

# Nord-Afrika og Sahel – Sårbare stater, flyktninger og internasjonale innsatser

Morten Bøås

<http://www.eunpack.eu/>



# Sahel





## En regional krise, men ulike grader av sårbarhet

- Fra Marokko og Algeria til Libya i Nord-Afrika
- Fra Mali til Niger og Mauritania i Sahel
- Med unntak av Libya og Tunisia – ikke mange spor av noen arabisk vår effekter her, og i dag er det vel bare Tunisia som står igjen med et spørsmålstegn i hele den arabiske verden
- Fra gammelsmanns regime i Algerie til totalt stats sammenbrudd i Libya, men Mali i en mellom posisjon – faller ikke helt sammen så lenge FN og Frankrike er tilstede
  - Men vanskelig å se at dette går den rette veien, selvom regionen er høyere på den internasjonale dagsordenen og det brukes mer penger der enn noen gang

## Hva er en sårbar stat?

- Vi kan følge Max Weber og etterfølgere og da blir en sårbar stat definert utfra hva den ikke er eller ikke har
  - Ikke kontroll over egne grenser
  - Ikke monopol på bruk av tvangsmakt
  - Liten institusjonell evne til å kreve inn skatt eller administrere et rettsvesen
  - Mangler prosedyrer for makt overføring
  - Beskytter ikke egen befolkning (R2P)
- Men egentlig er vel alle stater sårbare på en eller annen måte
- Alle kan utsettes for en krise eller et sjokk - spørsmålet er vel derfor heller evne til å respondere adekvat på egen hand eller nyttig gjøre seg ekstern assistanse
  - Til det kreves institusjonell kapasitet og noe som minner om politisk legitimitet – det store problemet er mangel på absorberingskapasitet
- Dette er et av sårbarhetens to dilemmaer: de som trenger ekstern assistanse mest er de det er vanskeligst og hjelpe

# Sårbarheten har mange navn og former i Nord-Afrika og Sahel

- Noen har bare generelt sett svake stats institusjoner, og deres sårbarhet er mer knyttet til det faktum at de befinner seg i et «dårlig» nabolag enn i interne forhold
- Noen er sterkt fragmenterte, etnisk, religiøst, regionalt, men ikke i en tilstand av åpen voldelig politisk konflikt
- Andre igjen er midt oppe i dette
- Noen besitter store natur ressurser som gitt adekvat institusjonell struktur vil borge for et reelt ressursgrunnlag for å være en stat
- Andre ser ut til å mangle dette
- Sårbarheten kan også være svært spesifikk knyttet enten til et spesielt politisk fenomen det er svært vanskelig å håndtere eller sårbarhets problemet kan være knyttet til en spesiell geografisk del av landet
- Mulighetene er mange og det er neppe mulig å ha en og kun en politikk ovenfor sårbare stater
- Det som trengs er en kombinasjon av strategier: regionalt, nasjonalt. Lokalt
- Problemet nå er at vi statser utelukkende på stabilitet

## Hva er galt med stabilitet?

- Vel, mange ganger kan stabilitet være å foretrekke fremfor endring
- Men når den stabiliten vi ønsker oversettes med
  - A) eliminere jihadister
  - B) arrestere de vi mener står bak trafficking
  - C) stoppe migrasjon og flytkningstrømmer
- Og dette fremmes gjennom samarbeid med ulike lokale ledere hvis både demokratiske, utviklingsmessige og humanitære legitimitet er svak om enn ikke-eksisterende er vi tilbake til en form for kald krigs klient logikk som neppe er bærekraftig – dette er det andre sårbarhets dilemmaet
- Det vi nå ser utspille seg er en oppdemningstaktikk
  - Men det nytter neppe å lage demninger i Sahel
  - Rett og slett ikke bærekraftig, selvom det for en stakkert stund kan stoppe migrant/flyktningsstrømmer

## Hvis vi skal bli mer opptatt av sårbare stater – hva bør fokus være?

- På hva de ikke er, på alt de mangler og hvordan vi kan bibringe dem dette, hjelpe dem til å bli «normale» stater
- Men er det mulig hvis vi kun er opptatt av hva de ikke er og dermed bare ser dem i vårt speilbilde som et pervertert vrengebilde av oss selv?
- Det er lett å lage en (lang) liste over alt hva de ikke er, alt hva stater som Libya og Mali mangler, alle indikatorer som de scorer lavt på
- Men bør vi heller rette fokus mot hva de faktisk er og hva som er den dominante logikken innenfor disse enhetene
- Det er all mulig grunn til å anta at den er en noe annen enn den vi finner i stater som i større grad er styrt etter en byråkratisk-rasjonell logikk
- Dette betyr ikke at jeg mener at sårbare stater mangler rasjonalitet, kun at her formes samhandling av en annen type rasjonalitet enn den vi ofte forventer å møte

## Hvis sårbarheten har mange ansikter – hva har slike stater til felles

- Vi kan gå tilbake til Webers kriterier fra det første lysarket, for i litt ulik grad vil vi finne sammenfall og treff her
- Men hvis vi heller ser etter hva de faktisk er og ikke hva de ikke er hva finner vi da av likhetstrekk
- Et eller flere uavklarte statsborgerskaps spørsmål
- Betydningen av nettverk og personlig makt, jo svakere staten er jo viktigere blir dette
- Kroppslig-gjøringen av makt i form av spesifikke personer som utgjør selve navet i overlappende nettverk som er av stor betydning for spørsmål knyttet til ekstraksjon og distribusjon
- Deres posisjon er knyttet til en eller annen relasjon til staten (formell posisjon etc.), men ikke kun – deres makt er knyttet til totaliten av deres aktiviteter
- Og reell makt er ikke forankret enten i formell eller uformell struktur, men i rommene i mellom
- Og stor sårbarhet ovenfor klimatisk variasjon som er helt reell helt uavhengig av hvorvidt vi tror dette er menneskeskapt eller ikke
- Svært ungdommelige befolkninger



## Klimaflyktninger?

- Ikke et presist begrep verken juridisk eller samfunnsvitenskapelig foreløpig
- Men et økende fenomen
- Folk som ser seg nødt til å forlate sine hjemsteder da kombinasjonen av
  - Økende klimavariabilitet
  - Nasjonale regimer uten vilje eller evne til å gripe inn
  - Underfinansierte og lite relevante internasjonale operasjoner
- Gjør det meget vanskelig å opprettholde tradisjonelle leveveier
- Disse effektene gjør seg sterkest gjelde i svake og sårbare stater slik som de i Sahel-beltet i Afrika

## Sahel

- Livs vilkårene blir stadig vanskeligere
- Krig, konflikt og økende klimavariabilitet
- En temperatur økning på to til fire grader frem mot 2050 vil få effekter i Norge, her vil de bli katastrofale hvis ikke noe blir gjort
  - Mindre regn og når det først kommer, for mye av det
  - Gamle mekanismer for å gjenreise hushold og lokal samfunn etter krise vil ikke fungere lengre
  - Muligheten for sosial mobilitet blir borte, rammer de unge har hardest, og her en meget ungdommelig befolkning
  - Hva skal folk gjøre – bare bli å prøve og overleve
  - Finne på noe annet – migrasjon, smugling eller ulike (radikalt religiøse) militsgrupper

## Kan alle sårbare stater reddes

- Er alle stater verdt et redningsforsøk?
- Kan vi rett og slett bygge opp igjen slike stater? Neppe? Men kan vi gjøre mer enn å holde dem i live ved hjelp av internasjonal kunstig åndedrett?
- Lokal befolkningen selv kan, mulig vi kan assistere men er vi egentlig interesserte og hvordan vil en slik stat se ut
  - Hvem tilhører?
  - Hvem skal ha hvilke rettigheter?
  - Nasjonalt eller regionalt statsborgerskap?
  - Hvordan kan institusjoner bygges innenfor en slik kontekst som har mer enn kun et tynt ferniss av legitimitet?
  - Hva med skatte innkrevning, distribusjon og fordeling?

## Og gitt den situasjonen vi står ovenfor i Sahel og andre steder har vi vel ikke så mange andre valg enn å forsøke fordi

- De problemene vi står ovenfor i dag kan bli enda større
- Enda et statssammenbrudd kan/vil dra flere med seg
  - En mulig domino effekt
- Flere flyktninger
  - Allerede over 60 millioner flyktninger og intern fordrevne, om ikke globalt så er i hvert fall belastningen lokalt alt for stor
  - Europa klarte ikke handtere rundt en million, det går ikke bedre hvis det blir enda flere
- Så hvis vi ikke forsøker kan situasjonen fort bli
  - Mer konflikt
  - Mer vold
  - Mer radikalisering
  - Enda flere flyktninger



## Men med Mali som utgangspunkt går ikke EUs krise respons spesielt bra

- Hvorfor ikke?
- Ulike prioriteringer – vår er først og fremst at vi vil ha mindre flyktninger til Europa – dermed grensekontroll (border management) – på den andre siden regimer som prioriterer elitens overlevelse, og en lokal befolkning som ser dette som en trussel mot deres levekår
- Sikkerhets sektor reform som ikke fungerer
  - EUTM i Mali et gigantisk eksperiment – trene en hær som er operasjonell, uten muligheter for monitoring og evaluering
  - Et anti-terror fokus som ikke evner å se at vi står ovenfor væpnede entreprenører med sterk lokal integrasjon – de tilbyr sikkerhet og styring og er mer relevante mange steder for folks daglige dont enn våre tiltak

## Spørsmålene mange og svarene få...

- Men en ting bør være klart, bistand slik vi kjenner den fungerer best der en formell institusjonell struktur er tilstede.
- Det er den ikke i denne typen sårbare stater
- Vi bør derfor tenke nytt, og
- Helst i spor av hva slike stater faktisk er og ikke kun i forhold til hva de ikke er
- Slik den internasjonale situasjonen ser ut nå er det behov for innovasjoner og ikke kun tråkk i gamle spor på nye steder
- Innenfor EUs krise respons snakkes det om å få flere verktøyer og gjøre bruk av, men vi må prioritere – gir ikke mening å klatte penger og ressurser utover en serie gode formål
- Identifisere kobinasjonen av absorberingsevne og endringsvilje – hvor finnes den i slike stater