

Hvad er egentlig en fejlslagen stat?

Louise Riis Andersen

Fejlslagen stat er et politisk stærkt begreb til at skabe konsensus og mobilisere til handling. Problemet er at enigheden er overfladisk. Når der skal sættes handling bag ordene, viser begrænsningerne sig, for forsøg på at placere alverdens stater i forhold til hinanden, gør det svagt som analytisk redskab

I det 21. århundrede frygter vi de afmægtige stater, der har mistet kontrollen, mere end de overmægtige magter, der higer efter verdensherredømme. I hvert fald hvis man skal tro den nuværende diskussion om global orden og international fred og sikkerhed. Uanset om man vender sig til FN, Verdensbanken, NATO eller EU, er der enighed om, at svage stater udgør en af vor tids største udfordringer .

Også den danske regering har i 2010 formuleret en særlig politik for indsats i skrøbelige stater. Det fælles udgangspunkt er, at velfungerende stater er en forudsætning for opretholdelsen af den internationale

orden og for fremme af fred, sikkerhed, retfærdighed, udvikling og respekt for menneskerettighederne: En effektiv indsats i forhold til grænseoverskridende problemer (voldelige konflikter, ekstrem fattigdom, grove menneskerettighedskrænkelser, international terrorisme og organiseret kriminalitet) forudsætter, at verdens svageste stater bliver i stand til – legitimt og effektivt – at opretholde lov og orden.

På den måde forener diskussionen om fejlslagne stater en lang række meget forskelligartede problemstillinger. Det er på en og samme tid dét, der gør diskussionen vedrørende og interessant, og dét,

der gør den frustrerende og flagrende. For hvad vil det i grunden sige, at en stat er 'fejlslagen'? I forhold til hvilke kriterier har staten 'fejlet'? Og giver det overhovedet mening at kæde alle disse mangeartede problemstillinger sammen og se dem mere eller mindre entydigt som udtryk for individuelle staters fejl og mangler?

Artiklerne i dette nummer af *Udenrigs* kommer vidt omkring. Fra Bosnien over Nordkorea til Yemen, Somaliland og Afghanistan. Artiklerne bidrager til diskussionen om fejlslagne stater ved at belyse, hvorledes problemerne i konkrete lande og konflikter – med rette eller urette – kædes sammen med statens måde at fungere på. Som introduktion til emnet diskuterer denne artikel, hvad begrebet 'fejlslagne stater' dækker, og hvorfor og hvordan det har fået så prominent en plads på den internationale dagsorden.

Artiklens overordnede budskab er, at begrebet er politisk stærkt, men analytisk svagt: Det mobiliserer til handling over en bred kam, men som forståelsesramme giver det kun en begrænset indsigt i de forskelligartede og komplekse problemstillinger, der er på spil.

Hvad er en fejlslagen stat?

Hverken politisk eller akademisk er der enighed om, hvad en fejlslagen stat er, og begrebet bruges meget forskelligt. I den offentlige debat

fungerer det typisk som en slags samlebetegnelse for stater, der på den ene eller anden måde befinder sig i en dyb krise. En hurtig gennemgang af de største danske dagblade viser fx, at tretten lande i løbet af det seneste år er blevet kaldt 'fejlslagne stater' (Afghanistan, Bosnien, Cuba, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Liberia, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sudan, Yemen og Zimbabwe).

Det er vanskeligt at identificere et særligt fælles kendetegn, der berettiger at betragte landene som del af en fælles problematik. Mange af dem er eller har for nyligt været ramt af borgerkrig, men det gælder fx ikke Cuba, Zimbabwe eller Yemen. De fleste af dem er fattige og ligger i den tunge ende af UNDP's skala over 'human development'.

I 2010 var Zimbabwe det land i verden, der klarede sig dårligst med hensyn til levealder, uddannelse og sundhed. Situationen er kun marginalt bedre i Guinea-Bissau, Liberia, Afghanistan, Haiti og Sudan. Men i Bosnien er levevilkårene betydeligt bedre end i langt hovedparten af verdens lande, og UNDP placerer det i gruppen af lande med 'high human development'. Alligevel betegnes Bosnien ofte som en fejlslagen stat.

Eksemplerne viser nogle af de mange aspekter i spørgsmålet om, hvad en fejlslagen stat er. Det fremhæves derfor ofte, at alle fejlslagne stater er unikke. Den danske regerings politik for indsatser i skrøbeli-

TEMA: FEJLSLAGNE STATER

ge stater understreger fx, at "årsagerne til konflikt og skrøbelighed er ligeså forskellige som konflikterne selv".

Ikke desto mindre bygger hele dagsordenen på en antagelse om, at det er berettiget at betragte de forskellige situationer og kriser som udtryk for den samme dybereliggende problemstilling. Det er her, forestillingen om staten kommer ind i billedet i form af en række basale funktioner, staten forventes at varetage i alle samfund og til alle tider. Disse funktioner samler sig typisk inden for tre hovedfelter: 1) sikkerhed, lov og orden, 2) makroøkonomisk regulering og 3) offentlige goder som sundhed, uddannelse, og infrastruktur. Hertil kommer, at staten skal repræsentere befolkningen udadtil, dvs. kunne tale på hele landets vegne i internationale sammenhænge.

'Fejlen' ved fejlslagne stater er, at de ikke varetager en eller flere af disse funktioner. Især er der fokus på, om staten opretholder sikkerhed, lov og orden inden for landets grænser. Skærer man helt ind til benet af debatten, finder man derfor en udbredt tendens til at definere en fejlslagen stat som en stat, der ikke har kontrol over sit territorium, og hvor forskellige ikke-statslige grupper – krigsherrer, oprørsgrupper og kriminelle bander – har overtaget magten i dele af landet.

Set i det lys bliver det tydeligt, at der sættes lighedstegn mellem rege-

ring og stat. Det er primært regeringsapparatet – dvs. den politiske ledelse, de offentlige myndigheder og statslige institutioner – der er slået fejl. Der er ikke som udgangspunkt noget galt med hverken befolkningen eller territoriet. Når Somalia ofte betegnes som indbegrebet af en fejlslagen stat, er det fordi landet har været uden en fungerende regering siden 1991. På den måde bliver det muligt at tale om 'grader af fejlslagenhed' og forsøge at vurdere regeringens reelle magt og indflydelse: Har den mistet kontrollen med hele sit territorium, eller har den stadig magten i hovedstaden og andre dele af landet?

Problemet med den betragtning er, at en lang række af de lande, der betegnes som fejlslagne, har ganske stærke regeringer, der fungerer ganske udmærket i forhold til de politiske mål, regeringen selv har sat. Det gælder fx Sudan. Regeringen i Khartoum har ikke fuld kontrol over sit territorium i den sydlige del af landet på grund af mange års borgerkrig, men i Darfur-regionen, hvor der begås massive overgreb på lokalbefolkningen, har regeringen helt styr på, hvad der sker. I Afghanistan før 2001 havde Taleban faktisk mere kontrol med territoriet og var bedre i stand til at opretholde sin egen lov og orden end mange tidligere regeringer. På den måde var staten – forstået som regeringen – ikke fejlslagen under Taleban. Den forfulgte til gengæld nogle helt

andre mål og baserede sig på andre værdier, end dem det internationale samfund ønsker at fremme.

Grader af fejlslagenhed?

Paradokset med stærke regeringer i fejlslagne stater opløses, hvis man opfatter statens 'styrke' som udtryk for, hvor god den er til at sikre sammenhængskraften i samfundet og skabe rammerne for en stabil og bæredygtig udvikling. Derved måles statsstyrke på en skala, der placerer fejlslagne stater i den ene ende og velfungerende og stabile stater i den anden; midt imellem findes så alle de stater, der hænger sammen og fungerer på nogle parametre, men ikke på andre (fx i forhold til økonomi, samfundsudvikling eller det politiske liv). Figuren nederst på siden illustrerer i grove træk tankegangen.

Ideen med et kontinuum virker umiddelbart som en anvendelig og overskuelig måde at forsøge at skabe sig overblik over den brogede verden. Der ligger dog en del begrænsninger og problemer i helt konkret at forsøge at placere alverdens stater i forhold til hinanden på et sådant kontinuum.

Den amerikanske tænketank 'Fund for Peace' har sammen med tidskriftet *Foreign Affairs* udviklet et *Failed State Index*, der på baggrund af

en lang række politiske, økonomiske og sociale indikatorer måler og rangordner alverdens lande i forhold til deres grad af fejlslagenhed.

I den seneste udgave af indekset er Somalia den mest fejlslagne stat i verden efterfulgt af Chad, Sudan og Zimbabwe, mens Norge, Sverige og Finland rangeres som de mindst fejlslagne stater i verden. Danmark er den sjette-mindst fejlslagne stat i verden, idet Schweiz og Irland i følge dette indeks klarer sig bedre.

Set fra Danmark kan placeringerne i toppen virke lidt tilfældige: hvad er det, der gør Irland og Schweiz 'bedre' end Danmark? Og hvorfor ligger Sverige foran Finland, men efter Norge?

Dansk gruppeparanoia

Sammenligner man landenes score, viser det sig, at Danmarks placering bl.a. skyldes, at landet klarer sig dårligere end de fem øverste på 'demografisk pres' og 'gruppeparanoia', mens det ligger helt i top på 'elitens sammensætning' og 'militærets rolle i samfundet'.

Eksemplet illustrerer, hvor vanskeligt det er at kombinere en lang række forskelligartede dimensioner og samle dem på én skala. For hvordan skal man måle de mange aspekter i forhold til hinanden? Hvad er vigtigst for et lands sammenhængs-

Fejlslagen ⇨ **Skrøbelig/svag** ⇨ **Velfungerende/stabil**

kræft? Det politiske systems lydhørhed, den økonomiske udvikling, befolkningens sammensætning eller omverdenens indblanding i indre anliggender? Problemet bliver ikke mindre, hvis vi vender os mod den ende af skalaen, der er fokus på i dette temanummer af *Udenrigs*.

De fleste vil formentligt være enige i, at der er massive problemer på alle dimensioner i lande som Somalia og Zimbabwe, men hvordan kan man sige noget entydigt om, hvad der er 'værst': Somalias 20-årige mangel på en central regeringsmagt eller Zimbabwes ligeså langvarige deroute under Præsident Mugabe? Hvordan kan vi meningsfyldt værdisætte det nordkoreanske regimes ekstreme kontrol med samfundet i forhold til Kenyas tumultariske demokratiseringsproces?

Tager man *Failed State Index*'et på ordet, er det forholdsvis enkelt: Kenya klarer sig dårligst med en 14. plads, mens Nordkorea 'kun' er den 17. mest fejlslagne stat i 2010. Og helt absurd bliver rangordningen, hvis vi bevæger os op i gruppen af stater, midt imellem Norges succes og Somalias fiasko: Er Vietnam på plads 94 mere fejlslagen end Senegal på plads 102? Og er Letland og Costa Rica nogenlunde lige fejlslagne som hhv. nr. 136 og 137?

Absurditeten opstår, fordi indekset giver os et øjebliksbillede af en lang række parametre uden at se på, hvordan de har udviklet sig over tid i forhold til hinanden. Indekset for-

tæller os derfor groft sagt kun, at én ulykke sjældent kommer alene, og at det er bedre at være rig og rask end syg og fattig. Men hvad nu hvis man er syg og fattig og gerne vil være rig og rask? Hvordan bryder man så den onde cirkel?

En massiv og endimensionel sammenlægning af alskens indikatorer, som fx i *Failed State Index*, giver os ikke megen basis for at vurdere, hvorfor Norge har klarer sig så gevaldigt meget bedre end Somalia. Der er tydeligvis brug for at supplere analysen med en mere kvalitativ og historisk begrundet diskussion af sammenhængen mellem økonomisk vækst, politisk udvikling og ens placering i verden. Det er spørgsmål, der ikke findes entydige svar på, og som til stadighed er genstand for ophedede politiske diskussioner.

Former for fejlslagenhed

Diskussionen om fejlslagne stater handler således i bund og grund om politik og om forskellige vurderinger af, hvad der er politisk nødvendigt og/eller formålstjenligt. Det er derfor ikke et begreb, der udtrykker en objektiv vurdering af statens 'styrke'.

Det handler i lige så høj grad om statens 'vilje'. I den internationale politiske debat tales der på den baggrund ofte om forskellige måder en stat kan fejle på. Den britiske udviklingsorganisation DFID skelner fx mellem lande på baggrund af rege-

ringens *institutionelle kapacitet* og dens *politiske vilje* til at varetage basale statslige opgaver. USA's bistandsorganisation, USAID, sondrer på samme måde mellem statens *effektivitet* og dens *legitimitet*.

Derved breddes diskussionen ud, så der ikke fokuseres så snævert på sikkerhed og territorial kontrol, men mere bredt på statens rolle i den bredere samfundsudvikling og dens relation til borgerne. Grundantagelsen om staten og dens basale funktioner forbliver dog den samme, hvorfor der sondres mellem fire hovedtyper af stater: De der kan og vil varetage de statslige funktioner; de der kan, men ikke vil; de der vil, men ikke kan; og de der hverken kan eller vil. Tankegangen er illustreret i tabellen nedenfor.

De grå felter angiver de typer, diskussionen om fejlslagne stater handler om. Det er de 'stærke, men ikke-lydhøre' stater (fx Sudan), de 'svage, men villige' stater (fx Liberia) og de 'svage, svage' stater (fx Somalia). Et vedholdende spørgsmål er, hvorvidt alle tre typer kan betegnes som fejlslagne, eller om betegnelsen kun giver mening i forhold til de 'svage, svage' stater.

Denne diskussion om kategorisering hjælper os dog ikke til at forstå de bagvedliggende dynamikker. Det afgørende er ikke, hvad man kalder fænomenet, men hvordan man analyserer det. Gevinsten ved at inddrage flere dimensioner og skelne mellem fx administrativ kapacitet og politisk vilje er, at det bliver tydeligt, at der findes forskellige 'veje' til fejlslagenhed. Nogle af de samme begrænsninger, som det endimensionelle indeks, gør sig dog gældende.

Modellen levner fx ikke mulighed for at se, om staten er mere effektiv og har større kapacitet på nogle områder end på andre. Måske fungerer sundhedsvæsenet nogenlunde tilfredsstillende for alle, mens der er store mangler i det offentlige retsvæsen? På samme måde giver modellen heller ikke plads til, at der kan være forskellige vurderinger af, hvilken grad af statslig indblanding der er legitim eller ønskelig. Måske ønsker hverken regeringen eller befolkningen, at det statslige politi skal blande sig i folks hverdag?

Udtalt forventning

Begrænsningerne afspejler, at di-

	Kan	Kan ikke
Vil	gode performere	svage, men villige
Vil ikke	stærke, men ikke-lydhøre	svage, svage stater

TEMA: FEJLSLAGNE STATER

skussionen er baseret på en universel forestilling om, hvordan en stat skal se ud. Uanset om problemerne pakkes ind i en analytisk ramme af skrøbelighed eller fejlslagenhed, er forventningen den samme: Alting bliver bedre, hvis blot staten bliver bedre til at varetage sine basale opgaver på en effektiv og legitim måde.

Verdensbanken har kaldt denne udfordring 'the problem of getting to Denmark': Hvordan opbygger man et bredt funderet demokrati med et veludviklet velfærdssystem og et retsvæsen, der opretholder lov og orden i grundlæggende respekt for menneskerettighederne?

Bag begrebet fejlslagne stater ligger således en uudtalt forventning om, at demokrati, markedsøkonomi, retsstat og velfærdssamfund er universelle værdier, der efterstræbes af befolkningerne i alle lande – uanset hvad deres regeringer måtte mene og gøre. Det kan i høj grad diskuteres, hvor langt denne antagelse holder i praksis. For nærværende begrebsgennemgang er det dog mere interessant at spørge, hvorfor netop denne idé nu har vundet så stor udbredelse.

Hvordan og hvorfor er den kommet på dagsordenen?

Da den danske politik for skrøbelige stater blev fremlagt, spurgte udenrigsminister Lene Espersen retorisk, hvorfor Danmark har behov for at have en særlig politik for den slags stater: "De ligger jo flere tusinde kilometer væk. Vi handler stort

set ikke med dem, og ingen af dem er yndede rejsemål for danske turister for at sige det mildt. Hvad vedkommer det egentligt os, kunne man være kynisk at spørge."

Hun gav selv to svar: For det første, fordi de mange mennesker, der bor i skrøbelige stater, "frister en tilværelse, der er helt og aldeles uværdig for et menneskeliv." For det andet, fordi disse stater udgør konkrete sikkerhedstrusler for Danmark i form af fx "yemenitiske terrornetværk, somaliske pirater og pakistansk-fødte islamister med base i Chicago". Ifølge den danske regering er det således både moralske og sikkerhedsmæssige grunde til at forstærke den danske indsats i skrøbelige stater.

Dermed lægger regeringen sig på linje med den brede internationale konsensus, der har udviklet sig gennem de seneste ti år, og som forener udviklingspolitiske hensyn og sikkerhedspolitiske interesser på en måde, der med forsvarsminister Gitte Lillund Bechs ord nødvendiggør et øget samarbejde mellem "diplomaternes lædersko, soldaternes feltstøvler og udviklingsfolkenes sandaler".

I Danmark førte interessen for fejlslagne stater allerede i 2004 til etableringen af et tværministerielt 'samtækningsinitiativ' for at sikre, at instrumenter, der hidtil havde været anvendt hver for sig (militærmagt, humanitær assistance, udviklingsbistand og diplomati), kan anvendes på sammenhængende vis.

Det er især i Afghanistan, at den danske 'samtænkning' er blevet forsøgt gennemført, men tendensen er global og findes også fx inden for FN's fredsbevarende operationer, der i stigende grad gennemføres som såkaldt 'integrerede missioner', hvor de civile og militære grene af FN's engagement er samlet under én leder: Generalsekretærens særlige repræsentant. Et eksempel er Liberia, hvor danskeren Ellen-Margrethe Løj står i spidsen for både de 10.000 FN-soldater, der er udstationeret til landet, og FN's humanitære indsats og udviklingsprogrammer.

Håndgribelig ramme

Den type tiltag betyder ikke, at de humanitære organisationer og militæret, eller diplomater og udviklingsfolk er enige om, hvad der kan og skal gøres for at løse problemerne. Tværtimod kan samarbejde øge opmærksomheden omkring forskellige og uenigheder. Skellet mellem fx sikkerhedspolitik og udviklingsbistand bliver derfor ikke nødvendigvis udvisket. Pointen er snarere, at diskussionen om fejlslagne stater gør det muligt at se tingene i sammenhæng.

På den måde skaber diskussionen om svage, skrøbelige og fejlslagne stater en tilsyneladende håndgribelig ramme for den ellers diffuse diskussion om international fred og sikkerhed, global orden og verdensøkonomiens udvikling.

Begivenhederne den 11. september 2001 har haft stor betydning for den dagsorden. Allerede få måneder efter angrebet konkluderede den daværende leder af FN's udviklingsprogram, at "the real lesson of September the 11th is that states no longer have the right to fail". På det tidspunkt virkede det nytænkende og indlysende for de fleste at se transnational terrorisme som én af de mange trusler mod international fred og sikkerhed, der havde sit udspring i staters svaghed snarere end deres styrke. Det fremgik af præsident Bush' første nationale sikkerhedsstrategi efter 11. september 2001 og af EU's sikkerhedsstrategi fra 2003.

Da spørgsmål om fejlslagne stater for alvor kom på dagsordenen, var det således først og fremmest, fordi de blev opfattet som et sikkerhedspolitisk problem for den vestlige verden. De udgjorde med ét en direkte trussel mod vores nationale sikkerhed og kunne ikke længere affærdiges som et humanitært eller indirekte problem: "Vi har ikke længere råd til at ignorere svage og fejlslagne stater i en globaliseret verden, hvor terror og ustabilitet er en potentiel nabo fra Afghanistan til Afrika", som den daværende britiske udenrigsminister Jack Straw formulerede det.

Den frygt der opstod efter 11. september for uregerlige hjørner rundt omkring i verden, hvor alle mulige former for kriminelle netværk kunne operere frit, har været helt afgø-

rende for, at fejlslagne stater er kommet så massivt på den internationale dagsorden.

Det interessante er dog, at koblingen mellem sikkerhed og udvikling ikke er knyttet særligt til kampen mod terrorisme. Den har sit udspring i den bredere diskussion om konfliktforebyggelse, fredsofbygning og international intervention, der blev indledt efter murens fald og som bygger på to præmisser: 1) Vi lever i en globaliseret verden, hvor konflikter og ustabilitet har grænseoverskridende konsekvenser også for de rigeste lande. 2) Sikkerhed er en forudsætning for økonomisk vækst og udvikling, men uden udvikling og økonomisk vækst kan der ikke opnås varig sikkerhed.

Fattigdom og ulighed skaber grundlag for voldelig konflikt. Når sikkerhed og udvikling kobles på denne måde, så fremstår 'vores' sikkerhed med ét som afhængig af 'deres' udvikling. Det har således i over tyve år været en alment accepteret sandhed, at det er i Vestens egeninteresse at hjælpe verdens fattige og konfliktramte lande på fode.

Statebuilding

Op gennem 1990'erne var et gennemgående tema i diskussionen, at økonomisk og politisk liberalisering kunne sikre økonomisk vækst og demokrati og dermed forudsætningerne for en fredelig og bæredygtig udvikling lokalt såvel som globalt.

For at fremme de processer kunne det være nødvendigt med en hjælpende hånd fra det internationale samfund, ikke mindst efter borgerkrig eller i forbindelse med overgang fra planøkonomi til markedøkonomi. Især i de tidlige år blev hjælpen bl.a. givet som støtte til demokratisering, fremme af civilsamfund og menneskerettighedsinstitutioner samt god regeringsførelse og økonomiske reformer med fokus på privatisering og udlicitering.

Med tiden blev det dog tydeligt, at det frie og private initiativ på markedet og i civilsamfundet ikke i sig selv var nok til at skabe varig fred og udvikling. Der var også brug for offentlige investeringer og offentlig regulering. En effektiv og legitim stat var med andre ord nødvendig.

Hvis staten ikke af egen drift kunne varetage de basale funktioner, måtte det internationale samfund sikre, at opgaverne blev løst, samtidig med at der blev opbygget national kapacitet til selv at tage over. På den måde gled 1990'ernes fokus på *peacebuilding* allerede før 11. september 2001 nærmest umærkeligt over i den *statebuilding* diskurs, der er dominerende i dag.

Verdensbanken slog tonen an i sin globale udviklingsrapport fra 1997, *the state in a changing world*, som fremhævede behovet for en effektiv stat som forudsætning for bæredygtig udvikling.

Baggrunden for Verdensbankens opgør med den såkaldte Washing-

ton-konsensus' ønske om at minimere statens rolle var en erkendelse af, at banken opnåede de største udviklingsresultater i de lande, hvor der var effektive statslige institutioner, og hvor regeringen tog et aktivt medansvar for at bekæmpe fattigdom.

Få år senere og på en ganske anden baggrund – med udgangspunkt i folkemordet i Rwanda – etablerede den canadiske regering i 2000 en international kommission, der skulle belyse, hvornår og på hvilket grundlag det internationale samfund kunne gribe ind over for stater, der ikke kunne eller ville beskytte deres befolkninger mod massive overgreb. Kommissionen formulerede 'Responsibility to Protect' som et nyt internationalt princip, der indebar en omfortolkning af statens suverænitæt.

I stedet for som hidtil at beskytte staten mod ekstern indblanding skulle suverænitæt nu betyde, at staten var forpligtet til at beskytte sine borgere, og at det internationale samfund var berettiget til at gribe ind, hvis staten åbenlyst var ude af stand til eller ikke ønskede at varetage denne fundamentale opgave.

Frygten for fejlslagne stater har således med rette eller urette fungeret som løftestang for en 'statebuilding' dagsorden, der var på vej frem inden 11. september 2001. Det er på sin vis en paradoksals dagsorden. På den ene side fremhæver den behovet for at sikre, at alverdens stater er stærke nok til at håndtere de udfor-

dringer, de står overfor i globaliseringsens tidsalder. Det aspekt peger på behovet for at sikre, at stater har kontrol med deres befolkninger, og ved hvad der foregår inden for og på tværs af deres grænser.

På den anden side argumenteres der for, at det statscentrerede sikkerhedsbegreb skal erstattes (eller i det mindst suppleres) med en sikkerhedsopfattelse, der sætter det enkelte menneske i centrum; såkaldt 'human security', der handler om individets ret til at leve et liv uden angst. Det aspekt peger på behovet for, at staten og især dens sikkerhedsapparat har respekt for menneskerettighederne og afstår fra politibrutalitæt, tortur og andre former for vold og undertrykkelse for at opretholde lov og orden.

At disse to modsatrettede tendenser kan forenes uden store sværds slag hænger sammen med den bagvedliggende opfattelse af staten. I lighed med sin forløber, peacebuilding, bygger statebuilding på en teori om, at staten i bund og grund er en 'leverandør' af offentlige goder (herunder sikkerhed, lov og orden). I statebuilding-diskursen lægges der blot endnu mere vægt på forholdet mellem stat og samfund som den afgørende parameter for en stats styrke. Langt de fleste internationale politikker for statebuilding, sigter således eksplicit på at genetablere den sociale kontrakt mellem stat og samfund.

Vejen til at opnå dette mål anta-

ges imidlertid at gå gennem en styrkelse af statens administrative og institutionelle kapacitet. Tanken er, at statens legitimitet øges i takt med, at regeringen bliver mere effektiv. Eller som Verdensbankens præsident har formuleret det: "legitimitet må opnås gennem performance. Man skal gøre sig fortjent til det ved at levere basale ydelser, særligt de synlige. Fjern skraldet: vi bygger institutionel kapacitet ved at gøre ting".

Problemet er blot, at selvom behovene for at få bygget flere skoler og repareret vejene kan være åbenlyse, er der hverken lokalt eller internationalt enighed om, hvordan man i praksis skal gribe opgaverne an: hvad skal gøres først, hvem skal gøre det, og er der fx nogle geografiske områder, der er vigtigere og skal rettes op først?

Lige så snart diskussionen når ned på dette mere konkrete niveau, pibler problemerne ud af alle sprækker. Den overfladiske enighed om, at 'vores' sikkerhed afhænger af 'deres' udvikling, og at begge målsætninger kan opfyldes ved at forbedre eksisterende stater, er svær at omsætte i praksis – i hvert fald på kort og mellemlangt sigt, hvor det er nødvendigt at prioritere, fordi det ikke er muligt at fokusere på alting på én gang.

I den politiske retorik forsøger man ofte at få det til at se ud som om, indsatserne går på to ben: Den internationale indsats i Afghanistan handler både om at give pigerne

mulighed for at komme i skole og om at uddanne afghanske sikkerhedsstyrker, så de selv kan opretholde lov og orden for derved at sikre, at afghanske piger også fremover kan få en uddannelse. I praksis ser tingene ofte noget mere spegede ud, blandt andet fordi der både i Afghanistan og på verdensplan afsættes langt flere ressourcer til militære end til civile indsatser.

Dette hænger delvist sammen med den direkte sammenkobling med 'vores' sikkerhed. Vi tør ikke vente på, at de langsigtede udviklingsindsatser virker; at de afghanske piger vokser op og bruger deres uddannelse til at skabe økonomisk udvikling og fremgang. Vi har behov for, at der gøres noget effektivt her og nu, hvilket fører til, at der i højere grad satses på de militære feltstøvler frem for bistanndssandalerne.

Analytisk svagt – politisk stærkt

Ovenstående gennemgang af begrebet fejlslagne stater viser, at der er tale om et politisk stærkt, men analytisk svagt begreb. Det er politisk stærkt, fordi det samler en meget bred vifte af hensyn, interesser og målsætninger og derigennem skaber grundlag for en bred enighed om, at 'noget' må gøres, samtidig med det angiver en retning for, hvad der må gøres. På den måde skitserer begrebet en form for politisk program, der kan forene aktø-

rer, der hidtil har formuleret hver sine dagsordener og opfattet sig selv som indbyrdes uafhængige.

Det er i kraft af sin evne til at skabe konsensus og mobilisere til handling, at begrebet er politisk stærkt. Uanset om man er optaget af global ulighed, menneskerettighedskrænkelser, ekstrem fattigdom eller hensynet til snævert definerede nationale sikkerhedsinteresser, kan man i disse år blive enige om, at der er et særligt behov for at sætte ind i forhold til de fejlslagne stater. Problemet er blot, at enigheden er overfladisk og kun hænger sammen, så længe diskussionen er abstrakt og generel. Så snart der skal sættes handling bag ordene, viser begrænsningerne sig. Disse begrænsninger hænger sammen med begrebets svaghed som analytisk redskab.

Artiklen har primært peget på de begrænsninger, der ligger inden for begrebets egen forståelsesramme. Der er især blevet fokuseret på, hvor vanskeligt det er at foretage en samlet vurdering af statens 'styrke', herunder afgøre hvilke statsfunktioner der er vigtigst for at sikre samfundets sammenhængskraft og et konstruktivt forhold mellem stat og samfund.

Det er som oftest i vurderingen af disse spørgsmål, at det viser sig, at den overfladiske enighed ikke stikker så dybt. Folk, der er optaget af fattigdom og ulighed, vil som regel lægge mere vægt på statens sociale funktioner og dens evne til at skabe

en fornuftig ramme for samfundsøkonomien, mens folk, hvis primære formål er at beskytte egne sikkerhedsinteresser, vil have tendens til at fremhæve behovet for lov og orden. Helt konkret kan uenigheden fx vise sig i forbindelse med støtte til sikkerhedssektorreformer.

Nærmer man sig denne problemstilling fra et udviklingspolitisk udgangspunkt, vil der typisk blive peget på behovet for civil kontrol med militæret. Kommer man derimod med et nationalt sikkerhedshensyn, vil der i langt højere grad blive fokuseret på at sikre statens effektive kontrol med territoriet.

Set i det lys er svagheden ved begrebet, at det ikke giver mulighed for at vurdere, hvilken strategi der er bedst, fordi det bygger på en uudtalt forventning om, at alle gode ting følges ad, og at eventuelle modsætninger, der måtte findes på kort sigt, vil udviskes med tiden i takt med, at staten bliver bedre til at varetage sine funktioner.

En mere grundlæggende kritik af begrebet fejlslagne stater kan rejses med udgangspunkt i antagelsen om, at den vestlige statsmodel er universel. De relevante – og meget vanskelige – spørgsmål, en sådan kritik rejser, handler ikke om, hvilken form for stat der er bedst at bo i, men derimod om, hvilke forudsætninger der skal være til stede for, at den vestlige statsmodel kan realiseres. Set i det lys handler det ikke om, hvorfor nogle enkelte stater 'fejler',

TEMA: FEJLSLAGNE STATER

men om hvorfor den vestlige statsmodel generelt har så svært ved at fungere i den post-koloniale del af verden.

Derved flyttes fokus fra den aktuelle kvalitet af individuelle regeringsapparater og over mod de historiske og strukturelle forhold, der har været afgørende for dannelsen af stater i den tredje verden. Derved peges fingeren ikke bare indad mod de fejlslagne stater, men også udad mod den omgivende verden. Det handler både om arven fra kolonitiden, spillet om den tredje verden under den kolde krig, og om den måde globaliseringen påvirker de fattigste lande i dag. På den måde bliver analysen både bredere og mere nuanceret. Men den bliver også langt vanskeligere at formulere et bredt samlende politisk program på baggrund af.

Måske er det derfor, disse spørgsmål fylder så lidt i den aktuelle politiske diskurs om, hvad man skal stille op med verdens fejlslagne stater?

Louise Riis Andersen er cand. scient. pol og ph.d.-studerende, Dansk Institut for Internationale Studier.

Forslag til videre læsning:

DIIS (2008). *Study on Fragile Situations and Aid*, København, Dansk Institut for Internationale Studier

Udenrigsministeriet (2010). *Fred og stabilisering. Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater*, København, Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (2010). *Kurs mod 2020 – dansk udenrigspolitik i nyt farvand*, København, Udenrigsministeriet.