

FFI RAPPORT

OKKUPASJON FOR DEMOKRATI? Krigsmål og fredsutsikter i Afghanistan og Irak

ØSTERUD, Øyvind

FFI/RAPPORT-2004/03541

**OKKUPASJON FOR DEMOKRATI?
Krigsmål og fredsutsikter i Afghanistan og Irak**

ØSTERUD, Øyvind

FFI/RAPPORT-2004/03541

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2004/03541	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 38
1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/888/911	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE OKKUPASJON FOR DEMOKRATI? Krigsmål og fredsutsikter i Afghanistan og Irak OCCUPATION FOR DEMOCRACY? War aims and the possibility for peace in Afghanistan and Iraq		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) ØSTERUD, Øyvind		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Intervention</u>	a) <u>Intervensjon</u>	
b) <u>Political Regimes</u>	b) <u>Politisk regime</u>	
c) <u>Democracy</u>	c) <u>Demokrati</u>	
d) <u>Afghanistan</u>	d) <u>Afghanistan</u>	
e) <u>Iraq</u>	e) <u>Irak</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The report is an analysis of the viability of the war aims for intervention in Afghanistan from 2001 and for the occupation of Iraq from 2003. Based on evidence derived from former experiences with forced regime change, the prospects for democratic stability in these countries are bleak. This is due to a combination of local structures at odds with conditions for democratic rule, and the insufficient employment of manpower and resources required for long-term state formation. The most likely outcomes are unstable hybrid regimes with endemic insurgencies and uncontained violence. With the reformed posture of Norwegian defence forces – scaled for participation in international operations – the meagre prospects for successful crisis management in Afghanistan and Iraq have become a much more immediate concern for Norwegian military forces.		
9) DATE 2004-11-07	AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp	POSITION Director

ISBN 82-464-0887-9

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

FORORD

Denne rapporten er skudd mot bevegelig mål. Den tar utgangspunkt i den aktuelle situasjonen i Afghanistan og Irak sommeren 2004, men forsøker å gi et mer generelt grep på situasjonen gjennom det vi ellers vet om betingelser for demokrati og politisk stabilitet. Den beveger seg inn i et minefelt som ligger i frontlinjen av det norske forsvarets nye utfordringer, og forsøker å presisere disse utfordringene ved forskningsbasert innsikt. I tillegg til referert litteratur, har jeg hatt nytte av materiale fra IISS Armed Conflict Database og IISS Iraq Archive.

Rapporten viser hvordan usikkerhet, internasjonale voldstrusler og grobunn for terrorisme kan øke gjennom strategiske feilgrep. Takk til det sikkerhetspolitiske fagmiljøet ved FFI for inspirasjon og diskusjon. En særlig takk til Laila Bokhari, Annika Hansen, Anders Kjølberg og Ola Aabakken for fine kommentarer.

Kjeller, september 2004
Øyvind Østerud

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	11
2	KRIGFØRING OG STABILISERING	12
3	DEMOKRATI I HIERARKIET AV KRIGSMÅL	14
4	REGIMEENDRING	16
5	NASJONSBYGGING I LETTVERSJON	20
6	FLERTALLSSTYRE I SPLITTEDE SAMFUNN	21
7	FØDERALE MODELLER	23
8	DEMOKRATISERING SOM HYBRIDISERING	25
9	RESSURSFORBANNELSEN	27
10	DEMOKRATI VED INTERVENSJON?	30
11	KONKLUSJONER	33
	Litteratur	35



Kart 1: Kart over Afghanistan (Bilde: National Geographic Map Machine)



Kart 2: Kart over Irak (Bilde: National Geographic Map Machine)

OKKUPASJON FOR DEMOKRATI? Krigsmål og fredsutsikter i Afghanistan og Irak

1 INNLEDNING

Norske styrker har deltatt i operasjoner i Afghanistan siden 2001-2002 og har vært stasjonert i Irak etter avslutningen av selve felttoget mot Baghdad i 2003. Dette er i overensstemmelse med nye militærpolitiske prioriteringer. Forsvar mot mulige invasjonsstyrker fra øst er nedskalert, mens beredskap for bidrag til internasjonale operasjoner i kriseområder ute – på nivå med en bataljon eller mindre – er oppgradert. Den forsvars- og sikkerhetspolitiske begrunnelsen er at mangfoldet av internasjonale kriser eller terrortrusler står høyere på horisonten, mens en massiv invasjon med pansrede divisjoner synes langt mindre sannsynlig. Det tunge forsvaret av norsk territorium er nærmest i sin helhet overført til alliert assistanse gjennom NATO, mens Forsvaret skal kunne bidra i internasjonale krisesituasjoner med et mangfold av kapasiteter, fra spesialstyrker og minerydding til fredsbevaring og gjenoppbygging etter krig.

En følge av omleggingen er at norske styrker blir underlagt dominerende alliertes krigsmål og kommando ved en større del av de oppgavene som styrkene er tiltenkt og dimensjonert for. Deltakelse på høyere kommandonivå i de relevante militæroperasjonene, vil bli begrenset. Hovedmålet i den følgende fremstillingen er å analysere de overordnede mål og strategier som norske styrker har vært innordnet i ved to sentrale operasjoner av den nye og karakteristiske typen, både i den krigførende operasjonsfasen og ikke minst i den uoversiktlige og krigslignende stabiliseringsfasen etterpå.

Tre hovedspørsmål vil bli besvart. Først forholdet mellom planlegging og krigsforberedelse på den ene side og planlegging og beredskap for gjenopprettelse av en politisk orden etter krigsforløpet på den andre. Både i Afghanistan høsten 1991 og i Irak våren 2003 tok de amerikanskledede angrepene sikte på å styrte sittende regimer, men målet ble raskt formulert som langsiktig demokratisering av styreformene. Dernest følger en diskusjon av betingelsene for *nasjonsbygging* og stabile demokratiske regimer i land som Afghanistan og Irak. Betydningen for det politiske systemet av sentrale naturressurser, som oljerikdommene i Irak, blir vurdert. Til slutt vil utsiktene til stabilitet og demokratisering gjennom okkupasjon bli vurdert ut fra tidligere erfaringer og ut fra særtrekk i Irak og Afghanistan. Sammenfattende skisseres noen av konsekvenser av de amerikanskledede operasjonene for internasjonal sikkerhet.

Konklusjonene i denne analysen er ikke selvsagte og ukontroversielle. For det første har det vært betydelig uenighet mellom analytikere og beslutningstakere i synet på kriseforløp og strategi både i Europa og USA. For det andre er det uenighet mellom forskere både i synet på utsiktene til demokratisering i land som Afghanistan og Irak og i synet på konfliktpotensialet i

selve demokratiseringsprosessen.¹ Den følgende fremstillingen tar begrunnet standpunkt til noen av de sentrale stridsspørsmålene i fagdebatten.

2 KRIGFØRING OG STABILISERING

Taliban-regimet i Afghanistan og Baath-regimet i Irak ble styrtet i løpet av få uker av amerikanske styrker og deres allierte. Afghanistan-felttoget høsten 2001 var i hovedsak tredelt, med presisjonsbombing fra lufta mot styrkeansamlinger og strategiske mål, noen relativt få spesialstyrker på bakken, og støtte til fremmarsj mot Kabul fra krigsherrer i den såkalte nordalliansen innen Afghanistan. I store områder utenfor hovedstaden forble sikkerhetssituasjonen usikker. Selv om det raskt ble gjennomført en utskifting i sentrale posisjoner i Kabul, har den amerikanskstøttede overgangsregjeringen under Hamid Karzai hatt liten eller ingen kontroll over betydelige deler av landet.

Operation Iraqi Freedom våren 2003 var overraskende enkel i militær forstand. Irakiske styrker viste seg å være i dårlig forfatning, de var plassert i konsentrasjoner som lett kunne nedkjempes, og de manglet en effektiv strategi for å forsinke den amerikanske fremrykningen mot Baghdad. Det ble heller ikke nødvendig å utkjempes noen omfattende bykrig mot geriljastyrker verken i Baghdad eller i andre større byer. Hovedstaden kunne inntas med infanterikjøretøyer og stridsvogner, støttet av kortvarige og begrensede rakettagrep.²

Irak-felttoget var i overensstemmelse med den amerikanske militærplanleggingens vekt på å kombinere nye styringsprinsipper med en høyteknologisk sjokkstrategi – ”nettverksentrert”, med sikte på ”shock and awe”.³ Siden slutten av den kalde krigen har USA gjennomført en militærteknologisk revolusjon med presisjonsvåpen og elektroniske informasjons- og styringssystemer. Rask styrkeoverføring, hurtig lokalisering av mål og effektive anslag fra stor avstand har vært hovedtaktikken. Den militære planleggingen har prioritert presisjonsvåpen fra land, vann og luft, massiv ildkraft, satellittsystemer, rombaserte radarer, digitale kommunikasjonssystemer, spesialstyrker og ubemannede luftfartøyer. På den annen side innebærer omformingen av forsvaret en reduksjon av stående hærstyrker og reservemanskaper. Evnen til bakkekrig over lengre tidsrom er redusert, med betydelige troppereduksjoner også etter at verneplikten ble avskaffet i kjølvannet av Vietnam-krigen. Evnen til raske troppeforflytninger over store avstander er derimot økt.

Mens hovedtendensen i Irak-felttoget har vært å prøve ut og forsterke omstillingen mot et mer høyteknologisk militærvesen, har enkelte observatører hevdet at situasjonen i Irak i økende grad understreker betydningen av store bakkestyrker.⁴ Grunnlaget for dette er dels at mye av forklaringen på den umiddelbare krigslykken er Baath-regimets svakhet og strategiske valg, og dels at okkupasjonen etterpå har avslørt store svakheter i amerikansk planlegging og beredskap. Baghdad og andre større byer ble oversvømmet av plyndring og kriminalitet i det øyeblikk regimet falt. En kombinasjon av tidligere Baathister, ekstreme islamister og arabiske terrorgrupper utenfra, har gjort situasjonen i Irak til en vedvarende lavintensitetskrig med en

¹ Uenigheten avspeiler seg også i norske fagmiljøer, jfr. relativt optimistiske syn i Rasch 2003 og Gates & Strand 2004; se også de optimistiske sluttakkordene i Diamond 2004, s.54ff.

² For en detaljert analyse av felttoget gjennom Irak se Keegan 2004.

³ Se Albert et al. 2002; Ullman & Wade 2003.

⁴ Se for eksempel Kagan 2003.

prekær sikkerhetssituasjon både for okkupasjonsstyrker, støttepersonell og sivilbefolkning. USA har hatt opp mot halvparten av sine stående styrker i Irak, og er dermed kommet i mannskapsmangel tross omfattende innkalling av reservister.⁵ Samtidig er sentrale militære støtteoppgaver overlatt til private kontraktører som ikke er underlagt full militær kommando.

I utgangspunktet var Bush-administrasjonen aktivt motstander av de kompliserte og langtrukne problemene som var forbundet med fredsbevaring og ”nasjonsbygging”. Slike oppgaver ble assosiert med FN og andre ineffektive organer. Krigføring for regimeendring var akseptabelt, mens *nasjonsbygging* enten var overambisiøs eller unødvendig. Feltoget våren 2003 bygde på en forestilling om rask og relativt smertefri stabilisering der irakiske allierte ville få bred oppslutning om et nytt og mer demokratisk Irak.

Okkupasjonsproblemene ble langt større enn feltoget forutsatte. Det militære nærværet var mindre omfattende enn disse problemene tilsa. Stabilisering under en langsiktig gjenoppbygging av infrastruktur, produktivitet og institusjoner stilte krav som verken amerikanske eller allierte tropper var dimensjonert for.

Det er nettopp *nasjonsbygging* – i betydningen utvikling av samlende og stabile kompromisser om institusjoner og spilleregler – som er utfordringen både i Afghanistan og Irak. Det er dette intervensjonsstyrkene i begge landene forsøkte å legge grunnlaget for, selv om de i utgangspunktet ikke kalkulerte med at det ville være nødvendig etter at forhatte regimer var styrtet. I Afghanistan er situasjonen blitt et anarki med rivaliserende krigsherrer over store deler av territoriet.⁶ I Irak ruver problemet som et ubesvart spørsmålstegn over interimregjeringen og de amerikanskdominerte støttestyrkene fram mot de planlagte valgene i 2005.

Under de halvhjertede tiltakene for å stabilisere situasjonen som grunnlag for mer demokratiske regimer, ble både FN og andre NATO-allierte enn de krigførende raskt brakt inn. Dermed ble kortene lagt for en arbeidsdeling som tilsvarte operasjonene i det tidligere Jugoslavia. USA hadde den helt dominerende militære slagkraften, mens fredsbevaring og gjenoppbygging i større grad ble et flernasjonalt anliggende. I Afghanistan og Irak har likevel USA fått et mer umiddelbart ansvar for en uforutsett nasjonsbyggingsoppgave enn de har hatt på Balkan. Særlig i Irak intervenerte USA med utilstrekkelige ressurser for de ikke-militære sidene ved oppgaven, uten avklaring i forhold til sentrale allierte, og med kortere tidshorisonnt enn oppgaven krevde. Det er dette som slår tilbake i kjølvannet av isolert sett vellykkede krigsoperasjoner.

I etterkant av det militære feltoget er både Afghanistan og Irak mislykkede stater, selv om statssammenbruddene er av ulik art.⁷ Afghanistan har ikke fungert institusjonelt siden før den sovjetiske okkupasjonen i 1979, mens Baath-regimet holdt Irak samlet inntil nederlaget våren 2003. I dag har ingen av landene noe fungerende rettslig og institusjonelt system. Demokratisk styresett er umulig uten en slik statlig orden. I Vest-Europa var kongelig enevoldsmakt den historiske forutsetningen for overgang til representativt styre, fordi en sentral autoritet, et konsolidert territorium og et profesjonelt byråkrati allerede eksisterte. Hva slags regimer har så okkupasjonsmaktene i Afghanistan og Irak planlagt, og hva slags regimer har disse landene betingelser for?

⁵ Se en vurdering av mannskapsmangelen, både i den aktive hæren og i reservestyrkene, av Korb 2004.

⁶ Se Rashid 2004, Ignatieff 2004, IISS Strategic Comments 10/4, 2004.

⁷ For analyser av årsaker til og konsekvenser av statssammenbrudd, se Rotberg 2004 og Rotberg 2003.

3 DEMOKRATI I HIERARKIET AV KRIGSMÅL

Krigføringen mot Afghanistan og Irak var amerikansk reaksjon på terrorangrepene 11 september 2001. I Afghanistan var det belegg for at Taliban-regimet hadde vært en viktig støttespiller for al-Qaida og andre terrorgrupper og ikke minst gjennom baser i landet. Irak hadde samarbeidet dårlig med de våpeninspeksjonene som ble foretatt i FNs regi. USA hevdet at Baath-regimet både satt med uoppdagede masseødeleggelsesvåpen og støttet internasjonal terrorisme.

Amerikansk strategi ble omformulert i etterkant av 11 september. Mot selvmordsterrorister uten klar territoriell forankring var hovedstrategien under den kalde krigen – oppdemming og avskrekking – blitt virkningsløs. Utoveringen måtte være å komme terroranslagene i forkjøpet med opprulling av terrornettverkene og angrep på deres nødvendige allierte i *rogue states*. Bush-administrasjonen utviklet gradvis en strategisk doktrine som ble ferdig formulert i en ny *National Security Strategy* av september 2002. Her heter det at

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.⁸

Den nye doktrinen var en folkerettslig utfordring. FN-pakten tillater maktbruk i selvforsvar, hvis angrep finner sted, eller hvis FNs Sikkerhetsråd autoriserer det. Det er også et visst rettsgrunnlag for foregripende angrep med sikte på selvforsvar dersom et angrep er umiddelbart forestående. Derimot åpner ikke folkeretten for forebyggende krig, med sikte på å fjerne en langsiktig trussel. Her er det i hvert fall tre uklare punkter. Det ene er hva slags indikasjoner som må til for å godtgjøre at et angrep er umiddelbart forestående. Det andre er hvilke handlingsrom som foreligger for å begrense trusler fra masseødeleggelsesvåpen *før* det kommer til en krise som er så akutt at det vil kunne være for sent. Det tredje er hvilke folkerettslige krav som stilles til beslutninger om krig i forkant av trusler. Her er FN-pakten ufullstendig, og de faste medlemmene av Sikkerhetsrådet viste seg uenige da problemet ble satt på spissen høsten 2002.

Det problemet som umiddelbart oppsto med 11 september var hvilke kriterier som skulle legges til grunn for slike forkjøpsangrep, *preemptive strikes*. Koblingene mellom angriperne og treningsleire i Afghanistan lot seg relativt lett påvise, og hadde vært påvist helt siden angrepene på de amerikanske ambassadene i Øst-Afrika i 1998. Men hva var forbindelsen til Irak?

Krigen mot Irak avdekket to alvorlige problemer for doktrinen om forkjøpsangrep. For det første ble det presentert upålitelig og manipulert etterretningsinformasjon om truslenes karakter både i USA og Storbritannia. For det andre var det uenighet om trusselvurderingen mellom USA og Storbritannia på den ene side og FNs våpeninspektører og andre medlemmer av Sikkerhetsrådet på den andre. USA forbeholdt seg adgang til å vurdere hvilke tiltak truslene tilsa, og la til grunn en omstridt tolkning av hvorvidt tidligere FN-resolusjoner allerede hadde legalisert et angrep på Irak.

⁸ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, s.15.

Saddam Hussein hadde forsøkt å annektere Kuwait i 1990-91 og sto for et brutalt diktatur som hadde brukt giftgass og militære massakre i kurdiske og sjiamuslimske områder. Enkelte sentrale politikere innen Bush-administrasjonen hadde ment at regimet burde vært styrtet allerede under den første Golfkrigen, og at manglende samarbeid med FNs våpeninspektører lenge hadde gitt mer enn god nok begrunnelse og mandat til å fjerne Saddam Hussein med makt. Terrorangrepene 11 september kunne brukes til å gi ønsket om regimeendring i Baghdad bredere politisk oppslutning, selv om masseødeleggelsesvåpen senere ikke er funnet, og selv om al-Qaidas bånd til Baath-regimet i Irak synes å ha vært atskillig tynnere enn båndet til flere andre stater i regionen.⁹

I 1991 hadde amerikanske styrker unnlatt å marsjere mot Baghdad, bl.a. av frykt for at regimets fall kunne føre til at den irakiske statsdannelsen falt fra hverandre og at dette kunne forskyve den regionale maktbalansen til fordel for Iran. I kjølvannet av 11 september ble Irak valgt som hovedtrussel fordi politikere som hadde vært uenige i vurderingene i 1991 nå satt i posisjon, og fordi det var ubredt frustrasjon over Iraks mangel på ettergivenhet overfor en serie FN-resolusjoner. Ti år etter den første Golfkrigen sto Irak fortsatt høyere på den sikkerhetspolitiske dagsorden enn Iran. Skulle det vises handlekraft etter 11 september, var Saddam Husseins diktatur et nærliggende mål. Krig mot Irak ble samtidig å fullføre den første Golfkrigen.¹⁰

USA, som verdens dominerende supermakt, intervenserer militært dersom beslutningstakerne mener at vitale sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser står på spill. USA angrep Afghanistan i oktober 2001 for å nedkjempe terrorgrupper som sto bak angrepet 11 september, og ble stående i landet for å forhindre at nye trusler skulle oppstå. Denne vurderingen fikk bred internasjonal støtte. USA invaderte Irak våren 2003 for å bekjempe terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen, og i videre perspektiv for å stabilisere situasjonen i Persiabukta og beskytte oljetilførslene fra området. I begge tilfeller ble regimeendring et umiddelbart mål, med den stilltiende forutsetning at befolkningen ville velge ledere som ville være mer vennligsinnede overfor USA og amerikanske interesser.

Spørsmålet om en demokratisering av Afghanistan og Irak hadde også et bredere bakteppe. Det ble antatt å lede til mer stabile og vennligsinnede regimer. Som krigsmål ville det samtidig dempe kritikken av invasjon både innenriks og internasjonalt. Fra deler av Kongressen, liberale pressgrupper og velgeropinion ville demokratisering være et legitimerende mål, og det ville kunne samle en bredere internasjonal støtte. Samtidig spilte det opp til en lang idealistisk tradisjon i amerikansk utenrikspolitikk. Forestillingen om en demokratisering i hele Golfområdet hadde støtte blant nykonservative ideologer innad i Bush-administrasjonen. Her skulle regimeendring i Irak utløse en positiv kjedereaksjon i hele regionen; nærmest en dominoteori om diktaturenes fall.¹¹

En demokratiserende misjon ble ett mål blant mange. På ulike tidspunkter bidro ulike motiver og hensyn til beslutningen om militær intervensjon i Irak. Krigen var et skremmeskudd mot enhver stat eller gruppe som kunne tenkes å ville støtte terroranslag mot USA etter 11

⁹ The 9-11 Commission Report, Final Report, Norton, New York 2004; jfr. Isikoff & Hirsch 2004; IISS Strategic Comments 10/3, April 2004.

¹⁰ Jfr. Byman 2003; se fyldige diskusjoner av beslutningsprosessen, fra ulike synsvinkler, i Woodward 2004 og Mann 2003; en diskusjon av den strategiske endringen etter den kalde krigen i Østerud 2003.

¹¹ "Das Comeback eines Krieges", *Der Spiegel*, 17/2004, s. 116-130.

september; den skulle berolige amerikansk opinion om at USA kunne vise handlekraft og overlegen styrke; den skulle demonstrere at handlekraften ikke stanset opp i Afghanistan; den skulle fullføre det den første president Bush hadde avbrutt ti år tidligere; den skulle prøve ut Forsvarsdepartementets nye militære reformplaner; den skulle redusere amerikansk oljeavhengighet av det usikre Saudi-Arabia og gjøre det mulig å flytte tropper ut derfra; den skulle hindre at Saddam Hussein senere kunne drive kjernefysisk utpressing og igjen true Israel etter at boikottpolitikken var opphevet av ettergivende allierte i FN.

Disse ulike hensynene samlet tilstrekkelig oppslutning om invasjon av Irak. Mye taler for at en mer samlet *grand strategy* for Golf-området gjennom intervensjon og okkupasjon, kunne ha brutt opp koalisjonen bak krigsbeslutningen.¹² Internasjonalt var sperrene lavere enn under den kalde krigen. Sovjetunionen som rivaliserende supermakt hadde virket dempende på intervensjoner utenfor nærområdene. Verken Frankrike eller det nye Russland kunne spille en tilsvarende rolle.

Slik ble demokratisering av Afghanistan og Irak krigsmål nærmest i forbifarten, som et supplement til mange andre hensyn. Betingelsene for demokratisk styre ble ikke inngående vurdert, men det ble trukket paralleller til to vellykkede eksempler på demokrati etter krigsnederlag og okkupasjon. President Bush sa i en fjernsynstale 7 september 2003

“America has done this kind of work before. Following World War II, we lifted up the defeated nations of Japan and Germany, and stood with them as they built representative governments. We committed years and resources to this cause. And the effort has been repaid many times over in three generations of friendship and peace”.¹³

USA hadde demokratisert *rogue states* før, og general Tommy Franks fikk myndighet i Bagdad som en slags parallell til Macarthur i Japan. Nedenfor skal vi se hvor langt parallellen rekker. Først nærmere om kritiske ledd i den første overgangsfasen.

4 REGIMEENDRING

Både afghanske og irakiske eksilpolitikere hadde bidratt til å overbevise USA om at demokratiske regimer var mulig og til og med – i tilfellet Irak – relativt enkelt å oppnå. Det militære felttoget i Afghanistan fikk bred internasjonal støtte under forutsetning av at representative institusjoner måtte overta etter en relativt kort overgangsperiode og at det ble satt betydelige ressurser inn i gjenoppbyggingen av landet. Angrepet på Irak møtte større internasjonal motstand; alle de sentrale storpoltiske organisasjonene – FNs Sikkerhetsråd, NATO og EU – var dypt splittet i spørsmålet om intervensjon i Irak. Likevel bidro demokratimålsettingen til å dempe den aktive motstanden mot et omstridt felttog. Trykket ble lettere fra dem som hevdet at våpeninspektørene måtte få bedre tid. FN-inspeksjonene hadde trukket blikket vekk fra et diktatorisk regime og over mot de mulige våpenarsenalene. Med demokrati som mål, ble tvungen regimeendring mer legitimt.

¹² Se Holmes 2004.

¹³ “President Bush’s Address to the Nation”, *New York Times*, September 7, 2003, sitert etter Ferguson 2004, s.68f.

Afghanistan-felttoget ble startet allerede få uker etter 11 september, ut fra klare indikasjoner på at terrorgrupper som al-Qaida hadde landet som trenings- og operasjonsbase under Taliban-regimet. Båndene ble påvist allerede etter angrepene på de amerikanske ambassadene i Øst-Afrika i 1998. USAs umiddelbare mål var å styrte Taliban og utradere al-Qaida i Afghanistan. Regimet skulle erstattes med en stabil og vennligsinnet regjering. Representative institusjoner og valg ble oppfattet som den beste måten å få dette til på. Dette målet hadde støtte blant allierte internasjonalt og samlet samtidig bred oppslutning i Kongressen.

Strategien gikk allerede før angrepet ut på å samle støtte gjennom et bredest mulig kompromiss innad i Afghanistan. Som et alternativ til store amerikanske invasjonsstyrker, ble det besluttet å støtte den såkalte Nord-alliansen (en koalisjon av tadsjikiske, uzbekiske og hazaraiske stammegrupper) i kombinasjon med opposisjonelle pashtunere sørfra. Dermed var det allerede fra starten en innebygd spenning mellom den multietniske, taktiske alliansen på den ene side og de strategiske demokratiseringsmålene på den andre, i likhet med de nedslående erfaringene under og etter den sovjetiske okkupasjonen.¹⁴

Denne spenningen ble ikke erkjent verken før eller etter Taliban-regimets fall i Kabul. Representanter for FN, for Nord-alliansen, for eksilpashtunere som støttet den tidligere kongen, Zahir Shah, i Roma, og for Bush-administrasjonen, uttalte alle støtte til en bred, representativ, multietnisk regjering.¹⁵ Da Taliban var fordrevet fra Kabul og andre større byer etter en kombinasjon av amerikansk luftbombing og Nordalliansens fremmarsj på bakken, hadde sentrale stammeledere posisjonert seg som en demokratisk kraft som fortjente internasjonal tillit. Koalisjonen av minoritetsgrupper hadde dannet et afghansk råd sammen med Zahir Shahs pashtunere. Gruppene ble enige om å sammenkalle et enda bredere stammemøte, et tradisjonelt *loya jirga*, for å trekke opp rammene om et demokratisk Afghanistan. Selv om den tidligere kongen hadde vært i eksil siden før den sovjetiske okkupasjonen, kunne han bringe en bedre etnisk balanse, et innslag av tradisjonell autoritet og en viss vestlig legitimering inn i den nye koalisjonen.

USA endte med å støtte en liberal pashtuner, Hamid Karzai, fra eksilmiljøet rundt kongen, som leder for en midlertidig regjering. Målet skulle være å sammenkalle en ny stammeforsamling med sikte på frie valg for å legge grunnlaget for et stabilt Afghanistan. Denne strategien fikk støtte fra FN. Den var svært lik FNs mislykkede planer etter at Sovjetunionen trakk seg tilbake. I forhold til andre FN-operasjoner etter den kalde krigen, er det særtrekk ved modellen for Afghanistan. De internasjonale sikkerhetsstyrkene ble stort sett begrenset til Kabul, mens den amerikansk-ledede *Operation Enduring Freedom* søkte etter restene av Taliban og al-Qaida. Hovedmålet både for FN og USA var å oppmuntre til afghanisk ansvar for stabiliseringen etter intervensjonen, med svært begrenset internasjonal deltakelse og materiell støtte. Selv nøkkeloppgaver som utdanning av et nytt afghansk politi ble i hovedsak overlatt til Nordalliansen, selv om det har vært innslag av tysk og annen europeisk innsats i opplæringen.¹⁶ Oppbyggingen av statlig tvangsmakt i Afghanistan ble direkte overlatt til de fraksjonene som blokkerte for nasjonal enhet både før og etter den amerikanskledede intervensjonen høsten 2001. For FN var dette en annen modell enn de tyngre fredsoperasjonene i Kosovo og Øst-Timor.

¹⁴ Se Rashid 2000.

¹⁵ Se Peceny 2004.

¹⁶ Se Perito 2004.

Sikkerhetssituasjonen er preget av problemer på to ulike frontavsnitt. Nær grensen til Pakistan, i sør og øst, er det stadig oppstander blant al-Qaida- og Taliban-tilhengere. Strategien blant disse gruppene har vært å radikaliserer motstanden mot sentralregjeringen i pashtun-områdene, samtidig som de fortsatt har støttespillere over grensen til Pakistan. I nord og vest er det stadig kamper mellom rivaliserende kommandanter. Det offisielle programmet for demobilisering og avvæpning av de lokale militsene har hatt liten praktisk virkning. Regionale krigsherrer som Atta Mohammed og Abdul Rashid Dostum har ikke vært villige til å levere inn våpen, dels på grunn av mistro til hverandre og dels for å holde oppe en beredskap i forhold til sentralregjeringen.¹⁷

Situasjonen i Afghanistan har sterke likhetstrekk med tilstanden før Taliban-regimet overtok, selv om regjeringen Karzai fortsatt er på plass i Kabul. Regionale og lokale krigsherrer, inkludert mange fra Taliban-regimet, dominerer i betydelige deler av landet. Opiumproduksjon er fortsatt en av de største næringsveiene, sikkerhetssituasjonen er dårlig, og oppslutningen om afghansk enhet er langt mindre enn i den taktiske fasen under felttoget mot Taliban. Etniske motsetninger synes stadig like dype. Derfor er neppe utsiktene til en stabil regjering basert på frie valg særlig mye bedre enn for ti år siden.¹⁸

Som i Afghanistan, var planene for snarlige demokratiske valg i Irak dels en tilpasning til amerikansk og internasjonal opinion og dels et uttrykk for strømninger innen Bush-administrasjonen. Likevel var beredskapen for okkupasjon langt svakere enn beredskapen for et kortvarig felttog mot Baghdad. Umiddelbart etter krigsseieren, brøt Irak nærmest sammen i kriminalitet, plyndring og terroraksjoner. Politiet forsvant og okkupasjonsstyrkene var ikke forberedt på lovløsheten som fulgte. Offentlige kontorer, fabrikker, varehus og private hjem ble plyndret. Infrastrukturen i Baghdad – elektrisitetsforsyning, vannledninger og telefonnett – brøt sammen. Sikkerhetssituasjonen var et vedvarende problem gjennom våren og sommeren 2004, mens infrastrukturen gradvis ble bygget opp igjen. Levekårene bedret seg noe, særlig i Baghdad og andre større byer, mens vilkårene for en langsiktig strategi for stabilitet og økonomisk omstrukturering var langt dårligere.

Som i Bosnia-Herzegovina og Kosovo, var stabiliteten etter den akutte krigsfasen forsømt til fordel for det militære felttoget som styrtet regimet.¹⁹ Som i Afghanistan, kom FNs utsending Lakhdar Brahimi til å spille en sentral rolle i overgangsplanene mot et nytt regime, men først fra januar 2004. For USA ble FN en kanal til deling av byrdene i en vanskelig stabiliseringsfase. Slik kunne noe av mønsteret fra Bosnia-Herzegovina og Kosovo gjenta seg, selv om utgangspunktet i Irak hadde vært langt mer kontroversielt innen FN og NATO. Dermed ble også FNs dilemma mer påtrengende i Irak enn i tidligere fredsoperasjoner – på den ene side en påtvunget plikt til å styre arbeidet med stabilisering og gjenoppbygging etter krigen, men på den annen side behov for å distansere seg fra ansvaret for en situasjon som USA hadde skapt uten full ryggdekning i Sikkerhetsrådet.

Allierte innen irakiske eksilmiljøer hadde ikke på langt nær den legitimiteten innad i landet som okkupasjonsmyndighetene hadde basert seg på. Samtidig kom sikkerhetssituasjonen ut av kontroll etter Baath-styrets fall. Offentlige tjenester forfalt ytterligere etter tiår med vanstyre og

¹⁷ Se IISS Strategic Comments 10/4, May 2004.

¹⁸ Se Rashid 2004.

¹⁹ Se Keegan 2004, s.206ff.

boikott. Terrorgrupper fra det gamle regime og fra irakiske og utenlandske islamistmiljøer ble en konstant trussel mot okkupasjonsstyrkene og deres støttespillere.

Den amerikanske okkupasjonsledelsen planla for et snarlig irakisk overgangsregime med allierte fra de hjemvendte eksilmiljøene i sentrum. Interimregjeringen fra 28 juni 2004 ble opprettet i henhold til en administrativ overgangslov fra april, og tok sikte på å gjennomføre valg i flere omganger i 2005 og 2006. Interimregjeringen ble utpekt i en diplomatisk prosess ledet av FN-representanten Lakhdar Brahimi. USA fikk støtte for sin statsministerkandidat Ayad Allawi og en rekke andre medlemmer. De fleste av interimregjeringens ministre har amerikanske og britiske pass. I en av de beskrevne kommentarene heter det at "The puppet government in Baghdad today enjoys far less autonomy than Pétain's regime in Vichy; in that respect it is closer to Quisling's in Oslo".²⁰

Den administrative overgangsloven unnlot å provosere sterke grupper ved å la være å ta opp de vanskeligste spørsmålene omkring den fremtidige organiseringen av Irak. Disse problemene er derfor fortsatt uløste. Det gjelder spørsmål som islams rolle i den irakiske stat, kurdernes politiske status og dermed karakteren av en fremtidig føderal forfatning, og reglene for avvæpning av private militser. Spørsmålet om intervensjonsstyrkenes fremtidige rolle og nærvær er heller ikke avklart. Likevel har sterke grupperinger på arabisk side ment at overgangsloven åpner for mye for kurdernes og andre minoriteters autonomi, mens kurdene på sin side er misfornøye med at løftene ikke går langt nok.²¹

Det er store forskjeller mellom Afghanistan og Irak både strukturelt og i betingelser og forløp for intervensjon. Ingen av landene har en fungerende stat, men Irak hadde et autoritært styre med politisk kontroll inntil Baath-regimet falt. Irak har også store oljereserver, mens narkotikahandelen er den næringsveien som fungerer best i Afghanistan. Begge landene er dypt splittet langs etniske og religiøse skillelinjer, mens Irak har et høyere utdanningsnivå og en større profesjonell og økonomisk middelklasse. I begge landene ligger mye av den politiske makten hos krigsherrer og terrorgrupper – i Irak også hos religiøse bevegelser og ledere. Representative institusjoner i liberal forstand har ikke eksistert i noen av landene.

Målt etter sosioøkonomiske indikatorer skulle Irak ha relativt bedre utsikter til å utvikle et liberalt, representativt styre enn Afghanistan, men også Irak ligger svært dårlig an. Sikkerhet og stabilitet over et visst tidsrom er en grunnleggende forutsetning. Dette synes å kreve langt større økonomisk innsats og langt større og bedre forberedte bakkestyrker enn okkupasjonsmaktene har satt inn. De ferske amerikanske militærreformene gir knapt rom for den innsatsen som langsiktig stabilisering forutsetter.

Mangelen på elementær sikkerhet, fulgt av mangelen på inntekt og sysselsetting, har vært de sentrale bekymringene innen den irakiske befolkning i 2003-2004. I en nasjonal meningsmåling i februar 2004, svarer omkring en fjerdedel av de rundt 2700 spurte at manglende sikkerhet er deres største problem, mens arbeidsløshet og manglende elektrisitets- og vannforsyning følger deretter. To tredjedeler av de spurte sier at offentlig sikkerhet er deres førsteprioritet i året som kommer.²²

²⁰ Watkins 2004, s.13.

²¹ Se Diamond 2004, s.50ff.

²² ABC News Poll, februar 2004; for nærmere detaljer se ABCNEWS.com

Overgangsregjeringen i Bagdad – som overgangsregimet i Kabul – mangler et effektivt statlig monopol på tvangsmakt. Det var trolig en strategisk feil av USA å avvikle den irakiske hær og sende hundretusener av demobiliserte soldater ut i et arbeidsmarked som ikke hadde plass for dem. Dette bidro til ustabiliteten og rekrutteringen til opprørsgruppene. For å gjenoppbygge væpnede styrker er overgangsregjeringen og okkupasjonsmakten avhengig av de stridende fraksjonenes militser. Disse gruppene lar seg neppe innrullere uten at mye av den fraksjonerte maktstrukturen blir bevart intakt. Dermed gjenskapes noe av den samme sentrifugale dynamikken som ble skapt gjennom allianse med etablerte krigsherrer i Afghanistan. Administrativt gikk trolig utrenskningen av Baath-regimets tjenestemenn for langt, fordi okkupasjonsmakten måtte lene seg enda tyngre til eksilgrupperinger med liten legitimitet innad. Overgangsregjeringene er regjeringer uten statsmakt, og uten statsmakt er stabil demokratisering umulig.

Hvis sikkerhet, stabilitet og offentlige tjenester er utfordringen, er *nasjonsbygging* det kritiske nøkkelordet.

5 NASJONSBYGGING I LETTVERSJON

Demokrati forutsetter at enigheten om beslutningsregler, prosedyrer og felles institusjoner er overordnet interessemotsetninger og gruppetilknytning. Det betyr at noen grunnverdier samler på tvers av splittelse, og at et minimum av omfordeling på sosialt og geografisk grunnlag er mulig når ressursene er skjevt fordelt. Det er dette som kalles nasjonal integrasjon.

Nasjonsbygging er strategier, tiltak og prosesser som skaper slik integrasjon. Statlig myndighet er en viktig ramme, fordi en fungerende stat gir kollektiv sikkerhet og grunnleggende offentlige tjenester.

Begrepet nasjonsbygging slo igjennom faglig og politisk i kjølvannet av avkoloniseringen på 1950-tallet. Hvordan skape fungerende stater og nasjonale fellesskap innen de mer eller mindre tilfeldige grensene om gamle kolonier? Hvordan forme betingelsene for stabilitet, økonomisk utvikling og fredelig problemløsning i en postkolonial verden med et hundretalls nye stater? Dette har vist seg svært vanskelig. Et stort antall av disse nye statene har vært revet av fraksjonsstrid, stammemotsetninger, maktovergrep, korrupsjon og regionale løsrivelsesbevegelser. Mange av dem har bare vært holdt sammen av sterkt autoritære regimer, ofte med utenlandsk støtte, eller de har brutt sammen i borgerkrig og fraksjonskamp.

I amerikansk politisk erindring var nasjonsbygging en forfeilet ambisjon i Vietnam, og ble i økende grad forbundet med FN og særorganisasjonenes forsøk på å bedre forholdene i fattige land gjennom ineffektiv institusjonsbygging og mislykkede forsøk på samfunnsintegrasjon. Amerikanernes egne forsøk på ”nasjonsbygging” gjennom militær intervensjon, hadde vært en nærmest sammenhengende rekke feilslag – i Sør-Vietnam, i Kambodsja, i Den dominikanske republikk, på Haiti, i Somalia, i Bosnia-Herzegovina og i Kosovo. Den historiske erfaringen var at knapt noe land dominert av stridende krigsherrer, stammefeider og rivaliserende etnisk-religiøse autoriteter hadde klart å erstatte disse forholdene med samlende nasjonalt lederskap og en profesjonell statsadministrasjon – og i enda mindre grad gjennom utenlands innblanding. Dette var en prosess som syntes å kreve årtier og kanskje århundrer snarere enn måneder og år.

I Bush-administrasjonen i 2001 ble nasjonsbygging assosiert med FN og med noen halvhjertede retningslinjer under det forrige presidentregimet, slik som det mislykkede forsøket på å rydde opp i klanfeidene i Somalia. Derfor var dette utenfor den horisonten som den militære innsatsen skulle planlegge for.

Både i Afghanistan og Irak har nasjonsbyggingens utfordringer oppstått nærmest som en utilsiktet nødvendighet – først avvist av USA, men senere akseptert som en forutsetning for å stabilisere situasjonen etter første fase av den militære intervensjonen. De politiske krigsmålene endret seg gradvis for å forhindre nye og uoverskuelige kriser. Derfor er utfallet blitt nasjonsbygging i lettvariant, med kortsiktige planer for et minimum av reorganisering og stabilisering i de okkuperte landene. Mye av ansvaret – særlig i Afghanistan – ble raskt overført til FN på den ene side og innenlandske politikere på den andre. Improvisasjonene i overgangsfasen står i kontrast til den gjennomførte profesjonalismen i krigsplanlegging og militær styrkeutvikling for første kampfase. I retorikken rundt Afghanistan og Irak dukket parallellene til Japan og Vest-Tyskland etter 1945 opp, til fortrenghet for de mange mislykkede erfaringene under og etter den kalde krigen.

En vesentlig forskjell på Afghanistan og Irak ligger i forholdet til statsmakt. Irak har hatt et sentralisert regime både før og under Saddam Hussein, mens den etniske fragmenteringen av Afghanistan aldri har gitt rom for en sterk sentralmakt. Det afghanske kongedømmet har spilt en viss symbolsk rolle, men ikke som maktpolitisk samlingspunkt.

6 FLERTALLSSTYRE I SPLITTEDE SAMFUNN

Nasjonalstater med representativt styre er både klassekompromisser og etniske kompromisser. De bryter sammen ved at motsetningene overskygger kompromissviljen. Systemet hviler på gjensidig tillit til at de som taper et valg stiger ned fra taburettene, og at ingen utnytter en valgseier til overgrep og forfordeling av de som taper. Et slikt system fungerer dersom de som utgjør flertallet ved ett valg har rimelig store utsikter til å inngå i et mindretall ved det neste. Flertallsstyre er mest stabilt ved skiftende flertall, uten rigide blokker av velgere der utfallet er gitt.

Slik er ikke situasjonen i dypt splittede samfunn, der etnisk og religiøs tilknytning overskygger nasjonal enhet. Etniske grupper blir rigide voteringsblokker der den største gruppen forblir i maktposisjon. Når faren for å miste maktposisjon er liten, øker fristelsen til å utnytte situasjonen til egen gruppes fordel. Minoritetsgruppene blir permanente tapere. Slik kan flertallsstyre skape undertrykkende utfall; demokratiet blir illiberalt.²³

Rigide maktblokker oppstår når kryssende identiteter og konfliktlinjer mangler. Minoritetene blir motstandere av flertallsstyre fordi de har lite å hente. Dette er den strukturelle bakgrunnen for voldelig motstand fra grupper i mindretall, som katolikkene i Nord-Irland mot den protestantiske majoriteten, baskerne i Nord-Spania, korsikanerne mot den franske dominansen, tamilene mot det singalesiske flertallet på Sri Lanka, minoritetene ved demokratiseringen av Georgia, folkegruppene i protest mot flertallsstyre i Bosnia-Herzegovina, osv.

²³ Jfr. Zakaria 2004, Byman 2004.

Både Afghanistan og Irak har tilsvarende strukturelle vilkår. Ethvert sentralisert flertallsstyre ville mangle legitimitet blant sterke minoritetsgrupper. Afghanistan har rivaliserende stammegrupper og skiftende koalisjoner i opposisjon i mange deler av landet, ikke minst ved statsgrensene i sør, øst og nord. Det har knapt eksistert en integrert afghansk enhet. Den regionale og etniske splittelsen har vært forsterket først av utenlandske og senere av hjemlige herskere. Kabul har aldri vært sentrum i et samlet Afghanistan.

Irak var delt i tre administrative enheter, *vilayets*, under ottomansk styre – en kurdisk del styrt fra Mosul i nord, et sunni-dominert sentrum styrt fra Baghdad, og en sørlig sjiamuslimsk del omkring Basra.²⁴ Det britiske koloniveldet fortsatte en form for splitt-og-hersk, mens Baath-regimet under Saddam Hussein var et klan- og familiestyre med sunnimuslimer i dominerende posisjoner. Samtidig utgjør sjiamuslimene rundt 60% av befolkningen og vil kunne vinne flertall ved alle sentrale valg.

Med den nye dominerende majoriteten er det samtidig liten demokratisk vilje innen store deler av befolkningen. Dette avspeiler seg i opinionsundersøkelser. I en spørreundersøkelse i februar 2004 mente vel 40% at Irak trengte et demokratisk styresett innen de nærmeste fem årene, mens 35% mente at det viktigste var en sterk leder, og 10% ville ha et religiøst lederskap.²⁵ De regionale og fraksjonsmessige variasjonene er svært store. Ved en amerikanskledet meningsmåling i oktober 2003 ville over 90 % av respondentene i Najaf ha en islamsk stat, mens bare 4% var tilhengere av et liberalt demokrati. De tilsvarende tallene for Falluja var 43 og 35% og for Baghdad 32 og 34%.²⁶ Holdningene i sjiamuslimenes hellige by Najaf var et varsel om de opptøyene som kom mot overgangsregimet etter den formelle maktovertakelsen 28 juni 2004. Najaf er sentrum i den islamistiske mobiliseringen rundt radikale ledere som Muqtada al-Sadr.

I en meningsmåling midt i mars 2004 – med et tilfeldig nasjonalt utvalg på vel 2700 respondenter over 15 år – sa rundt halvparten at de ville foretrekke et demokratisk system, mens den andre halvparten fordelte seg likt mellom tilhengere av en sterk leder på livstid og en islamsk stat.²⁷ Mer enn 60% uttrykte liten eller ingen tillit til politiske partier, og de eneste partiene med mer enn mikroskopisk oppslutning var enten kurdiske (i det kurdiske nord) eller islamistiske.²⁸

Disse mønstrene antyder at selv uten økonomisk krise, ødelagt infrastruktur og sammenbrudd i statsfunksjoner, offentlige tjenester og sikkerhet, ville demokrati gjennom flertallsstyre ha ytterst dårlige utsikter – i Irak som i Afghanistan.

²⁴ Jfr. Keegan 2004, s.st., s.9ff.

²⁵ Samme ABS News Poll som ovenfor. Det er ingen grunn til å anta at oppslutningen om demokrati er større enn i slike spørreundersøkelser som vestlige institusjoner står bak.

²⁶ Office of Research, Washington D.C., October 21, 2003.

²⁷ ABC News Poll, se ABCNEWS.com

²⁸ Det islamske al-Dawn-partiet med 14% støtte og de kurdiske partiene PDK og PUK med omkring 10% oppslutning hver.

7 FØDERALE MODELLER

Hovedproblemene ved flertallsstyre er erkjent av partene rundt konfliktene i Afghanistan og Irak, også av amerikanske beslutningstakere. Derfor har de mest aktuelle løsningsforslagene, som den irakiske overgangsloven, en eller annen henvisning til et desentralisert og føderalt system. Føderale ordninger kan sentralisere utenriks- og forsvarspolitikken, men overlate særlig konfliktfylte områder – som religionsspørsmål, skolesystem, kultur- og språkpolitikk, deler av skattleggingen og kriminalpolitikken – til delstater eller regionforsamlinger.

Generelt virker føderale løsninger best der det enten ikke er store spenninger mellom folkegrupper, eller der de mest distinkte nasjonale undergruppene er geografisk konsentrert og lette å skille fra hverandre. Vitale naturressurser må også være relativt likt fordelt på delområdene, eller det må være vilje til å omfordele og kompensere de områdene som ikke har slike ressurser.

Hvis disse betingelsene ikke er til stede, som når minoriteter befinner seg på feil side av grenselinjene eller når noen områder blir ressursmessig forfordelt, vil et føderalt system snarere forsterke problemene. Føderalisering og desentralisering vil i mange tilfeller forsterke krav om full løsrivelse, slik dynamikken synes å ha vært i baskerprovinsene, på Korsika, i Quebec og andre steder. Føderale løsninger forutsetter en stabil og bred oppslutning om grunntrekkene i den konstitusjonelle maktfordelingen.

FN har registrert velgere i Afghanistan siden slutten av 2003. Presidentvalg skal finne sted høsten 2004 og parlaments- og lokalvalg våren 2005. Tross forsøk på avvæpning, skal regionale krigsherrer samlet ha mer enn ti ganger så mange mann under våpen som sentralregjeringen i Kabul. Våren 2004 hadde overgangsregjeringen et foreløpig mål om å avvæpne 40% av omkring 100 000 til dels tungt bevæpnede stammekrigere.²⁹ Det nye parlamentet må finne ut hvilken form for desentralisering som er mulig og nødvendig. Problemet er at en stabil, føderal struktur er like vanskelig som en effektiv sentralregjering. Krigsherrer rivaliserer over de samme områdene og etniske grupper er territorielt blandet, med stadig skiftende allianser. I tillegg har etniske og religiøse bånd over grensene til nabostater, bidratt til å øke ustabiliteten i maktblokkene internt. Den nyvalgte presidenten vil ikke ha full territorial kontroll. Det nye parlamentet kan bli redusert til en arena for fraksjonskamp mellom krigsherrene.

Det er store problemer knyttet til de planlagte valgene i 2004-2005. Siste folketelling er fra 1975, mange velgere lar være å registrere seg tross et stort antall improviserte registreringskontorer, den militære aktiviteten er omfattende, og politiske partier er lite institusjonalisert og dårlig kjent. Valgene vil i stor grad være basert på stammetilknytning og personkjenning. I én forstand var det en fordel for Hamid Karzai at han ikke hadde noen sterk maktbase knyttet til militære grupperinger; i en annen forstand gjorde denne kompromissrollen ham sårbar, fordi han var avhengig av amerikansk støtte og til med hadde utenlandske livvakter.³⁰

I Irak planlegges det valg på en grunnlovgivende forsamling i januar 2005, men under tvetydige signaler. Overgangsregjeringen vil gjenopprette en enhetlig stat, men samtidig skal

²⁹ *IISS Strategic Comments* 10/4, May 2004.

³⁰ *IISS Strategic Comments*, 10/4, May 2004.

kurderspørsmålet og andre regionale problemer få en stabil løsning. Uansett omfanget av indre kurdisk selvstyre er ressursfordelingen et problem. Den oljerike byen Kirkut ligger like utenfor det som i dag er den kurdiske region, men står sentralt i kurdiske krav. Former for regionalisering er antydnet som generelle prinsipper i den administrative overgangsloven og i politiske signaler i forkant av den. Samtidig fremstår føderalisering av sosiale og kulturelle spørsmål som middel til å sikre irakisk enhet.³¹

De kontroversielle spørsmålene er utelatt fra den midlertidige loven fordi de ville ha sprengt overgangsregjeringen alt i starten. Formen for føderalisme og graden av kurdisk autonomi ble omgått i forhandlingene.³² De to store kurdiske partiene ble overtalt av amerikanske myndigheter til å utsette krav om en bestemt andel av oljeinntektene, og de utsatte midlertidig kravet om et utvidet geografisk område rundt sentrale byer som Kirkut. Heller ikke spørsmålet om kurdernes viktigste maktressurs, de store og tungt væpnede militsgruppene, ble løst i forhandlingene om overgangsordninger.

Den kommende striden avspeiler seg i de meningsmålingene som har vært gjennomført. I en opinionsundersøkelse i mars 2004 uttrykte 90% av de spurte blant irakiske arabere støtte til en enhetlig stat med en sentralregjering i Baghdad, mens bare en fjerdedel av de spurte kurdene ville støtte det samme. Et flertall kurdere ville ha en føderal stat med omfattende selvstyre, mens en betydelig andel var tilhengere av en uavhengig kurdisk stat.³³

På arabisk side dreier den sentrale konstitusjonelle uenigheten seg om hvorvidt en irakisk stat skal være grunnlagt på islam, eller om islam bare er en av flere kilder til fremtidig lovgivning. Dette spørsmålet går til kjernen av det sjiamuslimske opprøret mot okkupasjonsmakten, og det varsler en dyp politisk splittelse fram mot valgene. Det har vært betydelig sjiamuslimsk motstand mot ideen om en føderal struktur basert på sekulære prinsipper. På den annen side har enkelte sjiamuslimske fraksjoner åpnet for administrativ desentralisering innen rammen av et enhetlig Irak, for å dempe etnisk-religiøse og regionale spenninger.³⁴

Uavhengig av kurderspørsmålet, er det dermed grunnleggende arabisk uenighet både om karakteren av en enhetsstat og om prinsippene for desentralisering. Den planlagte grunnlovgivende forsamlingen må komme ut med en irakisk stat som både er representativ nok til å ha legitimitet i folkegruppene og enhetlig nok til å henge sammen. Denne utfordringen avskrekket den daværende amerikanske administrasjonen fra å marsjere mot Baghdad tidlig på 1990-tallet, og utfordringen er ikke blitt mindre i tiåret siden.

Territorial føderalisering er ikke den eneste mulige formen for maktdeling i splittede samfunn. En annen prøvd metode er kvoteordninger og fordeling av ledende posisjoner mellom ulike fraksjoner og etniske grupper.³⁵ Denne formen forutsetter en konstitusjonell enighet som lett går i oppløsning når styrkeforholdet mellom folkegruppene forskyver seg eller når allianser utad splitter det indre kompromisset. Det er, som den libanesiske nasjonalpakten av 1944, en ordning

³¹ Se Dawisha & Dawisha 2003. De hevder at en føderalisering av Irak ikke bør følge de tre store folkegruppene, men ta sikte på atskillig flere enheter, gjerne Iraks 18 provinser.

³² "Iraq's constitution", *Strategic Comments*, IISS, Vol.10, Issue 1, February 2004.

³³ ABC News Poll, March 2004, ABCNEWS.com

³⁴ Se Visser 2004.

³⁵ Det er en stor forskningslitteratur om såkalt *consociational democracy*, se for eksempel Montville 1991, Lijphart 1975.

som i liten grad forebygger spenninger, men som lett bryter sammen når de oppstår. En av forutsetningene er et allment respektert mindretallsvern, med vetomuligheter for grupper som føler seg særlig sterkt berørt på avgrensede områder. Denne forutsetningen vil lett bryte under tilspissede konflikter.

Maktdeling, enten som føderalisme eller i libanesisk form, kan sementere etniske grupperinger og forårsake økte spenninger og uavhengighetskrav mellom fraksjonene. Når stridende folkegrupper vokter på hverandre under en maktfordelingsavtale, kan landet som helhet bli mer sårbart for utenlandsk press. Rivaliseringen mellom ulike fraksjoner kan blokkere for mobilisering av en effektiv nasjonal forsvarsstyrke. Franske kolonimyndigheter spilte en sentral rolle i forhandlingene bak den libanesiske nasjonalpakten i 1943-44. Det var igjen en utenlandsk makt, Syria, som utnyttet fraksjonsdelingen av Libanon til egen fordel på 1980-tallet. Presset mot kurderne i Irak kommer fra Tyrkia som frykter mobilisering blant sine egne kurdere, mens Iran er en mulig alliert for irakiske sjiamuslimer.

Både Afghanistan og Irak har usikre grenser med allianser mellom etniske grupper på tvers av statsgrensene. Dette vanskeliggjør en stabil konstitusjonell maktdeling. Samtidig er fraksjonssplittelsen for dyp til at en sentralisert enhetsstat har tilstrekkelig støtte. Den fleretniske sammensetningen av begge landene – med løsrivelsesbevegelser, svake kryssende identifikasjoner og blandede områder både innenfor og på tvers av grensene – er sårbar for elitemanipulasjon og fraksjonsstrid enten forfatningen er føderal eller ikke.

8 DEMOKRATISERING SOM HYBRIDISERING

Demokratiske styreformere utvikler seg gjerne gradvis. Det er glidende overganger mellom diktatoriske regimer på den ene side og demokratier på den andre. Det er ikke politisk eller faglig enighet om hva som skal til for at et styre skal kunne kalles demokratisk. Et vanlig sett av krav er at regjeringen står til ansvar overfor befolkningen i valg, at det er alminnelig stemmerett og at valgene foregår uten tvang eller fusk, at det råder ytrings- og forsamlingsfrihet og at styret foregår i henhold til lov. I mange sammenhenger regnes et styre som demokratisk bare det formelt arrangeres valg med alminnelig stemmerett, selv om innslagene av tvang, fusk og vilkårlig maktbruk er relativt omfattende.

Ifølge overslag fra *Freedom House* var mer enn halvparten av alle suverene stater formelt demokratiske i 1999, mens en fjerdedel var delvis demokratiske og en fjerdedel diktaturer.³⁶ Blant muslimske land var det bare 1 av 20 som kunne passere som demokratisk, mens nær to tredjedel var diktaturer. I den arabiske verden var det knapt demokratier i det hele tatt.

Det er stor variasjon i demokratisk kvalitet blant de landene som kategoriseres som formelt demokratiske. Delvis demokratiske land, *semi-demokratier*, er blandingsregimer med begrenset konkurranse gjennom alminnelige valg og med enkelte rettsstatlige innslag.

Både Afghanistan og Irak vil høyst sannsynlig ende som hybridregimer med enkelte demokratiske trekk – som formell avvikling av valg – i et relativt autoritært regime, eller med

³⁶ Freedom House, "A Survey of Global Political Change in the 20th Century", New York 1999; om spredningen av demokratiske regimer se Skrede Gleditsch & Ward 2004.

varierende anarkiske innslag der maktgrupperinger deler den territoriale kontrollen mellom seg. Vurdert ut fra strukturelle forhold og det vi vet om betingelser for demokrati, vil begge landene være svært langt fra ”stabile, representative, multietniske samfunn” i overskuelig fremtid. Dersom de ender opp med autokratiske regimer, vil de trolig møte vedvarende oppstander og anslag fra terrornettverk blant opposisjonelle deler av befolkningen. Dersom de liberaliserer i større grad, er det lite trolig at de kan finne et stabilt balansepunkt mellom autoritære, demokratiske og anarkiske innslag. Panel-studier – analyser av et større antall regimer over tid – indikerer at hybridregimer er sårbare for konflikter både innad og utad og at de har liten grad av politisk stabilitet. Politisk ustabile land, gjerne med regimer et sted *mellom* demokrati og diktatur, har gjennomgående størst risiko for å bryte sammen i borgerkrig.³⁷

En mulig forklaring på dette kan være at konflikter spinner ut av kontroll når landet på den ene side mangler konfliktløsningsmekanismer og institusjoner med bred legitimitet, og når regimet på den annen side mangler et tilstrekkelig effektivt undertrykkelsesapparat.³⁸ Sammenlignet med autoritære regimer, er hybridregimer snarere mer enn mindre preget av vold, fraksjonsstrid, ustabilitet og grobunn for intern og internasjonal terrorisme.

I splittede samfunn med svak statsmakt er det erfaring for at politisk og økonomisk liberalisering har destabiliserende virkninger.³⁹ I Angola i 1992 og i Rwanda før 1994 var valg eller planlagt valg utgangspunkt for omfattende voldsbølger. Også i Bosnia-Herzegovina bidro valg til å forsterke splittelsen mellom partier og samfunnsgrupper. Raske krav om frie valg etter en krigssituasjon, kan forsterke frykten for at de som seiret i krigen vil misbruke makten om de vinner valget. Dermed vil opposisjonelle grupperinger mobilisere militært og taktisk for å foregripe utfordringen. Valget blir et brennpunkt for polarisering snarere enn en samling om felles institusjoner.⁴⁰ På tilsvarende måte kan økonomisk liberalisering i ustabile samfunn forsterke inntektsulikhet og skjev ressurstilgang, og dermed øke de sosiale spenningene.

Erfaringene fra splittede samfunn i Afrika og på Balkan kan i begrenset grad overføres til Afghanistan og Irak. Det kan være avgjørende særtrekk som bestemmer utviklingsprosessene. De mer omfattende statistiske analysene av borgerkrig og regimekollaps sier også lite om utsiktene i enkelttilfeller, fordi mekanismene i utviklingen mangler i slike studier. Likevel gir generelle trekk ved statssammenbrudd et sett av holdepunkter. Irak kan analyseres som det kritiske tilfellet, fordi noen av de strukturelle betingelsene – som økonomiske utviklingsmuligheter, utdanningsnivå og klassestruktur – er gunstigere der enn i Afghanistan. Likevel er demokratiutsiktene i Irak svært dårlige.

Forsøk på demokratisering har en viktig regional dimensjon. Da ledelsen av det amerikanske forsvarsdepartementet ville skape et demokratisk Irak, var det tenkt som ledd i en politisk strukturendring i hele regionen. Et demokratisk Irak ville kunne utløse en politisk kjedereaksjon i Golfområdet og Midtøsten, til fordel for både vestlige interesser og internasjonal stabilitet.

En kjedereaksjon er mulig, men det er ikke opplagt at den ville være av demokratisk og stabiliserende art. Regimene i nabostatene deler ikke demokratiseringsmål for okkupasjonen av

³⁷ Se Gates & Strand 2004; Gleditsch et al. 2004; Hegre, Ellingsen, Gates & Gleditsch 2001.

³⁸ Se Sambanis 2004.

³⁹ Jfr. Paris 1997.

⁴⁰ Se Walter 1999.

Irak.⁴¹ Et sjiadominert Irak – som følge av et mer representativt styre – vil ha tvetydige virkninger på det statsbærende presteskaperet i Iran. På den ene side oppstår det en umiddelbar allianse der irakiske sjiamuslimer i opposisjon allerede har iransk støtte. På den annen side kan gjenfødselen av et gammelt sjiamuslimsk kjerneområde true det iranske regimets religiøse legitimitet og særstilling. I Saudi-Arabia vil et konsolidert Irak bli en rival om hegemoni blant de arabiske oljestatene. Samtidig vil sterkere sjiamuslimsk selvhevdelse kunne skape uro omkring den sjiamuslimske minoriteten i østlige, oljerike deler av Saudi-Arabia. I det nordlige Irak vil en formelt sterkere posisjon for kurderne kunne provosere fram mottrekk fra Tyrkia, som har sin egen kurdiske separatisme. Slik kan en form for demokratisering som endrer balansen mellom folkegruppene i Irak, skape politisk uro og konfliktskjerpene mottrekk fra nabostatene.

9 RESSURSFORBANNELSEN

Alle arabiske land har mer eller mindre autoritære regimer. Enkelte steder er det innslag av valg, som i Marokko, Egypt, Jordan og Kuwait. De valgte forsamlingene er svake og opposisjonen under streng kontroll. Hele den arabiske halvøy har rent autoritært styre, og det samme har Tunis, Libya og Syria. Algerie er også i realiteten en militært dominert ettpartistat, etter at valgresultat med islamistisk flertall ble satt til side tidlig på 1990-tallet. Libanon har hatt pluralistiske perioder, men er nå i realiteten kontrollert av Syria.

Noe av forklaringen kan ligge i teokratiske elementer i islam, selv om enkelte muslimske land, som Malaysia, har sterkere demokratiske innslag, og selv om opinionsundersøkelser i den muslimske verden har vist at demokratiske holdninger mange steder er relativt utbredt i befolkningen.⁴² Det er neppe grunnlag for å hevde at det er noen nødvendig forbindelse mellom islam og autoritært styre, selv om radikal islamisme ikke er demokratisk.

Autokratiske, arabiske land i Midtøsten har en annen faktor felles. De er rike på olje- og gassforekomster. Oljeinntekter utgjør en betydelig del av de nasjonale økonomiene. I nyere studier er det to funn som antyder at rike naturressurser er en blandet velsignelse. Overflod av lønnsomme og lett tilgjengelige ressurser er negativt forbundet med økonomisk vekst, og det er negativt forbundet med demokratisk styresett.⁴³

Rikdomskilder i utviklingsland uten sterke representative og rettslige institusjoner, bidrar til å holde korrupte regimer ved makten. Et fåtall utnytter ressursene til egen fordel, med liten utvikling for samfunnet for øvrig. Ressursrikdommen reduserer behovet for langsiktige utviklingsstrategier, økonomisk foretaksomhet og et allsidig næringsliv. Prisfluktuasjoner på verdensmarkedet gir i tillegg et desinsentiv til økonomisk måtehold i oppgangstider; det er lettere å få lån når tidene er gode, og den økonomiske virksomheten blir derfor enda mer flyktig enn råvareprisene. Ressursrikdom kan også føre til at valutakursene stiger, slik at andre deler av næringslivet rammes av økte omsetningsvansker i utlandet. Borgerkrig har i mange tilfeller vært fraksjonskamp om ressurstilgang og rikdomsfordeling, slik som kampen om oljefeltene under Biafra-krigen i Nigeria eller om diamantomsetningen i Sierra Leone.

⁴¹ Se Salmoni 2004.

⁴² Se Hadenius 2004; jfr. vurderinger av islam og islamisme i Lewis 2003 og Piscatori 1986.

⁴³ Se Ross 1999 og Ross 2001.

Mange oljerike land er fattige fordi de mangler stabile økonomiske og politiske institusjoner. Eiendoms- og kontraktrettigheter er dårlig håndhevet, revisjonsordninger og innsyn begrenset, foretaksledelsen korrumpert og gjerne knyttet til den politiske makten. Dette gjelder den arabiske verden, det gjelder de olje- og gassrike republikkene i det tidligere Sovjetunionen, og det gjelder olje- eller mineralrike land i Afrika.⁴⁴

Den negative sammenhengen mellom ressursrikdom og demokrati skyldes for det første en *rentiereffekt* i flere ledd. Staten høster en ressursgevinst, grunnrente, som åpner for lavere eller ingen skatter. Dermed dempes befolkningens krav til representativt og lydhørt styre. Staten er ikke finansielt avhengig av befolkningen, mens befolkningen derimot er helt avhengig av staten for sosialtjenester og levestandard. Ressursinntekten gir regimet mulighet til å samle støttespillere ved å drysse penger over dem og samtidig blokkere for uavhengige sosiale grupperinger. Råvarekapitalen hindrer spredning av såkalt *sosial kapital*, et uavhengig organisasjonsliv og sterke bånd i det sivile samfunn. Slike virkninger er påvist i en rekke oljerike stater.⁴⁵

For det andre skyldes mangelen på demokrati en *represjonseffekt* der regimet i ressursrike land kan bruke langt mer penger på indre sikkerhet og på et maktapparat til å stoppe opposisjonelle bevegelser. Et alternativ til dette er svake statsinstitusjoner og rivalisering om ressursforekomstene mellom relativt jevnsterke fraksjoner. Det siste har vært situasjonen i enkelte diamant- eller oljerike land i Afrika.

For det tredje skyldes mangelen på demokrati en *moderniseringseffekt* der materiell velstand blir en erstatning for den yrkesspesialiseringen og den satsingen på kunnskap og utdanning som demokratisk styre gjerne forutsetter. Ressursrikdommen kan fryse fast sosiale strukturer som blokkerer for demokratisering. I mange arabiske land blir mye av den relativt begrensede arbeidskraften som oljeindustrien krever, hentet som importerte gjestearbeidere med få eller ingen rettigheter. Rentierstaten motsvares av et statsavhengig rentiersamfunn.

Michael Ross har laget en indeks for oljeavhengighet basert på data fra Verdensbanken. Et lands oljeavhengighet måles her ved å dividere verdien av oljebasert eksport med BNP. I Irak var indeksverdien 23,48 i 1983, mens den tilsvarende verdien for Brunei og Kuwait midt på 1990-tallet var henholdsvis 47,58 og 46,14, og for i Saudi-Arabia 33,85.⁴⁶ Irak er ikke den mest ekstreme rentierstat i den arabiske verden, men oljeinntektene har vært en ressurs som har sementert et autoritært styresett, forhindret sosioøkonomisk pluralisme og bidratt til å blokkere for en demokratisk utvikling. Opposisjon, som i de fleste arabiske land, har vært islamistisk snarere enn demokratisk.

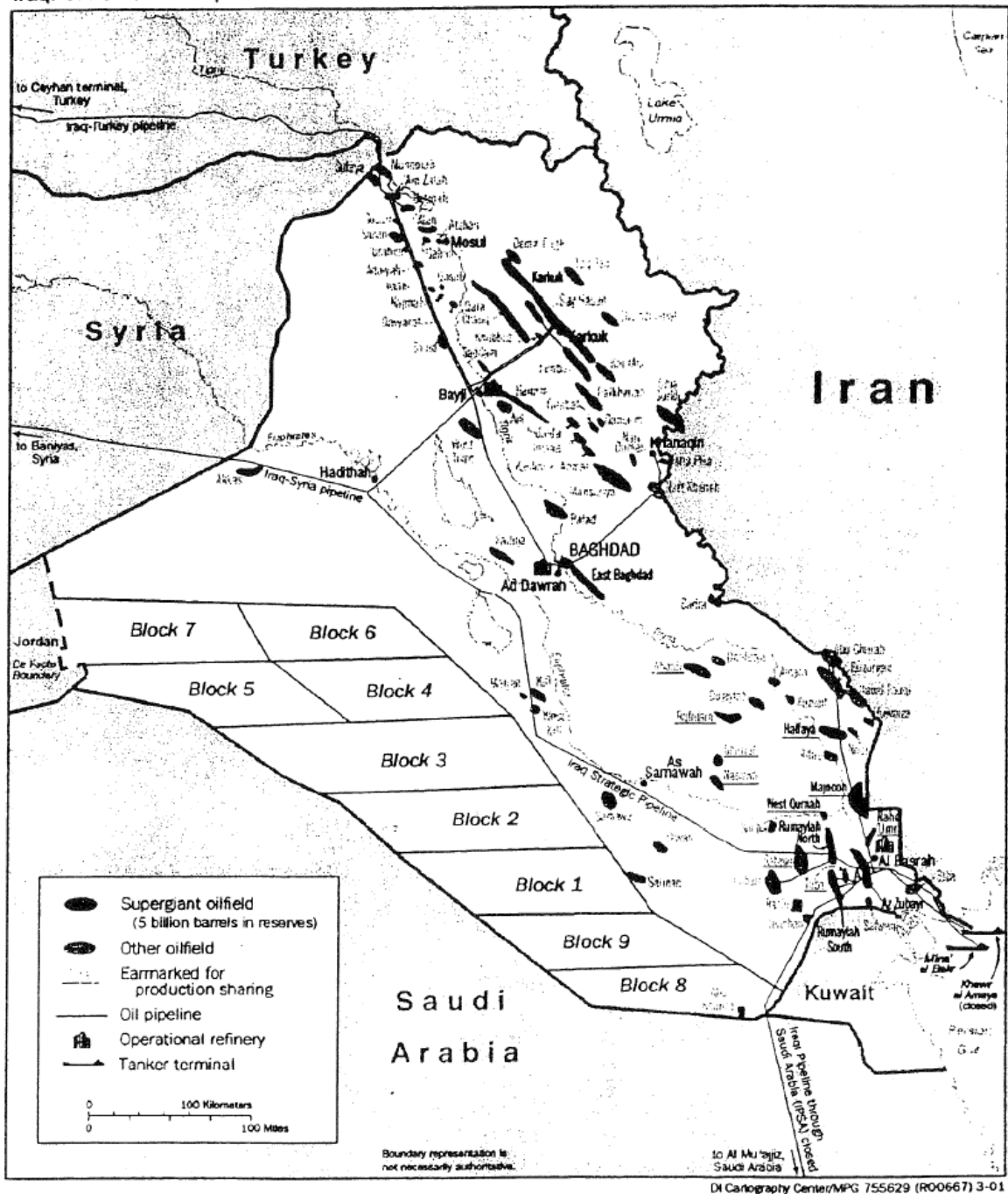
I de kurdiske områdene har opposisjon tatt sikte på løsrivelse fra den irakiske stat. Med store oljefelter tett opp til de kurdiske områdene i nord, vil et mindre sentralisert styre åpne for intens rivalisering om ressurstilgangen, trolig med borgerkrig eller borgerkrigsliknende tilstander som følge.

⁴⁴ Norge er et av de få unntakene fra dette bildet, hovedsakelig fordi Norge allerede hadde velutviklede økonomiske, politiske og administrative institusjoner før oljealderen, - se Terry Lynn Karl 1998.

⁴⁵ Se en tidlig analyse av Lisa Anderson 1987.

⁴⁶ Ross 2001, indeks s.326; Norge hadde til sammenligning en indeksverdi på 13.46 midt i 1990-årene.

Iraqi Oilfields and Exploration Blocks



DI Cartography Center/MPG 755629 (R00667) 3-01

Kart 3: Oljeressursene i Irak (Bilde: Judicial Watch, www.judicialwatch.org)

Ressursforbannelsen er ikke bare en strukturbetingelse i Irak. Baath-regimet har systematisk utnyttet rentierstatens strategier. Fra midt på 1970-tallet ble store deler av organisasjonslivet satt til side og befolkningen knyttet enkeltvis til staten. Antall statsansatte hadde økt fra rundt 20 000 i 1952 til godt over en halv million i 1977, og videre opp til mer enn en femtedel av den sysselsatte befolkningen rett etter Golfkrigen i 1990-91. I tillegg kom en dramatisk økning i sikkerhetsstyrkene og militæret. Mens fagforeninger og andre formidlende organisasjoner ble lagt ned, var mer enn 40 % av irakiske husstander direkte avhengige av statlig utbetaling.⁴⁷

⁴⁷ Se Dodge 2003, s.106ff.

Når oljeøkonomien i Irak tar seg opp igjen etter embargo og krig, er det ulike måter å organisere oljesektoren på. Rentierstaten kan gjenreisers og virke som før, eller betydelige deler av oljeindustrien kan privatiseres. Dette forhindrer ikke nødvendigvis ressursrikdommens forbannelser, siden det institusjonelle rammeverket og mulighetene til å fordele til de mange kan forbli like dårlig. Privatisering av ressursrikdom i de tidligere Sovjetrepublikkene skapte en styrtrik overklasse med bånd til den tidligere *nomenklaturaen*. Ulik fordeling kan forsterke økonomisk og politisk ustabilitet. Utsiktene til en fordeling av oljeinntekter i favør av brede befolkningslag er små i land som Irak, selv om mer egalitære løsninger er teoretisk mulige.⁴⁸ Problemet med å utvikle store stabiliseringsfonds fra ressursinntektene, er at det forutsetter robuste institusjoner og høy grad av kompromissvilje mellom samfunnsgrupper – nettopp det som mangler i Irak.

Oljeressursene har gitt et økonomisk grunnlag for sentralisering av makt rundt regimet i Bagdad. Situasjonen i Afghanistan er en helt annen. Her er illegal opiumsproduksjon den mest lønnsomme næringsveien. En statlig maktkonsentrasjon i Kabul vil være en trussel mot denne desentraliserte ressursutnyttelsen. Også her er det politisk-økonomiske systemet betinget av ressursfordelingen, men som moment til fragmentering, desentralisering og regional maktkamp.

10 DEMOKRATI VED INTERVENSJON?

De langsiktige målene for intervensjon i Afghanistan og Irak reiser mer generelle spørsmål om demokratisering ved okkupasjon. Hva sier de historiske erfaringene?

Antall fredsbevarende aksjoner etter den kalde krigen har vært sterkt økende. Det har i alt vært 54 slike operasjoner i FN-regi og 80% av dem har funnet sted etter 1989.⁴⁹ Det har også vært en rekke militære intervensjoner fra USAs side, med eller uten alliert deltakelse. Under den kalde krigen var hovedsiktet gjerne å forhindre kommunistisk maktovertakelse eller innføre et vestorientert regime.⁵⁰

Etter 1989 er demokratisering blitt et mer utbredt og akseptert okkupasjonsmål, under den stilltiende forutsetning at dette ville gi større stabilitet og være mer interessepolitisk fordelaktig. De mest ambisiøse amerikansk-ledede intervensjonene det siste tiåret har vært i Somalia i 1992-94, på Haiti 1994-96, i Bosnia-Herzegovina siden 1995, i Kosovo siden 1999, i Afghanistan siden 2001 og i Irak siden 2003. Somalia-aksjonen – som først og fremst ble humanitært begrunnet – var innen rammen av et FN-vedtak, på Haiti kom det inn et innslag av FN-styrker, og i senere stadier spilte FN en rolle også på Balkan og i Afghanistan. Balkan-operasjonene var først og fremst NATO-operasjoner under amerikansk initiativ i de tidlige fasene, men med allierte land og EU i en viktigere rolle etter hvert. I Somalia var det høyeste antallet amerikanske soldater 28000, mens tilsvarende tall for Haiti og Bosnia-Herzegovina var rundt 20000, og for Afghanistan vel 10000. Særlig i Kosovo kommer en betydelig internasjonal styrke i tillegg, opp mot 5000 soldater.⁵¹ Intervensjonen i Irak er av en helt annen størrelsesorden, med en amerikansk okkupasjonsstyrke på opp mot 150000.

⁴⁸ En slik stabiliserende idealmodell skisseres av Birdsall & Subramanian 2004.

⁴⁹ Se Dobbins m.fl. 2003, jfr. Dodge 2004, op.cit., s.119.

⁵⁰ Om stormaktsintervensjoner under den kalde krigen se Østerud 1986.

⁵¹ Se Dobbins m.fl. 2003, tabell 2.1, s. xx-xxi. På det meste hadde KFOR omkring 50 000 soldater.

Alle disse intervensjonene har rettet seg mot stater som er brutt sammen i anarki og borgerkrig eller som har hatt konfliktskapende, voldelige regimer med overgrep både innad og utad. Ingen av dem har vært særlig vellykkede.⁵² Somalia-aksjonen var nærmest en fullstendig fiasko og ble avsluttet før elementære mål om politisk stabilisering og humanitær støtte var nådd. På Haiti ble den styrtede og tidligere valgte presidenten gjeninnsatt, men uten noe stabilt feste for demokratiske institusjoner. Korrupsjon, overgrep, uro og ekstrem sosial ulikhet forble stort sett som før. I Bosnia-Herzegovina ble det gjennomført valg, men med en svak regjering og en prekær stabilitet som hviler på betydelig nærvær av internasjonale styrker. I Kosovo har det også vært gjennomført valg under nærvær av internasjonale styrker, men områdets konstitusjonelle status er omstridt og uløst. Aksjonene på Balkan har så langt vært en fiasko for stabil og demokratisk institusjonsbygging. Båndene mellom makthavere, ekstremistgrupper, sikkerhetsstyrker og organisert kriminalitet har overlevd langvarig internasjonal intervensjon.

I Afghanistan ble det truffet et strategisk valg om å benytte en allianse med regionale krigsherrer i stedet for en tung bakkeinvasjon mot Taliban-regimet, men dette har samtidig begrenset mulighetene til å løse de grunnleggende problemene etter regimeendringen. Både i Afghanistan og Irak står hovedspørsmålene om stabilisering og demokrati ubesvart, mens svaret er overveiende negativt i tidligere aksjoner etter den kalde krigen.

USAs mange og ofte langvarige intervensjoner i Mellom-Amerika og Karibia har heller ikke ført til stabile, demokratiske regimer. Det gjelder intervensjonene i Panama, Nicaragua, Haiti og Cuba i første halvdel av det 19. århundre, det gjelder Den dominikanske republikk i 1954 og det gjelder Panama under general Noriega i 1989. Regimer har falt, ofte til USAs fordel, men de nye regimene har verken vært stabile eller demokratiske.

Det er særlig to slående unntak fra rekken av mislykkede demokratiseringsforsøk gjennom militær okkupasjon. Det er Vest-Tyskland og Japan etter annen verdenskrig. Det var her amerikanske ledere påberopte seg parallellene under krigen mot Irak våren 2003. Disse tilfellene har noen særtrekk som gjør det vanskelig å gjenta suksessen andre steder.

USA hadde svært sterke motiver for å stabilisere og demokratisere etterkrigsregimene i Tyskland og Japan.⁵³ Dette hadde vært hovedmotstanderne under krigen i Europa og i Stillehavet, og de ble sentrale i oppdemmingen mot kommunismen helt fra den første etterkrigsperioden. Okkupasjonen var langvarig; den varte i 7 år i Japan og til sammen i vel ti år i Tyskland.⁵⁴ Kostnadene var svært høye, med store bakkestyrker og etter hvert omfattende økonomiske overføringer.

I 1948 omfattet Marshallhjelpen rundt 13% av det amerikanske statsbudsjettet, i tillegg til selve okkupasjonskostnadene i Tyskland og de samlede kostnadene i Japan. Innsatsen var av en helt annen størrelsesorden enn i Irak og Afghanistan. Den samlede utenlandsstøtten utgjør i dag mindre enn 1% av det føderale budsjettet. De amerikanske styrkene i Tyskland utgjorde 400000 mann i første fase, og var fortsatt oppe i 100000 i 1957. De økonomiske overføringene til Japan

⁵² Det foreligger en rekke studier av disse intervensjonene, se Dobbins m.fl. 2003, Gough 2003, van Hippell 2000.

⁵³ Se Etzioni 2004, s.13f.; Ferguson 2004, s. 69ff.; Roger Gough, kap. 1 og 2 i Gough, red. 2003; Dobbins et al. 2003, kap. 2 og 3.

⁵⁴ Tyskland var formelt sett ikke en suveren stat inntil gjenforeningen i 1990.

utgjorde nær 200 millioner USD fra krigens slutt til utgangen av 1946.⁵⁵ Selv om planen umiddelbart etter krigen hadde vært å svekke de tapende maktene økonomisk, ble rask økonomisk gjenreisning snart motivert av frykt for kommunistisk og sovjetisk innflytelse.

Samtidig var det strukturelle forhold som forenklet oppgaven. Både Vest-Tyskland og Japan var relativt homogene samfunn, nasjonalt integrert, uten fare for borgerkrig mellom etniske grupperinger. *Nasjonsbygging* var unødvendig, den nasjonale enheten var uproblematisk. Mens general Macarthur lenge styrte eneveldig i Japan, ble de representative institusjonene gradvis gjenreist i Tyskland. Lokalstyre ble opprettet fra 1946, med demokratiske valg på distrikts-, by- og delstatsnivå. Utdanningsnivået var høyt, med en relativt stor middelklasse, et kvalifisert byråkrati og lite utbredt korrupsjon. I tillegg var det nasjonale lederskapet nedkjempet, nye politiske partier ble gradvis institusjonalisert, og okkupasjonen hadde høy legitimitet internasjonalt og til dels innad. I Japan hadde det amerikanske okkupasjonsregimet fordel av keiserens støtte; i Tyskland kunne et demokratisk system gjenreises på grunnlag av en demokratisk erfaring som bare lå 12 år tilbake i tid.

Sør-Korea kan i dag fremstå som et tredje vellykket eksempel på demokratisering under utenlandske bajonetter. USA har hatt store militære styrker i landet helt siden Korea-krigen startet i 1950, og det står fortsatt over 35000 amerikanske soldater der. Et demokratisk styresett slo ikke gjennom før mot slutten av 1980-årene, etter langvarig kamp fra en liberal opposisjon og etter nesten 40 års amerikansk nærvær. Det viktigste for USA under den kalde krigen var imidlertid ikke styreformene, men at regimet var politisk stabilt og antikommunistisk. I Sør-Korea var et autoritært regime lenge forenlig med relativt høy grad av politisk stabilitet.

Et hovedmål for militær okkupasjon har nettopp vært å trygge okkupasjonsmaktens interesser og forhindre at området blir kilde til ustabilitet. I den grad liberalt demokrati eller en åpen økonomi har vært formulert som målet, har vært fordi dette anses som fordelaktig for okkupasjonsmaktens sikkerhetsinteresser. Okkupasjoner lykkes når de har bred støtte i den okkuperte befolkningen og når planer for ordnet tilbaketrekning og maktoverføring til en intern regjering anses som troverdige. I tillegg er det svært gunstig for en okkupasjonsmakt om den har en felles fiende med den okkuperte befolkningen. Oppfatningen av en felles kommunistisk trussel bidro til okkupasjonsregimets legitimitet i Vest-Tyskland, Japan og Sør-Korea etter annen verdenskrig og Korea-krigen.⁵⁶ I Irak har det tvert imot vært en utbredt oppfatning at okkupasjonsmakten og dens støttespillere er fienden.

De historiske erfaringene viser at det er ytterst krevende å innføre demokrati gjennom militær intervensjon, og at de økonomiske og samfunnsstrukturelle betingelsene skal være gunstige. Det er noen få og spesielle vellykkede eksempler. En bred statistisk analyse av regimeendring etter krigstap eller intervensjon i perioden 1945-96, viser at omkring to tredjedeler av 137 tilfeller har beveget seg i demokratisk retning de første par årene, men svært ofte med autoritære tilbakefall etter det første valget.⁵⁷ En pågående demokratiseringsstrategi ved intervensjon etter militært nederlag, har oftest gitt kortvarig suksess. I de få tilfellene der slike strategier har lyktes, har de krevd omfattende militær og økonomisk innsats gjennom mange år – opp mot et tiår eller mer. Selv med en slik innsats, må noen grunnleggende strukturelle betingelser være tilstede.

⁵⁵ I år 2000 var det fortsatt 70000 amerikanske soldater i Tyskland og 40000 i Japan.

⁵⁶ Se Edelstein 2004. Edelsteins konklusjoner bygger på en analyse av data fra arkivet *Correlates of War*.

⁵⁷ Gates & Strand 2004, s.16.

Den relativt korte amerikanske tidshorizonten for intervensjon i Afghanistan og Irak, og innsatsen i form av bakkestyrker og økonomisk støtte, ligger nærmere de relativt mislykkede intervensjonene under og etter den kalde krigen enn innsatsen i Tyskland, Japan og Sør-Korea fra 1940- og 1950-årene. Samtidig er de strukturelle barrierene for stabile demokratier høyere i Afghanistan og Irak enn i disse tre landene.

11 KONKLUSJONER

USA gikk til krig i Afghanistan og Irak med sikte på å styrte sittende regimer, men med uttrykkelig motvilje mot å engasjere seg i langsiktig fredsbevaring og *nasjonsbygging*. Da langsiktig stabilisering raskt ble en sentral oppgave, for å forhindre tilbakefall til situasjonen før intervensjonene, var ikke tidsperspektiv, planlegging og styrkeinnsats tilpasset utfordringen. I Afghanistan var det direkte motsetning mellom en strategi som utnyttet regionale krigsherrers motstand mot Taliban-regimet og forming av nasjonal enhet etter regimets fall. FN og allierte som hadde vært skeptiske til den amerikanske strategien, ble trukket inn etter hvert som de mer langsiktige utfordringene avtegnet seg. I Irak ble hæren demobilisert på en måte som forsterket spenningene, samtidig som en ny statsmakt var avhengig av fraksjoner som posisjonerte seg i det indre maktvakuumet som okkupasjonen etterlot.

Ut fra tidligere erfaringer med regimeendring som følge av militært nederlag eller okkupasjon, vil kravene til langvarig og omfattende innsats – militært og økonomisk – være langt større enn det som har vært planlagt i Afghanistan og Irak. Tidlige valg uten en grunnleggende stabilisering av den politiske situasjonen, vil kunne forsterke etniske og religiøse spenninger snarere enn å redusere dem. Innslag av liberale og demokratiske institusjoner kan opprettes både i Afghanistan og Irak, men situasjonen i 2004 peker i beste fall mot ustabile blandingsregimer uten en grunnfestet demokratisk orden.

Det foreligger ingen treffende teori for hvordan en bygger opp et fungerende statsapparat i land med dype konflikter, opprørsbevegelser, fattigdom og uorden. Mange tidligere koloniområder – eller deler av tidligere imperier – er i en slik situasjon. Ordensproblemet er grunnleggende, og det er langt vanskeligere å løse på Balkan, i Sierra Leone, i Afghanistan og Irak, enn det var i Tyskland og Japan etter 1945. Svært mange av FNs fredsbevarende operasjoner etter den kalde krigen – samlet mer enn 40 mot bare 13 de foregående 30 årene – har vært mislykkede på egne premisser. Konfliktene står uløst, veksler mellom spente og mer avspente perioder, med internasjonalt nærvær på ubestemt tid.⁵⁸

Ut fra det vi ellers vet om betingelsene for demokratisk styresett, mangler både Afghanistan og Irak disse betingelsene i dag. Det er ingen oppslutning om felles institusjoner og spilleregler på tvers av etniske, regionale og religiøse motsetninger. Nasjons- og institusjonsbygging under slike vilkår vil være et langvarig og krevende prosjekt, uten garantier for at det lar seg gjøre innen eksisterende politiske grenser.

Hybridregimer – blandingsformer mellom diktatur og demokrati – er ofte mindre stabile enn rent autoritære stater. De kan ha anarkiske områder og perioder, de reduserer ikke farene for

⁵⁸ Se Fearon & Laitin 2004.

voldelige konflikter, og de gir gjennomgående ikke vanskeligere vilkår for terrorgrupper innad og utad. Spenningene i forhold til nabo-stater kan øke fordi den territoriale kontrollen er ufullstendig og fordi situasjonen er ustabil og flytende med etnisk-religiøse opposisjonsgrupper på tvers av grensene.

Militær intervensjon i konfliktområder med svake stater og ustabile regimer, vil ikke løse de strukturelle og institusjonelle problemene på kort sikt eller til lave kostnader. De krever langvarig og omfattende innsats både militært og økonomisk. Raske overgangsløsninger og ekstern støtte til regjeringer med svak intern legitimitet, vil kunne forverre situasjonen og forsterke noen av de problemene som var utgangspunktet for intervensjonen.

Det er historiske eksempler på at utviklingen av robuste institusjoner – med en statsmakt som oppfattes som kollektivt fordelaktig for rivaliserende grupperinger – er mulig også utenfor Vest-Europa og den rikeste del av verden. Premature og skinndemokratiske ordninger, som valg uten kompromissvilje og institusjonell enighet, kan bryte slike prosjekter ned. Større internasjonal stabilitet forutsetter at mulige intervensjoner vurderes inngående ut fra tidligere erfaringer og kunnskap om lokale forhold. Verken i Afghanistan eller i Irak ligger forholdene til rette for stabile, demokratiske regimer ved hjelp av utenlands intervensjon. Ambisjonsnivået har vært for høyt; innsatsen har ikke vært tilpasset målet og situasjonen i området. Det vi kan kalle *intervensjonsdilemmaet* skyldes at noen intervensjoner og okkupasjoner likevel ikke er til å unngå, særlig fordi statssammenbrudd har vært et økende problem, ofte med sikkerhetspolitiske konsekvenser langt utover den befolkningen som umiddelbart er berørt.

Litteratur

- Albert, David S. et al., *Network Centric Warfare: The Face of Battle in the 21st Century*, National Defence University Press, Washington DC, 2002.
- Anderson, Lisa, "The State in the Middle East and North Africa", *Comparative Politics*, Vol. 20, No. 1, October 1987, s. 1-18.
- Birdsall Nancy & Arvind Subramanian, "Saving Iraq From Its Oil", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, July-August 2004, s. 77-89.
- Byman, Daniel L., "Building the New Iraq: The Role of Intervening Forces", *Survival*, Vol. 45, No.2, Summer 2003, s. 58-60.
- Dawisha, Adeed & Karen Dawisha, "How to Democratize Iraq", *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 3, May/June 2003, s. 36-50.
- Diamond, Larry, "What Went Wrong in Iraq", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 5, September-October 2004, s. 34-56.
- Etzioni, Amitai, "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, Vol. 80, No. 1, 2004, s. 1-17.
- Dobbins, James m.fl., *America`s Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, RAND, Santa Monica, CA 2003.
- Dodge, Toby, "US Intervention and Possible Iraqi Futures", *Survival*, Vol. 45, No. 3, Autumn 2003, s. 103-122.
- Edelstein, David M., "Occupational Hazards. Why Military Occupations Succeed or Fail", *International Security*, Vol. 29, No. 1, Summer 2004, s. 49-91.
- Fearon, James D. & David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004, s. 5-43.
- Ferguson, Niall, *Colossus. The Rise and Fall of the American Empire*, Allen Lane, London 2004.
- Gates, Scott & Håvard Strand, "Military Intervention, Democratization, and Post-conflict Political Stability", paper to the WIDER Development Conference, 4-5-June 2004.
- Gleditsch, Kristian Skrede & Michael D. Ward, "Diffusion and the international context of democratization", unpublished paper 2004.
- Gough, Roger, red., *Regime Change. It's Been Done Before*, Policy Exchange, London 2003.

Hadenius, Axel, "Islam och demokrati: finns det ett negativt samband?", *Internationella Studier*, 1, Spring 2004, s. 3-11.

Hegre, Håvard, Tanja Ellingsen, Scott Gates & Nils Petter Gleditsch, "Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war, 1816-1992", *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, 2001, s.33-48.

Hippel, Karin van, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

Holmes, Stephen, "No Grand Strategy and No Ultimate Aim", *London Review of Books*, 6 May 2004, s. 9-14.

Ignatieff, Michael, *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Minerva, London 2003.

IISS Strategic Comments, 10/4, May 2004.

IISS Strategic Comments, 10/3, April 2004.

Isikoff, Michael & Michael Hirsch, "9/11: The Iran Factor", *Newsweek*, July 26, 2004, s. 12-15.

Kagan, Frederick W., "War and Aftermath", *Policy Review*, No. 120, August 2003, s. 20-39.

Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty*, University of California Press Berkeley 1997.

Keegan, John, *The Iraq War*, Hutchinson, London 2004.

Korb, Lawrence J., "Fixing the Mix. How to Update the Army's Reserves", *Foreign Affairs*, 83/2, March-April 2004, s. 30-48.

Lewis, Bernard, *The Crisis of Islam. Holy War and Unholy Terror*, Phoenix, London 2003.

Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley 1975.

Mann, Michael, *Incoherent Empire*, Verso, London 2003.

Montville, Joseph, red., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, The Free Press, New York 1991.

Paris, Roland, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, s.54-89.

Peceny, Mark, "Building Half-assed Democracies in Afghanistan and Iraq", paper at the International Studies Association Conference, Montreal, Canada, 17-20 March 2004.

Perito, Robert M., *Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Postconflict Stability Force*, United States Institute of Peace Press, Washington 2004.

Piscatori, James, *Islam in a World of Nation-States*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.

Rasch, Bjørn Erik, "Et demokratisk Irak? Om okkupasjon som strategi for demokratisering", i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske, red., *Spillet om Irak*, abstrakt forlag, Oslo 2003, s. 213-238.

Rashid, Achmed, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, I.B.Tauris, London & New York 2000.

Rashid, Ahmed, "The Mess in Afghanistan", *The New York Review of Books*, February 12, 2004, s. 24-27.

Ross, Michael L., "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, 51 (January 1999), s. 297-322.

Ross, Michael L., "Does Oil hinder Democracy?", *World Politics*, 53 (April 2001), s.325-361.

Rotberg, Robert I., red., *When States Fail*, Princeton University Press, Princeton 2004.

Rotberg, Robert I., red., *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington 2003.

Salmoni, Barak A., "America's Iraq Strategy: Democratic Chimeras, Regional Realities", *Current History*, Vol. 103, No. 669, January 2004, s. 17-20.

Sambanis, Nicholas, "Using Case Studies to Expand Economic Models of Civil War", *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No.2, June 2004, s. 259-279.

The National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington DC 2002.

The 9/11 Commission Report, Norton, New York 2004.

Thune, Henrik, *Krigsdansen: historien om Saddams fall*, Cappelen, Oslo 2003.

Ullman, H.K. & James P. Wade, *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*, Indypublishing Company 2003.

Visser, Reidar, "Shi'i Perspectives on a Federal Iraq: Territory, Community and Ideology in Conceptions of a New Polity", i Daniel Heradstveit & Helge Hveem, red., *Oil in the Gulf. Obstacles to Democracy and Development*, Ashgate, London 2004, s. 125-166.

Walter, Barbara F., "Designing Transitions from Civil War", *International Security*, Vol. 24, No. 1, Summer 1999, s. 127-155.

Watkins, Susan, "Vichy on the Tigris", *New Left Review* 28, July/August 2004, s. 5-17.

Woodward, Bob, *Plan of Attack*, Simon and Schuster, New York 2004.

Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, New York 2003.

Østerud, Øyvind, "Irak i USAs geopolitiske strategi", i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske, red., *Spillet om Irak*, Abstrakt forlag, Oslo 2003, s. 15-30.

Østerud, Øyvind, *Intervensjon som stormaktspolitikk*, Universitetsforlaget, Oslo 1986.