

# Normer, intervention og konflikt på Afrikas Horn – Den svækkede ikke-interventionsnorms betydning for Somalia

**Martin Enevig Clausen\***

Fuldmægtig, Københavns Universitet

Relationen mellem de afrikanske stater er præget af en usædvanlig stærk ikke-interventionsnorm, som har rødder i kontinentets koloniale fortid. På Afrikas Horn er ikke-interventionsnormen imidlertid ikke lige så stærk som i resten af Afrika, hvilket skyldes, at den centrale stat Etiopien aldrig har været koloniseret. Det skaber et særligt konfliktmønster på Afrikas Horn, som er af stor betydning for den aktuelle politiske udvikling i regionens svageste stat – Somalia

## Indledning

Afrika syd for Sahara (fremover blot Afrika)<sup>1</sup> har siden afkoloniseringen været et af de mest konfliktfyldte områder på kloden. På trods af dette har der været ganske få tilfælde af væbnet konflikt mellem de afrikanske stater; langt hovedparten af de afrikanske konflikter har været interne frem for interstatslige.

Det kan umiddelbart virke overraskende, de afrikanske staters situation taget i betragtning. Kontinentet er præget af fattigdom, svage stater og rige forekomster af naturressourcer; betingelser der ofte er anledning til konflikt mellem stater. Dertil kommer, at de grænser, de afrikanske stater overtog efter de europæiske kolonimagter, var trukket uden hensyn til eksisterende etniske, sproglige og religiøse skillelinjer.

En af årsagerne til det lave antal interstatslige konflikter er, at der i Afrika er en usædvanligt stærk ikke-interventionsnorm. Det hænger sammen med den identitetsdannelsesproces, de afrikanske stater gennemgik i årene efter afkoloniseringen. De nye afrikanske stater definerede sig selv imod den europæiske kolonialisme, hvilket skabte en norm i afrikansk politik, der forbyder enhver handling, som kan sidestilles med kolonialisme. Et af de væsentligste elementer i denne antikolonialismenorm er et forbud mod at ændre på de grænser, de afrikanske stater arvede fra kolonimagterne. Det frygtedes, at tillod man grænseændringer, kunne det føre til, at stærke afrikanske stater ville ekspandere på bekostning af svagere stater og dermed åbne for, at de afrikanske stater kunne kolonisere hinanden.

Antikolonialismenormen styrker ikke-interventionsnormen i Afrika, fordi en afrikansk stat, der krænker en anden afrikansk stat ikke blot forbryder sig mod princippet om ikke-intervention, men også mod sin egen identitet som antikolonialistisk stat.

En markant undtagelse fra det afrikanske konfliktmønster findes på Afrikas Horn, som har været hjemsted for to interstatslige krige og et antal militære interventioner. Regionen adskiller sig desuden fra det øvrige Afrika ved en anderledes koloniseringshistorie, idet den centrale stat Etiopien som den eneste afrikanske stat aldrig har væ-

\* Forfatteren vil gerne takke Matilde Kromann-Larsen for kritisk gennemlæsning af og nyttige kommentarer til diverse udkast til artiklen.

ret koloniseret,<sup>2</sup> men derimod i visse tilfælde har optrådt som kolonimagt i sine naboerområder.

Denne artikel vil argumentere for, at en del af forklaringen på det specielle konfliktmønster på Afrikas Horn er, at regionen har en svagere ikke-interventionsnorm end resten af Afrika. Med udgangspunkt i teorier om internationale normer og suverænitæt analyseres det, hvordan den særlige koloniseringshistorie på Afrikas Horn har svækket regionens ikke-interventionsnorm, hvilket har ført til, at væbnet interstatslig konflikt er mere udbredt på Afrikas Horn end i resten af Afrika.

En af staterne på Afrikas Horn er det borgerkrigshærgede Somalia, hvor der i løbet af 2012 efter 20 års humanitær krise og politisk dødvande er påbegyndt en udvikling, som det internationale samfund nærer stort håb til på sigt vil bringe stabilitet til det uroplagede land.

Artiklen slutter med en vurdering af, hvordan den svagere ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn påvirker relationen mellem Somalia og dets nabolande, og hvad denne relation betyder i forhold til sandsynligheden for, at den nuværende politiske udvikling i landet vil føre til stabilitet. Derudover rejses spørgsmålet om, hvordan det internationale samfund kan støtte udviklingen i landet på en måde, der tager højde for de særlige forhold på Afrikas Horn.

### Normer i international politik<sup>3</sup>

Normer kan defineres som kollektive forventninger til, hvordan aktører med en bestemt identitet bør handle (Finnemore & Sikkink 1998: 891; Jepperson et al. 1996: 18). Kollektive aktører såsom stater påtager sig ligesom individer bestemte identiteter. Normer påvirker staternes handlinger, fordi de giver forskrifter for, hvordan staterne bør handle for at leve op til deres identiteter.

Normer anviser, hvordan aktører med en given identitet *bør* handle, men det betyder ikke, at de nødvendigvis handler derefter. En stat kan bryde en norm, hvis den ønsker det, men det er ikke omkostningsfrit. Det kan dels resultere i modstand fra de øvrige stater enten i form af direkte sanktioner eller international kritik, og dels kan det have konsekvenser i forhold til statens opretholdelse af egen identitet. Identitet kan forstås som den historie, en aktør fortæller om sig selv. En vigtig del af denne historie, er de handlinger aktøren foretager; man skal handle i overensstemmelse med sin fortælling om sig selv, hvis ikke fortællingen skal bryde sammen (Ringmar 1996: 71-74, 90).

Normer varierer i styrke. Jo stærkere en norm er, jo mere omkostningsfuldt er det at bryde den (Wendt 1999: 185). En stat, der definerer sig selv som 'vestligt demokrati', vil have vanskeligt ved at opretholde denne identitet både i egne og andres øjne, hvis den afskaffer

afholdelsen af valg, mens det godt kan lade sig gøre at bryde normer vedrørende eksempelvis behandlingen af flygtninge uden at miste sin identitet som demokrati. Det skyldes, at selvom begge dele er normer for, hvordan vestlige demokratier skal handle, er afholdelse af valg en langt stærkere norm end normerne omkring behandlingen af flygtninge. Det betyder ikke, at det er omkostningsfrit for vestlige demokratier at bryde normer omkring flygtninges rettigheder, blot at det er mindre omkostningsfuldt end at bryde stærkere normer.

Den sociale virkelighed består af mange normer, der ikke nødvendigvis peger i samme retning. Forskellige normer kan svække hinanden, hvis de foreskriver forskellige handlinger, men kan også underbygge hinanden, hvis to eller flere tilskynder til samme handlemønster (Florini 1996: 369).

Normer er ikke ens verden over. Visse normer er globale, mens andre er regionale og kun gældende i visse dele af verden, og selv for globale normer varierer deres styrke efter geografi (Finnemore & Sikkink 1996: 892). Normer, der knytter sig til en bestemt identitet, opretholdes af de aktører, der bærer denne identitet. Det vil sige, at den kreds af andre stater, over for hvem det er relevant for en stat at opretholde en given norm, varierer, efter om der er tale om en global eller en regional norm.

### Analyse af normer

Normer er ikke direkte observerbare; de eksisterer i kraft af, at aktørerne handler efter dem. Internationale normer kan derfor kun observeres indirekte gennem de handlinger, staterne foretager, som er påvirket af normerne. At udlede fra staternes handlinger, at en bestemt norm er gældende, er vanskeligt og vil altid indebære et stort element af fortolkning. Én måde at vurdere normers indflydelse på i en given situation er gennem et kontrafaktisk ræsonnement af typen 'hvis statens ageren udelukkende var styret af interesser og styrke, hvilket handlemønster kunne så forventes?' Med andre ord kan man forsøge at tænke sig til, hvordan staten ville handle, hvis den ikke var begrænset af normer, og sammenligne det med, hvordan den rent faktisk handlede (Bjök Dahl 2002: 22).

Derudover kan staters retfærdiggørelse af deres handlinger give indikationer på, om normer har haft en betydning. En stat, der retfærdiggør en handling med henvisning til en norm, eller en stat, der har handlet i overensstemmelse med en norm, og derfor slet ikke retfærdiggør handlingen, kan være tegn på normens betydning (Legro 2005: 39).

Et oplagt udgangspunkt for en analyse af de geografiske forskelle i ikke-interventionsnormens styrke er staternes praksis omkring intervention i de regioner, der

analyseres. Hvor ofte bryder staterne ikke-interventionsnormen, og hvordan retfærdiggør de eventuelle brud?

Normer skabes ved staternes praksis over tid (Finemore 1996: 146). For at forstå en given norms funktion er det derfor nødvendigt at sætte den i en historisk kontekst. Normer er som nævnt forbundet med staternes identiteter, og i opbygningen af en identitet benyttes bestemte begivenheder i statens historie som grundlag for den historie, staten fortæller om sig selv (Ringmar 1996: 77). For de afrikanske stater er den europæiske kolonisering og den efterfølgende befrielse en sådan begivenhed, som har spillet en afgørende rolle for staternes identitetskonstruktion. For at forstå, hvad der adskiller den måde, ikke-interventionsnormen fungerer på i Afrika, fra resten af verden, og hvorfor Afrikas Horn skiller sig ud, er det nødvendigt at se på, hvordan koloniseringen af henholdsvis Afrikas Horn og resten af Afrika har påvirket staternes identitetsdannelse i de respektive områder.

### Suverænitet og normer i det postkoloniale Afrika

Som beskrevet i indledningen er ikke-interventionsnormen i Afrika stærkere end i resten af verden, hvilket er en vigtig årsag til, at der i Afrika har været få tilfælde af interstatslig krig og intervention, til trods for at Afrika med sine mange ustabile stater og mere eller mindre tilfældigt trukne grænser befinder sig i en situation, hvor konflikt mellem stater ville være forventeligt (Engelbert & Hummel 2005: 424; Buzan & Wæver 2003: 222; Jackson & Rosberg 1982: 21).<sup>4</sup>

Den stærke ikke-interventionsnorm har rødder i den måde, de afrikanske stater opnåede deres suverænitet på, og hvordan suverænitet opfattes i Afrika. I sin grundessens er suverænitet et spørgsmål om, hvem der har autoritet over et givet territorium, og hvordan andre aktører forholder sig til denne autoritet. Forståelsen af suverænitet er et resultat af statsdannelsesprocessen, og statsdannelsesprocesser varierer både geografisk og over tid.

Statsdannelse har traditionelt været forbundet med krig (Tilly 1975: 40-42). De europæiske stater er for størstedelens vedkommende dannet gennem en langvarig centralisering af magten gennem krig; lokale herskere har bekæmpet hinanden, og de stærkeste har erobret de svages territorium og på den måde centraliseret magten i større enheder (Holsti 1996: 42-43). Dannelsen af de europæiske stater var en konkurrence mellem forskellige herskere, der kæmpede om at etablere suverænitet over bestemte territorier.

I Afrika er statsdannelse derimod som udgangspunkt ikke forbundet med krig. De afrikanske stater er for størstedelens vedkommende ikke dannet ved en langsom centralisering af magten, men derimod ved afkolonisering. Selvom kontinentet var præget af antikolonialisti-

ske oprør, var hovedårsagen til, at de europæiske stater opgav kolonierne, en kombination af pres fra USA og Sovjetunionen og en global opinion, der i stigende grad anså kolonialismen som amoralsk. De afrikanske stater opnåede altså ikke deres suverænitet i kraft af evnen til at håndhæve den, men derimod i kraft af udviklingen af en global norm, der sagde, at de havde ret til suverænitet (Jackson 1990: 83-85).

### *Ikke-intervention og antikolonialisme*

Ikke-interventionsnormen er ikke unik for Afrika, men er derimod en grundlæggende norm i international politik. Den opstod ud af den europæiske statsdannelsesproces og blev i de følgende århundreder eksporteret til resten af verden i kraft af de europæiske staters globale dominans (Jodoin 2008: 11). I løbet af det tyvende århundrede institutionaliseredes ikke-interventionsnormen igennem internationale aftaler; først ved Kellogg-Briand-Pagten i 1928 og siden i FN-Pagten i 1945.

Selvom ikke-intervention er en global norm, er der stor regional forskel på dens styrke. Globalt er de fleste stater stærkere optagede af at hævde egen suverænitet end andre, og er under de rette omstændigheder villige til at bryde ikke-interventionsprincippet. I Afrika er det for flertallet derimod næsten lige så vigtigt selv at afholde sig fra at krænke andre staters suverænitet, som det er at hævde sin egen, hvilket viser sig i det lave antal åbne suverænitetsskrænkelser, de afrikanske stater begår.

Det præcise antal brud på ikke-interventionsnormen i Afrika er omdiskuteret, da det afhænger af, hvordan et sådant defineres. Forstår man det som enten en stats tydelige og erkendte intervention i en anden stat eller en egentlig krig mellem to eller flere stater, har der siden været siden afkoloniseringen været seks sådanne tilfælde i Afrika, hvoraf de fire fandt sted på Afrikas Horn.<sup>5</sup>

At der trods en politisk situation, der umiddelbart giver landene stærke incitamentter til at intervenere eller forsøge at erobre territorium, og hvor et højt antal suverænitetsskrænkelser derfor ville være forventeligt, har været så relativt få klare tilfælde af suverænitetsskrænkelser, er det tydeligste tegn på ikke-interventionsnormens styrke i regionen (Herbst 1990: 123).

Et andet mere indirekte tegn på ikke-interventionsnormens styrke er det lave antal løsrivelseskonflikter, der har været i regionen. Afrika har som nævnt oplevet mange voldelige politiske konflikter, men kun et fåtal af disse har været løsrivelseskonflikter; langt de fleste har omhandlet magten inden for de eksisterende grænser.<sup>6</sup> De få løsrivelsesforsøg, der har været, har som oftest været kortvarige og er sjældent lykkedes. De eneste to succesfulde afrikanske løsrivelsesforsøg<sup>7</sup> – Eritrea og Sydsudan – fandt begge sted på Afrikas Horn.

Den særligt stærke ikke-interventionsnorm i Afrika er et resultat af, at der i årene efter afkoloniseringen skete en politisk 'helliggørelse' af de koloniale grænser, som stammer fra den politiske debat i årene efter afkoloniseringen om, hvordan det nyligt befriede Afrika skulle organiseres.

Et vigtigt element i denne debat var begrebet kolonialisme. På grund af kontinentets koloniale fortid er en af de stærkeste politiske normer i Afrika antikolonialisme. Antikolonialismen indebærer, at de afrikanske stater definerer sig selv i modsætning til de europæiske kolonimagter. Kolonialismen repræsenterer den ultimative uretfærdighed og undertrykkelse; det modsatte af hvad de afrikanske stater i egen selvforståelse står for, hvilket betyder, at alt, hvad der kan opfattes som kolonialisme, er stærkt illegitimt i en afrikansk kontekst (Kornprobst 2002: 374).

Et andet væsentligt og relateret spørgsmål var, hvordan man skulle forholde sig til de koloniale grænser. På den ene side var disse grænser en kolonial arv og dermed en del af det, de nye afrikanske stater ønskede at gøre op med, men på den anden side frygtede man, at hvis det accepteredes, at grænserne kunne revideres, ville det føre til politisk atomisering af kontinentet og medføre krig og ustabilitet i stort omfang.

I tiden efter afkoloniseringen var der i grove træk to politiske strømninger i Afrika: 'Casablanca-gruppen', der advokerede for et samlet Afrika med en stærk overstatslig organisation, og 'Monrovia-gruppen', der insisterede på, at suveræniteten skulle ligge hos de enkelte stater, og at de koloniale grænser skulle danne grundlag for disse (Baimu 2001: 301-302). I denne ideologiske konfrontation var det Monrovia-gruppens tanker, der blev styrende for den politiske organisering af det postkoloniale Afrika (Kornprobst 2002: 375; Iyob 1993: 263).

Monrovia-gruppen argumenterede for, at den eneste måde, at bevare de afrikanske staters nyvundne frihed på, var at lade de eksisterende koloniale grænser danne grundlag for de nye afrikanske stater. Holdningen var, at forsøg på at ændre de koloniale grænser ville være lig med afrikansk kolonialisme, da sådanne ændringer ville betyde, at afrikanske stater undertvang sig hinandens territorier, på samme måde som europæerne havde gjort. Et illustrativt eksempel på denne holdning er følgende udtalelse fra Malis første præsident, Modibo Keita, ved det stiftende møde i *Organization for African Unity*:

„We must take Africa as it is, and we must renounce any territorial claims, if we do not wish to introduce what we might call black imperialism ...” (cf. Touval 1967: 104)

En lignende fremstilling af faren for afrikansk imperialisme findes i Lusaka Manifestet; en erklæring fra 1969 imod apartheidstyrerne i det sydlige Afrika underskrevet af en række afrikanske statsledere:

“... the liberation of Africa for which we are fighting does not mean a reversed racialism. Nor is it an aspect of African Imperialism (...) the present boundaries of the States of Southern Africa are the boundaries of what will be free and independent African States.” (cf. Langley 1979: 784)

De koloniale grænser er kommet til at stå som symbol på de afrikanske staters frihed, og respekten for dem er dermed blevet gjort til et spørgsmål om antikolonialisme, hvilket gør både interventioner og løsrivelsesforsøg stærkt illegitime i Afrika, da begge dele er udtryk for manglende respekt for grænserne. Overholdelse af nabolandes suverænitet er således ikke blot vigtigt for de afrikanske stater af hensyn til forholdet til andre stater, men også for at opretholde selvbilledet som en antikolonialistisk stat.

### Afrikas Horn

På Afrikas Horn – en region bestående af Djibouti, Eritrea, Etiopien, Kenya, Somalia og Nord- og Sydsudan<sup>8</sup> – er der i modsætning til i resten af Afrika forekommet relativt mange interventioner og interstatslige krige – fire af de seks tilfælde, der har været i Afrika siden afkoloniseringen, fandt som nævnt sted på Afrikas Horn. Desuden er regionen hjemsted for de hidtil eneste succesfulde løsrivelser i Afrika.

En af forklaringerne på, at konfliktmønsteret på Afrikas Horn er så forskelligt fra det øvrige Afrikas er, at regionen har en svagere ikke-interventionsnorm end resten af kontinentet. Forklaringen på ikke-interventionsnormens svaghed på Afrikas Horn skal ligesom forklaringen på dens styrke i det øvrige Afrika findes i regionens koloniseringshistorie.

Regionens centrale stat – Etiopien – har aldrig været koloniseret, men har til gengæld igennem sin historie, optrådt på en måde, der af flere af dets naboer er blevet opfattet som kolonialistisk. Etiopien har haft stor betydning for udviklingen af de interstatslige normer på Afrikas Horn, idet relationen til Etiopien i kraft af landets dominerende politiske og geografiske position – alle stater i regionen grænser op til Etiopien – har været vigtig for samtlige af regionens stater. Derfor har Etiopiens anderledes koloniale erfaring ikke kun haft betydning for landets egen forståelse af suverænitet og interventionsnormer, men også for de øvrige stater på Afrikas Horn (Kornprobst 2002: 376).

### *Etiopiens historie og dens betydning for regionen*

Den etiopiske stat er i modsætning til de øvrige afrikanske stater ikke dannet ved afkoloniseringen, men derimod gennem en langsom centralisering af magten. I Etiopien eksisterede der allerede før koloniseringen en statsliggende struktur i form af det etiopiske kejserdømme, og det er ud af denne struktur, den moderne etiopiske stat er opstået. At der er en sådan kontinuitet i den etiopiske stats historie, skyldes, at Etiopien modsat de øvrige afrikanske stater aldrig blev koloniseret.<sup>9</sup>

Etiopien har desuden som det eneste land i Afrika erfaring med territorial ekspansion. Igennem historien har landet stat som en del af sin statsdannelsesproces – i lighed med de europæiske stater – foretaget talrige ekspansioner. For den nutidige situation er de mest relevante eksempler annekteringen af den somali-dominerede Ogaden provins og den tidligere italienske koloni Eritrea.

Indlemmelsen af Ogaden i Etiopien foregik gennem forhandlinger med Storbritannien, der overlod området mod en tilladelse fra den etiopiske eksilregering til under 2. verdenskrig at rykke tropper gennem etiopisk territorium besat af Italien (Henze 2000: 181).

Det nuværende Eritrea, der vandt sin selvstændighed fra Etiopien i 1991 efter en årtier lang befrielseskamp, var fra 1890 og frem til 2. verdenskrigs afslutning en italiensk koloni. Efter krigen foranstaltede FN en føderation mellem Etiopien og Eritrea, der dog fra starten var stærkt domineret af Etiopien, og efter ti års ulige partnerskab annekterede Etiopien Eritrea. At Eritrea indgik i føderation med Etiopien frem for at blive en selvstændig stat skyldtes især Storbritannien, der så en interesse i at opdyrke et godt forhold til Etiopien, idet Storbritannien var kolonimagt i Etiopiens nabolande Somalia, Kenya og Sudan (Yohannes: 1993: 7-8).

Den etiopiske historie påvirker ikke-interventionsnormen i regionen på to måder.

For det første betyder den koloniale erfaring langt mindre i Etiopien end i det øvrige Afrika. Antikolonialismenormen og dens forbud mod ændringer af de koloniale grænser spiller ikke en lige så stor politisk rolle i Etiopien. Grænseændringer er ikke på samme måde tabu i en etiopisk optik, fordi landet med sine tidligere territoriale udvidelser har historisk erfaring med dette (Iyob 2000: 660-661).

For det andet betyder nabolandene Somalia og Eritreas erfaring med etiopisk ekspansion, at Etiopien i disse lande ses som en kolonimagt, hvilket har gjort det muligt for disse lande at retfærdiggøre krænkelse af etiopisk suverænitet som en antikolonialistisk kamp (Kornprobst 2002: 381-382; Iyob 1993: 261; Yohannes 1987: 667; Farer 1979: 120). Antikolonialismenormen er

på den måde blevet bragt i konflikt med ikke-interventionsnormen, hvilket har betydet en svækkelse af denne.

### *De regionale normers betydning for udviklingen i Somalia*

Den svagere ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn er ikke blot interessant som forklaring på regionens særlige konfliktmønstre. Den har også stor betydning for den aktuelle udvikling i det konflikthærgede Somalia.

I løbet af 2012 påbegyndte Somalias overgangsregering en proces, der efter planen skal munde ud i etableringen af et permanent styre med en valgt regering. Denne proces støttes kraftigt af det internationale samfund, der har stor interesse i et stabilt Somalia. Indsatsen er dog hovedsageligt fokuseret på landets interne problemer og ignorerer i store træk forholdet til nabolandene, hvilket er problematisk, da Somalias nabolande spiller en væsentlig og ikke altid konstruktiv rolle i landets problemer.

Somalias relation til nabolandene er naturligvis præget af den svækkede ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn, og det er derfor værd at overveje, ikke blot hvilken rolle normen spiller for Somalias muligheder for at opnå stabilitet, men også hvordan det internationale samfund kan støtte op om den politiske udvikling i Somalia på en måde, der tager højde for de regionale forhold.

### *Baggrunden for den aktuelle udvikling i Somalia*

Da Somalias mangeårige diktator Siad Barre blev væltet i 1991, udløste det en voldsom borgerkrig, og siden har landet været uden fungerende central regering.<sup>10</sup> Eneste undtagelse herfra var Unionen af Islamiske Domstole (UID)'s kortvarige styre i 2006 (Møller 2009a: 13). UID var en alliance mellem forskellige islamiske grupper, som i 2006 opnåede kontrol med store dele af landet. Deres styre varede dog kun omkring seks måneder, hvorefter Etiopien med opbakning fra AU og USA invaderede Somalia, afsatte UID og tillod den såkaldte overgangsregering at rykke til Mogadishu.<sup>11</sup> Kort efter invasionen fik overgangsregeringen mandat fra FN's sikkerhedsråd til at lede Somalia i en transitionsperiode frem mod etableringen af en legitim regering (resolution 1725).

Overgangsregeringen opnåede kortvarigt kontrol med dele af landet, men efter at hovedparten af de etiopiske tropper blev trukket ud i 2009, indskrænkedes kontrollen til dele af Mogadishu og området omkring. Efter den etiopiske tilbagetrækning tog den militante islamistiske gruppe *al-Shabaab* magten i store dele af det sydlige Somalia og truede ad flere omgange overgangsregeringens kontrol over hovedstaden. For at svække *al-Shabaab* og styrke overgangsregeringen oprettede AU i 2007 AMISOM-styrken. I 2012 invaderede Kenya det sydlige Somalia og etablerede en bufferzone med det for-

mål at forhindre *al-Shabaab* i at sprede deres aktiviteter til Kenya.

Det er i løbet af 2011-2012 lykkedes AMISOM i samarbejde med kenyanske og etiopiske styrker at presse *al-Shabaab* ud af Mogadishu, og gruppen har i de seneste måneder været på tilbageslag flere steder i landet. *Al-Shabaab* kontrollerer dog stadig dele af det sydlige Somalia (FN 2012: afs. III).

I 2012 blev en ny forfatning for Somalia vedtaget og et nyt parlament udpeget, men på grund af sikkerhedssituationen aflyste man den planlagte forfatningsafstemning og lod repræsentanter for de somaliske klaner vedtage forfatningen og udpege det nye parlament. Efterfølgende har parlamentet udpeget Hassan Sheikh Mohamud som præsident, og han har etableret en regering, som skal arbejde frem mod afholdelse af parlamentsvalg.

Denne udvikling har skabt håb om, at Somalia kan være på vej ud af sin krise, men der er også en overhængende risiko for, at udviklingen ikke vil medføre reelle forandringer. Først og fremmest er det bekymrende, at det ikke lykkedes at afholde en forfatningsafstemning. Overgangsregeringen blev i sin tid etableret med det specifikke formål at afholde en sådan (TFC: 11.3.b), så i det lys må overgangsregeringen betragtes som et mislykket projekt. Derudover er forfatningsprocessen og udpegningen af parlamentet blevet kritiseret for korruption og for at være for stærkt styret af eksterne kræfter (Hassan & Melandri 2012; Macha 2012). På grund af den udbredte korruption, der blev rapporteret i forbindelse med deres udpegning, er det er desuden tvivlsomt, i hvor høj grad de klanrepræsentanter, der udpegede parlamentet, vitterligt repræsenterede klanerne (ICG 2012).

Der var flere årsager til overgangsregeringens fiasko, men en af de væsentligste var, at den aldrig opnåede legitimitet i befolkningen. Dette skyldtes dels, at den aldrig blev valgt, men også at den var så stærkt knyttet til Etiopien, at mange anså den for en etiopisk marionet. Den nye regering står i samme situation som overgangsregeringen; den er ikke valgt, og er afhængig af militær bistand udefra. Hvis den nye regering skal have en chance for at vinde legitimitet i Somalia, er det afgørende, at den opnår et mere balanceret forhold til nabolandene – særligt Etiopien – end dens forgænger gjorde. Den svage ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn spiller en meget væsentlig rolle for dette forhold.

### *Normernes betydning*

Den svage ikke-interventionsnorm har betydning for situationen i Somalia på flere niveauer.

På et overordnet plan betyder den, at regionens stater vil være mere tilbøjelige til at krænke somalisk territorium, end de øvrige afrikanske stater ville være i en

lignende situation. Såvel Etiopien som Kenya har således vist sig villige til at gribe militært ind i Somalia, selvom det har negativ indflydelse på stabiliteten i landet (Barnes & Hassan 2007: 5).

På et lavere niveau er ikke-interventionsnormen en medvirkende faktor i, at Etiopien har så stærk en interesse i Somalia, og at landets præference er et ikke alt for stærkt Somalia.

Under Barre invaderede Somalia i 1977-78 Etiopien for at tage kontrol over Ogaden-provinsen, som styret i Mogadishu mente var en somalisk provins, der var blevet koloniseret af nabolandet. Denne holdning er stadig udbredt både i Somalia og i Ogaden, hvor oprørsgrupper kæmper for løsrivelse. Derfor frygter Etiopien, at et fremtidigt stærkt Somalia på ny ville udfordre den etiopiske kontrol med området, og selvom det er vanskeligt at forestille sig en somalisk invasion af Etiopien inden for nærmeste fremtid, er det ikke utænkeligt på længere sigt (Møller 2009a: 20). Historien har vist, at der er kræfter i Somalia, der ønsker at fravriste Etiopien Ogaden, og da interstatslige krige på Afrikas Horn på grund af den svagere ikke-interventionsnorm ikke er lige så ualmindelige som i det øvrige Afrika, er det en risiko, Etiopien ikke kan ignorere. Selv hvis et fremtidigt stabilt Somalia afstår fra direkte invasion, vil der stadig være risiko for, at landet som et våben i Ogaden-konflikten yder støtte til Etiopiens etniske oprørsgrupper. Under sit kortvarige styre i 2006 støttede UID oprørsgrupper i såvel Ogaden som Etiopiens Oromo-region (Møller 2009a: 14), hvilket var et af Etiopiens motiver bag 2006-invasionen.

Den etiopiske frygt for, at en stabilisering af Somalia med tiden kunne føre til fornyet konflikt om Ogaden med mulig afsmitning til andre af landets etniske konflikter, underbygges yderligere af, at Etiopien opfattes som en kolonimagt af Somalia og Eritrea, hvilket betyder, ikke blot at disse lande er fjendtligt stemt over for Etiopien, men også – og måske vigtigere – at et fremtidigt Somalia ville kunne retfærdiggøre et nyt angreb på Etiopien som en antikolonialistisk kamp.

De etiopiske interesser i Somalia er formet af to modsatrettede hensyn. På den ene side bekymringen for den trussel, et stærkt Somalia ville udgøre, og på den anden side truslen fra landets nuværende ustabilitet i form af somaliske flygtningestrømme ind i Etiopien og spillerum for anti-etiopiske grupper.

Invasionen i 2006 var et forsøg på at balancere mellem disse hensyn. Den ideelle situation for Etiopien ville være et stabilt og venligsindet Somalia, men konflikten omkring Ogaden gør dette usandsynligt. Derfor valgte Etiopien at satse på, at overgangsregeringen med tiden og fortsat opbakning fra vesten og AU ville skabe en vis stabilitet i landet og dermed bremse flygtningestrømmene,

samtidigt med at den ville være afhængig af etiopisk støtte og derfor venligt stemt.

Overgangen til en ny regering i Somalia udgør en risiko for tab af indflydelse for Etiopien, som landet næppe uden videre vil acceptere. Det er derfor meget sandsynligt, at Etiopien fortsat vil forsøge at kontrollere den nye regering gennem finansiel og militær støtte. Hvis den nye regering i lighed med overgangsregeringen gør sig afhængig af etiopisk støtte, vil det imidlertid kraftigt mindske dens chancer for succes. En del af forklaringen på overgangsregeringens problemer ligger netop i, at den var for afhængig af Etiopien. Det betød, at overgangsregeringen var tvunget til i høj grad at tilgodese Etiopiens interesser, hvilket ikke nødvendigvis var befordrende for stabiliteten i Somalia. Desuden betyder opfattelsen af Etiopien som kolonimagt, at enhver regering, der regerer med etiopisk støtte, vil blive opfattet som illegitim. Mange somaliere så overgangsregeringen som en forlængelse af den etiopiske besættelse af Ogaden, og hvis den nye regering fortsætter med at have et tæt forhold til det etiopiske styre, vil den lide under samme legitimitetsproblemer (Barnes & Hassan 2007: 7).

Ikke-interventionsnormen har desuden betydning for Eritreas indblanding i den somaliske konflikt. Eritrea ønsker på grund af sit historiske betingede modsætningsforhold til landet at modarbejde etiopiske interesser. Derfor støttede Eritrea UID under den etiopiske intervention og er siden ofte blevet beskyldt for at yde materiel og logistisk støtte til militser, der bekæmper de etiopiske styrker i Somalia (Møller 2009a: 22; Le Sage 2009: 2).

Eritreas motivation for at involvere sig i den somaliske konflikt styrkes desuden af, at Eritrea ser Etiopien som en kolonialistisk stat, der ønsker at dominere hele Afrikas Horn (Iyob 1993: 268); en opfattelse, der understøttes af den kraftige etiopiske involvering i Somalia. Derfor er den eritreanske støtte til Etiopiens modstandere ikke udelukkende drevet af ønsket om at modarbejde den gamle fjende, men også af en bekymring for, at etiopisk succes i Somalia vil betyde en styrkelse af Etiopiens planer om at opnå hegemoni i regionen. Om disse planer er reelle, er i denne sammenhæng uden betydning. Det væsentlige er, at de opfattes som reelle i Eritrea (Reid 2003: 379-380; Sorenson 1991: 312-313).

Den svagere ikke-interventionsnorm fremmer Etiopien og Eritreas indblanding i Somalia på to måder. Dels gør den det mindre omkostningsfuldt at krænke somalisk suverænitets, hvilket i sig selv må forventes at føre til en større grad af indblanding, og dels skaber den en situation, hvor begge stater ser sig nødsaget til at deltage i konflikten for at sikre sig mod modstanderes eventuelle fremtidige handlinger. Etiopien ønsker at kontrollere Somalia af frygt for, at et fremtidigt stærkt og stabilt Somalia vil

angribe Etiopien, og Eritrea ønsker at bekæmpe Etiopiens kontrol over Somalia, fordi landet anser en styrkelse af Etiopiens position i regionen som en trussel.

Begge dele kan føres tilbage til den svagere ikke-interventionsnorm. Hvis regionen havde en stærk ikke-interventionsnorm som i det øvrige Afrika, ville Etiopien ikke frygte et somalisk angreb, da det ville være utænkeligt, at en afrikansk stat ekspanderede på bekostning af en anden afrikansk stat, og ligeledes ville man i Eritrea sandsynligvis føles sig mindre truet af Etiopien, hvis der var en stærk norm, der forbød intervention.

#### *Det internationale samfunds indsats<sup>12</sup>*

Det internationale samfund har gentagne gange forsøgt at stabilisere Somalia. Efter de mislykkede FN- og amerikanske missioner i 1991-1994<sup>13</sup> har vesten ikke været villig til at gribe militært ind i landet, men har i stedet overladt den militære del af indsatsen til AU og staterne i regionen med restlig økonomisk støtte. Den etiopiske invasion i 2006 blev således støttet politisk og materielt af USA, der også udførte luftangreb til støtte for de etiopiske styrker (Møller 2009b: 31-32), ligesom både USA og EU bidrager økonomisk til AMISOM.

Hjørnesteinen i det internationale samfunds tilgang er etablering af en stabil central regering i Somalia, og den hidtidige strategi har været en styrkelse af overgangsregeringen (UM 2011: 10; Clinton 2012; Shapiro 2011). Den seneste politiske udvikling er blevet tolket som tegn på, at strategien er rigtig, og der er derfor ikke sket grundlæggende ændringer. Strategien er stadig at støtte centralregeringen i håb om, at den med ekstern militær støtte kan skabe stabilitet i landet.

Som nævnt er de problemer, der plagede overgangsregeringen ikke løst. Fastholder det internationale samfund sin strategi, indebærer det derfor en risiko for, at den nye regering blot bliver en fortsættelse af overgangsregeringen under et nyt navn – en svag og illegitim regering, der er afhængig af militær støtte fra AMISOM, Kenya og Etiopien (ICG 2012).

Ønsker det internationale samfund at øge den nye regerings chance for succes, bør man brede sin tilgang ud og rette en større del af fokus mod relationen mellem Somalia og dets nabolande.

#### *En bredere strategi for Somalia*

Den nye somaliske regering står i et vanskeligt dilemma i forhold til Etiopien: Etiopien ønsker at bevare sin indflydelse på regeringen, som på sin side er afhængig af etiopisk militærstøtte, men opretholder regeringen det nære forhold til Etiopien, vil det betyde et betydeligt legitimitetstab i den somaliske befolkning.

Selvom AMISOM-styrken formelt fører an i kampen mod *al-Shabaab*, har Etiopien stadig et stort antal styrker i landet, som har spillet en væsentlig rolle i de militære succeser, AMISOM har fejret det seneste år (ICG 2012a: 4). Uden de etiopiske tropper vil den nye regering med al sandsynlighed ikke være i stand til at levere den sikkerhed, som Somalias befolkning kræver af sin regering.

På grund af det problematiske forhold til Etiopien, den kommende regering uvægerligt vil få, er der stor risiko for, at den vil møde de samme problemer, som overgangsregeringen gjorde.

Ud over de allerede nævnte legitimitetsproblemer, dette forhold medfører, er der meget, der tyder på, at Etiopien ikke ønsker de store ændringer i situationen i Somalia. Som allerede beskrevet er der i Etiopien en stor frygt for, hvordan et stærkt og stabilt Somalia ville agere i forhold til Ogaden-problematikken, og den afsmitning denne konflikt kan få på andre etniske konflikter i landet – særligt i Oromo-regionen; en frygt, der underbygges af den svage ikke-interventionsnorm i regionen. Det er derfor ikke utænkeligt, at Etiopien er udmærket tilfreds med en svag somalisk regering, som er afhængig af etiopisk støtte, samtidig med at AMISOM og de udenlandske tropper skaber en vis stabilitet i landet og holder *al-Shabaab* i skak. De etiopiske interesser i Somalia er altså ikke nødvendigvis de samme, som det internationale samfunds eller den somaliske civilbefolknings.

Hvis det internationale samfund ønsker at støtte den nye somaliske regering, er det nødvendigt at dette problem adresseres. Den etiopiske indflydelse i Somalia var som nævnt også et stort problem for overgangsregeringen, hvilket de aktører, der støttede op om denne, tilsyneladende var bevidste om (UM 2011: 6). Alligevel har det internationale samfund indtil videre ignoreret problemet.

Årsagen til, at det internationale samfund ikke har været villigt til at adressere Etiopiens problematiske rolle i Somalia, er sandsynligvis den vigtige rolle landet spiller i den militære strategi; uden de etiopiske tropper havde det ikke kunnet ladet sig gøre at presse *al-Shabaab* i den grad, det er sket, og dette har man øjensynligt vurderet som vigtigere end det problematiske forhold mellem overgangsregeringen og Etiopien.

Det er oplagt, at det internationale samfunds strategi bør lægges om, så den i højere grad tager højde for problematikken omkring forholdet til Etiopien. Spørgsmålet er imidlertid hvordan? Den militære afhængighed af Etiopien gør, at det ikke er en realistisk løsning, at den somaliske regering på egen hånd bryder med Etiopien. Det ville kræve, at de afrikanske lande bidrog med langt flere soldater til AMISOM, eller at vestlige styrker blev

indsat i konflikten. Ingen af delene er der politisk vilje til. Realiteten er, at den somaliske regering i mange år fremover vil være afhængig af militær bistand fra Etiopien for at overleve. Det internationale samfund bør derfor gøre det til et hovedelement i sin strategi at skabe en mere konstruktiv relation mellem den somaliske regering og Etiopien.

En stor del af årsagen til, at Etiopien ikke er interesseret i et alt for stærkt styre i Mogadishu, er som nævnt i risikoen, at et sådant ville støtte Etiopiens interne oprørsgrupper eller ligefrem forsøge at erobre Ogaden. Når regionens svage ikke-interventionsnorm tages i betragtning, er det forståeligt, at Etiopien tager denne risiko alvorligt. Derfor bør det internationale samfund arbejde for at overbevise Etiopien om, at et stærkt styre i Somalia er i landets egen interesse – også selvom dette styre ikke nødvendigvis er Etiopien-venligt. En måde at gøre dette på kunne være med et løfte om at gribe militært ind for at stoppe en eventuel interstatslig konflikt i regionen. Et sådant løfte ville, hvis det var troværdigt, gøre omkostningerne ved at indlede en konflikt så høje for begge parter, at det er usandsynligt, at de ville gøre det. Med andre ord kunne et sådant løfte lægge den begrænsning på staternes mulighed for at krænke hinandens suverænitet, som den stærke ikke-interventionsnorm gør i det øvrige Afrika.

Hvis risikoen for en interstatslig krig mellem Etiopien og et fremtidigt stabilt Somalia på denne måde kunne mindskes, ville det også mindske Etiopiens behov for at påvirke den somaliske regering. I en sådan situation ville Etiopien sandsynligvis lettere kunne overtales til at spille en mere tilbagetrukket politisk rolle, samtidig med at landet bevarede sit militære engagement.

Et andet element i strategien bør være et større fokus på opbygning af et somalisk sikkerhedsapparat, som med tiden vil kunne erstatte de udenlandske styrker. Af hensyn til regeringens legitimitet bør det prioriteres at erstatte de etiopiske styrker før AMISOM og kenyanske tropper. I den forbindelse kommer man næppe udenom at forhandle med dele af *al-Shabaab* om en inkorporering i Somalias væbnede styrker. Selvom gruppen er presset, er en fuldstændig militær sejr over den usandsynlig (ICG 2012a: 9). Hvis det kan lykkes at få dele af *al-Shabaab* til at nedlægge våbnene eller gå over til regeringsstyrkerne, vil det mindske behovet for støtte fra de etiopiske tropper og dermed også mindske det alvorlige dilemma mellem sikkerhed og legitimitet, som regeringen står i.

En mindre afhængighed af de etiopiske styrker vil samtidig fjerne en stor del af Eritreas incitament til at blande sig i konflikten og dermed afskære *al-Shabaab* fra støtte herfra. Begge dele ville bringe Somalia et stort skridt nærmere sikkerhed og stabilitet.



## Noter

1. Afrika kan inddeles i to overordnede regioner: Nordafrika og Afrika syd for Sahara. Nordafrika er arabisk domineret og har historisk været mere præget af den arabiske halvø end af Afrika syd for Sahara. Begge regioner har været koloniseret af europæiske stater, men i Nordafrika eksisterede der allerede statslignende strukturer med lige så lang historie som de europæiske. Derfor foregik den europæiske kolonisering ved, at europæerne gik ind og overtog disse strukturer, mens samfundsstrukturene grundlæggende forblev de samme (Holsti 1996: 56). Groft sagt udskiftede man lederskabet men bevarede organisationen i sine grundtræk – dog med væsentlige ændringer og udbygninger. I Afrika Syd for Sahara var situationen anderledes. Regionen var generelt langt tyndere befolket, og derfor eksisterede der kun statslignende strukturer ganske få steder. Koloniseringen var derfor langt mere gennemgribende end i Nordafrika. De europæiske kolonimagter skabte simpelthen statsstrukturene fra grunden. Det eneste sted en statslignende struktur fik lov at overleve i Afrika syd for Sahara var i Etiopien, hvilket skyldes, at landet ikke blev koloniseret. Denne historiske forskel har haft stor betydning for områdernes senere udvikling, og derfor giver det mening at skelne mellem de to regioner, når det drejer sig om normerne for interstatslige relationer. Når der i artiklen står Afrika henvises der til Afrika syd for Sahara.
2. Liberia fremhæves ofte som det andet eksempel på en afrikansk stat, der aldrig har været koloniseret. Dette er dog ikke korrekt. Liberia blev grundlagt af frigitte amerikanske slaver, der oprettede en stat, som havde mange fællestræk med de europæiske kolonier, idet landet var delt i amerikanske og indfødte liberianere, hvor de amerikanske liberianere regerede landet og havde andre rettigheder end de indfødte liberianere. Liberia blev således koloniseret, der var blot ikke tale om europæisk kolonisering, men om afroamerikansk (Gershoni 1985).
3. Det er vigtigt at holde sig for øje, at normer kun er én af flere faktorer, der påvirker staternes handlinger. Disse er påvirket af faktorer som strategiske interesser, indenrigspolitiske grupperingers pres og staternes indbyrdes styrkeforhold. Normernes indflydelse skal ses som medierende; de spiller ind på de øvrige faktorer, og påvirker staternes vurdering af disse, men er aldrig alene årsag til en bestemt handling (Legro 2005: 40). Et væsentligt element i forklaringen på nabolandenes interventioner i Somalia er uden tvivl fraværet af en somalisk stat, der kan håndhæve den somaliske suverænitet. Det ville være interessant at diskutere normernes relative betydning for den somaliske konflikt i forhold til fraværet en somalisk stat, og der ville kunne laves interessante sammenligninger med andre af Afrikas svage stater i andre regioner såsom DDR Congo og Den Centralafrikanske Republik. Af hensyn til artiklens omfang må disse diskussioner desværre udelades.
4. Den Afrikanske Union (AU) har i sit charter indskrevet, at unionen har ret til at intervenere i tilfælde af grove menneskeretskrænkelser (*Constitutive Act of the African Union*, art. 4, h), hvilket umiddelbart taler imod, at Afrika skulle have en stærkere ikke-interventionsnorm end resten af verden. I praksis er der dog ikke meget, der tyder på, at denne paragraf tillægges nær så stor vægt som den umiddelbart foregående i samme dokument, der kræver ikke-intervention i medlemmernes indre anliggender. AU optræder som oftest handlingslammet i forhold til interne konflikter, netop fordi en stor del af medlemsstaterne vægrer sig ved at acceptere suverænitetskrænkelser, hvilket antyder, at der måske nok er kræfter i Afrika, der arbejder på at svække regionens stærke ikke-interventionsnorm, men at det indtil videre ikke har haft nogen nævneværdig effekt (Apuuli 2011: 10)
5. De seks tilfælde er Ogaden-krigen mellem Somalia og Etiopien i 1977-78, Konflikten mellem Uganda og Tanzania i 1978, Krigen mellem Etiopien og Eritrea i 2000, Krigene i DDR Congo, Etiopiens invasion af Somalia i 2006 og Kenyas invasion af Somalia i 2011. Som interventioner regnes situationer, hvor et land invaderer et andet med det formål at opnå politiske forandringer såsom regimeskift eller erobring af territorium. Derfor medregnes hverken mindre sammenstød omkring grænser eller proxy-krigsførelse, hvor en stat ikke sender egne tropper over grænsen, men i stedet støtter grupper i fremmede stater, der kæmper for mål, der er i overensstemmelse med den støttende stats egne interesser. Interventioner ledet af internationale organisationer medregnes heller ikke, da disse i Afrika som oftest foregår efter aftale med regeringen i det land, hvor interventionen foregår. Der er ikke enighed om, hvor mange af tilfældene, der kan betegnes som egentlige interstatslige krige. Der er bred enighed om, at Ogaden-krigen mellem Somalia og Etiopien i 1977-1978 og krigen mellem Etiopien og Eritrea i 1998-2000 var klare tilfælde af interstatslig krig, idet angriberens formål i disse krige, var at erobre territorium fra den angrebne part – i begge tilfælde Etiopien. Derudover regner flere ligeledes konflikten mellem Tanzania og Uganda i 1978 som en interstatslig krig. Denne konflikt bør dog i højere grad ses som en intervention, idet angriberen – Tanzania – ikke havde til hensigt at erobre territorium fra den angrebne part, men derimod invaderede for at vælte det ugandiske styre. (Møller 2009c: 11)
6. Engelbert & Hummel finder i deres artikel om emnet frem til, at der siden afkoloniseringen har været 10 løsrivelseskonflikter i Afrika syd for Sahara. Dette kan umiddelbart virke som mange, men når det ses i forhold til, at der i samme periode har været i alt 30 væbnede politiske konflikter i området, og at Afrika på grund af de mange nye, ustabile stater og de koloniale grænser, har haft et politisk klima, der virker befordrende for løsrivelsesforsøg, er det i virkeligheden relativt få. Løsrivelseskonflikterne udgør ifølge forfatterne 27% af det samlede antal væbnede konflikter i Afrika. Til sammenligning udgjorde de i samme periode næsten 50% af alle konflikter i mellemøsten og asien og over 80% i Europa (Engelbert & Hummel 2005: 399-400).
7. Et tredje tilfælde er Somaliland, der de facto har løst sig fra Somalia, og som i dag fungerer som en selvstændig stat. Somaliland er dog modsat Eritrea og Sydsudan ikke anerkendt af omverdenen, og er derfor ikke talt med. Det kan dog stadig betragtes som en underbygning af teorien om, at de koloniale grænser er mindre urørlige på Afrikas Horn end i det øvrige Afrika.
8. Der er ikke enighed blandt forskerne om, hvilke lande, der bør regnes med i regionen. Nogle mener at blot de fire lande, der udgør den geografiske region – Djibouti, Eritrea, Etiopien og Somalia – bør medregnes, mens andre mener, at regionen bør ses som bestående af medlemmerne af den mellemstatslige regionale organisation IGAD (Kornprobst 2002: 372-373). Fra en sikkerhedspolitisk synsvinkel bør Kenya samt Nord- og Sydsudan dog også medregnes i regionen, da disse staters sikkerhed er tæt knyttet til de fire stater, der udgør den geografiske region, mens Uganda, der også er medlem af IGAD ikke bør medregnes, da landets væsentligste sikkerhedsrelationer ikke er til de øvrige lande i regionen men derimod til dets sydlige og vestlige naboer (Farer 1979: 1; Danfulani 1999: 37; Mesfin 2010: 2).
9. Etiopien blev i 1895 forsøgt koloniseret af Italien, men forsøget endte efter en et år lang kampagne med italiensk nederlag til etiopiske styrker i slaget ved Adwa i 1896. Herefter indgik parterne en fredsaf tale, der tillod Etiopien at bevare sin suverænitet, mens det øvrige Afrika var koloniseret (Henze 2000: 180-185). Etiopien var kortvarigt under italiensk kontrol i perioden 1935-1940. På grund

af det korte tidsrum og den kontinuitet, der var i det etiopiske styre – Haile Selassie var landets leder både før og efter Italiens kortvarige overtagelse – kan dette ikke betragtes som en egentlig kolonisering, men må i stedet ses som en besættelse.

10. Der er en ganske velfungerende regering i den autonome region Somaliland samt en svagere men dog fungerende regering i Puntland-regionen. Disse to regioner udgør omtrent halvdelen af det somaliske territorium. Somaliland er reelt en selvstændig stat, der også ønsker at forblive som sådan, som blot ikke er anerkendt af omverdenen, mens Puntland i højere grad må betragtes som en autonom region, idet det fra Puntlands regerings side fastholdes, at man ønsker at forblive en del af Somalia. Når der tales om krisen i Somalia er det derfor den sydlige del af landet, der refereres til, da det er dette område, der er uden regering. De autonome regioner – særligt Puntland – er dog stadig stærkt påvirkede af manglen på en central regering i Somalia.
11. *Transitional Federal Government* oprettedes i 2004 på initiativ af den regionale interstatslige samarbejdsorganisation IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) – en organisation bestående af Djibouti, Eritrea, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan og Uganda. Oprettelsen af overgangsregeringen var et led i IGAD's forsøg på at stabilisere Somalia. Overgangsregeringen var i de første år fysisk placeret i Kenya og var i realiteten en eksilregering uden egentlig indflydelse. I 2006 rykkede overgangsregeringen under beskyttelse af etiopisk militær til byen Baidoa i Somalia. Først efter den etiopiske invasion senere samme år var overgangsregeringen i stand til at rykke til Mogadishu og opnå kontrol med større dele af landet (Møller 2009: 15).
12. Det internationale samfund har flere forskellige indsatser i Somalia, som er delvist overlappende. Det drejer sig om bekæmpelse af pirateriet ud for Somalias kyst, bekæmpelse af *al-Shabaab*, og opbygningen af en somalisk stat. Alle tre er forbundne, men indsatserne er ikke som sådan koordinerede. Pirateriet forsøges bekæmpet gennem NATO-operationen *Ocean Shield*, mens bekæmpelsen af *al-Shabaab* primært foregår gennem støtte til AMISOM, der bakkes op af amerikanske droneangreb på mål, der formodes at have strategisk betydning for *al-Shabaab*. Statsopbygningsindsatsen foregår via FN samt ved bilateral bistand. Når der i artiklen tales om det internationale samfunds indsats er det statsopbygningsindsatsen og forsøget på at skabe sikkerhed i landet, der refereres til. Det er vanskeligt at adskille indsatsen for sikkerhed og bekæmpelsen af *al-Shabaab* fra statsopbygningsindsatsen, da sikkerhed og statsopbygning er nært sammenknyttede, og på mange måder er en forudsætning for hinanden. Sikkerheden er eksempelvis en afgørende faktor i, at det indtil videre ikke er lykkedes at afholde forfatningsafstemning og parlamentsvalg, men manglen på en fungerende central regering er samtidig årsag til, at sikkerhedsproblemerne i landet er så store.
13. Der var i denne periode tre internationale missioner i Somalia. Den første var FN's UNOSOM-mission, der blev iværksat i 1992, og som havde til formål at overvåge den netop indgåede våbenhvile mellem parterne i den somaliske borgerkrig. Våbenhvilen havde ingen større effekt på konfliktniveauet i landet, og UNOSOM blev derfor erstattet af den amerikansk ledede multinationale UNITAF-styrke, som havde til formål dels at sikre muligheden for at udbringe nødhjælp, og dels at stabilisere Somalia. Midt i 1993 blev pakistanske UNITAF-soldater angrebet af grupper med formodet tilknytning til krigsherren Mohammad Farrah Aideed, hvilket resulterede i 24 pakistanske soldaters død. Herefter erstattedes UNITAF med den større FN-ledede UNOSOM II mission, som skulle genskabe sikkerheden i landet ved blandt andet at fange Aideed. USA indsatte ud over de tropper, landet bidrog med til UNOSOM II, elitetropper specifikt til jagten på Aideed. Indsatsen kulminerede med 'slaget

om Mogadishu' i efteråret 1993, som resulterede i nedskydningen af en amerikansk *Black Hawk* helikopter og 18 dræbte amerikanske soldater samt et stort antal somaliere, uden at det lykkedes at fange Aideed. Kort efter episoden annoncerede USA, at man ville trække sine tropper hjem fra Somalia og i november 1994 påbegyndte FN's sikkerhedsråd med vedtagelsen af resolution 954 tilbagetrækningen af UNOSOM II-styrken. De sidste amerikanske soldater forlod Somalia i marts 1994, mens de sidste FN-tropper forlod landet i et år efter.

## Referencer

- Apuli, KP (2011), 'The Principle of 'African solutions to African Problems' under the spotlight: The African Union (AU) and the Libya Crisis', Open Society Institute, Africa Governance Monitoring & Advocacy Project, AfriMAP
- Baimu, E (2001), 'The African Union: Hope for better protection of human rights in Africa?', *African Human Rights Law Journal*, 1 (2), pp. 299-135
- Barnes, C & Hassan, H (2007), 'The Rise and Fall of Mogadishu's Islamic Courts', *Chatham House Briefing Paper – Africa Programme*, AFP 07/02, April 2007
- Björkdahl, A (2002), 'Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections', *Cambridge Review of International Affairs*, 15 (1), pp. 9-23
- Buzan, B & Wæver, O (2003), *Regions and Powers – The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge
- Clinton, H (2012), 'Intervention at the London Conference on Somalia', <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/02/184493.htm>
- Danfulani, SA (1999), 'Regional Security and Conflict Resolution in the Horn of Africa: Somalian Reconstruction after the Cold War', *International Studies*, 36 (1), pp. 35-61
- Engelbert, P & Hummel, R (2005), 'Let's Stick Together: Understanding Africa's Secessionist Deficit', *African Affairs*, 104/416, pp. 399-427
- Farer, TJ (1979), *War Clouds on the Horn of Africa: The Widening Storm*, 2. ed., Carnegie Endowment for International Peace, New York
- Finnemore, M & Sikkink, K (1998), 'International Norm dynamics and Political Change', *International Organization*, 52 (4), pp.887-917
- Finnemore, M (1996), 'Constructing Norms of Humanitarian Intervention', i PJ Katzenstein (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, pp. 130-154
- Florini, A (1996), 'The Evolution of International Norms', *International Studies Quarterly*, 40 (3), Special Issue: Evolutionary Paradigms in the Social Sciences, pp. 363-389
- FN (2011), 'Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 1916 (2010)', S/2011/433, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2011/433](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/433)
- FN (2012), 'Report of the Secretary General on Somalia', UN Security Council, S/2012/283, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/283](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/283)
- FN's Sikkerhedsråd, 'Resolution 1725 (2006)'
- FN's Sikkerhedsråd, 'Resolution 1744 (2007)'
- FN's Sikkerhedsråd, 'Resolution 954 (1994)'
- Gershoni, Y (1985), *Black Colonialism: The Americo-Liberian Scramble for the Hinterland*, Westview Press, London
- Hassan, MA & Melandri, M (2012), 'Somalia: Ratifying Constitution in Dark Rooms', <http://www.mareeg.com/fidsan.php?sid=24670&ctirsan=3>
- Henze, PB (2000), *Layers of Time – A history of Ethiopia*, Palgrave, New York

- Herbst, J (1990), 'War and the State in Africa', *International Security*, 14 (4), pp. 117-139
- Holsti, KJ (1996), *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge
- ICG (2012a), 'Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed', International Crisis Group Policy Briefing, Africa Briefing No. 87, 22 February 2012
- ICG (2012b), 'Somalia: From Troubled Transition to a Tarnished Transition?', International Crisis Group statement, 20 August, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2012/africa/somalia-from-troubled-transition-to-a-tarnished-transition.aspx>
- Iyob, R (1993), 'Regional Hegemony: Domination and Resistance in the Horn of Africa', *Journal of Modern Africa Studies*, 31 (2), pp. 257-276
- Iyob, R (2000), 'The Ethiopian-Eritrean conflict: diasporic vs. hegemonic states in the Horn of Africa, 1991-2000', *Journal of Modern Africa Studies*, 38 (4), pp. 659-682
- Jackson, R & Rosberg, C (1982), 'Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood', *World Politics*, 35 (1), pp. 1-24
- Jackson, R (1990), *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge
- Jepperson, LJ; Wendt, A & Katzenstein, PJ (1996), 'Norms, Identity, and Culture in National Security', i PJ Katzenstein (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, pp. 8-43
- Jodoin, S (2008), 'International Law and Alterity: The State and the Other', *Leiden Journal of International Law*, 21 (1), pp. 1-28
- Kornprobst, M (2002), 'The management of border disputes in African regional sub-systems: comparing West Africa and the Horn of Africa', *Journal of Modern Africa Studies*, 40 (3), pp. 369-393
- Langley, JA (1979), *Ideologies of Liberation in Black Africa 1856-1970 – Documents on modern African political thought from colonial times to the present*, Rex Collings, London
- Le Sage, A (2009), 'Militias and Insurgency in Somalia', The Washington Institute for Near East Policy, PolicyWatch#1593
- Legro, JW (2005), *Rethinking the World – Great Power Strategies and International Order*, Cornell University Press, New York
- Macha, N (2012), 'Somalia: Deep Divisions Over New Constitution', <http://globalvoicesonline.org/2012/06/21/somalia-deep-divisions-over-new-constitution/>
- Mesfin, B (2010), 'The Horn of Africa as a Security Complex: Towards a Theoretical Framework', Political Studies Association conference proceeding, [http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/1256\\_1136.pdf](http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/1256_1136.pdf)
- Møller, B (2009a), 'The Somali Conflict – The Role of External Actors', *DIIS Report 2009:03*, Dansk Institut for Internationale Studier, København
- Møller, B (2009b), 'The Horn of Africa and the US „War on Terror“ with a special Focus on Somalia', DIIPER Research Series, Working Paper No. 16, Aalborg University
- Møller, B (2009c), 'Africa's Sub-Regional Organisations: Seamless Web or Patchwork?', Crisis States Research Centre Working Paper, Working Paper no. 56.
- Reid, R (2003), 'Old Problems in New Conflicts: Some Observations on Eritrea and Its Relations with Tigray, from Liberation Struggle to Inter-State War', *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 73, No. 3, pp. 369-401
- Ringmar, E (1996), *Identity, Interest and Action – A cultural explanation of Sweden's intervention in the Thirty Years War*, Cambridge University Press, Cambridge
- Shapiro, AJ (2011), 'US Approaches to Counter-Piracy', Remarks to International Institute for Strategic Studies, Washington DC, Andrew J. Shapiro, Assistant Secretary, Bureau of Political-Military Affairs, <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/159419.htm>
- Sorenson, J (1991), 'Discourses on Eritrean Nationalism and Identity', *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 301-317
- Tilly, C, 'Reflections on the History of European State-Making' i C Tilly (red.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, pp. 3-83
- Touval, S (1967), 'The Organization of African Unity and African Borders', *International Organization*, 21 (1), pp. 102-127
- Transitional Federal Charter for the Somali Republic (TFC), Februar 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,LEGISLATION,SOM,456d621e2,4795c2d22,0.html>
- UM (2011), 'Politikpapir for Danmarks engagement i Somalia 2011', DANIDA, Udenrigsministeriet, København, <http://um.dk/da/-/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/International-politik/Somaliapolitikpapir.ashx>
- Wendt, A (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Yohannes, O (1987), 'The Eritrean Question: a Colonial Case?', *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 25, No. 4, pp. 643-668
- Yohannes, O (1993), 'Eritrea: A Country in Transition', *Review of African Political Economy*, Vol. 20, No. 57, pp. 7-28