderne industri- og service-sektor i byerne, mens der på landet er en blanding af kapitalistiske, feudale og halv-feudale former for produktion. De sidstnævnte findes ofte inden for en stor, uformel sektor, der ikke eller kun delvis er integreret i den formelle økonomi.

Afhængigheden handler om, at meget lidt af disse produktioner er i stand til at stå på egne ben: de er afhængige af inputs udefra, hvadenten det er kunstgødning, halvfabrikata, eller teknologisk ekspertise. Dermed er vi fremme ved det traditionelle socio-økonomiske billede af et u-land: verdensmarkedsafhængig råvare- og landbrugsproduktion koblet med en lav

levestandard for befolkningen. De lavest udviklede og fattigste u-lande befinder sig i Afrika syd for Sahara, men der er også store lommer af fattigdom i Centralamerika og Asien (Burma, Nepal, Bhutan). Samtidig må det erindres, at den talmæssigt relativt største del af verdens fattige fortsat befinder sig i Indien, et land der netop er kendetegnet ved enorme interne forskelle i socio-økonomisk henseende. Andre store tredje verdens lande (Kina, Brasilien, Indonesien) rummer ligeledes særdeles betydelige interne økonomiske forskelle.

Den første brik i karakteristikken af lande med manglende substantiel stats-hed er altså socio-økonomisk. Den næste brik er politisk og drejer sig om statens institutioner og deres legitimitet i befolkningen. Blikket rettes altså her mod staten i snæver forstand, forstået som regeringen og de statslige institutioner i deres samspil med samfundet. Hvor vi om socio-økonomisk lavt udviklede lande bruger betegnelsen "u-lande", kan vi om politisk-institutionelt lavt udviklede lande bruge betegnelsen "svage stater".

Velfungerende stater opretholder en række funktioner som deres borgere ofte tager for mere eller mindre givet: sikkerhed mod indre og ydre trusler; orden og retfærdighed forstået som overholdelse af grundlæggende retslige spilleregler og lighed for loven; samt personlig frihed inklusive de grundlæggende civile og politiske rettigheder. Svage stater varetager ikke eller kun i begrænset omfang disse funktioner.

På den ene side er de statslige institutioner svage: dårligt udbyggede, inkompetent bemandede, ressourcetsvage og korrupte. Svage stater mangler altså, hvad Michael Mann har kaldt "infrastrukturel magt", der er defineret som "the capacity of the state actually to penetrate civil

society, and to implement logistically political decisions throughout the realm" (Mann, 1986: 113).

På den anden side er magten ofte koncentreret i hænderne på statseliter, der udnytter deres positioner til personlig vinding. Det er det system, der i Afrika kendes som "personal rule" eller eneherkere (Jackson og Rosberg, 1982; Sandbrook, 1985). De vigtigste positioner i statsapparatet, hvad enten det drejer sig om bureaukrati, militær, politi eller politikere, er besat med eneherkerens loyale tilhængere. Loyaliteten styrkes ved, at man deles om de økonomiske og andre gevinster, der er ved at kontrollere statsapparatet. Eneherkeren residerer med andre ord over et komplekst netværk af patron-klient forhold.

Statens funktioner drejer sig altså kun i ganske ringe omfang om at producere offentlige eller kollektive goder; der er snarere tale om en kilde til indtjening, magt og indflydelse for de, som kontrollerer statsapparatet (Jackson og Rosberg, 1994: 300). I en sådan situation er staten naturligvis ikke nogen kilde til, endsige garant for, sikkerhed, orden og retfærdighed over for borgerne. Snarere tværtimod: staten er for mange borgere en trussel, et apparat der foretager overgreb og udbytning, og som det gælder om at beskytte sig imod. Det er, i parentes bemærket, derfor at mange borgere i svage stater er rædselsslagne ved tanken om demokratisering. De frygter, at det er et påskud fra den svage stat til at indfange dem med det formål at skærpe kontrol og udbytning.

Legitimitet er på den baggrund et stort problem i svage stater. Det gælder selvfølgelig først og fremmest den vertikale legitimitet; meget store dele af befolkningen har ingen grund til at føle loyalitet over for regeringen, og regeringen nyder

ingen autoritet i den forstand, at befolkningen følger de retningslinjer, den udstikker, endsiges støtter dens politik.

Den horisontale legitimitet, dvs. befolkningens fornemmelse af samhørighed i en nationalstat, er også et problem. Det hænger sammen med, at "statens idé" så at sige er blevet en del af befolkningens, og ikke hele befolkningens, ejendom. I bred forstand kan "statens idé" bestemmes både som statens institutioner og overordnede mål, men også „the often unarticulated collection of assumptions, identities and traditions which shape its behaviour“ (Clapham, 1996: 45).

Statens idé bliver til enkelte befolkningsgruppers ejendom. Det sås tydeligst i Sydafrika under apartheid. Men det er også tilfældet i en lang række af de lande, der er styret af eneherskere. Clapham understreger, at sådanne klientilistiske systemer i enhver henseende mangler „the capacity to create any sense of moral community amongst those who participate in them, let alone among those who are excluded“ (Clapham, 1996: 59).

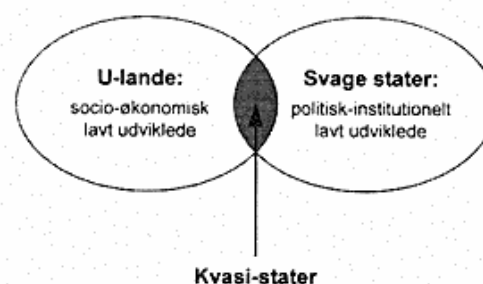
Opsummerende: svage stater mangler udviklede politiske institutioner; magten er hyppigt koncentreret hos statseliter, der udnytter den til egen fordel. Der er en lav grad af såvel horisontal som vertikal legitimitet.

Der er et delvist overlap mellem lav socio-økonomisk udviklingsgrad, dvs. u-lande, og lav politisk-institutionel udviklingsgrad, dvs. svage stater. Men ikke alle u-lande er svage stater. Uruguay, Chile, Costa Rica eller endog Botswana er u-lande, men ikke svage stater, selv om der godt kan være elementer af de forhold til stede, der her forbindes med svaghed. Den konkrete virkelighed svarer sjældent til de entydige definitioner.

Omvendt gælder det også, at ikke alle svage stater er u-lande. Jugoslavien den-

gang og i et vist omfang Bosnien nu er vel de tydeligste eksempler på stater, som i væsentlige henseender er svage uden decideret at være u-lande. Men igen: i virkeligheden er der tale om gradforskelle, der ikke passer præcist i de teoretiske kategorier. Under alle omstændigheder er det således, at svage stater langt oftest også er u-lande. Det er i denne overlappende kategori (se figur 1), at vi finder langt hovedparten af de stater, der bliver til "failed states".

Figur 1.



Vi har brug for en samlebetegnelse for den gruppe af stater, som mangler såvel økonomisk som politisk substans, altså den gruppe stater, som er indeholdt i overlappet mellem de to cirkler i figur 1. Med inspiration fra Robert Jackson (1990) vil vi bruge betegnelsen kvasi-stater (quasi-states).

På denne baggrund kan vi nu se lidt nærmere på begrebet "failed state". At en stat fejler betyder, at den i afgørende henseender bryder sammen. Der er altså tale om en kondensering af de problemer, der gør sig gældende for svage stater. Der er igen tale om en glidende overgang. Nogle forfattere mener, at svage stater og "failed states" stort set dækker over det samme fænomen. Synspunktet her er, at svage stater først bliver til "failed states", når de problemer, der er forbundet med svage stater, spidser til. Den situation er som oftest forbundet med interne, voldelige

konflikter, der i betydeligt omfang går ud over civilbefolkningen; Rwanda, Somalia og Liberia er eksempler. Den tilspidsning, der her sigtes til, har William Zartman sammenfattet som følger:

“As the decisionmaking center of government, the state is paralyzed and inoperative; laws are not made, order is not preserved, and societal cohesion is not enhanced. As a symbol of identity, it has lost its power of conferring a name on its people and a meaning to their social action. As a territory, it is no longer assured security by a central sovereign organization. As the authoritative political institution, it has lost its legitimacy... As a system of socioeconomic organization, its functional balance of inputs and outputs is destroyed ....” (Zartman, 1995: 5).

Den tilspidsning af svage staters problemer, som “state failure” er udtryk for, kan ske på flere forskellige måder. For eksempel er statssammenbruddet i Rwanda som udtrykt i folkemordet helt anderledes end sammenbruddet i Somalia som udtrykt gennem kampene mellem en række forskellige klaner. Samtidig kan det omfang, hvori staten kollapser, variere. Der er således behov for en kategorisering af forskellige typer af statssammenbrud. Et første forsøg i så henseende er gjort af Jean-Germain Gros (1996). Han sonderer mellem fem forskellige typer “failed states”:

1. “Anarchic states”, uden nogen form for central myndighed (Somalia, Liberia).
2. “Phantom or mirage states”, enkelte elementer af central myndighed på visse begrænsede områder, “e.g. the protection of the presidential despot and his cronies - but in all others it is utterly invisible” (Zaire).
3. “Anaemic states”, et vist omfang af central myndighed; “the anaemic state is able to fulfill some of its functions, however locally, niggardly and sporadically,

whereas the phantom state does not even attempt to do anything beyond protecting the maximum leader” (Haiti).

4. “Captured states”, en stærk central myndighed, der imidlertid er blevet erobret, dvs. “captured by members of insecure elites to frustrate - and in the extreme eradicate - rival elites (Rwanda).
5. “Aborted states”, stater, der brød sammen in vitro, dvs. i selve den indledende dannelsesproces (Bosnien, Georgien).

De største problemer, dvs. de fattigste, mindst udviklede lande med den ringeste politisk-institutionelle udvikling og med de mest spektakulære statssammenbrud, findes i Afrika syd for Sahara.

#### **Kvasi-staternes historiske dannelse**

Kvasi-staternes historiske dannelse afviger på væsentlige punkter fra det, der typisk kendetegnede statsdannelsen i Europa. De europæiske nationalstater er så at sige dannet indefra; kampen mellem forskellige statssøgende grupper endte med en sejr for en gruppe eller en koalition af grupper, der herefter, med Webers udtryk, fik monopol på legitim magt-anvendelse inden for et afgrænset territorium. De europæiske stater var med andre ord først enheder med substantiel statshed, med faktisk evne til at styre og skabe orden på deres territorium; derefter fik de formel, legal suverænitet via den gensidige anerkendelse fra andre stater. Der er et samspil mellem den substantielle og den legale side: den legale suverænitet var et middel til konsolidering af den fremvoksende faktiske statsmagt. Men i nærværende sammenhæng er det vigtigt at holde fast i den substantielle



statsheds historiske forrang. Med Robert Jacksons ord: „States historically were empirical realities before they were legal personalities“ (Jackson, 1990: 34; se også Tilly, 1990).

Sådan forholder det sig ikke med hensyn til kvasi-staterne. De er så at sige skabt udefra, af det internationale system, i forbindelse med afkoloniseringen. Afkoloniseringen betød, at tidligere tiders krav til substantiel statshed som forudsætning for formel, juridisk suverænitet, blev fuldstændig opgivet. De tidligere kolonier blev selvstændige uden nogen form for hensyn til, om de var levedygtige eller ej som suveræne stater. Det forhold markerer en dramatisk forandring i de „adgangsbetingelser“, som det internationale samfund tidligere havde stillet op som forudsætninger for medlemskab af samfundet af suveræne stater. Samtidig markerer denne ændring en radikal ændring i det internationale samfunds måde at fungere på, for de ny medlemmer, kvasi-staterne, kan ikke spille efter de samme regler som de gamle, substantielle stater. Mere herom nedenfor; først nogle yderligere bemærkninger om afkoloniseringen.

Det moralske grundlag for afkoloniseringen var princippet om de koloniale befolkningers ret til selvbestemmelse. Ud fra dette princip er kolonialisme naturligvis „an absolute wrong; an injury to the dignity and autonomy of those peoples and of course a vehicle for their economic exploitation and political oppression“ (Jackson, 1990: 85). I løbet af relativt få efterkrigsår blev retten til selvbestemmelse den accepterede internationale norm, som førte frem til koloniernes uafhængighed. Retten til selvbestemmelse står i skarp kontrast til det syn, som dominerede før 2. verdenskrig. Dengang var der kun få, der forestillede sig mulighe-

den for hurtig uafhængighed for kolonierne; i moderlandene var der enighed om, at kolonierne på ingen måde var rede her til. Kun efter en lang proces med institutionsopbygning, skabelse af nationalt sammenhold og et tilstrækkeligt økonomisk grundlag, kunne der blive tale om uafhængighed.

Ifølge den officielle britiske holdning i 1946 var der fire forhindringer for „early and effective self-government“; for det første var de koloniale folk „‘too unaware’ of the operations of modern government to be capable of citizenship“ (Jackson, 1990: 90). For det andet var der ingen national enhed; for det tredje var der ikke noget økonomisk grundlag for selvstændige stater. Og endelig blev en række kolonier udpeget som så svage, at der ikke var basis for „anything more than a limited internal self-government“ (loc.cit.). Som alternativ til fuld uafhængighed foreslog briterne en række mellemformer for halv-autonomi; argumentet var, at disse mellemformer modsvarede de forskellige udviklingsniveauer i kolonierne. Synspunktet svarede til Folkeforbundets, hvor man havde brugt en inddeling i „A“, „B“ og „C“ mandatområder, alt efter den grad hvori man fandt, at områderne var rede til uafhængighed.

Men i efterkrigstiden blev sådanne inddelinger klart forbundet med paternalisme, imperialisme og ideer om overlegne versus laverestående civilisationer. De ledende stater afviste tankegangen: både USA og Sovjetunionen pressede på for hurtig afkolonisering; de fik støtte af de latinamerikanske lande og af FN's generalforsamling. I 1960 kunne FN derfor vedtage en *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* som understregede at „all peoples have the right to self-determina-

tion" samt at "inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence" (Jackson, 1990: 77).

Dermed lå vejen til uafhængighed for kolonierne åben. Kolonier uden nogen særlig substantiel statshed kunne nu blive selvstændige, suveræne stater. Der var opstået en ny medlemskategori i det internationale samfund af stater: kvasi-staterne. Kvasi-staterne mangler noget, økonomisk, politisk og i andre henseender, som moderne, substantielle stater har. Det er baggrunden for den disciplin, der hedder udviklingsteori. Den handler om kvasi-staternes svagheder, hvordan de er opstået, og på hvilke måder de kan forbedres. Udviklingsteorien bygger på en implicit formodning om, at alle stater kan blive udviklede, kan blive substantielle stater, såfremt de gennemfører de rigtige tiltag. Denne forudsætning er dramatisk forskellig fra den dominerende holdning før 2. verdenskrig og helt frem til 1950'erne, jf. ovenfor. Dengang mente man, at en række områder aldrig ville kunne komme til at stå på egne ben, aldrig ville kunne blive substantielle stater.

En række, hovedsageligt marxistisk orienterede, udviklingsteorier mener, at kvasi-staternes problem især skyldes eksterne forhold, dvs. den dominans og afhængighed de har været udsat for, først i kolonitiden og senere som svage medlemmer af det internationale system (for en introduktion, se for eksempel Kay, 1989; Hettne, 1995). Synspunktet har utvivlsomt noget på sig: kolonimagterne kom ikke til den tredje verden for at lave udvikling. De kom, for at tilgodese deres egne politiske og økonomiske interesser. Deres herredømme i kolonitiden afspejler dette forhold. Men samtidig kan kolonitiden ikke reduceres til den rene af-

hængighed og undertrykkelse. Kolonimagterne etablerede også en vis infrastruktur, nogle grundlæggende institutioner og en række andre elementer af betydning for substantiel statshed (jf. Jackson, 1990).

Efter afkoloniseringen har kvasi-staterne lidt under en inferior placering i såvel det internationale økonomiske som i det internationale politiske system. Hvad det økonomiske angår gælder det for eksempel, at 11 stater i Afrika får mere end tre fjerdedele af deres eksportindtægter fra et enkelt produkt (rå- eller landbrugs-vare); yderligere ti henter samme andel på kun to produkter (tal fra 1987, Clapham, 1996: 70). Hvad det politiske angår, har de politiske eliter i kvasi-staterne altid været afhængige af deres relationer til de gamle kolonimagter og til de ledende stater i systemet. En af de længst regerende eneherskere i Afrika, Mobutu Sese Seko i Zaire, er således blevet kaldt "America's Tyrant" på grund af sit tætte forhold til CIA, især under den kolde krig (Kelly, 1993).

Men den politiske afhængighed går begge veje. Kvasi-staternes eneherskere fik spillet nogle magtmidler i hænde ved afkoloniseringen. De kan handle med deres politiske loyalitet i internationale fora, og med den økonomiske og politiske adgang til deres territorium (jf. Clapham, 1996). Mobutu er bestemt ikke nogen politisk uskyldighed, der er blevet slået rundt i manegen af magtfulde stater. Han har været en særdeles dygtig politisk manipulator, hvad den lange tid ved magten og formuen i de schweiziske banker (efter sigende en af verdens tre største) da også vidner om.

Dermed rettes blikket mod de interne forhold i kvasi-staterne, som så sandelig også er medansvarlige for problemerne med mangel på substantiel statshed. De



teorier, der især lægger ansvaret for problemerne på de eksterne forhold, under vurderer i alt for høj grad betydningen af den autonomi, som den formelle, juridiske uafhængighed er udtryk for. Statseliterne i kvasi-staterne har faktisk haft betydelige muligheder for at forvalte udviklingen i deres lande bedre end de reelt har gjort det. Hvorfor resultatet så er blevet så pauvert kan ikke efterspores i detaljer her. Udgangspunktet var som ovenfor nævnt dårligt: en opdelt befolkning med mange forskellige etniske grupper, hvis fællesskab består i et territorium afgrænset af en kolonimagt. Resultatet blev, hvad Clapham kalder "monopolstater":

"Confronted by weak administrative structures, fragile economies, and in some cases dangerous sources of domestic opposition, political leaders sought to entrench themselves in power by using the machinery of the state to suppress or co-opt any rival organisation - be it an opposition party, a trades union, or even a major corporation. Rather than acknowledging the weakness of their position, and accepting the limitations on their power which this imposed, they chose to up the stakes and go for broke" (Clapham, 1996: 57).

Opsummerende: Kvasi-staterne er skabt af det internationale system i forbindelse med afkoloniseringen. Den medførte, at kolonier uden særlig substantiel statshed kunne blive selvstændige, suveræne stater. Dermed fik det internationale samfund en ny type svage medlemmer: kvasi-staterne med alvorlige defekter i den substantielle statshed.

Hvorfor er problemet med kvasi-stater blevet tilspidset efter den kolde krig, med det resultat, at en del af dem er blevet til "failed states"? Det må først fremhæves, at forfejlede stater ikke er en nyskabelse fra tiden efter 1989-90. En række lande, for eksempel Angola, Mo-

cambique, Liberia, eller Afghanistan var i perioder "failed states" allerede før den tid. Men rigtigt er det, som antydtes ovenfor, at den kolde krig var med til at dæmpe de problemer, der finder udtryk i forfejlede stater. Nu har USA og det tidligere Sovjetunionen i vidt omfang trukket sig tilbage fra kvasi-staterne (Ayoob, 1995). Samtidig er kvasi-staterne blevet presset i retning af grundlæggende økonomiske og politiske reformer. Det har på kort sigt forøget de politiske og økonomiske spændinger og dermed bidraget til at fremkalde statssammenbrud (Gros, 1996).

### **Kvasi-stater i det internationale system**

Det internationale system karakteriseres ofte som et selv-hjælp system: I en verden af uafhængige, suveræne stater er hver stat anvist på at klare sig selv, at sørge for sin egen sikkerhed og velfærd (Waltz, 1979). Karakteristikken er imidlertid misvisende for så vidt angår kvasi-stater. Kvasi-stater kan netop ikke klare sig selv; de har brug for udvikling og derfor har det internationale samfund oprettet et udviklingsregime, der med FN i spidsen skal give bistand til at fremme processen. FN-systemet bruger i dag langt de fleste af sine økonomiske ressourcer på bistand til kvasi-stater.

Derfor er det internationale system på ingen måde et selv-hjælp system, når det gælder kvasi-stater; de ville da også være komplet ude af stand til at klare sig i et sådant system. I stedet for et selv-hjælp system baseret på anarki står kvasi-staterne over for et ganske velordnet internationalt samfund, der yder dem forskellige former for bistand.

Men samtidig har kvasi-staterne har jo formel, juridisk suverænitæt. De er derfor formelt ligestillede med alle andre stater

i systemet - inklusive fuldgyldige medlemmer af FN med hver én stemme i generalforsamlingen, ligesom Danmark, USA, Japan og Tyskland. Formel suverænitæt er ledsaget af et princip om ikke-intervention; en del af dette at være en formelt suveræn stat er retten til, at andre stater ikke blander sig i ens interne affærer.

Problemet er altså, at kvasi-staterne på den ene side vil behandles som lige (formelt suveræne som alle andre, ikke-intervention) og på den anden side som ulige (kvasi-stater med ret til bistand). Statseliterne i kvasi-staterne forsøger altså at holde fast i en situation, hvor donor-landene kun har pligter (til at yde bistand) og ikke har nogen rettigheder (til at kontrollere, at bistanden går til de rigtige), mens omvendt kvasi-staterne kun har rettigheder (til bistand) og ingen pligter (til at bistanden bliver ordentligt, produktivt anvendt) (se også Jackson, 1990: 44).

Situationen er selvfølgelig uholdbar, og kvasi-staternes eliter har da også i de senere år måttet acceptere både økonomiske og politiske konditionaliteter som forudsætninger for bistand. Derved skabes så andre problemer, for langt fra alle donorer søger altid udelukkende at tilgodese ideelle udviklingshensyn (jf. Sørensen (ed.), 1993).

Ny dilemmaer opstår, når kvasi-stater bliver til "failed states". Det er nyttigt at kaste et blik tilbage på, hvorledes problemet med svage stater blev løst, da de europæiske nationalstater blev dannet. Det skete grundlæggende på to måder: vold og grænseændringer. Stærkere kandiderende statseliter vandt over svagere ditto ved hjælp af vold; territorier, der ikke viste sig i stand til at overleve i konkurrencen med andre blev opslugt gennem grænseændringer (Tilly, 1990; Giddens 1992).

Men ingen vil vist idag argumentere for omfattende voldsanvendelse som en gyldig problemløser; og hvad angår grænseændringer, har det internationale samfund i efterkrigstiden opført sig ganske konservativt. Grænseændringer/dannelse af ny stater er kun blevet tilladt når to betingelser er opfyldt: (a) alle involverede parter har været enige; (b) der har kunnet henvises til tidligere eksisterende grænser<sup>1</sup> (Jackson, 1994). Spørgsmålet er, om det ville være en løsning at åbne for dannelse af mange flere, forhåbentlig mere levedygtige stater, uden de voldsomme etniske og andre modsætninger, der præger de nuværende kvasi-stater. Robert Jackson har nylig argumenteret for at gå den vej (Jackson, 1992: 91).

Grænseændringer og dannelse af nye stater kan imidlertid også lede til meget mere blodsudgydelse, som vi har set det i ex-Sovjetunionen og ex-Jugoslavien, hvor løsrivelse er ledsaget af "etnisk udrensning" (Bennett, 1995). I Afrika syd for Sahara kan dannelse af mange ny stater også lede til endnu højere omkostninger i menneskeliv. Spørgsmålet er også, hvor man skal standse; hvilke grupper skal have lov til at danne ny stater efter hvilke kriterier? Et nyere studie af statsammenbrud i Afrika maner til forsigtighed: „there is not a case in this book, for which a change in boundaries or secession of a territory is a necessary condition of state restitution“ (Zartman, 1995: 238).

Problemet er altså, at de eksisterende grænser indhegner grupper, der ikke vil være sammen i et politisk fællesskab; derfor bekæmper de hinanden. Resultatet er usikkerhed og underudvikling. Men en opsplitning synes at skabe flere problemer end den løser: man kan ikke blive sammen og man kan ikke gå hver til sit. Situationen vil være uholdbar indtil det internationale samfund tager sig sammen

til at etablere klare reviderede regler for statsdannelse, samt tager initiativ til at sikre mindretalsbeskyttelse af minoritetsgrupper, og opbygger et apparat til forebyggelse og løsning af etno-politiske konflikter (Gurr, 1994).

Dette sidste peger hen mod en anden mulighed for løsning af problemet med kvasi-stater og "failed states": mere demokrati. Men det er ikke let at indføre demokrati i svage stater, der mangler de institutionelle og andre forudsætninger herfor. Samtidig betyder mere demokrati bedre muligheder for at få uenigheder og konflikter frem i lyset. Derfor har forsøg på demokratisering hyppigt betydet mere, ikke mindre, voldelig konflikt i kvasi-stater, for eksempel i Etiopien og Sudan (Ottaway, 1995). Spørgsmålet er, om fokuseringen på hurtige "fri og fair" valg er den rigtige vej frem. En nyere analyse peger på, at "African elections have been typically organized in a hurry, in some cases before parties had time to consolidate...As a result, losers have found it easy to reject election results, and voters had little choice but to vote on the basis of ethnic or religious identity...Elections held under the wrong conditions can be a real setback for democratization" (Ottaway, 1995: 245; se også Elklit og Svensson, 1996).

Det er ikke let at pege på klare alternative veje frem. Mange sætter deres lid til Museveni-regeringen i Uganda, der forsøger at etablere demokratiske strukturer på en måde, der undgår at fremme etnisk konflikt. Spørgsmålet er, om denne fremgangsmåde kan danne model andre steder (se Mette Kjær og Palle Svenssons artikel i dette nummer af *Politica*).

Indtil mere langtidsholdbare løsninger i form af ny stater og/eller bæredygtig demokratisering bliver etableret, er der kun den kortsigtede, humanitære ambulance-

tjeneste at ty til. Men også her er der en række problemer. Det er ikke muligt at foretage en detaljeret diskussion i nærværende sammenhæng (se Jakob E. Mikkelsens artikel i dette nummer af *Politica* for en analyse af det internationale samfunds rolle i folkemordet i Rwanda). Her skal blot peges på de tre typer, ofte indbyrdes modstridende hensyn, som det internationale samfund må forsøge at varetage i forbindelse med humanitær intervention (for en videre analyse, se Jackson, 1993).

Der er for det første det humanitære hensyn. Der må være grænser for, hvilke og hvor mange overgreb på store grupper af civile som det internationale samfund kan få underretning om uden at gøre noget. Hvis vi mener noget med ideen om universelle menneskerettigheder, er det vores forpligtelse at forsøge at beskytte civilbefolkningen mod omfattende overgreb fra dens egen regering eller fra guerrillagrupper. Det var denne forpligtelse, Boutros Boutros-Ghali gav udtryk for, da han i 1991 udtalte, at alle stater havde en forpligtelse til at leve op til bestemmelserne i FN's charter om menneskerettigheder og demokrati. Boutros-Ghali føjede til, at "the time of absolute and exclusive sovereignty...has passed. Its theory was never matched by reality" (cit. fra Helman og Ratner, 1992-93: 10).

Det andet hensyn er netop til den primære norm knyttet til suveræniteten, nemlig ikke-intervention. Det blev fremhævet i indledningen, at det internationale samfund er et samfund af stater. Grundreglerne for disse staters omgang med hinanden er suverænitæt og ikke-intervention. Som det er nedfældet i FN's chartrets artikel 2:

"All members shall refrain in their international relations from the threat or use of

force against the territorial integrity or political independence of any state... Nothing contained in the present charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state."

Man kan med god ret hævde, at normen om ikke-intervention udgør hele grundlaget for demokrati på det nationale plan: hvordan skulle en nation bestemme selv, hvis der var systematisk indblanding udefra? Samtidig er normen specielt til gavn for små og svage stater. Store og stærke stater kan forsvare sig selv; de er ikke afhængige af normerne i det internationale system. Omvendt med små og svage stater. Der er altså god grund til ikke blot ureflekteret at skrotte normen om ikke-intervention. Sagt på en anden måde: hvis normen skal overtrædes i humanismens navn, må der også være en overbevisende begrundelse for det.

Det tredje hensyn er den nationale interesse. Den nationale interesse bliver ofte opfattet som udtryk for gammeldags, egoistisk magtpolitik. Den rummer da også det aspekt: hvad er de danske politiske, økonomiske, sikkerhedsmæssige og andre interesser i en bestemt konflikt? Men den nationale interesse er faktisk også en moralsk kategori. Hvis Danmark skal sende sine unge mennesker ud i humanitære og fredsskabende opgaver, hvor de kan komme i livsfare, så forventer vi af vore politikere, at de nøje overvejer risikoen. Og at de pågældende eventuelt ikke bliver sendt af sted, hvis det bringer mange af dem i overhængende livsfare.

De tre typer hensyn vil skulle afvejes i alle situationer, der involverer humanitær intervention (se i øvrigt Hans-Henrik Holms artikel i dette nummer af *Politica*). De vil optræde med forskellig vægt. Nogle steder, tæt på os (Bosnien) vil vi være mere tilbøjelige til at øve en humanitær

indsats end andre steder (Zaire, Afghanistan). Det kan selvfølgelig ikke gives en facitliste over, hvornår Danmark og andre lande kan eller bør gøre dette eller hint; det kan blot anføres, hvilke typer hensyn, der må indgå i beslutningen.

### Afslutning

Med de problemer og dilemmaer, der er opregnet ovenfor, er det klart, at kvasi-stater og "failed states" er en problematik uden nemme løsninger. Hvis den aktuelle krise om valget af en ny generalsekretær i FN bliver løst på en ordentlig måde, således at samarbejdet i organisationen kan komme igang igen, og USA betaler sin gæld på ti milliarder kroner, vil det være et fremskridt. Så er der et begrundet håb om, at FN kan få etableret et apparat, der bedre end nu vil være i stand til at tackle kriser i "failed states". Og hvis det internationale samfund ellers kan tage sig sammen til at diskutere problematikken, er der måske chance for, at lidt mere langsigtede strategier over for kvasi-staterne kan formuleres. Men der er ingen tvivl om, at kvasi-staterne og de deraf følgende "failed states" ikke vil forsvinde foreløbig.

### Noter

1. Eks-Jugoslavien er en delvis undtagelse fra disse principper.

### Litteratur

- Ayoob, Mohammed (1995). *The Third World Security Predicament*, Boulder: Lynne Rienner.
- Bennett, Christopher (1995). *Yugoslavia's Bloody Collapse - Causes, Course and Consequences*, London: Hurst and Company.

force against the territorial integrity or political independence of any state... Nothing contained in the present charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state."

Man kan med god ret hævde, at normen om ikke-intervention udgør hele grundlaget for demokrati på det nationale plan: hvordan skulle en nation bestemme selv, hvis der var systematisk indblanding udefra? Samtidig er normen specielt til gavn for små og svage stater. Store og stærke stater kan forsvare sig selv; de er ikke afhængige af normerne i det internationale system. Omvendt med små og svage stater. Der er altså god grund til ikke blot ureflekteret at skrotte normen om ikke-intervention. Sagt på en anden måde: hvis normen skal overtrædes i humanismens navn, må der også være en overbevisende begrundelse for det.

Det tredje hensyn er den nationale interesse. Den nationale interesse bliver ofte opfattet som udtryk for gammeldags, egoistisk magtpolitik. Den rummer da også det aspekt: hvad er de danske politiske, økonomiske, sikkerhedsmæssige og andre interesser i en bestemt konflikt? Men den nationale interesse er faktisk også en moralsk kategori. Hvis Danmark skal sende sine unge mennesker ud i humanitære og fredsskabende opgaver, hvor de kan komme i livsfare, så forventer vi af vore politikere, at de nøje overvejer risikoen. Og at de pågældende eventuelt ikke bliver sendt af sted, hvis det bringer mange af dem i overhængende livsfare.

De tre typer hensyn vil skulle afvejes i alle situationer, der involverer humanitær intervention (se i øvrigt Hans-Henrik Holms artikel i dette nummer af *Politica*). De vil optræde med forskellig vægt. Nogle steder, tæt på os (Bosnien) vil vi være mere tilbøjelige til at øve en humanitær

indsats end andre steder (Zaire, Afghanistan). Det kan selvfølgelig ikke gives en facitliste over, hvornår Danmark og andre lande kan eller bør gøre dette eller hint; det kan blot anføres, hvilke typer hensyn, der må indgå i beslutningen.

## Afslutning

Med de problemer og dilemmaer, der er opregnet ovenfor, er det klart, at kvasi-stater og "failed states" er en problematik uden nemme løsninger. Hvis den aktuelle krise om valget af en ny generalsekretær i FN bliver løst på en ordentlig måde, således at samarbejdet i organisationen kan komme igang igen, og USA betaler sin gæld på ti milliarder kroner, vil det være et fremskridt. Så er der et begrundet håb om, at FN kan få etableret et apparat, der bedre end nu vil være i stand til at tackle kriser i "failed states". Og hvis det internationale samfund ellers kan tage sig sammen til at diskutere problematikken, er der måske chance for, at lidt mere langsigtede strategier over for kvasi-staterne kan formuleres. Men der er ingen tvivl om, at kvasi-staterne og de deraf følgende "failed states" ikke vil forsvinde foreløbig.

## Noter

1. Eks-Jugoslavien er en delvis undtagelse fra disse principper.

## Litteratur

- Ayoob, Mohammed (1995). *The Third World Security Predicament*, Boulder: Lynne Rienner.
- Bennett, Christopher (1995). *Yugoslavia's Bloody Collapse - Causes, Course and Consequences*, London: Hurst and Company.

- Clapham, Christopher (1996). *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elklit, Jørgen og Palle Svensson (1996). "When are Elections Free and Fair- Or at Least Acceptable?", Aarhus: Dept. of Political Science.
- Giddens, Anthony (1992). *The Nation-State and Violence*, Cambridge: Polity Press.
- Gros, Jean-Germain (1996). "Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, vol. 17, no. 3, pp. 455-471.
- Gurr, Ted Robert (1994). „Peoples against states: ethnopoltical conflict and the changing world system", *International Studies Quarterly*, vol. 38, no. 3, pp. 364-368.
- Hall, John A. (1996). *International Orders*, Cambridge: Polity Press.
- Helman, Gerald B. and Steven R. Ratner (1992-93). "Saving Failed States", *Foreign Policy* 89, Winter, pp. 3-21.
- Hettne, Björn (1995). *Development Theory and the Three Worlds*, Harlow: Longman.
- Holsti, Kalevi J. (1996). *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert H. (1992). "The Security Dilemma in Africa", pp. 81-94 i Brian L. Job (ed.), *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder: Lynne Rienner.
- Jackson, Robert H. (1993). "Armed humanitarianism", *International Journal*, XLVIII, Autumn, pp. 579-606.
- Jackson, Robert H. (1994). "International Boundaries in Theory and Practice", paper til XVth World Congress of the International Political Science Association, Berlin.
- Jackson, Robert H. (1995). "International Community beyond the Cold War", pp. 59-87 i Gene M. Lyons og Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore: Johns Hopkins UP.
- Jackson, Robert H. and Carl G. Rosberg (1982). *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, Berkeley: University of California Press.
- Jackson, Robert H. and Carl G. Rosberg (1994). "The Political Economy of African Personal Rule", pp. 291-325 i David E. Apter and Carl G. Rosberg (eds.), *Political Development and the New Realism in Sub-Saharan Africa*, Charlottesville: University Press of Virginia.
- Kay, Cristobal (1989). *Latin American theories of development and underdevelopment*, London: Routledge.
- Kelly, Sean (1993). *America's Tyrant. The CIA and Mobutu of Zaire*, Washington DC: The American University Press.
- Mann, Michael (1986). "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results", pp. 109-136 i John Hall (ed.), *States in History*, New York: Basil Blackwell.
- Ottaway, Marina (1995). "Democratization in collapsed states", pp. 235-251 i I. William Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner.
- Sandbrook, Richard (1985). *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Georg (ed.) (1993). *Political Conditionality*, London: Frank Cass.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge: Basil Blackwell.
- UNDP (årlig), *Human Development Report*, New York: Oxford University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- World Bank (årlig). *World Development Report*, Washington DC: World Bank.
- Zartman, I. William (1995). "Introduction: Posing the Problem of State Collapse", pp. 1-15 i I. William Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner.