

Statskollaps: Hva er det og hvorfør skjer det?

Stein Sundstøl Eriksen

Staten er den mest grunnleggende politiske institusjonen i dagens verden. Hvert eneste menneske på jorda bor i en stat, og er – i det minste formelt – underlagt en stats lover og regler. Samtidig er staten også ansvarlig for sitt samfunn og innbyggerne der. Dette innebærer at den skal beskytte samfunnet mot andre stater og fremme sitt samfunns interesser overfor andre stater. Den skal også garantere sine innbyggeres sikkerhet, rettigheter og velferd. Mange snakker imidlertid i dag om en bølge av statskollaps.

- Hva vil det si at staten kollapse?
- Hvorfor skjer det?
- Hva kan gjøres for å hindre statskollaps og gjenoppbygge stater som har kollapse?

Hva er en stat?

Når staten trues eller ikke er i stand til å utføre sine mest grunnleggende oppgaver, oppstår det en krisesituasjon, ofte med lovløshet, krig eller borgerkrig. Nettopp dette har skjedd i en rekke land i de seinere åra. I Somalia, Afghanistan, Sierra Leone, Liberia, Tadsjikistan og Kongo har statens autoritet brutt sammen.

Den klassiske definisjonen på en stat er den som finnes hos sosiologen Max Weber: Staten er en institusjon med monopol på legitim bruk av vold innenfor et avgrenset territorium.

Vi kan utdype litt nærmere hva som ligger i denne definisjonen. Den innebærer at

- politisk makt er **territorielt basert**. Det vil si at statens makt er definert ut fra de geografiske grensene som skiller den fra andre stater.
- statsmakt er **sentralisert**, og at et nivå, det statlige, står over alle andre.
- statsmakt eksisterer i et **system av stater**, der hver stats myndighet er klart avgrenset fra andres.
- statsmakten er basert på **kontroll over våldsmidler** (politi- og militærmakt).
- statens kontroll over våldsmidler er **legitim**, i den forstand at staten har en rett til å opprettholde sin makt med bruk av vold om nødvendig.

For å utføre sine oppgaver trenger staten et sett institusjoner – et statsapparat. Statsapparatet består på den ene siden av **politiske** institusjoner, som parlament og regjering, og på den andre siden av en **administrasjon**, eller et byråkrati. I tillegg til institusjonene for bruk av tvangsmakt (politiet og militæret) består statsadministrasjonen av en rekke organisasjoner, som alle er underordnet statens politiske myndigheter.

Et effektivt statsapparat er kjennetegnet av en hierarkisk organisasjon og kompetente medarbeidere som er ansatt på grunnlag av faglige kvalifikasjoner. Det er videre kjennetegnet av et klart skille mellom

Hva menes med en stat?

Hva er forskjellen mellom land og stat?

Ødelagt bydel, Mitrovica i Kosovo. På ruinene av borgerkrig og svake stater kan organisert kriminalitet og terrorisme få godt fotfeste.



Statskollaps: Hva er det og hvorfor skjer det?



Diskuter hvorfor det er så viktig med statlig voldsmonopol.

Hvordan ser vi at spørsmålet om en eller flere (konfliktressurser) har spilt en betydelig rolle i mange afrikanske borgerkriger i det siste tiåret. Bruk Internett eller tidligere numre av HHD (2000–2001:16).

Klientellisme: En styreform der under hånden eller hemmelig understøttelse av klienter (enkeltpersoner, selskaper eller samfunnsgrupper) er utstrakt.

- de ansattes private interesser og deres profesjonelle plikter og
- mellom politikk og forvaltning.

Skillet mellom private og offentlige interesser skal sikre at ansatte i staten ikke bruker sin posisjon til å fremme private interesser. Skillet mellom politikk og forvaltning skal sikre at politiske vedtak gjennomføres uavhengig av hvorvidt de ansatte er enige i dem eller ikke.

Statskollaps

En stat kan sies å ha kollapset når den ikke lenger oppfyller noen av disse kriteriene. Voldsmonopolet står i så måte i en særstilling. Et mer eller mindre reelt voldsmonopol er både et kjennetegn for en moderne stat og en nødvendig betingelse for kontroll over territoriet. Det er også en betingelse for at staten skal være i stand til å gjennomføre statlige vedtak. Hvis den ikke har en rimelig grad av voldsmonopol, er det derfor rimelig å si at staten har kollapset.

Riktignok kan en stat anerkjennes internasjonalt selv om den ikke har noe reelt voldsmonopol (jf. Somalia, Sierra Leone, Kongo). Slike stater kan dermed formelt fortsette å eksistere, og de kan til og med delta i internasjonale organisasjoner, undertegne internasjonale avtaler og motta bistand fra andre land. Den internasjonale anerkjennelsen betyr dermed ikke annet enn et ønske om at den kollapsede staten skal gjenopprettes.

Flere vil hevde at stater som ikke fyller disse kriteriene, heller ikke er reelle stater. I noen sammenhenger kan det også være nyttig å framheve nettopp dette. Det kan blant annet bidra til å få fram bestemte særtrekk ved afrikanske stater. Disse kan ellers lett bli oversett hvis det tas for gitt at «en stat er en stat» og dermed automatisk oppfyller visse egenskaper.

Svake stater, terrorisme og organisert kriminalitet

En rekke av verdens konflikter har utspring i og tilhold i stater med svak styringsevne. Den internasjonale terrorismen får noe av sin næring fra og har noen av sine røtter i flere av de samme statene. Terrorismen og terrorister thrives der hvor de får støtte av en regjering (Afghanistan, Sudan), eller der hvor regjeringer bare kontrollerer deler av sine territorier fordi de er svake og/eller involvert i krig. FNs generalsekretær Kofi Annan har pekt på svake stater som en av de tre største sikkerhets-truslene i verden i dag.

Særlig farlig blir **terroristene** dersom de får tilgang til **masseødeleggende våpen** og når **stater** gir dem tilfluktssteder og mulighet for å opprette treningsleirer. En annen farlig blanding er det når terrorisme og organisert kriminalitet opptrer i tospann. De understøtter hverandre i en rekke sammenhenger, blant annet ved beskyttelse av kriminell virksomhet, våpenkjøp og penger. Terrorister kan gjøre bruk av kriminelle nettverk for å finansiere sin virksomhet.

(redaksjonell boks)

Svake stater og statskollaps

Hvorfor kolliderer stater? Mange stater er svake, og store deler av samfunnet befinner seg utenfor statlig kontroll: Staten har ikke reelt monopol på bruk av vold over hele sitt territorium, og den er heller ikke i stand til å sikre at lover og statlige reguleringer blir fulgt.

Stater som kolliderer, har gjerne **vært svake over lang tid**. En kollaps kommer knapt som lyn fra klar himmel. Svake stater er gjerne preget av utstrakt **klientellisme**. I et klientellistisk system finnes det ikke noe institusjonalisert eller fast skille mellom privat og offentlig. Den enkelte byråkrat eller politiker skiller ikke mellom sine egne og statens interesser. Posisjoner i staten betraktes som kilde til personlig vinning, og ikke som et offentlig embete der kontrollen over offentlige ressurser er skilt fra den enkeltes private økonomi. Politisk praksis kjennetegnes av en utstrakt evne og vilje til å bryte disse skillene. I noen land kan denne prosessen nå et nivå der formelle institusjoner ikke er stort annet enn et tomt skall, der uformelle praksiser foregår.

Også slike regimer er avhengig av en viss støtte, i det minste fra sentrale maktgrupper i samfunnet. Regimet – de styrende – sikrer seg imidlertid ikke oppslutning gjennom den politikken de fører. Det gjør de ved å bruke statens ressurser til direkte å **kjøpe politisk støtte** gjennom å tilby materielle fordeler. Det som tilbys, kan være stillinger i staten (politiske eller administrative), lisenser til gruvedrift/næringsvirksomhet, jordeiendommer eller rett og slett penger.

En slik stat er avhengig av klientellisme for å sikre tilstrekkelig legitimitet. Når staten har gjort seg avhengig av å fordele offentlige midler til sine støttespillere, kan bortfall av slik fordeling være en trussel mot et bestående regime. Og når de styrendes politiske overlevelse står på spill, er det all grunn til å tro at de vil bruke de midler de har til rådighet for å opprettholde sin makt. Når politisk overlevelse forutsetter klientellisme, er det lite sannsynlig at de styrende vil føre en politikk som reduserer mulighetene for å finansiere klientnettverk.

En slik stat vil nødvendigvis være svak. Regimet er tvunget til å føre en politikk som ivaretar sterke klienters interesser. Knappe offentlige ressurser forsvinner i politikeres og byråkraters lommer, og gjennom byråkratisk inkompetanse. Byråkratiet er ineffektivt og preget av korrupsjon, og undergraves ved at rekrutteringen skjer gjennom bekjentskaper og ikke på grunnlag av kompetanse. Som en følge av utstrakt klientellisme har mange tidligere kolonier gjennomgått en prosess av «avinstusjonalisering» etter uavhengigheten.

Statskollaps: Hva er det og hvorfor skjer det?



Kathmandu, Nepal.

Nepalere demonstrerer mot korrupsjon. Hva gjør omfattende korrupsjon med enkeltmennesker og samfunn?

Drøft påstanden: «En stat er ikke alltid en stat.»

Diskuter hva som bør veie tyngst for det internasjonale samfunnet når det er stilt overfor massivt og årelangt vanstyre fra sine statsledere:

- hensynet til individene og menneskerettighetene, eller
- hensynet til staters rett til å slippe innblanding i indre anliggender?

Ytterligere og bevisst svekkelse

I mange tilfeller vil politiske ledere som overlever på utstrakt klientellisme, se seg tjent med å svekke sentrale deler av byråkratiet. Nettopp fordi regimet er svakt, kan det **se seg tvunget til å svekke statsapparatet ytterligere**. De styrende kan frykte at det skal utvikle seg selvstendige maktbastioner i byråkratiet, som kan vende seg mot regimet og true dets overlevelse. Det betyr at regimet befinner seg i et håpløst dilemma: Tiltak som er nødvendige for å sikre politisk overlevelse, undergraver mulighetene for å fremme økonomisk utvikling og velferd. Det paradoksale ved dette er at staten, nettopp fordi den er svak, er tvunget til å svekke seg selv ytterligere. Regimet vil da gjennomføre hyppige utskiftninger av personale, omorganiseringer eller legge ned etater som oppfattes som en trussel. I tillegg vil de prøve å knytte ledende byråkrater til sine egne klientnettverk. En slik bevisst svekkelse av statlige institusjoner finner særlig sted i viktige sentrale organer, som finansdepartementer, forsvarsdepartementer eller militæret.

Ytre utviklingstrekk

Globaliseringen har bidratt til marginalisering av en rekke stater, især lavinntektsland i Afrika. I dette ligger økende påkjenninger for de landene som har falt utenfor og som ikke har fått del i den økonomiske veksten. I disse landene er det heller økonomisk tilbakegang som er det slående trekk. Samtidig har økonomisk nedtur gitt en plattform for konfliktentreprenører til å spille på folks misnøye og frustrasjon. Ut fra denne plattformen har de prøvd å tilrane seg statsmakten for egen vinnings skyld – og i flere tilfeller lyktes.

Denne utviklingen er blitt forsert av en generell trend i verden med **svekkede nasjonalstater** som kjennetegn. Statene er fremdeles viktige byggeklosser i det internasjonale systemet. Men de er – som del av den allmenne liberaliseringen – svekket i forhold til andre aktører, som transnasjonale selskaper og ikke-statlige organisasjoner. Vi kan også spørre oss hvor sterkt rustet svake lavinntektsland er i forhandlinger med store industriland og selskaper derfra. Pengefondets krav om redusert offentlig sektor i mange land har neppe bidratt til å styrke svake stater, de heller. (redaksjonell boks)

Hvor kommer pengene fra?

Det koster å opprettholde klientnettverk. Regimet må skaffe seg inntekter for å kunne fordele. Dette kunne ha skjedd gjennom skattlegging, men svake staters kapasitet til å kreve inn skatt er ofte begrenset, blant annet av et svakt byråkrati og av liten kontroll over eget territorium.

Staten kan imidlertid også skaffe seg inntekter gjennom internasjonale forbindelser. Slike forbindelser kan ta mange former, men en av de viktigste for mange afrikanske land er bistand. Dette kan også skje ved bruk av valutakurser og handelspolitikk, eller gjennom manipulasjon av internasjonale avtaler og avtaler med internasjonale organisasjoner og andre givere. Ressurser som staten har fått tilgang til på denne måten, bidrar til å opprettholde de klientnettverkene staten er avhengig av.

En alternativ strategi kan være å engasjere seg i mineralutvinning, smugling og liknende. På den måten kan politiske ledere sikre sine egne økonomiske interesser uten å være avhengig av staten. I noen tilfeller kan de også etablere egne væpnede styrker, som beskytter deres økonomiske virksomhet. En stat som allerede er fundamentalt svekket, kan gjøre lite for å hindre dette. I andre tilfeller kan deler av statsapparatet selv engasjere seg i denne typen virksomhet, mer eller mindre uavhengig av den politiske ledelsen.

Når voldsmonopolet rakner

Når også voldsmonopolet rakner, dreier det seg imidlertid ikke lenger om en svak stat, men om statssammenbrudd. Overgangen fra svak stat til statssammenbrudd er ikke unngåelig. Mange stater kan være svake, men likevel stabile. En svak stat kan riktignok ikke gjennomføre store prosjekter eller fremme økonomisk utvikling, men så lenge den er mer eller mindre i stand til å opprettholde voldsmonopolet kan den likevel være stabil. Når svake stater bryter sammen, er det ofte knyttet til **bestemte hendinger** – enten internt i et land, eller internasjonale hendinger eller utviklingstrekk som endrer selve grunnlaget for statens makt.

Utviklingen i et land må forstås i sammenheng med det internasjonale statssystemet landet er en del av. Det at mange svake stater kan opprettholdes i årevis, selv uten noen reell kontroll over sitt territorium, og med ekstremt svake institusjoner, må ses i lys av de internasjonale forholdene. En rekke svake stater fortsetter å bli anerkjent, nærmest uavhengig av hvordan de fungerer internt. Denne anerkjennelsen, og de ressursene som følger med den (geopolitiske allianser, muligheter til å

Statskollaps: Hva er det og hvorfor skjer det?



Mer konkret om klientellisme: Se www.aftenposten.no/bakgr/980203/kronikk.htm

Drøft påstanden: «Statsledere som driver utstrakt klientellisme bør ikke få bistandsmidler.»

Stein Sundstøl Eriksen er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

inngå forretningsavtaler med internasjonale selskaper, bistandsmidler), er med på å styrke staten og det sittende regimet. Mange stater er avhengige av denne anerkjennelsen for å unngå kollaps.

Men dette betyr også at svake stater er **sårbare for endringer i statssystemet** (se boks s.3), endringer som kan svekke mulighetene for fortsatt anerkjennelse. Når en stat ikke lenger anerkjennes, mister de styrende tilgangen til de ressursene som gjør det mulig for dem å overleve. Her er det særlig to former for støtte som er avgjørende. Geopolitiske endringer kan bety at ingen lenger er villige til å inngå strategiske allianser, med dertil hørende militær støtte. Dessuten kan de styrende miste tilgangen til økonomiske ressurser de har blitt avhengige av, som en følge av manglende evne til å skaffe seg inntekter gjennom skattlegging internt.

Konklusjon

En stat som ikke har noe voldsmonopol, er ute av stand til å kontrollere og administrere sitt territorium. Dette er de to mest essensielle kriteriene for «statskap», som kan oppfattes som nødvendige betingelser som må være oppfylt for at det skal være meningsfylt å si at staten fungerer. En slik stat kan riktignok fortsatt anerkjennes internasjonalt. Den har imidlertid ingen mulighet til å gjennomføre sin politikk, både fordi dens egen administrasjon er svak og fordi den ikke kontrollerer sitt territorium.

Dette er et resultat av to forhold. For det første vil stater basert på klientellisme gradvis svekke statsapparatet og økonomien. Når regimet sikrer sin egen makt gjennom å kjøpe seg politisk støtte ved fordeling av statlige midler, undergraves både statsapparatet og statens økonomiske fundament. Når staten er svekket på denne måten, kan kritiske begivenheter føre til at staten svekkes ytterligere og, i noen tilfeller, at selve staten bryter sammen.

Statssammenbrudd i Kongo

Kongo (eller Zaire) ble styrt av Mobutu Sese Seko i over 30 år. Han kom til makten ved et militærkupp i 1965, og satt helt fram til 1997. Da ble han styrtet av en opprørsbevegelse ledet av Laurent Kabila, med støtte fra Rwanda og Uganda. Mobutu-regimet var allment kjent som et av de mest korrupte i verden, og landet har vært omtalt som en «røverstat», eller også «kleptokrati» (kleptoman og -krati).

Landet er rikt på naturressurser, blant annet gull, diamanter, koltan, kobber, kobolt og sink. Dermed har mulighetene til å tilegne seg rikdom gjennom kontroll over statsapparatet vært store. Ifølge offisiell statistikk tjente landets statlige gruveselskaper i 1986 1,15 milliarder dollar på eksport av slike mineraler (Det internasjonale pengefondet, 1990). I tillegg kommer en betydelig mineraleksport utenfor offisielle kanaler.

Staten drev gravene i samarbeid med transnasjonale selskaper. Dette gjorde det mulig å opprettholde et utstrakt klientnettverk, samtidig som eliten beriket seg selv og bygde opp private formuer. Statens inntekter ble altså i liten grad brukt til å fremme innbyggernes velferd eller landets økonomiske utvikling. Landets inntekt per innbygger sank kontinuerlig under Mobutus 32 år ved makten, og det lille som var av infrastruktur ved

uavhengigheten, forfalt. Ansatte på lavere nivå i staten fikk ikke lønn og var derfor henvist til å skaffe seg inntekter gjennom utpressing, bestikkelser og tyveri.

Regimet, i samarbeid med utenlandske selskaper, kontrollerte gruvedriften. Selskapene sørget for sikkerhet rundt gruvedriften, og staten sikret seg inntekter selv om den ikke krevde inn skatt på annen virksomhet enn gruvedriften. Fordi staten hadde tilgang til lettjente inntekter gjennom gruvedriften, trengte den ikke bygge ut et apparat for generell skatteinnkreving. Samtidig var den heller ikke avhengig av noen folkelig oppslutning. Dyre offentlige tjenester som helse, utdanning og veibygging kunne dermed trygt neglisjeres.

Dette var bevisst politisk strategi av Mobutu. Dermed kunne han tilegne seg større rikdommer og beholde makten. Mobutu skal f.eks. ha uttalt til tidligere president Habyarimana i Rwanda, som var truet av opprørere at «I've been in power in Zaire for thirty years, and I never built one road. Now they are driving down your roads to get you». Å bygge ut infrastruktur som kunne stimulere til økonomisk utvikling, ble med andre ord ansett som politisk skadelig, og som en trussel mot regimets makt.

Alle arbeidsoppgaver og nettadresser: **se under.**